



KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE JOURNAL ISSN 1685-9855

# วารสารสถาบันพระปกเกล้า



ปีที่ 16 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2561



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 16 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2561



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9600

วารสารสถาบันพระปกเกล้า 03-2561

ISSN 1685-9855



9 771685 985005

ราคา 120 บาท

[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



..... ผู้อำนวยการวารสาร  
ศ.วุฒิสาร ตันไชย  
เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า

..... ผู้จัดการ  
นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ  
รองเลขานุการสถาบันพระปกเกล้า

..... บรรณาธิการ  
ผศ. ดร.อรทัย ก๊กผล  
รองเลขานุการสถาบันพระปกเกล้า

..... กองบรรณาธิการ  
ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ศ. ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต  
ผู้ทรงคุณวุฒิ และที่ปรึกษาจากต่างประเทศ  
สถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ศ.วุฒิสาร ตันไชย  
เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า  
พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ  
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล  
สถาบันพระปกเกล้า  
ดร.ถวิลวดี บุรีกุล  
ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา  
สถาบันพระปกเกล้า

..... ผู้ช่วยบรรณาธิการ  
นายภควัต อัจฉริยปัญญา  
พนักงานชำนาญการพิเศษ  
สถาบันพระปกเกล้า

..... ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านบทความประจำฉบับ  
ศ.ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์  
ศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
ศ.ณรงค์ ไจหาญ  
ศาสตราจารย์ ระดับ 10 คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
รศ.ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก  
อาจารย์คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย  
และ ที่ปรึกษาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
รศ.ดร.อรรถกฤต ปัจฉินันท์  
รองศาสตราจารย์ สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาควิชากฎหมายมหาชน  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
อ.กล้า สมุทวณิช  
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ



# วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 16 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2561 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โขนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8174

วารสารสถาบันพระปกเกล้าเป็นวารสารทางวิชาการด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของสถาบันพระปกเกล้า มีกำหนดออก 3 ฉบับต่อปี ในเดือนมกราคม พฤษภาคม และกันยายน

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในประเด็น ที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการสร้าง จิตสำนึกของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ตามวิถี ประชาธิปไตย

ทั้งนี้ บทความที่จะได้รับการตอบรับเพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการ พิจารณาจากกองบรรณาธิการ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ ในการอ่านบทความ (Peer Review)

วารสารสถาบันพระปกเกล้ายินดีรับพิจารณาบทความทางวิชาการ บทวิจารณ์หนังสือ เพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร โดยจะต้องมีความยาวไม่ต่ำกว่า 15 หน้ากระดาษเอ 4 โดยท่านสามารถส่งบทความผ่านระบบออนไลน์ได้ที่ [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

ผู้สนใจสมัครสมาชิกและลงโฆษณา ติดต่อได้ที่ กองบรรณาธิการวารสาร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โขนทิศใต้) เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0-2141-9637 โทรสาร 0-2143-8174

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

## คณะทำงาน พิมพ์ที่

นางสาวเกษณี ธีการศักดิ์	บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
นางระพีพรรณ ทิวสระแก้ว	745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี
นางพนารัตน์ คำพัฒ	เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
นางสาวลักขณา สุขชื่น	โทรศัพท์ 02-243-9040-4
นางสาววันเพ็ญ หมอนทอง	โทรสาร 02-243-3225

# ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
รัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง : ศึกษา 3 กรณีศึกษา และการถอดบทเรียนเพื่อปรับใช้กับประเทศไทย เทียนธวัช ศรีใจงาม	5
รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ของประเทศฝรั่งเศสและความท้าทายต่อประเทศไทย วรรณภา ตีระสังขะ	26
การเมืองวัฒนธรรม: รากเหง้าแห่งการพัฒนาการเมืองไทย พระราชรัตนาลงกรณ์ พระศรีญาณวงศ์ และ พระเดชขจร ขนติธโร	57
ความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยม และพฤติกรรมทางเลือกตั้งในประเทศไทย: ตัวแบบวิเคราะห์ถดถอยเชิงพื้นที่ สุทธาสินี ลำภาชี และ อานนท์ ศักดิ์วรวิญญู	77
การปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน : กรณีศึกษา การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานฝ่ายปกครอง รัฐวิช จิตสุจริตวงศ์	99
หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นสนธิสัญญาของตราสารระหว่างประเทศ เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา	116

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ  
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม  
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง  
เห็นด้วยเสมอไป



# บรรณาธิการแถลง

บรรยากาศทางการเมืองไทยช่วงนี้คึกคักเป็นอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมือง คนไทยเห็นข่าวของการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง รวมทั้งมีความชัดเจนมากขึ้นว่าใครสังกัดพรรคอะไร ลงเขตเลือกตั้งจังหวัดไหน ปรากฏการณ์ดูด การย้ายพรรค เรียกว่า อาชีพนักการเมือง กลับมาพินมีชีวิตชีวาอีกครั้งหลังจากเจียบหายจากพื้นที่สาธารณะไปหลายปี รวมทั้งมีการนำเสนอนโยบายของพรรคการเมืองกัน คาดการณ์ว่าจะมีประกาศพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งในเร็วนี้ และ วันเลือกตั้งจะมีขึ้นในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562

การเลือกตั้ง '62 จึงมีความสำคัญยิ่งในฐานะเป็นทางออกของประเทศสู่ระบอบประชาธิปไตยอีกครั้ง หัวใจสำคัญ จึงอยู่ที่คุณภาพของการเลือกตั้งที่อ้างความอิสระและเป็นธรรม นำมาซึ่งการยอมรับผลของการเลือกตั้ง เพื่อเคลื่อนกลไกประชาธิปไตยนำพาประเทศชาติสู่การพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง

ดังนั้นจึงเชิญชวนทุกฝ่ายมาร่วมมือร่วมใจนำพาให้เกิดการเลือกตั้งคุณภาพ

บทความในวารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้มีสาระสำคัญ 3 ประเด็น คือ รัฐธรรมนูญ การเมือง และกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย 2 บทความ บทความแรกเรื่อง “รัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง: ศึกษา 3 กรณีศึกษา และการถอดบทเรียนเพื่อปรับใช้กับประเทศไทย” โดย *เทียนธวัช ศรีใจงาม* จากภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน

ทางการเมืองกับข้อเท็จจริงของการเปลี่ยนผ่านทางเมือง โดยผ่านการศึกษาวิเคราะห์ประเทศกรณีศึกษา 3 ประเทศ ได้แก่ แอฟริกาใต้, โปแลนด์ และยูเครน ว่ามีลักษณะร่วมกันหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง เพื่อนำกลับมาเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย ผลการศึกษาน่าสนใจหลายประเด็น โดยเฉพาะพบว่าตัวบทรัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนทางการเมืองมีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่าน ทำไมและอย่างไร เชิญติดตามรายละเอียดจากบทความ

บทความที่สองเป็นเรื่องรัฐธรรมนูญกับสิ่งแวดล้อม ในบทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสและความท้าทายต่อประเทศไทย” โดย *ผศ. ดร. วรณภา ตีระสังขะ* จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมุ่งหาแนวทางให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะของชาติสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยศึกษาผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งกรณีศึกษาของศาล รวมทั้งมีการสัมภาษณ์เชิงลึกท่านที่สนใจประเด็นรัฐธรรมนูญและสิ่งแวดล้อมซึ่งสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ควรพลาด

ประเด็นเรื่องการเมืองและการเลือกตั้ง ประกอบด้วย 2 บทความ บทความแรกเกี่ยวกับวัฒนธรรมกับการเมือง ในบทความเรื่อง “การเมืองวัฒนธรรม: รากเหง้าแห่งการพัฒนาการเมืองไทย” โดย *ดร.พระราชรัตนาลงกรณ์ ดร. พระศรีญาณวงศ์ และ พระเดชจจร ขนติธโร* จากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตหนองคาย ศึกษาความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมกับ

การพัฒนาการเมืองไทย และวิเคราะห์ความสำคัญของกระบวนการที่ดำเนินการเมืองวัฒนธรรมต่อการพัฒนาการเมืองไทย บทความนี้นำเสนอว่ากระบวนการที่ดำเนินการเมืองวัฒนธรรมนั้นมีส่วนสำคัญที่จะช่วยพัฒนาการเมืองไทยได้ เป็นแนวคิดที่ช่วยเพิ่มพื้นที่สาธารณะให้กับคนชายขอบ ได้มีอำนาจในการต่อรองมากขึ้นโดยเฉพาะในยุคหลังสมัยใหม่ รวมทั้งช่วยขยายมุมมองที่ต่อการฝึกฝนประชาชนสู่การเป็น **“อภิวัฒน์พลเมือง”**

บทความที่สองเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการเลือกตั้งกับความเป็นเมือง ในบทความเรื่อง **“ความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยม และพฤติกรรมการเลือกตั้งในประเทศไทย: ตัวแบบวิเคราะห์ถดถอยเชิงพื้นที่”** โดย สุทธาสินี ลำภาษี และ ผศ. ดร.อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์ จากคณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยนำเสนอผลการศึกษาคำสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยม กับพฤติกรรมการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2554 ผลการศึกษาที่น่าสนใจมาๆ โดยพบความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเป็นเมืองกับความชอบทางการเมือง อาทิ เช่น พื้นที่ที่มีดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมือง (USEI) และดัชนีความหนาแน่นของเมือง (UDI) ต่ำมีแนวโน้มเลือกพรรคเพื่อไทย ซึ่งตรงข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้คะแนนเสียงในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง นอกจากนี้พฤติกรรมการเลือกตั้งยังมีลักษณะภูมิภาคนิยมด้วย โดยที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นฐานเสียงของพรรคเพื่อไทย ในขณะที่ภาคใต้เป็นฐานเสียงที่สำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ พรรคการเมืองไม่ควรพลาดข้อมูลทางสถิติเหล่านี้

ประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย 2 บทความเช่นเดียวกัน บทความแรกเป็นเรื่องกระบวนการยุติธรรม ในบทความเรื่อง **“การปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย**

**เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน: กรณีศึกษา การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานฝ่ายปกครอง”** โดย รัฐวิรัช จิตสุจริตวงศ์ จากสาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยมุ่งนำเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานฝ่ายปกครอง โดยการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง และนำไปทดสอบ เพื่อให้ได้รูปแบบที่จะนำไปใช้แก้ไขปัญหากระบวนการสอบสวนคดีอาญาของไทย กระบวนการของการศึกษาโดดเด่นโดยการสร้างตัวแบบเพื่อให้ข้อเสนอใช้ประโยชน์ได้จริง ท่านที่สนใจการปฏิรูประบบการสอบสวนไม่ควรพลาด

บทความสุดท้ายเกี่ยวกับสถานะของกฎหมาย ในบทความเรื่อง **“หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นสนธิสัญญาของตราสารระหว่างประเทศ”** โดย อาจารย์เพชรพัฒน์ ศรีรัฐวิทยประภา จากสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง นำเสนอเกณฑ์การพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญา เพื่อลดข้อพิพาทระหว่างภาคีความตกลงในการพิจารณาตีความสถานะของตราสารที่สร้างขึ้น เพราะที่ผ่านมาการพิจารณาว่าตราสารใดมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่นั้นไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่กำหนดตายตัว

วารสารสถาบันพระปกเกล้าจะมุ่งมั่นคัดสรรบทความคุณภาพและสาระความรู้ทันสมัยมานำเสนออย่างต่อเนื่อง

**ขอให้ท่านผู้อ่านสดชื่น เบิกบาน ยิ้มรับปีใหม่ พุทธศักราช 2562 ด้วยกัน**

**ด้วยความรักและระลึกถึง**

**ผศ. ดร.อรรถัย ก๊กผล  
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า**

## รัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง : ศึกษา 3 กรณีศึกษา และการถอดบทเรียนเพื่อปรับใช้กับประเทศไทย

Constitution in Transitional Period:  
Three cases study and the lesson learn for applying in Thailand

เทียนรวัช ศรีใจงาม<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

งานศึกษาวิจัยนี้มีความมุ่งหมายในการจัดทำเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวบทของรัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง และชุดตัวแปรด้านข้อเท็จจริงของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย (Transitional to Democracy) โดยผ่านการศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญทั้ง 3 รัฐ ได้แก่ แอฟริกาใต้ , โปแลนด์ และยูเครน เพื่อตอบคำถามสำคัญของการศึกษา 3 ประการ คือ 1. รัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษา มีลักษณะร่วมกันหรือไม่ และอย่างไร 2. รัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษา มีลักษณะที่แตกต่างกันหรือไม่ และอย่างไร 3. ตัวแปรเชิงบริบทในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของแต่ละกรณีศึกษาที่มีความแตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับลักษณะของรัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษาหรือไม่ และอย่างไร

ผลการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง มีจุดร่วมกันอย่างน่าสนใจ 3 ประการคือ 1. ให้ความสำคัญกับการนำหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Democracy) มาใช้ในฐานะระบอบการปกครองหลัก 2. ให้ความสำคัญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามตัวบทรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของนัยเชิงกฎหมาย 3. มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญ หรือทำการจัดสรรอำนาจเพิ่มเติมให้สถาบันการเมืองหรือหน่วยงานเดิมที่มีอยู่เพื่อผลักดันกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

<sup>1</sup> นิสิตระดับชั้นปริญญาโท หลักสูตรในเวลาราชการ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบอีกว่าหากวิเคราะห์ในรายละเอียดแล้ว ตัวบทในรัฐธรรมนูญของทั้ง 3 กรณีศึกษามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ 2 ประเด็นคือ 1. การกำหนดมาตรการในเชิงปฏิบัติด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ 2. การจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองในรายละเอียดมีความแตกต่างกัน

ซึ่งความแตกต่างทั้ง 2 ประการ ข้างต้น จากการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับตัวแปรเชิงบริบทการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของทั้ง 3 กรณีศึกษา และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

**คำสำคัญ :** รัฐธรรมนูญ, การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง, การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย

## Abstract

This research aim to identify significant correlation between transitional constitution and contextual factors in political period of transitional to democracy by examine 3 cases such as South Africa, Poland and Ukraine to answer 3 main questions of this research. 1. What is the joint characteristic of transitional constitution in these three cases? 2. What is the main different of transitional constitution in these three cases? 3. Did contextual factor in political period of transitional to democracy affected the different of transitional constitution? The result shown that, there are 3 significant characteristics of transitional constitution in this 3 cases. First, all of them declare the Constitutional democracy as the main regime for the state after the transitional to democracy period. Second, all of them give priority to the rights and freedom sections in the constitution at least in de-jure aspect. Third, all of them give priority to the issue about reforming and re-adjust powers of political institution.

However, the research found that, there are two main different characteristic of transitional constitution in the 3 cases. First, the measures to protect rights and freedom of the people. Second, The allocation of the political institution in details is different adjustment. The research found that, there is the significant relationship between this two different characteristic and contextual factors in political period of transitional to democracy and effected significantly to the fulfillment of the transitional to democracy period.

**Keywords :** Constitution, Political Transition, Transitional to democracy

## บทนำ

การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (Political Transition) เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะเด่นประการสำคัญคือเป็นสภาพปรากฏการณ์ทางการเมืองที่นอกเหนือไปจากสภาพอันเป็นปรกติ (Extraordinary state) โดยเป็นช่วงระยะที่เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองจากระบอบที่ใช้อยู่เดิม (Old Regime) ไปสู่ระบอบใหม่ (New Regime) (Ingrid, 2005) อันจะนำมาสู่ผลกระทบกับรัฐเป็นวงกว้าง เพราะนอกจากภายหลังกระบวนการเปลี่ยนผ่านรัฐ และสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องเผชิญกับสภาพความเสี่ยงจากระบอบการเมืองการปกครองใหม่แล้ว ในช่วงระหว่างกระบวนการเปลี่ยนผ่านเองยังเป็นช่วงเวลาที่จะเอื้อต่ออันประมาท เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ได้เติมไปด้วยกลไกของการยั่วยุทำลายระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองที่ผลักดันการสถาปนาระบอบการเมืองการปกครองใหม่ และการพยายามคัดง้าง หรือสร้างแรงเสียดทานของกลุ่มพลังทางการเมืองที่พยายามคงไว้ซึ่งระบอบการเมืองการปกครองแบบเก่า การทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในฐานะปรากฏการณ์ทางการเมืองรูปแบบหนึ่งจึงกลายเป็นประเด็นการศึกษาวิเคราะห์ที่ถูกรับความสำคัญ

นักวิชาการในสาขาวิชารัฐศาสตร์ จำนวนมากได้ให้ความสำคัญกับการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว และได้สร้างคำอธิบายปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการอธิบายในรูปแบบของการสร้างตัวแบบการอธิบาย (Model of Analysis) อาทิ งานที่มีชื่อเสียงของ Samuel P. Huntington (Samuel P., 1991) หรือ Rustow (Rustow, 1970) และงานที่พยายามระบุตัวแปรที่ส่งอิทธิพลต่อระบอบการเมืองการปกครองภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง หรือส่งอิทธิพลในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง อาทิ งานของ Karl Lynn (Karl, 1990)

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์อีกจำนวนมากที่นำเอากรอบทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไปใช้เพื่อการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองในหลายๆ กรณีศึกษาทั่วโลก อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลุ่มประเทศ อาหรับ (Arab Spring), ประเทศในเอเชีย เช่น เกาหลีใต้ เมียนมาร์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลุ่มประเทศแอฟริกา เช่น รวันดา แอฟริกาใต้ เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทยเองอาจกล่าวได้ว่าเคยผ่านประสบการณ์การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยอยู่หลายครั้ง อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่าในกรณีของประเทศไทยมีการลงหลักปักฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยสังเกตได้จากพัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบันที่เห็นได้ชัดถึงการไม่ประสบความสำเร็จในการวางหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ลงหลักปักฐานในสังคมการเมืองตามชุดคำอธิบายด้านการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าแนวทางการจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองในกรณีของประเทศไทยเองยังไม่สอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง หรือที่เรียกว่าหลัก Separation of Power โดยมีแนวโน้มที่จะขัดกับหลักการมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ลักษณะเช่นนี้ไม่เป็นผลดีอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้ลงหลักปักฐานในสังคมการเมือง

ทั้งนี้จากการทบทวนเอกสารทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้เขียนพบว่า การจัดสรรอำนาจระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ทั้งในภาครัฐ อาทิ สถาบันการเมือง และนอกภาครัฐ อาทิ ภาคประชาสังคม , กลุ่มธุรกิจ เป็นกิจกรรมที่มีอาจจะเลยในแทบจะทุกกรณีศึกษาของ



การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง เนื่องจากโดยแก่นแกนของการเปลี่ยนผ่านทางเมืองก็คือการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง จากระบอบเก่าไปสู่ระบอบใหม่ ซึ่งระบอบการเมืองการปกครอง หากกล่าวให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นก็คือระบบของการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relation) ระหว่างตัวแสดง รวมถึงเป็นตัวกำกับ (Restrain) และ กำหนดการแสดงบทบาทของตัวแสดงในพื้นที่ทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง อีกนัยหนึ่งก็คือการเปลี่ยนแปลงชุดของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และชุดของกฎเกณฑ์ที่กำหนด และกำกับการแสดงบทบาทของตัวแสดงในพื้นที่ทางการเมืองนั่นเอง ซึ่งการจัดชุดของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงและชุดของกฎเกณฑ์ที่กำกับการแสดงบทบาทของตัวแสดงในพื้นที่ทางการเมือง ที่เป็นรูปธรรมที่สุดก็คือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นบังคับใช้ หรือการแก้ไขบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิมนั่นเอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญโดยหลักแล้วเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นทั้งป้อนเกิด และเป็นเครื่องมือในการจำกัดขอบเขตอำนาจของสถาบันทางการเมือง, เป็นเครื่องมือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และเป็นตัวกำกับการแสดงบทบาทของตัวแสดงทั้งในและนอกภาครัฐ ผ่านบทบัญญัติในหมวดของการกำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการเมือง, ถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างสถาบันการเมือง และการรับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ด้วยเหตุนี้จึงสามารถอธิบายได้ว่าทำไมการเปลี่ยนผ่านทางเมืองแทบทุกกรณีจึงจำเป็นที่จะต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นบังคับใช้ หรือมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเดิมอย่างมีนัยสำคัญในหมวดที่กล่าวมาข้างต้น

จากเหตุผลข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่านทางเมืองนั้น เป็นผลิตผลประการหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านทางเมือง จึงทำให้หากวิเคราะห์รัฐธรรมนูญโดยใช้

มุมมองการวิเคราะห์ (Approach) แบบ Legal Political Approach ที่มุ่งสร้างคำอธิบายผ่านการทำความเข้าใจตัวบทกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ ในบริบทสังคมการเมือง อาทิ รัฐธรรมนูญในฐานะปัจจัยที่กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ และการแสดงบทบาทในพื้นที่ทางการเมืองของตัวแสดงแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางเมืองจะมีลักษณะบางประการที่สะท้อนให้เห็นถึงชุดของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางเมือง, ชุดของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังกล่าว และปัจจัยเชิงบริบทในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดง และการกำกับการแสดงบทบาทของตัวแสดงในพื้นที่ทางการเมือง (อาทิ ในหมวดที่ว่าด้วยการกำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการเมือง, การกำหนดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง และการรับรองสิทธิของเอกชน) การศึกษาเพื่อทราบถึงลักษณะเฉพาะดังกล่าวข้างต้นที่ปรากฏอยู่ในตัวบทของรัฐธรรมนูญของรัฐในระยะเปลี่ยนผ่านทางเมือง จึงช่วยให้เราสามารถชี้เป้าชุดของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านทางเมืองให้มีความเด่นชัดออกมาจากตัวแปรอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งจะช่วยลดภาระของการศึกษาวิเคราะห์และทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านทางเมือง ในฐานะปรากฏการณ์ทางการเมืองให้สามารถกระทำได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้นผลจากการศึกษาปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของทั้ง 3 กรณีศึกษาช่วยให้สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวบทในรัฐธรรมนูญและผลสืบเนื่องด้านการลงหลักปักฐานของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยของทั้ง 3 กรณีศึกษาซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ช่วยให้เราสามารถถอดบทเรียนด้านกระบวนการพัฒนาสู่ความเป็น

ประชาธิปไตย และนำเอาผลการถอดบทเรียนเหล่านั้นมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปปรับใช้กับการออกแบบตัวบทรัฐธรรมนูญของไทยเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในกรณีของประเทศเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และประสบความสำเร็จในด้านการลงหลักปักฐานของระบอบประชาธิปไตย

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงลักษณะร่วม และลักษณะความแตกต่างของรัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง
2. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปรในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ของแต่ละกรณีศึกษา กับลักษณะของรัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการออกแบบตัวบทรัฐธรรมนูญในบริบทการเมืองของประเทศไทย ผ่านการถอดบทเรียนด้านการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยของทั้ง 3 กรณีศึกษา

## คำถามสำคัญของการวิจัย

1. รัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษา มีลักษณะร่วมกันหรือไม่ และอย่างไร
2. รัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษา มีลักษณะที่แตกต่างกันหรือไม่ และอย่างไร
3. ตัวแปรด้านข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของแต่ละกรณีศึกษาที่มีความแตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับลักษณะของรัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษาหรือไม่ และอย่างไร

## สมมติฐาน

1. รัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษา มีลักษณะร่วมกัน คือมีตัวบทที่มุ่งเน้นการจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองที่มีอยู่เดิม , สร้างสถาบันการเมืองใหม่มาร่วมใช้อำนาจ และจัดสรรการควบคุมการแสดงบทบาทของตัวแสดงทั้งในและนอกภาครัฐในสังคมการเมือง
2. รัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษา มีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยจุดที่แตกต่างกันคือรายละเอียดของตัวบทด้านการจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง
3. ตัวแปรเชิงบริบทในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของแต่ละกรณีศึกษาที่มีความแตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับลักษณะของรัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง แต่ละกรณีศึกษา โดยตัวแปรในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของแต่ละกรณีศึกษาจะเป็นตัวกำหนดรายละเอียดของตัวบทด้านการจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองของแต่ละกรณีศึกษาให้มีความแตกต่างกัน

## ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้เขียนใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ (Comparative Historical Analysis) ในการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี ผ่านกระบวนการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญของรัฐในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ของรัฐกรณีศึกษาทั้ง 3 รัฐ
2. งานวิจัยหรือเอกสารหลักฐานทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องที่กล่าวถึงชุดข้อเท็จจริงของกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของรัฐกรณีศึกษาทั้ง 3 รัฐ

ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง, ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และตัวแปรเชิงบริบทที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง เช่น ประเด็นปัญหาหลักที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่าน, ปัจจัยทางเศรษฐกิจ – สังคม เป็นต้น

ผู้เขียนทำการศึกษาวิจัยเอกสารทั้ง 2 กลุ่มผ่านกระบวนการศึกษาวิจัยหลัก 2 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญของรัฐในระยะที่มีการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ของรัฐกรณีศึกษาเพื่อทำการเปรียบเทียบหาลักษณะร่วม และลักษณะเฉพาะของตัวบทตามรัฐธรรมนูญ ที่สะท้อนชุดของข้อเท็จจริง (ตัวแปร) ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง โดยมุ่งศึกษาในหมวดที่ว่าด้วย การกำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการเมือง, การกำหนดกติกาการแข่งขันทางการเมือง (การเลือกตั้ง, การกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) และการรับรองสิทธิของเอกชน

2. ศึกษาวิเคราะห์เพื่อทราบถึงชุดของข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ได้แก่ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง, ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และตัวแปรเชิงบริบทของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของรัฐกรณีศึกษา โดยการถือเอาการริเริ่มความพยายามเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองจากระบอบเก่าไปสู่ระบอบใหม่ เป็นหมุดหมายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (Critical Juncture) ในฐานะจุดเริ่มต้นของระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง และใช้การลงหลักปักฐานของระบอบการเมืองการปกครองใหม่ (Consolidation) เป็นจุดสุดท้ายของระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง เพื่อทราบถึงชุดของข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ได้แก่ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง, ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และตัวแปรเชิงบริบทของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

จากนั้นผู้เขียนจะนำข้อค้นพบจากการวิจัยเชิงเอกสารทั้ง 2 ส่วนมาประกอบเข้าด้วยกันโดยการอธิบายเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของตัวบทในรัฐธรรมนูญของรัฐในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองกับชุดข้อเท็จจริงของตัวแปรต่างๆ ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง เมื่อสามารถอธิบายเชื่อมโยงความสัมพันธ์ข้างต้น และพิสูจน์ด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ได้แล้วจึงนำมาสู่การสรุปผลการศึกษาวิจัย นั่นคือการพยายามสร้างกรอบในการศึกษาวเคราะห์และอธิบายใหม่ บนฐานความสัมพันธ์กันระหว่างตัวบทรัฐธรรมนูญของรัฐในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง และชุดข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

### ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนเลือกศึกษารัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ของทั้ง 3 กรณีศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ฉบับปี ค.ศ. 1996, รัฐธรรมนูญโปแลนด์ฉบับปี ค.ศ. 1997 และรัฐธรรมนูญยูเครนฉบับปี ค.ศ. 1996 นอกจากนี้ผู้เขียนยังศึกษารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของประเทศโปแลนด์ ปี ค.ศ. 1992 และของประเทศแอฟริกาใต้ ปี ค.ศ. 1994 โดยมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่การศึกษาเปรียบเทียบผ่านการวิเคราะห์ตัวบทเพื่อหาลักษณะร่วมและลักษณะเฉพาะของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

ทั้งนี้ผู้เขียนยังศึกษาบริบทการเปลี่ยนแปลงและเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของทั้ง 3 กรณีศึกษา โดยช่วงเวลาที่หยิบยกมาศึกษาจะอยู่ในช่วงที่ทั้ง 3 กรณีศึกษาอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง คือตั้งแต่ปี คริสต์ศักราช 1990 จนถึงราว คริสต์ศักราช 1998 โดยมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่ชุดของตัวแสดงที่มีบทบาทในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง, ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และตัวแปร

เชิงบริบท (Contextual Factors) ทั้งที่เป็นสาเหตุของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองโดยตรง และที่เป็นปัจจัยเร่งกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

ระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ซึ่งการยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองตัวได้นั้นจำเป็นต้องทำการยืนยันโดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence)

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ข้อค้นพบจากงานวิจัยชิ้นนี้จะช่วยเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์และอธิบาย (Framework of Analysis & Explanation) การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ผ่านการศึกษาวิเคราะห์ตัวบทตามรัฐธรรมนูญของรัฐในระยะเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงชุดของตัวแปรทั้งที่เป็นตัวแสดง (Actors – Stakeholder), ชุดของความสัมพันธ์ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และตัวแปรเชิงบริบท (Contextual Factors) ของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง การทราบถึงชุดของตัวแปรและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านี้จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์รายละเอียดของการกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ตลอดจนคาดการณ์ผลสัมฤทธิ์ของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองได้ โดยประโยชน์ของกรอบการศึกษาวิเคราะห์ในรูปแบบนี้มีอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

1. ช่วยลดภาระในขั้นตอนของการตั้งประเด็นศึกษาในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง โดยสามารถสังเกตจากตัวบทในรัฐธรรมนูญและชี้เป้ากลุ่มตัวแปรที่ควรจะให้ความสนใจและทำการศึกษวิเคราะห์โดยละเอียด
2. ช่วยยกระดับรัฐธรรมนูญให้เกิดความสำคัญในฐานะเอกสารหลักฐานทางประวัติศาสตร์การเมือง และพัฒนาการทางการเมือง ในมิติการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองโดยเฉพาะ

ทั้งนี้การจะสร้างกรอบการศึกษาวิเคราะห์และอธิบายข้างต้นได้นั้น จำเป็นต้องเริ่มจากการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง กับลักษณะของรัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ใน

### วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การจะสามารถยืนยันได้ว่าตัวบทในรัฐธรรมนูญของรัฐในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง กับชุดของข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง อาทิ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง, ชุดของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังกล่าว และปัจจัยเชิงบริบทในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน จำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ว่ามีความสัมพันธ์กันในรูปแบบใด, ชุดของข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในฐานะปัจจัยสาเหตุส่งผลกระทบต่อลักษณะตัวบทตามรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านได้อย่างไร, ตัวแปรใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อตัวบทของรัฐธรรมนูญของรัฐในระยะเปลี่ยนผ่าน และท้ายที่สุดคือพิสูจน์โดยการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence) ซึ่งการจะบรรลุการศึกษาข้างต้นจะต้องดำเนินการศึกษาวิจัย 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. คัดเลือกกรณีศึกษา โดยกรณีศึกษาต้องเป็นรัฐที่ผ่านการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอย่างน้อย 1 ครั้ง โดยทำการศึกษวิเคราะห์ในช่วงที่รัฐกรณีศึกษาอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง
2. ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญของรัฐในระยะที่มีการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ของรัฐกรณีศึกษา เพื่อทำการเปรียบเทียบหาลักษณะร่วม และลักษณะเฉพาะของตัวบทตามรัฐธรรมนูญ ที่สะท้อนชุดของข้อเท็จจริง (ตัวแปร) ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (การจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดง, และการกำกับแสดงบทบาทของตัวแสดงในพื้นที่ทาง

การเมือง) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ว่าด้วยการกำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการเมือง, การกำหนดกติกาการแข่งขันทางการเมือง (การเลือกตั้ง, การกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) และการรับรองสิทธิของเอกชน

3. ศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงระหว่างการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของรัฐกรณีศึกษา โดยการถือเอาการริเริ่มความพยายามเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองจากระบบเก่าไปสู่ระบบใหม่ เป็นหมุดหมายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (Critical Juncture) ในฐานะจุดเริ่มต้นของระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง และใช้การลงหลักปักฐานของระบอบการเมืองการปกครองใหม่ (Consolidation) เป็นจุดสุดท้ายของระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง เพื่อทราบถึงชุดของข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ได้แก่ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง, ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และตัวแปรเชิงบริบทของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

4. นำข้อค้นพบจากข้อ 2 (ลักษณะเฉพาะที่ปรากฏในตัวบทของรัฐธรรมนูญฯ) และ 3 (ชุดของข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง) มาอธิบายเชื่อมโยงกัน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล และเสริมความน่าเชื่อถือของกรอบคำอธิบายด้วยการยืนยันโดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์

จากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นจึงนำมาสู่การตั้งคำถามสำคัญ และการออกแบบกระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อตอบคำถามสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อให้ขั้นตอนการสร้าองค์ความรู้ทั้ง 4 ขั้นตอนดังกล่าวถึงไปแล้วข้างต้นสำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนได้หยิบยกเอารัฐ 3 รัฐ เป็นกรณีศึกษาของการศึกษาวิจัย ได้แก่ แอฟริกาใต้, โปแลนด์ และยูเครน โดยสาเหตุที่หยิบยกทั้ง 3 รัฐ มาใช้เป็นกรณีศึกษาเนื่องจากเหตุผลหลัก 3 ประการดังต่อไปนี้

1. เป็นรัฐที่เคยผ่านปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง และในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของทั้ง 3 กรณีศึกษามีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นบังคับใช้

2. ช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของทั้ง 3 กรณีศึกษา เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน คือ ช่วงทศวรรษที่ 1990 (คริสต์ศักราช 1990 – 1998) และรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองก็ถูกร่างในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน (แอฟริกาใต้ : 1996, โปแลนด์ : 1997 และ ยูเครน : 1996)

3. ชุดตัวแปรในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของทั้ง 3 กรณีศึกษา มีลักษณะเฉพาะตัวทั้งตัวแปรด้านตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง, ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และตัวแปรเชิงบริบท ได้แก่ ปมปัญหาที่เป็นสาเหตุของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง, ปัจจัยเชิงเศรษฐกิจ – สังคมที่เป็นตัวกระตุ้นการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะช่วยให้การศึกษาวิจัยสามารถเห็นความแตกต่างของแต่ละกรณีศึกษาได้อย่างชัดเจน จึงสะดวกต่อการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกรณีศึกษา (Cross Case Examination)

จากนั้นจึงทำการศึกษาวิจัยตามขั้นตอนในข้อที่ 2 ถึงข้อที่ 4 คือ การวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านของแต่ละกรณีศึกษาผ่านการวิเคราะห์บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ, วิเคราะห์ชุดของข้อเท็จจริง (ตัวแปร) ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง และ อธิบายความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างลักษณะเฉพาะที่ปรากฏในตัวบทรัฐธรรมนูญฯ กับชุดของข้อเท็จจริง (ตัวแปร) ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

โดยในขั้นสุดท้ายผู้เขียนคาดหวังว่าข้อค้นพบจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยให้ผู้เขียนสามารถสร้างกรอบการศึกษาวเคราะห์การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในฐานะปรากฏการณ์ทางการเมือง บนพื้นฐาน

ความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองได้ ซึ่งผู้เขียนคาดหวังว่าน่าจะมีส่วนช่วยให้ผู้ที่มีความสนใจในประเด็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองสามารถนำกรอบการวิเคราะห์ข้างต้นไปปรับใช้ในการให้คำอธิบายสามารถทำได้อย่างสะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น

### สรุปผลการศึกษาวิจัย

ผลการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญของรัฐที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองมีจุดร่วมกันอย่างน่าสนใจ 3 ประการคือ

1. ให้ความสำคัญกับการนำหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Democracy) มาใช้ในฐานะระบอบการปกครองหลัก
2. ให้ความสำคัญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามตัวบทรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของนัยเชิงกฎหมาย (De Jure)
3. มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญ หรือทำการจัดสรรอำนาจเพิ่มเติมให้สถาบันการเมืองหรือหน่วยงานเดิมที่มีอยู่เพื่อผลักดันกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมือง

ในส่วนของคุณลักษณะที่แตกต่างกันนั้นจากการศึกษาพบว่าหากวิเคราะห์ในรายละเอียดแล้ว ตัวบทในรัฐธรรมนูญของทั้ง 3 กรณีศึกษามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ 2 ประเด็นคือ

1. การให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รับรองเอาไว้ตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละกรณีศึกษาให้ความสำคัญกับการกำหนดกลไกการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้มากขึ้น และมีลักษณะเป็นรูปธรรมแตกต่างกัน

2. รูปแบบการจัดสรรอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญได้แก่นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

ซึ่งความแตกต่างทั้ง 2 ประการ ข้างต้น จากการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์กับชุดของตัวแปรด้านข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมือง และยังส่งผลกระทบต่อเนื่อง (Consequence) มาถึงการหยั่งรากของระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Consolidation of Constitutional Democracy) ภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยของทั้ง 3 กรณีศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย

โดยหากนำชุดตัวแปรด้านข้อเท็จจริงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองของทั้ง 3 กรณีศึกษา หากนำมาพิจารณาผ่านกรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยเพื่อประเมินว่าการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ประชาธิปไตยในกรณีใดบ้างที่ถือได้ว่าประสบความสำเร็จ อาจกล่าวได้ว่าหากใช้เกณฑ์ด้านการลงหลักปักฐานของระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านทางเมือง (Consolidation of Constitutional Democracy) และเสถียรภาพทางการเมืองภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านในการประเมินจะพบว่าในกรณีของแอฟริกาใต้ และโปแลนด์มีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่สำเร็จอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากระบอบการปกครองภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ประชาธิปไตยมีลักษณะที่สะท้อนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ชัดเจนโดยอาจสังเกตได้จากการที่ไม่เกิดความพยายามนำระบอบการปกครองก่อนการเปลี่ยนผ่านทางเมืองกลับมาเป็นระบอบการปกครองของรัฐ นอกจากนี้การดำเนินงานของสถาบันการเมืองยังสอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบัน

การเมือง (Separation of Power) ไม่เกิดสภาพที่สถาบันการเมืองใดสถาบันการเมืองเข้ามาใช้อำนาจล้นเกินขอบเขตอำนาจของสถาบันการเมืองอื่น

อย่างไรก็ตามในทางกลับกัน ในกรณีของยูเครน กลับปรากฏลักษณะของการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองที่ไม่สำเร็จลุล่วง เนื่องจากแม้จะดูเหมือนว่าระบอบการปกครองภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางเมืองมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย หากแต่การจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองของยูเครนกลับปรากฏลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง (Separation of Power) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Tribunal) ที่ตัดสินว่าการใช้อำนาจของอดีตนายกรัฐมนตรีของยูเครนในกรณีการลงนามในสัญญาระหว่างประเทศในปีคริสต์ศักราช 2009 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และตัดสินให้จำคุก การใช้อำนาจขององค์กรตุลาการทั้ง 2 ครั้งนี้ ถูกตั้งข้อสงสัยอย่างกว้างขวางว่าถูกแทรกแซงจากสถาบันการเมืองฝ่ายบริหาร ลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านทางเมืองของยูเครนมุ่งสถาปนาให้เป็นระบอบการปกครองหลัก ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการเอื้ออำนวยให้เกิดสภาวะการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตของสถาบันการเมือง (Abuse of Power) ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจากตัวอย่างข้างต้นก็แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งมีโอกาที่จะได้รับผลกระทบจากกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลที่เรียกว่าไม่สอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองเนื่องจากขาดการคุ้มครองความเป็นอิสระของการใช้อำนาจ

นอกจากนี้ในแง่ของเสถียรภาพทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางเมืองเองพบว่าขาดเสถียรภาพอย่างชัดเจนสังเกตได้จากภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยในปีคริสต์ศักราช 2004 ยูเครนเกิดภาวะความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงระหว่างผู้สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย และผู้สนับสนุนกลุ่มอำนาจที่เคยถือครองอำนาจ ก่อนการเปลี่ยนผ่านทางเมืองจนเกิดเป็นการชุมนุมประท้วงและการปะทะกันอย่างรุนแรง ในปีคริสต์ศักราช 2010 สภาพบริบทภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางเมืองที่แตกต่างจากกรณีของแอฟริกาใต้และโปแลนด์อย่างชัดเจนเช่นนี้ จึงสรุปได้ว่ากรณีการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยของยูเครนเข้าข่ายการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ไม่ประสบความสำเร็จ

### บริบทโดยภาพรวมก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยของทั้ง 3 กรณีศึกษา

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยทั้ง 3 กรณีศึกษาต่างอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองและการใช้อำนาจของ “กลุ่มอำนาจเดิม” ซึ่งพฤติกรรม และรูปแบบการใช้อำนาจของกลุ่มอำนาจเหล่านั้นส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการต่อสู้ต่อรองทางการเมืองในช่วงระยะการเปลี่ยนผ่าน และการก่อร่างรูปแบบของระบอบการปกครองและการจัดสรรอำนาจของสถาบันการเมืองภายหลังการเปลี่ยนผ่านที่สะท้อนออกมาอย่างเห็นได้ชัดเจนจากรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย

ในกรณีของแอฟริกาใต้นั้นสามารถสรุปลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่สำคัญในบริบทการเมืองก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนชาวแอฟริกาใต้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มคนผิวขาวที่มีเชื้อสายยุโรป และกลุ่มคนที่ไม่ใช่

ผิวขาวได้แก่ ชาวบันตู (ผู้สืบเชื้อสายชาวพื้นเมือง) และ กลุ่มชนผิวสีอื่นๆ

2. การจำกัดสิทธิในด้านการครอบครองที่ดิน และ สิทธิการเข้าถึงบริการสาธารณะด้านการศึกษา ผ่านการใช้มาตรการทางกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อสภาพบริบทด้านเศรษฐกิจและการเมืองของแอฟริกาใต้ โดยที่ชาวผิวขาวมีโอกาสเข้าถึง และครอบครองทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่สำคัญในยุคสมัยนั้น ได้แก่ ต้นทุนด้านที่ดิน และต้นทุนด้านเทคโนโลยี (ที่ได้รับจากการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ที่มีหลักสูตรทางการศึกษาที่ดีกว่า) มากกว่าชาวผิวสี ทั้งยังส่งผลให้ชาวผิวสีที่มีโอกาสทางการศึกษาต่ำกว่า ชาวผิวขาวมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า เนื่องจากขาดโอกาสในด้านการประกอบอาชีพ ทั้งหมดนี้ส่งผลให้ บริบททางเศรษฐกิจ และสังคมของแอฟริกาใต้อยู่ในรูปแบบที่ชาวผิวขาวซึ่งมีจำนวนน้อยกว่า เป็นผู้ถือครอง อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ (Minority Ruler) ในขณะที่ชาวแอฟริกันผิวสี ซึ่งมีจำนวนมากกว่ากลับเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจของชาวผิวขาว (Majority Ruled)

3. เนื่องจากนโยบายการแบ่งแยกสีผิว (Apartheid Policy) มีฐานคติที่เห็นได้ชัดเจนว่าไม่เคารพต่อหลักการ ยอมรับนับถืออย่างเท่าเทียมกันในฐานะมนุษย์ (Human Dignity) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักสำคัญ ที่เป็นตัวกำหนดการยอมรับนับถือ (Reputation) จาก รัฐอื่นๆ และจากองค์กรระหว่างประเทศที่สมาทาน หลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy) ด้วยเหตุนี้การที่รัฐบาล แอฟริกาใต้ในขณะนั้นดำเนินนโยบายซึ่งขัดแย้งกับ หลักการพื้นฐานด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนจึงส่งผลให้เกิดกระแสต่อต้านการดำเนิน

นโยบายของแอฟริกาใต้อีกนานาประเทศ โดยสังเกต ได้จากความพยายามส่งแรงกดดันผ่านการคว่ำบาตรทาง เศรษฐกิจ และการเงินการธนาคาร ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1960 ถึง ทศวรรษที่ 1990

4. การดำเนินนโยบายแบ่งแยกสีผิว (Apartheid Policy) ของรัฐบาลแอฟริกาใต้ในขณะนั้น (ทศวรรษที่ 1960) ภายใต้การนำโดยพรรค National Party (NP) นอกจากจะส่งผลกระทบในแง่ของการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรง ยังส่งผลให้เกิด ผลกระทบในทางลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างเห็นได้ชัดทั้งในแง่ของสถานะทางเศรษฐกิจ และ การศึกษา, สภาพของชุมชนที่ชุมชนและวิถีชีวิตดั้งเดิม ถูกทำลาย, การถูกสิทธิที่ทั้งสิทธิทางการเมือง และ สิทธิส่วนบุคคล เหตุปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดกระแส ต่อต้านในหมู่ประชาชนผิวสีจนปะทุเป็นความพยายาม ต่อโต้กลับทั้งรูปแบบของการใช้ความรุนแรง อาทิ การชุมนุมประท้วง, การทำลายทรัพย์สินของชาวผิวขาว และในรูปแบบของการไม่ใช้ความรุนแรง อาทิ การใช้ วิธีไม่ให้ความร่วมมือกับมาตรการทางกฎหมายและ มาตรการทางปกครอง, การนัดหยุดงาน (Strike) และ ที่น่าสนใจมากคือ “การร่วมกันสร้างสถาบันทางเลือก เพื่อทดแทนการไม่ได้รับบริการสาธารณะที่พึงได้จาก รัฐ”

สภาพความตึงเครียดข้างต้นในฐานะแรงกดดัน ภายในประเทศ ประกอบกับความตึงเครียดจากแรง กดดันระหว่างประเทศ ได้แก่ การผลักดันให้แอฟริกาใต้ ลาออกจากความเป็นสมาชิกเครือจักรภพในปีคริสต์ศักราช 1961, การคว่ำบาตรไม่ให้เข้าร่วมในกีฬาโอลิมปิก ปีคริสต์ศักราช 1964 ณ กรุงโตเกียว, ดำเนินการภายใต้ ความร่วมมือกับสหประชาชาติผลักดันการคว่ำบาตร ทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ปีคริสต์ศักราช 1962, ผลักดัน การคว่ำบาตรด้านการสนับสนุนทางวิชาการ (Academic boycott Campaign) ในปีคริสต์ศักราช 1965 เป็นต้น



นำมาสู่ความพยายามในการเจรจาต่อรองทางการเมืองระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองที่สนับสนุนผลประโยชน์ของชาวมิซวาเนาโดยพรรค National Party (NP) และกลุ่มพลังทางการเมืองที่สนับสนุนกระบวนการปฏิรูปและการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของชาวมิซวาเนา นำโดยกลุ่ม African National Congress (ANC) เพื่อกำหนดแนวทางการปรองดองระหว่างชาวมิซวาเนาและชาวมิซวาเนา โดยกระบวนการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการเริ่มตั้งแต่การเจรจาต่อรองเป็นการลับระหว่างผู้นำทางการเมืองชาวมิซวาเนาคือนาย Kobie Coetsee ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมในรัฐบาลภายใต้การนำของนาย P.W. Botha พรรค National Party กับนาย Nelson Mandela ในปีคริสต์ศักราช 1985 โดยผลของการเจรจาต่อรองคือการร่างหลักการเบื้องต้นของการร่างรัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองของแอฟริกาใต้ นำมาสู่การประนีประนอมอย่างเป็นทางการระหว่างชาวมิซวาเนาและชาวมิซวาเนา เป็นรากฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในปีคริสต์ศักราช 1994 และรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในปี 1997

ในกรณีของโปแลนด์เองก็ปรากฏลักษณะเช่นเดียวกับในกรณีของแอฟริกาใต้โดยกลุ่มอำนาจเก่าในกรณีของโปแลนด์คือรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากอิทธิพลของสหภาพโซเวียต นำโดยพรรค Polish Committee of National Liberation (Polska Komiter Wyzwolenia Narodowego หรือ PKWN) โดย PKWN ได้เข้าใช้อำนาจปกครองประเทศตั้งแต่ปีคริสต์ศักราช 1944 พรรค PKWN โดยมีความมุ่งหมายที่สำคัญคือการสถาปนาระบอบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมและสถาปนาระบอบการปกครองแบบ Social Democratic โดยในช่วงแรกนั้นรัฐบาลโปแลนด์ภายใต้การนำของ PKWN ได้นำเอาหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปีคริสต์ศักราช 1921 มาใช้เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และในภายหลังได้หยิบยกเอามาเป็น

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ประกาศใช้ในเดือนกรกฎาคม ปีคริสต์ศักราช 1952 (Brzezinski 2000) ซึ่งให้อำนาจกับสภา Sjem ที่ถูกครอบงำโดยพรรค PKWN จนเกิดสถานะเผด็จการโดยสภา หรือ Sjemocracy นอกจากนี้ยังปรากฏลักษณะการใช้อำนาจที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจนผ่านการปรับใช้อำนาจสถาบันการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันตุลาการสังเกตได้จากในช่วงระหว่างปี 1944 – 1949 ได้มีการถอดถอนผู้พิพากษาจำนวนมากกว่า 800 ราย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าเป็นผู้พิพากษาที่ไม่สามารถไว้วางใจได้ และแทนที่ด้วยผู้พิพากษาที่มีความเข้าใจและศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบ Social Democratic ซึ่งแทบทั้งหมดเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นสมาชิกของพรรค PKWN (Brzezinski, 2000. p.61)

ภายหลังการลดอิทธิพลลงอย่างมีนัยสำคัญของสหภาพโซเวียต ช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 จนถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ประกอบกับการขยายบทบาทของกลุ่มพลังทางการเมืองชื่อว่า Solidarity (Solidarnosc) ซึ่งในช่วงเวลานั้นนำโดยนาย Lech Walesa นำมาสู่การตระหนักร่วมกันในกลุ่มชนชั้นนำของโปแลนด์ว่าไม่อาจต้านทานกระแสการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้อีกต่อไปเนื่องจากก่อนการเข้าสู่อำนาจของ PKWN โปแลนด์เป็นประเทศที่มีพัฒนาการสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ทั้งหมดนี้นำมาสู่การเจรจาโต๊ะกลม Round Table Agreement ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1989 และดำเนินการอย่างต่อเนื่องยาวนานจนถึงวันที่ 5 เมษายน 1989 นำมาสู่การวางหลักพื้นฐานของการออกแบบระบบสถาบันการเมืองภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย

ในกรณีของยูเครนนั้นแตกต่างออกไปจากทั้งสองกรณีศึกษาก่อนหน้าอย่างชัดเจน เนื่องจากชุดของเหตุการณ์ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

สู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นเห็นได้ชัดถึงการที่กลุ่มอำนาจเก่าคือกลุ่มนิยมสหภาพโซเวียต หรือ Ukraine SSR ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยทั้งสหภาพโซเวียต และประชาชนชาวยูเครนตะวันออกที่พูดภาษารัสเซีย ยังคงถือครองอำนาจอยู่มากกว่ากึ่งหนึ่งภายหลังจากเปลี่ยนผ่านการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 ถึงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งผลักดันโดยกลุ่มยูเครนอิสระ หรือ The independent Ukraine ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการปกครองแบบ Social Democratic ภายใต้อิทธิพลของสหภาพโซเวียต และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวยูเครนตะวันตก ที่พูดภาษายูเครน

ภายหลังจากเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย สถานการณ์ทางการเมืองของยูเครนเห็นได้ชัดถึงการขาดเสถียรภาพ และการไม่ลงหลักปักฐานของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยดูได้จาก

1. การแย่งชิงอำนาจและการจัดการอำนาจที่ไม่ลงตัวระหว่างกลุ่มผู้นำของกลุ่มยูเครนอิสระด้วยกันเอง คือระหว่างนาย Viktor Yushchenko และ Yuliya Tymoshenko
2. พฤติการณ์ขององค์กรตุลาการคือตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Tribunal) ที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างน่ากังขา ทั้งในกรณีของการลบล้างผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐบาลที่นำโดยกลุ่มยูเครนในปี 2004 และในกรณีของการตัดสินลงโทษนาง Yuliya Tymoshenko ในข้อหาใช้อำนาจนอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Abuse of Power) ในการลงนามระหว่างประเทศในปี 2009
3. กลุ่มยูเครนนิยมโซเวียต ยังคงได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของประเทศ และยังได้รับอิทธิพลจากสหภาพโซเวียตภายหลังเริ่มฟื้นฟูบทบาทสู่เวทีโลกอีกครั้งในช่วงทศวรรษที่ 2000 จนกระทั่งกลุ่มยูเครนนิยมโซเวียตกลับขึ้นมาถือครองอำนาจอีกครั้ง

ในปี 2010 นำโดยนาย Yanukovych ซึ่งเป็นช่วงปีเดียวกับที่ตุลาการรัฐธรรมนูญ เริ่มใช้อำนาจตุลาการอย่างน่ากังขากับกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้าม (กลุ่มยูเครนอิสระ)

ปรากฏการณ์เหล่านี้นำมาสู่ความตึงเครียดทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งในช่วงปีคริสต์ศักราช 2013 – 2014 ที่เรียกว่าเหตุการณ์ Euromaiden (Ivan Katchanovski, 2014. p.4) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ฝ่ายยูเครนอิสระ และชาวยูเครนตะวันตกพยายามเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูประบอบสถาบันการเมือง และวางหลักการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์ทั้งหมดข้างต้นส่งผลให้สามารถสรุปได้ว่าการเปลี่ยนผ่านการเมืองของยูเครนในช่วงทศวรรษที่ 1990 สู่ระบอบประชาธิปไตยเห็นได้ชัดว่าเป็นกรณีศึกษาด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ไม่ประสบความสำเร็จ

**ผลการศึกษาวิจัย : ความแตกต่างด้านการกำหนดมาตรการในเชิงปฏิบัติด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน**

ในกรณีของแอฟริกาใต้และ โปแลนด์มีการกำหนดกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศยูเครน เนื่องจากปมปัญหาหลักของการเปลี่ยนผ่านการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยของทั้งสองกรณีศึกษาคือประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยผู้ถือครองอำนาจภายใต้ระบอบการปกครองเดิม

ในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ การปกครองภายใต้การนำของรัฐบาลชาวมิซวาที่นำโดยพรรค National Party (NP) ปรากฏการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจนผ่านกระบวนการด้านการออกกฎหมาย และการใช้มาตรการทางปกครอง ได้แก่ กฎหมายการจดทะเบียนประชากร คริสต์ศักราช 1950 (Population Legislation Act : 1950), กฎหมายกลุ่ม

พื้นที่ คริสต์ศักราช 1950 (Group Area Act : 1950) , กฎหมายการแบ่งแยกการให้บริการ คริสต์ศักราช 1953 (Separate Amenities Act : 1953), กฎหมาย การศึกษาบันตู คริสต์ศักราช 1953 (Bantu Education Act 1953) เป็นต้น (ณัชชาภัทร, 2558. น.181) ภายหลัง การเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้จึงได้ระบุมาตรการ ด้านการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างชัดเจน โดยได้กำหนดหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีเรียก ว่า Bill Of right

ในหมวดที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ (Chapter 2 : Bill of Right) โดยกินความตั้งแต่มาตราที่ 7 จนถึงมาตราที่ 39 โดยเนื้อหาที่สำคัญประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่

1. แนวคิดพื้นฐานเรื่องสิทธิ และเสรีภาพ ในมาตรา ที่ 7 ถึงมาตราที่ 10
2. รายการสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครอง ป้องกันตามรัฐธรรมนูญ ในมาตราที่ 11 ถึง มาตราที่ 35
3. แนวทางการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนทั้ง ในสภาวะปกติและสภาวะฉุกเฉิน ในมาตราที่ 36 และ 37
4. แนวทางพื้นฐานในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนในมาตราที่ 38 และ 39

ทั้งนี้ลักษณะอันโดดเด่นของแนวทางการคุ้มครอง ป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านข้อบัญญัติใน Bill of Right นั้นอาจสรุปได้ว่า

1. ในเนื้อหาส่วนที่ 1 (มาตราที่ 7 ถึง 10) และ ส่วนที่ 2 (มาตราที่ 11 ถึง 35) ได้ให้ความสำคัญกับ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ ประเด็นเรื่องสีผิว และกลุ่มชาติพรรณเนื่องจากเป็น ประเด็นที่สัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับสภาพความ

ไม่เป็นธรรมทางสังคมในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ ประชาธิปไตย โดยดูได้จากมาตราที่ 9 (3) และ (4) มาตรา 10 มาตราที่ 30 และ 31 เป็นต้น

2. ในส่วนที่ 2 (มาตราที่ 11 ถึง 35) กล่าวถึง รายการสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองป้องกันทั้งนี้ หากสังเกตให้ละเอียดจะพบว่ารายการสิทธิหลายชนิด เป็นสิทธิที่มีความสัมพันธ์กับสภาพความไม่เป็นธรรมทาง สังคมในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดย รายการสิทธิเหล่านั้นเช่น เสรีภาพด้านการย้ายถิ่นที่อยู่ และการตั้งถิ่นฐาน ในมาตราที่ 21 (เคยถูกลิดรอนจาก กฎหมายเขตที่อยู่อาศัย Group Area Act : 1950) สิทธิในทรัพย์สินและที่พักอาศัย มาตราที่ 25 และ 26 (เกี่ยวพันกับ Group Area Act : 1950) และสิทธิด้าน การศึกษาในมาตราที่ 29 (เคยถูกลิดรอนจากกฎหมาย การศึกษาบันตู Bantu Education Act 1953)

3. Bill of Right มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยแนวทาง พื้นฐานด้าน (ข้อจำกัด) การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน แลแนวทางการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน (ส่วนที่ 3 และ 4) ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในด้านการ แก้ไขปัญหาสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายหลัง การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย ควบคู่ไปกับ หมวดที่ 9 ของรัฐธรรมนูญ (Chapter 9 : State Institution Supporting Constitutional Democracy)

นอกจากในส่วนของ Bill of Right แล้ว รัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่สำคัญ ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้แก่ South African Human Right Commission, Commission for the Promotion and Protection of the Right of Cultural , Religious and Linguistic Communities, Commission for the Gender Equality โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เหล่านี้เอาไว้ในหมวดที่ 9 ของรัฐธรรมนูญ

ในกรณีของโปแลนด์ การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเริ่มจากการเสื่อมอิทธิพลของรัฐบาลที่มีแนวคิดการเมืองสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของ Polish Committee of National Liberation (Polska Komiter Wyzwolenia Narodowego หรือ PKWN) โดย PKWN ได้เข้าใช้อำนาจปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1944 ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลสหภาพโซเวียต ที่มีความมุ่งหมายสำคัญคือการพยายามสร้างการปกครองแบบ Social Democratic ในระหว่างการปกครองโดย PKWN ประชาชนชาวโปแลนด์ถูกรีดรอนสิทธิเสรีภาพผ่านการตีความกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่ได้รับอิทธิพลจากฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้การนำของ PKWN โดยตีความว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มสหภาพแรงงานเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่ขัดกับหลักการปกครองแบบ Social Democratic โดยปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนได้แก่การในช่วงระหว่างปี 1944 – 1949 ได้มีการถอดถอนผู้พิพากษาจำนวนมากกว่า 800 ราย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าเป็นผู้พิพากษาที่ไม่สามารถไว้วางใจได้ และแทนที่ด้วยผู้พิพากษาที่มีความเข้าใจและศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบ Social Democratic ซึ่งแทบทั้งหมดเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นสมาชิกของพรรค PKWN, จัดให้มีหน่วยงานที่มุ่งควบคุมการทำงานของฝ่ายตุลาการอย่างชัดเจนในสังกัดกระทรวงยุติธรรมคือ Department of Judicial Supervision, จัดตั้งหน่วยสืบราชการลับของรัฐสภา (Procuracy) ที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ แต่ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการป้องปรามภัยคุกคามต่อรัฐบาลและระบอบการปกครองแบบ Social Democratic (Mark Brzezinski, 2000. p.62)

ภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยที่นำโดยกลุ่มพลังทางการเมืองที่เรียกว่า

กลุ่ม Solidarity รัฐธรรมนูญของประเทศโปแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจนโดยในหมวดที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ ได้ระบุสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้โดยแยกออกเป็น 3 ส่วนคือ 1. สิทธิขั้นพื้นฐาน (มาตรา 38-56) 2. สิทธิทางการเมือง (57-63) และ 3. สิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม (มาตรา 64-76) โดยในหมวดเดียวกันนี้ยังได้กำหนดมาตรการการคุ้มครองและแนวทางการตีความเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจนในหัวข้อย่อย **“มาตรการเพื่อการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน”** (มาตราที่ 77-81) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญในหมวดที่ 9 ยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญด้านการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ได้แก่ Supreme Chamber of Control ที่มีหน้าที่สำคัญด้านการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐที่อาจกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน (มาตราที่ 203 และ 204), The Commissioner for Citizen’s Right มีหน้าที่สำคัญด้านการตรวจสอบการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 211 – 212)

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของยูเครนซึ่งไม่ปรากฏว่าพบปัญหาด้านการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยกลุ่มผู้ถือครองอำนาจภายใต้ระบอบการปกครองเก่าเป็นปัญหาหลักของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง จะพบว่ารัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของประเทศยูเครนมีลักษณะที่ไม่ได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมมากเทียบเท่ากับกรณีของแอฟริกาใต้ และโปแลนด์ โดยในกรณีของยูเครนนั้นมีเพียงการกำหนดหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นการทั่วไปในหมวดที่ 2 (มาตราที่ 21 – 59) หากแต่ไม่มีเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดหน่วยงาน หรือมอบหมายหน้าที่ให้กับสถาบันการเมืองที่มีอยู่เดิมในด้านการคุ้มครองป้องกัน

สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม เพียงแต่กล่าวอย่างกว้างๆ ในส่วนของหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

จากรายละเอียดข้างต้นจะสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยของทั้ง 3 กรณีศึกษามีรายละเอียดตัวบทด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งความแตกต่างข้างต้นเป็นผลมาจากตัวแปรด้านบริบทเหตุการณ์ของการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งปมปัญหาหลักที่มีความแตกต่างกัน

### ผลการศึกษาวิจัย : รูปแบบการจัดสรรอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญ

ผลการศึกษาพบว่า ในกรณีของแอฟริกาใต้รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ โดยมีรัฐบาลระดับมลรัฐ (Provincial Government) ดูแลกิจการในมลรัฐต่างๆ ทั้ง 9 มลรัฐ ในขณะที่รัฐบาลระดับสหพันธรัฐ (Federal Government) มีหน้าที่กำหนดนโยบายในระดับสหพันธรัฐ โดยที่แต่ละมลรัฐจะต้องส่งตัวแทนเข้ามาเป็นสมาชิกของสภามลรัฐ (The National Council of Provinces) ประเด็นที่สำคัญที่สุดของการจัดการปกครองรูปแบบนี้คือการการันตีบทบาทด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลระดับมลรัฐในพื้นที่มลรัฐที่ตนปกครอง และสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับสหพันธรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมลรัฐผ่านการอภิปรายในสภามลรัฐ (The National Council of Provinces) ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้มาตรา 76 นอกจากนี้ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการนโยบายสาธารณะด้านการเงินการคลังที่ไม่ใช่การกำหนดงบประมาณประเทศ (กฎหมายงบประมาณมาตรา 77) อาทิกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุน

ให้กับรัฐบาลมลรัฐ จะต้องดำเนินการผ่านการประชุมร่วมของสภามลรัฐ (The National Council of Provinces) ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญมาตรา 76 (4)

สาเหตุของการจัดสรรอำนาจทางการเมืองเช่นนี้มาจากข้อตกลงระหว่างกลุ่มผู้ถือครองอำนาจเดิมภายใต้ระบอบการปกครองเก่าคือ ชาวผิวขาว ภายใต้การนำของพรรค NP และกลุ่มพลังทางการเมืองที่เข้ามามีบทบาทผลักดันการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การนำของพรรค ANC ซึ่งเป็นกลุ่มชาวมิวสี (Robert & Daniel, 2013. p.4-5) ซึ่งระบอบการปกครองภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางเมืองจะต้องมีลักษณะสำคัญคือการันตีอำนาจการปกครองระดับสหพันธรัฐเอาไว้ในมือของผู้แทนประชาชนชาวมิวสีซึ่งเป็นเสียงส่วนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางด้านการกำหนดงบประมาณของประเทศ ในขณะที่ผู้แทนประชาชนชาวมิวขาวภายใต้การนำของพรรค NP สามารถส่งอำนาจบางส่วนเอาไว้ผ่านการปกครองรัฐบาลระดับมลรัฐบางมลรัฐที่เป็นเขตเศรษฐกิจที่สำคัญของชาวมิวขาว (ได้แก่ Northern Cape และ Western Cape) และการันตีบทบาทด้านนิติบัญญัติในรัฐบาลระดับสหพันธรัฐของตัวแทนชาวมิวขาวผ่านการอภิปรายในสภามลรัฐ (The National Council of Provinces) (Robert & Daniel, 2008. p.23)

ในกรณีของโปแลนด์ประเด็นที่สำคัญคือการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติที่นำโดยรัฐสภา Sjem และฝ่ายบริหารที่นำโดยประธานาธิบดี เนื่องจากปมปัญหาทางการเมืองที่โปแลนด์ประสบมาโดยตลอดตั้งในอดีตภายหลังจากได้รับเอกราชในปี 1918 จนถึงภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 คือ ปมปัญหาการจัดการจัดสรรอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งการปกครองประเทศภายใต้การนำของ PKWN ปรากฏว่ารัฐสภา Sjem ซึ่งมีแนวคิด

ทางการเมืองที่มุ่งสถาปนาระบบการปกครองแบบ Social Democratic ได้ลดทอนอำนาจของสถาบันประธานาธิบดีลงอย่างมาก และเพิ่มอำนาจของรัฐสภา และหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา เช่น หน่วยสืบราชการลับของรัฐสภา (Procuracy) ให้มีอำนาจมากขึ้น และใช้อำนาจล่งล้ำก้ำเกินของเขตไปยังปริมาณทอนอำนาจของฝ่ายตุลาการ ภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 รัฐธรรมนูญของประเทศโปแลนด์ (รัฐธรรมนูญคริสต์ศักราช 1994) จึงได้จัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองเสียใหม่โดยมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. จัดสรรอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ โดยลดทอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติบางส่วนลง เช่น อำนาจในการยุบสภาด้วยตนเอง, อำนาจในการถอดถอนรัฐมนตรี และประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง, อำนาจเพิ่มหรือลดงบประมาณรวมถึงขนาดของกองทัพ และนำอำนาจเหล่านี้จัดสรรให้กับสถาบันทางการเมืองอื่น คือฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

2. วางหลักการที่การันตีความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ผ่านตัวบทในรัฐธรรมนูญมาตรา 173 และ 178

3. ขยายขอบเขตอำนาจของสถาบันการเมืองฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นคือตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Tribunal) ให้มีอำนาจครอบคลุมสามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้ทั้งการทำงานของหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทั้งนี้การจะริเริ่มดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุลจะต้องเริ่มจากการส่งเรื่องโดยประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุลได้ (มาตรา 188 และมาตราที่ 190 – 191)

ในกรณีของยูเครนปมปัญหาที่สำคัญตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยคือการออกแบบระบบสถาบันการเมืองฝ่ายบริหารที่มีลักษณะผสมโดยมีทั้งประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญของยูเครนในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ของทั้งสองสถาบันเอาไว้อย่างคลุมเครือ ส่งผลให้ประธานาธิบดีในขณะนั้นคือนาย Kuchma ตีความขยายอำนาจของตนเองจนเกิดลักษณะการปกครองแบบเผด็จการโดยฝ่ายบริหาร ภายหลังเหตุการณ์การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่เรียกว่า การปฏิวัติสีส้ม (Orange Revolution) ในปี ค.ศ. 2004 ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญ (2004 Amendment) โดยรัฐบาลที่นำโดยประธานาธิบดี Viktor Yushchenko ได้ปรับลดอำนาจของประธานาธิบดีลงอย่าง และเพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้มากขึ้น (Gwendolyn 2016) สาเหตุที่สำคัญมาจากการได้รับชัยชนะในเหตุการณ์ Orange Revolution นาย Yushchenko ได้รับการสนับสนุนจากนาง Yuliya Tymoshenko อย่างมากเนื่องจากผู้นำทางการเมืองทั้ง 2 คนนี้ต่างเป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มเดียวกันคือประชาชนที่สนับสนุนให้ยูเครนพัฒนาความสัมพันธ์กับชาติยุโรป ในภายหลังกนาง Yuliya Tymoshenko ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนาย Yushchenko จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2004 รัฐธรรมนูญยูเครนจึงมีลักษณะที่มุ่งเพิ่มอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรี

โดยอำนาจสำคัญของประธานาธิบดีที่ถูกลดลงไปคืออำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี (มาตรา 106 (9) ), การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ อาทิ คณะกรรมการธนาคารแห่งชาติ คณะกรรมการการกระจายเสียงและโทรคมนาคม คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 106 (11 – 13) ) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 106 (22),

การระงับการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีผ่านการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 106 (15) )

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นนาย Yanukovych ซึ่งได้รับการหนุนหลังจากประชาชนที่สนับสนุนให้ยูเครนพัฒนาความสัมพันธ์กับรัสเซีย ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2010 กลับเกิดปรากฏการณ์ที่นายกรัฐมนตรียูเครนถูกตัดสินให้ได้รับโทษจำคุก โดยการตีความว่านาง Yuliya Tymoshenko ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดในการเซ็นสัญญาระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 2009 อย่างไรก็ตามข้อหาดังกล่าวยังเป็นที่ยกเถียงอย่างกว้างขวางว่าเป็นการกลั่นแกล้งนาง Tymoshenko ผ่านการใช้อำนาจของสถาบันตุลาการที่แม้จะได้รับการคุ้มครองตามหลักความเป็นอิสระจากรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏข้อสงสัยที่ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยังได้รับอิทธิพลจากฝ่ายบริหาร

จากรายละเอียดข้างต้นจะสังเกตเห็นว่ารัฐธรรมนูญภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยของทั้ง 3 กรณีศึกษามีรายละเอียดตัวบทด้านการจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งความแตกต่างข้างต้นเป็นผลมาจากตัวแปรด้านบริบทเหตุการณ์ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปมปัญหาหลักที่มีความแตกต่างกัน

## อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าชุดของตัวแปรเชิงบริบทของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองได้แก่ ตัวแสดงที่สำคัญ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และปมปัญหาหลักของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย ส่งผลกระทบบอย่างมีนัยสำคัญต่อลักษณะตัวบทของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยเห็นได้ชัดเจน

อย่างยิ่งในหมวดที่ว่าด้วย สิทธิเสรีภาพของประชาชน และหมวดที่ว่าด้วยการจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง

จากผลการศึกษาพบว่าสมมุติฐานทั้ง 3 ข้อที่ตั้งไว้เป็นจริง และสามารถยืนยันได้ว่าการมองสะท้อนซึ่งกันและกันระหว่างตัวแปรเชิงบริบทเหตุการณ์ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย และตัวบทของรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ด้วยเหตุนี้ ความมุ่งหมายของการศึกษาชิ้นนี้ที่มุ่งให้ผู้สนใจศึกษาปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยสามารถชี้เป้าตัวแปรที่มีความสำคัญผ่านตัวบทในรัฐธรรมนูญจึงถือว่าประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าลักษณะตัวบทของรัฐธรรมนูญของกลุ่มกรณีศึกษาที่ถือว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยประสบความสำเร็จได้แก่กรณีของแอฟริกาใต้และโปแลนด์มีความแตกต่างจากตัวบทของรัฐธรรมนูญของกรณีศึกษาที่ถือว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยไม่ประสบความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ว่าด้วยการจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง และการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางปฏิบัติ ซึ่งลักษณะความแตกต่างข้างต้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและการลงหลักปักฐานของระบอบประชาธิปไตยในสังคมการเมืองได้อย่างมีนัยสำคัญ การถอดบทเรียนจากผลการศึกษาในส่วนนี้จึงนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับนำมาปรับใช้ในกรณีของประเทศไทย

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาพบว่าตัวบทของรัฐธรรมนูญของทั้ง 3 กรณีศึกษามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับตัวแปรในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ตัวบทมีลักษณะที่สอดคล้องประสานสัมพันธ์กับการแก้ไขปมปัญหาขัดแย้งที่ผลักดันการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้จากการศึกษายังพบอีกว่าลักษณะตัวบทที่สอดคล้องประสานกับการแก้ไขปมปัญหาขัดแย้งที่ผลักดันการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยยังส่งผลกระทบต่อความยอมรับนับถือต่อระบอบการปกครองใหม่ภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่การสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1. นอกจากการให้ความสำคัญกับมิติในเชิงกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น การให้ความสำคัญกับการคัดเลือกองค์คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ, การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ หรือกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว การให้ความสำคัญกับการออกแบบตัวบทภายในรัฐธรรมนูญเองก็มีความสำคัญ โดยเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญควรจะต้องมี 2 องค์ประกอบหลัก คือ

1.) การการันตีการปรับใช้หลักการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นระบอบการปกครองหลักซึ่งจะต้องบรรจุหลักการสากลที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างครบถ้วน คือ หลักรัฐธรรมนูญเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจทั้งปวงของสถาบันการเมือง, การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ และหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง

2.) ตัวบทของรัฐธรรมนูญจะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องประสานกับการแก้ไขปมปัญหาหลักของสังคมการเมืองที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างเด่นชัด

2. การระบุว่าปมปัญหาใดที่เป็นปมปัญหาหลักของการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะนำมาพิจารณาในกระบวนการออกแบบตัวบทในรัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านทางเมืองนั้น จะสามารถทำได้อย่างชัดเจนและครบถ้วนทุกมิติก็ต่อเมื่อเกิดกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคมอย่างทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่สำคัญคือ หลักการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงในกระบวนการทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ในการระดมภาคส่วนต่างๆ เข้ามาในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญอย่างทั่วถึงตั้งแต่ขั้นตอนของการออกแบบพิจารณาตัวบทจึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสม และสามารถการันตีได้ว่าตัวบทในรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะที่สอดคล้องกับการแก้ไขปมปัญหาที่ผลักดันการเปลี่ยนผ่านทางเมือง และเป็นสิ่งที่พึงพอใจของทุกภาคส่วน แตกต่างจากการดึงภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการรับร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ การลงประชามติ ซึ่งแม้จะสามารถวัดได้ว่าตัวบทในรัฐธรรมนูญเป็นที่พึงพอใจ หรือไม่พึงพอใจของประชาชน แต่ไม่สามารถนำเอาความคิดเห็นของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาตัวบทในรายละเอียดได้

3. ในท้ายที่สุดแล้ว นิสิตตั้งข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่านทางเมืองมีลักษณะร่วมกันที่สำคัญคือต่างสะท้อนความพยายามในการจัดสรรขอบเขตอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองซึ่งเป็นปมปัญหาของการเปลี่ยนผ่านทางเมืองในทุกกรณี ด้วยเหตุนี้การออกแบบตัวบทในรัฐธรรมนูญให้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยสามารถทำได้ผลควรจะต้องให้ความสำคัญกับมิติด้านการออกแบบการจัดสรรขอบเขตอำนาจ และกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างสถาบันการเมือง โดยมีหลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ

1.) มีตัวบทที่ชัดเจนไม่มีความขัดแย้งกันเองภายในตัวบท ไม่มีลักษณะคลุมเครือ และ



ไม่ก่อให้เกิดสภาพที่ระบบสถาบันการเมือง  
ไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ

- 2.) การจัดสรรอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง  
และการออกแบบระบบถ่วงดุลอำนาจ  
สอดคล้องกับการแก้ไขปมปัญหาหลักของ  
การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบ  
ประชาธิปไตย เอื้ออำนวยต่อการวาง  
มาตรการเชิงรายละเอียดผ่านการปรับใช้  
กฎหมายลูก เช่น พระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญ หรือ พระราชบัญญัติ
- 3.) สอดคล้องกับหลักสากลของระบอบการ  
ปกครองที่รัฐธรรมนูญในระยะเปลี่ยนผ่าน  
ทางการเมืองได้ยึดถือว่าเป็นระบอบการ  
ปกครองหลัก ในที่นี้คือระบอบการปกครอง  
แบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดย  
หลักสากลของระบอบการปกครองระบอบนี้  
ต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญอย่างน้อย

1 หลักการ คือหลักการถ่วงดุลอำนาจโดยไม่  
ก้าวล่วงขอบข่ายการใช้อำนาจของสถาบัน  
การเมืองอื่น

หากการยกร่างรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตาม  
ข้อเสนอทั้ง 3 ประการ ผู้เขียนคาดว่านอกจาก  
รัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นจะมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์  
ต่อการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตย  
ในเชิงรูปแบบแล้ว ยังมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์  
ในเชิงเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีเนื้อหา  
สาระที่เอื้ออำนวยต่อการผลักดันการเปลี่ยนผ่านทาง  
การเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยผ่านมาตรการในทาง  
ปฏิบัติ ที่สำคัญที่สุดคือเป็นที่พึงพอใจและสามารถตอบ  
สนองต่อความคาดหวังของภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนร่วม  
ในกระบวนการผลักดันการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง  
ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการการลงหลัก  
ปักฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในบริบท  
การเมืองไทย

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. (2558). แนวทางการสร้างความปรองดองจากสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ : บทเรียนสู่ประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 13 (30), 177-201.

### ภาษาอังกฤษ

Dankwart Rustow. (1970). **Transitions to democracy : Toward a dynamic model in Comparative Politic** 2(3) 1970

Ingrid Nifosi. (2005). **A New Conceptual Framework for Political Transition : a Case study on Rawanda: l’afrique des grands lacs.** Annuaire 2004-2005.

Karl Lynn. (1990). **Dilemmas of democratization in Latin America in Comparative Politic** 23(1) 1990

Mark Brzezinski. (2000). **The Struggle for Constitutionalism in Poland: St.Martin’s press, inc.** Newyork: 175 Fifth Avenue.

Robert P Inman. (2013). **Understanding the Democratic Transition in South Africa: Oxford University press.** Oxford : Great Clarendon Street.

Robert P Inman & Daniel L Rubinfeld. (2008). **Federal Institutions and the Democratic transition : learning from south Africa: National bureau of economic research.** Cambridge : 1050 Massachusetts Avenue.

Samuel P. Huntington. (1991). **The third wave : Democratization in the late twentieth century: University of Oakland press.** London.

## รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ของประเทศฝรั่งเศสและความท้าทายต่อประเทศไทย<sup>1</sup>

### Constitution and Protection of Fundamental Environmental Rights in France : Challenges for Thailand

วรรณภา ตีระสังขะ<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความนี้ มาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการ คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : ความท้าทายต่อประเทศไทย” เสนอต่อ ศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อตอบคำถามวิจัยที่สำคัญว่า ทำอย่างไรให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะของชาติสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยมีวิธีการศึกษาผ่านองค์ความรู้พื้นฐานที่สำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ รวมถึงในประเทศไทยว่ามีสิทธิในด้านใดบ้าง มีพื้นฐานแนวความคิด ขอบเขตอย่างไร เพื่อให้การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการปรับใช้กับองค์กรต่างๆ รวมถึงการพิจารณาวิถิจนัยคดีของศาลที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้สิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อเสนอ ดังนี้ (1) การกำหนดให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในด้านสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางมากขึ้น เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และสนับสนุนการรับรู้ สร้างความตระหนักถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในสังคมภาครัฐจึงควรนำหลักการกระบวนการทางสังคมมาใช้ (2) การจัดทำประมวลกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการใช้บังคับกฎหมาย

<sup>1</sup> บทความนี้มาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” เสนอต่อ ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) สร้างการบังคับใช้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นได้จริง โดยอาศัยการผ่านการผลักดันให้นโยบายของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (4) สร้างกระบวนการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็งผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรม และศาล

**คำสำคัญ:** รัฐธรรมนูญ, สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม, ฝรั่งเศส, ไทย

## Abstract

This article acquired from a research project titled “**Constitution and Protection of Fundamental Environmental Rights in France : Challenges of Thailand**”. The project presented to “Direk Chaina” research Center, the faculty of Political Science, Thammasart University. It addresses questions on how to make fundamental environmental rights concrete reality in Thailand and how to manage its natural resources, which is its public national treasure, to maximize utility with sustainability. It approaches such questions through foundational knowledge relevant to fundamental environmental rights which are written in other countries’ as well as in Thailand’s constitution : what aspects are included, what are conceptual principles and scopes of such rights? The approach is employed to assure concrete reality of people’s fundamental rights and liberty as well as to provide applicable insights for any agencies including for court trials in related cases. Using qualitative methods and in-depth interview with persons related to the issues on environmental rights, it argues for (1) broader and more concrete provision of environmental rights in the constitution along with support for better awareness and acknowledgement of environmental rights in the society, that is, the governmental sector should employ a principle of social process, (2) making a law code on natural resources and environment to integrate legal enforcement of related agencies, (3) bringing about realistic enforcement of fundamental environmental rights through policies of government and related agencies, (4) establish a process for strong assurance of environmental rights through checking operated by courts and judicial process.

**Keywords:** Constitution, Fundamental Environmental Rights, France, Thailand

“สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Human Right to Healthy Environment)  
ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ปลอดภัย  
เพื่อคุณภาพของการดำรงชีวิต การมีสุขภาพที่ดี และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป”

## บทนำ

### 1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมีขึ้นเพื่อเป็นการรับรองการใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนผ่านองค์กรต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งหน้าที่ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญอีกประการ คือ การบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้นๆ เพื่อให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อป้องกันมิให้มีองค์กรใดหรือบุคคลใดสามารถล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดนี้ได้ สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกสิทธิหนึ่งที่มีความสำคัญและถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติเทียบเท่ากับสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ สำหรับในหลายๆ ประเทศก็ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการรับรองไว้ในหลากหลายสิทธิ ตัวอย่างเช่น

สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (Droit de l'homme à un environnement sain ; Human right to a healthy environment) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Droit de participation ; Right to participate) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (Droit d'information ; Right to information) สิทธิในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Droit au développement durable ; Right to sustainable development)

ในประเทศไทยเอง ก็ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หรือการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐทั้งหลายก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนหรือสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน หรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน รวมถึงสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิดังกล่าวตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้ประกาศใช้เมื่อเมษายน พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย

จะเห็นได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและประเทศไทย ต่างก็ได้มีการรับรองไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับและได้รับการประกันตามรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ จึงมีการตีความคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผู้คุ้มครองมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ

## 2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงการกำหนดสิทธิและหลักการพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้ภายใต้กฎกติกาสากลที่ถือเป็นมาตรฐานในการกำหนดสิทธิที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศ รวมถึงตลอดถึงเพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส) และเพื่อศึกษาเปรียบเทียบการรับรองและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในคำวินิจฉัยของศาลในประเทศไทย

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

โครงการวิจัยนี้ เป็นการศึกษาในขอบเขตเรื่องหลักการและสิทธิพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ภายใต้กฎกติกาสากลที่ถือเป็นมาตรฐานในการกำหนดสิทธิที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศ คือ Stockholm Declaration 1972, Rio Declaration 1992, Aarhus Convention 1998 และ Johannesburg Declaration on Sustainable Development 2002 รวมถึงศึกษาภายในขอบเขตเปรียบเทียบถึงแนวคิดและขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐาน

ด้านสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และศึกษาภายใต้ขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติตามที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (การนำไปปรับใช้) โดยศึกษาจากคำพิพากษาบรรทัดฐาน และในคำวินิจฉัยขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการในประเทศฝรั่งเศส (คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ) และประเทศไทย (ศาลรัฐธรรมนูญ)

## 4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

โครงการวิจัย “รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงองค์ความรู้ที่สำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ รวมถึงในประเทศไทยว่ามีสิทธิในด้านใดบ้าง มีพื้นฐานแนวความคิด ขอบเขตอย่างไร เพื่อให้การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้ อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการปรับใช้กับองค์กรต่างๆ รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมวิธี (Combine method) คือ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษารวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ตั๋วบทกฎหมาย กฎ คำสั่ง แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เกี่ยวกับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth - interview) จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้สิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมจาก กลุ่มประชาชน องค์กรภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

## 5. ผลการวิจัย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการรับรองการใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนผ่านองค์กรต่างๆ ที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งหน้าที่ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญประการหนึ่งคือ การบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้นๆ เพื่อให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อป้องกันมิให้มีองค์กรใดหรือบุคคลใดสามารถล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดนี้ได้ สำหรับ “สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกสิทธิหนึ่งที่มีความสำคัญและถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติเทียบเท่ากับสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ” ในหลายๆ ประเทศก็ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง

สิทธิเสรีภาพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ประเทศ ได้รับแนวคิดมาจากกฎหมายและหลักการระหว่างประเทศ และในหลายๆ ประเทศ ก็ได้มีการนำแนวคิดในเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในหลายระดับ

### ก. สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม อะไร? อย่างไร?

อะไร?... สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (Droit de l’homme à un environnement sain ; Human right to a healthy environment)

สิทธิดังกล่าวนี้ หมายถึงสิทธิที่ประชาชนจะต้องมีคุณภาพชีวิตในด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี (ทั้งคุณภาพชีวิตในที่อยู่อาศัย คุณภาพชีวิตในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่ดีไม่ว่าจะเป็น

น้ำหรืออากาศ) โดยสิทธิดังกล่าวในการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) เองก็ ยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มีฐานะเทียบเท่ากับเสรีภาพในการเดินทางหรือสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ (หลักกรรมสิทธิ์) อีกทั้งสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดียังเป็นสิทธิส่วนบุคคลหรือเป็นสิทธิส่วนรวมของกลุ่มบุคคลก็ได้ สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีดังกล่าวนี้ ยังเป็นสิทธิที่ทุกคนสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างโต้แย้งได้ในทุกกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม

ในทางระหว่างประเทศ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปก็ได้ประกาศยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนในการสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้เป็นสิทธิที่เกาะเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ด้วยอะไร?... แนวความคิดในเรื่องสมบัติของสาธารณะ (La notion de patrimoine commun)

แนวความคิดนี้มิได้มีการให้คำนิยามที่แน่นอนไว้ในบทบัญญัติกฎหมายใด แต่มีการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศหลายสาขา เช่น ในกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ หรือ กฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ภาษาต่างๆ ที่มีอยู่ที่ถือว่าภาษาเป็นสมบัติสาธารณะร่วมกัน เป็นต้น

ในกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสเอง ก็มีการกล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าวด้วยเช่นกันไว้ในประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา L.110 (Code de l’urbanisme, 2018 article L.110) ซึ่งกำหนดไว้ว่า “อาณาเขตของประเทศฝรั่งเศสเป็นสมบัติร่วมกันของชาติ” และในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l’environnement) เช่นเดียวกันก็ได้มีการกล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าว เช่น ในเรื่องของพื้นที่ทางธรรมชาติหรือในเรื่องของคุณภาพของอากาศ ของน้ำ ซึ่งต่างก็ถือเป็นสมบัติร่วมกันของสาธารณะ

**อย่างไร?... สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Droit de participation ; Right to participate)**

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเปิดหรือสร้างกระบวนการเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นในการทำแผนการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ หรือการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างๆ ของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมถึงรับมือและการป้องกันภัยพิบัติสามารถนำแนวความคิดและประสบการณ์จากประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน สามารถแบ่งปันข้อมูล ร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนได้

**อย่างไร?... สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (Droit d'information ; Right to information)**

สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เป็นสิทธิสำคัญที่ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้หากไม่มีการนำสิทธิในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกัน เพราะการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเพียงพอต่อการร่วมเสนอความคิดเห็นต่อไป และสามารถทำให้การออกนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่เป็นสมบัติร่วมกันของชาติมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

**อย่างไร?... สิทธิในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Droit au développement durable ; Right to sustainable development)**

สิทธินี้ได้รับการอธิบายอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานของคณะกรรมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโลกในการทำงานของสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1987 ว่าเป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบันโดยปราศจากการทำให้เกิดความเสื่อมสภาพหรือผลกระทบต่อคนในรุ่นต่อไป การพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ถูกนำมากล่าวถึงอย่างกว้างขวางและอ้างอิงถึงในหลักการต่างๆ ที่อยู่ในการประชุมนานาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมที่สต็อกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 และในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ตลอดจนในการประชุมของสหประชาชาติในเรื่องที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่โจฮันเนสเบิร์ก ในปี ค.ศ. 2002 โดยเป็นการนำเสนอความคิดที่ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสมและอย่างจำกัดโดยคำนึงถึงคนรุ่นต่อไป สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ เป็นการใช้สิทธิของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐทำการปกป้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของชาติตามความสมดุลและเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งสิทธิดังกล่าวก็ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันด้วย

**อย่างไร?... สิทธิในทางศาลหรือกระบวนการยุติธรรม (L'accès de la justice)**

สิทธิในทางศาลหรือสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการทางศาลของคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นสิทธิที่มีกฎหมายรับรองทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง สิทธิในทางศาลนั้นเป็นสิทธิที่ผู้มีส่วนได้เสียในความเสียหายหรือความผิดที่เกิดขึ้นจากผลของกฎหมาย หรือจากการกระทำทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการจัดทำโครงการของรัฐจะดำเนินการฟ้องร้องต่อรัฐได้ โดยฝ่ายปกครองจำต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดหรือประมาทเลินเล่อที่เกิดขึ้นจากการบกพร่องหรือละเลย



ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน

## ข. การรับรองสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ

ในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยถือว่าการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติ ซึ่งหลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมนั้นนอกจากจะเป็นหลักการที่มอบสิทธิให้มหาชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติแล้วยังก่อให้เกิด “หน้าที่” ต่อรัฐนั้นๆ ในการที่จะจัดทำกฎหมายภายในประเทศเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนด้วย

หลักการว่าด้วยการรับรองสิทธิและการจัดการในด้านสิ่งแวดล้อมมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับ ดังนี้

### ปฏิญญา Stockholm 1972<sup>3</sup> (La Déclaration de Stockholm)

ปฏิญญา Stockholm นี้ นับว่าเป็นปฏิญญาฉบับแรกๆ ที่กำหนดเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศในการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และเป็นจุดเริ่มต้นในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งส่งผลต่อกฎหมายภายใน

ของประเทศที่ร่วมลงนามในปฏิญญาดังกล่าวต่อการแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมและนำเอาหลักการปฏิบัติต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในประเทศของตน

ปฏิญญาดังกล่าวได้รับการลงนามสัตยาบันเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1972 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ที่วางกรอบกว้างๆ ของหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยระบุว่าหลักการข้อที่ 1 ว่า “*มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาค และมีภาวะความเป็นอยู่ที่พอเพียงในชีวิต ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ ที่ยินยอมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจและดี และมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะมีความรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับมนุษย์ในยุคปัจจุบันและในอนาคต ในการนี้จะต้องจัดนโยบายส่งเสริมหรือทำให้มีอยู่เป็นเวลายาวนานในเรื่อง การแบ่งแยกผิว การเลือกปฏิบัติ อาณานิคม และรูปแบบอื่นๆ ของการกดขี่และการครอบงำของต่างชาติ*” ปฏิญญาดังกล่าวยังให้ความสำคัญในเรื่องการให้ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้ “*สิทธิในสิ่งแวดล้อม*”<sup>4</sup> กลายมาเป็นสิทธิที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในทางปฏิบัติหลักในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมหรือการให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนี้ ได้รับการบัญญัติไว้ในหลักการที่ 19 ของปฏิญญาดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนในการให้ข้อมูลหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ส่วนในภาคปฏิบัติที่รัฐต้องจัดทำหลังจากลงนามเป็นภาคีแล้วก็คือ รัฐต่างๆ ต้องให้การสนับสนุนหลักการ

<sup>3</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ [HTTP://WWW.UN-DOCUMENTS.NET/ACONF48-14R1.PDF](http://www.un-documents.net/ACONF48-14R1.PDF)

<sup>4</sup> PRINCIPLE 1 : “MAN HAS THE FUNDAMENTAL RIGHT TO FREEDOM, EQUALITY AND ADEQUATE CONDITIONS OF LIFE, IN AN ENVIRONMENT OF A QUALITY THAT PERMITS A LIFE OF DIGNITY AND WELL-BEING, AND HE BEARS A SOLEMN RESPONSIBILITY TO PROTECT AND IMPROVE THE ENVIRONMENT FOR PRESENT AND FUTURE GENERATIONS. IN THIS RESPECT, POLICIES PROMOTING OR PERPETUATING APARTHEID, RACIAL SEGREGATION, DISCRIMINATION, COLONIAL AND OTHER FORMS OF OPPRESSION AND FOREIGN DOMINATION STAND CONDEMNED AND MUST BE ELIMINATED.”

มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และต้องมีการจัดหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวภายในประเทศของตน

### ปฏิญญา Rio 1992<sup>5</sup> (La Déclaration de Rio)

พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในช่วงที่ผ่านมาได้มีการคำนึงและให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ปฏิญญา Rio ก็เป็นผลผลิตจากการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกัน ปฏิญญา Rio เกิดขึ้นจากการเข้าร่วมประชุมในระดับประเทศของ 178 ประเทศตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศต่างๆ ปฏิญญาดังกล่าวนี้อาศัยการบัญญัติถึงหลักการหลายๆ หลักการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยมีทั้งสิ้น 27 หลักการด้วยกัน ซึ่งหลักการที่บัญญัติไว้เหล่านี้ปัจจุบันเป็นที่รู้จักและถูกอ้างอิงถึง เช่น หลักในเรื่องการป้องกันล่วงหน้า (Le principe de précaution) หลักในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Le développement durable) หลักในเรื่องการศึกษาผลกระทบ (L'Etude d'impact) และหลักในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Les principes d'information et de participation des citoyens) ซึ่งหลักการทั้งหมดของปฏิญญาดังกล่าวนี้อาจแบ่งได้เป็น 3 หมวดใหญ่ๆ คือ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (L'accès aux informations) การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (La participation du public à l'élaboration des décisions

susceptibles d'affecter l'environnement) และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (L'accès aux voies de recours)

ตัวอย่างในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น หลักการที่ 10 ของปฏิญญา Rio ได้ยืนยันหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมไว้ว่า **“วิธีการที่ดีที่สุดสำหรับปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อม คือ การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของทุกคนในแต่ละระดับที่เหมาะสม ในระดับชาติบุคคลแต่ละคนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมรวมถึงข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง และบุคคลแต่ละคนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐได้ รัฐจำเป็นต้องให้การสนับสนุนให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยการให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อประชาชน”<sup>6</sup>**

หลักการในเรื่องที่เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมตลอดจนถึงหลักการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้นก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคี (รวมถึงประเทศฝรั่งเศส) ในการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงระบบกฎหมายภายในประเทศให้คำนึงถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น โดยเป็นไปในรูปแบบของการให้ความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการเอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อไป

<sup>5</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ [HTTP://WWW.UNESCO.ORG/EDUCATION/PDF/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/rio_e.pdf)

<sup>6</sup> « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-c ».

## อนุสัญญา Aarhus 1998<sup>7</sup> (La Convention d'Aarhus)

อนุสัญญา Aarhus เกิดขึ้นจากการประชุมและความร่วมมือของประเทศในกลุ่มยุโรป โดยเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับยุโรปของสหประชาชาติ (La commission économique pour l'Europe des Nations Unies) ได้จัดให้มีการประชุมและจัดทำร่างอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้นต่อมาในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรปที่เมือง Aarhus ประเทศเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ประเทศในยุโรปและเอเชียกลางจำนวน 35 ประเทศก็ได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญานี้

ในอารัมภบทของอนุสัญญาดังกล่าวนี้ ให้การยืนยันถึงความจำเป็นในการป้องกันคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการประกันถึงการพัฒนาระบบสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนและเหมาะสม โดยเชื่อมโยงถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมกับระดับของสิทธิมนุษยชน และบ่งบอกถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่รับรู้ว่าคุณคนมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่เหมาะสมต่อสุขภาพและความเป็นอยู่และเป็นหน้าที่ของปัจเจกบุคคลและคณะบุคคลที่จะต้องป้องกันและแก้ไขสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์แก่ชนในปัจจุบันและในอนาคตต่อไป

อนุสัญญา Aarhus เช่นเดียวกับปฏิญญา Rio ที่ยืนยันหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ดี (Le droit de l'homme à l'environnement) โดยเป็นการกำหนดให้รัฐต้องจัดหาหรือดูแลให้ประชาชนอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมและอนามัยที่ดี และกำหนดให้ประชาชนแต่ละคนรวม

ตลอดจนถึงการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ จำต้องมีหน้าที่ปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของตน อีกทั้งรัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและได้รับประกันสิทธิทางศาลด้วย

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนี้ ในอนุสัญญา Aarhus ได้กำหนดถึงขอบเขตของการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในสามเรื่องใหญ่ๆ ด้วยกัน ในเรื่องแรกคือ เรื่องการออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมโดยเฉพาะ (ตามมาตรา 6 ของอนุสัญญา) โดยได้ถูกกำหนดไว้ในดัชนีแนบท้ายอนุสัญญาไว้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่อนุสัญญากำหนดให้ต้องอยู่ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพลังงาน เช่น การตั้งโรงงานผลิตนิวเคลียร์ เป็นต้น) และในกรณีที่เป็นการเลือก คือ รัฐสามารถกำหนดเองได้ว่าเรื่องนั้นๆ จะให้อยู่ภายใต้การเข้าไปมีส่วนร่วมตามอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่ ในเรื่องที่ 2 นี้ เป็นกรณีของการเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในแผนงานหรือนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (ตามมาตรา 7 ของอนุสัญญา Aarhus) โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนงานหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักเงื่อนไขในเรื่องความเหมาะสมและความโปร่งใสในการทำงาน ส่วนกรณีที่ 3 เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (ตามมาตรา 8 ของอนุสัญญา Aarhus)

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญา Aarhus ฉบับนี้ระบุถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการเป็น **“รูปธรรม”** ในหลายกรณี อีกทั้งยังระบุในบริบทของความเป็น

<sup>7</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

ประชาธิปไตย ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการตอบสนองของประชาชน ทั้งนี้ ได้มุ่งเน้นถึงสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน อันเป็นการยืนยันในสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้อย่างชัดเจน อนุสัญญา Aarhus ฉบับนี้จึงมีผลให้ประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีต้องปรับปรุง แก้ไข หรือตราบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกันต่อไป

### ปฏิญญา Johannesburg (Johannesburg Declaration on Sustainable Development)<sup>8</sup>

ในปี ค.ศ. 2002 องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development : WSSD) หรือการประชุม Rio+10 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งประเทศสมาชิกจำนวน 180 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยได้ลงนามรับรองปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์ก และแผนปฏิบัติการโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Declaration and Johannesburg Plan on Implementation) เพื่อทบทวนความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนของแต่ละประเทศ โดยได้เน้นให้นานาประเทศนำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และมุ่งเป้าหมายไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน การรักษาระดับการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยการประชุมนี้ได้มีการรับรองปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Declaration) และแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Plan of Implication - JPOI) ซึ่งเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ 21 และข้อตกลงอื่นๆ โดยอาศัย

หลักการการพัฒนาอย่างมีบูรณาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และหลักการความรับผิดชอบร่วมกัน โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมและดำเนินการ คือ เข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน และจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (National Council for Sustainable Development) ตามแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

แผนปฏิบัติการ 21 แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน (Agenda 21 : Program of Action for Sustainable Development) เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากจำนวนประชากร ปริมาณการบริโภค เทคโนโลยีที่ฟุ่มเฟือยและไร้ประสิทธิภาพ ทำให้ความสมดุลระหว่างการบริโภคและสมรรถนะของโลกต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของดิน อากาศ และน้ำ อนุรักษ์ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ ต่อสู้กับความยากจน จัดการกับการศึกษา สาธารณสุข และสนับสนุนบทบาทของกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่ทำให้ประชาชนผู้ยากไร้สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศที่ร่ำรวยช่วยเหลือประเทศที่ยากจนทางการเงินทางเทคโนโลยี ทางข่าวสารข้อมูลและทางสมรรถนะในการวางแผนและการดำเนินงาน และทุกประเทศต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในระดับโลก Agenda 21 ได้คำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนใน 4 มิติ คือ มิติทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Dimensions) มิติในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากร (Conservation and Management of Resources) มิติต่อการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มต่างๆ ที่สำคัญ (Strengthening the Role of Major Groups) และมิติวิธีการในการดำเนินงาน (Means of implementation) โดยสามารถประมวลแนวทางที่สำคัญได้ ดังต่อไปนี้

<sup>8</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

- การพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องผสมผสานและควบคู่ไปกับการพัฒนาและความห่วงใยในสิ่งแวดล้อม โดยการเพิ่มรายได้และจัดหางานให้ประชาชนนั้นควรกระทำไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อม
- การใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์ การปล่อยของเสียและมลพิษต่างๆ เป็นสาเหตุที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมไม่ยั่งยืน ซึ่งไม่อาจปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปได้อีก เพราะเป็นการทำลายสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตในโลก
- จะต้องมีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์และเกิดผลกระทบต่อประชากรรุ่นลูกหลานในอนาคต
- มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจนก็มีสิทธิเท่าเทียมกันในอันที่จะดำรงชีวิตความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้ดื่มน้ำที่สะอาด หายใจในอากาศที่บริสุทธิ์ และสามารถที่จะควบคุมการใช้ทรัพยากรของตนเองได้

นอกจากนี้ แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นหลักทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญก็ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับ เช่น

### พิธีสารเกียวโต (Kyoto protocol)<sup>9</sup>

พิธีสารเกียวโตเป็นพิธีสารภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อเป็น

กรอบการอนุวัติของประเทศภาคี ภายใต้หลักการของอนุสัญญาฯ พิธีสารเกียวโตตั้งชื่อขึ้นตามสถานที่ในการเจรจาที่เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 ประกอบไปด้วย 28 มาตรา

พิธีสารเกียวโตเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legal binding) ซึ่งกำหนดพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศภาคีในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 โดยปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และมีการกำหนดชนิดก๊าซเรือนกระจกที่อยู่ภายใต้พิธีสารฯ 6 ชนิดคือ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) มีเทน (CH4) ไนตรัสออกไซด์ (N2O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PCFs) และซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF6) โดยการลดก๊าซเหล่านี้ให้คิดเทียบเป็นปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

### ค. การรับรองสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลากหลายด้านมากประเทศหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากปฏิญญามนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้และมีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) อีกทั้งการเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะ

<sup>9</sup> เรียบเรียงจาก “ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม”, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, หน้า 11. สามารถอ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

ในเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมและหลักการพื้นฐานที่สำคัญๆ ในการดูแลรักษาและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากในส่วนของรัฐก็ได้มีการรวบรวมจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบและเพื่อสะดวกในการศึกษาอ้างอิง นอกจากนี้แล้ว ในระดับรัฐธรรมนูญก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 โดยได้มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและทำการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศในรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของ “กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม” (La charte de l’environnement) เพื่อนำความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ก็ได้มีการยอมรับหลักในเรื่องสิทธิมนุษยชนในด้านสิ่งแวดล้อมให้มีค่าเทียบเท่ากับสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ในระดับรัฐธรรมนูญ และยกระดับหลักการขั้นพื้นฐานของสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังได้ทำการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่อยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยบัญญัติให้ประชาชนชาวฝรั่งเศสยึดมั่นในสิทธิและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และได้นำเอากฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาบัญญัติแนบท้ายไว้ในภาคผนวกของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยในกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลในการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากการตื่นตัวหรือตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อมของภาครัฐแล้ว ในส่วนของภาคประชาชน การตื่นตัวหรือคำนึงถึงสิทธิพื้นฐาน

ในเรื่องสิ่งแวดล้อมก็มีการแสดงออกในหลายๆ ด้าน ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การแสดงความคิดเห็นทั้งในรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดหรือในการที่จะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสมาคมหรือการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ เพื่อแสดงออกถึงสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ นอกจากนี้ในการใช้สิทธิทางศาลโดยประชาชนตลอดจนถึงสมาคมทางด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ก็เข้าไปมีส่วนในการเรียกร้องความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เห็นได้จากในแต่ละปีมีการฟ้องร้องผู้ที่ทำผิดกฎหมายหรือละเมิดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งศาลของประเทศฝรั่งเศสเองก็เปิดกว้างในการรับคำฟ้องของผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายอีกด้วย ตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวและความตระหนักถึงสิทธิในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่อการใช้และการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

จึงถือได้ว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งในบรรดาหลายประเทศที่ตระหนักและให้ความสำคัญถึงสิทธิมนุษยชนทางด้านสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารหรือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 มีเนื้อหาที่บัญญัติถึงหลักสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้<sup>10</sup>

“ประชาชนชาวฝรั่งเศส พิจารณาแล้วว่าทรัพยากรและความสมดุลทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่ให้ความเป็นมนุษย์ชาติเกิดขึ้น ;

<sup>10</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, วิทยุชน, หน้า 163-167

อนาคตและการดำรงอยู่ของมนุษยชาติไม่อาจแยกออกจากสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติของมนุษยชาติ ;

สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษย์ ;

มนุษย์ใช้อิทธิพลเพิ่มมากขึ้นต่อเงื่อนไขในการดำรงชีวิตและวิวัฒนาการของเงื่อนไขดังกล่าว ;

ความหลากหลายทางชีวภาพ การเจริญเติบโตของร่างกายมนุษย์และความเจริญก้าวหน้าของสังคมมนุษย์ถูกระทบโดยวิถีทางในการบริโภคในบางวิถีทางหรือโดยการผลิตหรือโดยการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์มากเกินไป ;

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องทำด้วยความระมัดระวังเช่นเดียวกับการคุ้มครองประโยชน์พื้นฐานของประเทศชาติ ;

เพื่อรับรองการพัฒนาที่ยั่งยืน การตัดสินใจที่มุ่งที่จะตอบสนองความต้องการในปัจจุบันจะต้องไม่ทำลายขีดความสามารถของอนุชนรุ่นหลังและประชาชนอื่นๆ ที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการของตนบ้าง ,

จึงขอประกาศว่า

มาตรา 1 บุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลและในการเคารพต่อสุขภาพอนามัย

มาตรา 2 บุคคลแต่ละคนมีหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น

มาตรา 3 บุคคลแต่ละคนต้องป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่อาจมีต่อสิ่งแวดล้อมหรือถ้าป้องกันไม่ได้ก็ต้องจำกัดผลกระทบที่เกิดขึ้น ภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 4 บุคคลแต่ละคนต้องมีหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 5 ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น แม้ว่ายังไม่เป็นที่แน่นอนตามความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ ซึ่งอาจกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและไม่อาจทำให้กลับคืนสภาพเดิมได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสอดส่องดูแลโดยการใช้หลักกว่าด้วยการป้องกันภัยไว้ก่อนและภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน ให้มีการนำกระบวนการประเมินความเสี่ยงมาใช้ และมีการใช้มาตรการชั่วคราวที่ได้สัดส่วนเพื่อป้องกันการเกิดความเสียหายดังกล่าว

มาตรา 6 นโยบายสาธารณะจะต้องส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องประสานกันระหว่างการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าทางสังคม

มาตรา 7 บุคคลแต่ละคนมีสิทธิภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรา 8 การศึกษาและการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องมีส่วนช่วยในการใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรนี้

มาตรา 9 การวิจัยและนวัตกรรม จะต้องมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์และการเกิดมูลค่าจากสิ่งแวดล้อม

มาตรา 10 กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมนี้เป็นแนวทางในการดำเนินการทั้งในยุโรปและระหว่างประเทศของประเทศฝรั่งเศส”

สำหรับหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเดิมในประเทศฝรั่งเศสได้มีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นหมวดหมู่ในรูปของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Le Code de l'environnement) โดยมี

รัฐบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายพื้นฐานและมีกฎหมายอีกหลายฉบับทั้งระดับรัฐกำหนด รัฐกฤษฎีกา และกฎหมายลำดับรองอื่นๆ รวบรวมไว้ โดยหลักกฎหมายพื้นฐานในด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม) ได้เกิดขึ้นก่อนมีการประกาศใช้กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่มาจากภายหลัง โดยกฎบัตรดังกล่าวนี้ ได้มีการนำหลักการต่างๆ ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม นำไปบัญญัติใหม่เป็นหลักการแนบท้ายในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักสิทธิและหลักการด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญๆ ของประเทศฝรั่งเศสประกอบไปด้วยหลักการสำคัญดังนี้

### หลักป้องกันล่วงหน้า (Le Principe de prévention)

หลักการดังกล่าว ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในมาตรา L.110-1 (Code de l'environnement) หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าหรือให้เกิดผลกระทบตลอดจนความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม

ในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้โดยอาศัยวิธีดำเนินการ 4 ประการด้วยกัน การศึกษาผลกระทบ (l'étude d'impact/EIA) กำหนดในรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 การศึกษาผลกระทบนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อศึกษาผลกระทบล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นของโครงการหรือการดำเนินการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำลายสภาพแวดล้อมได้ และตลอดจนเพื่อหามาตรการป้องกันล่วงหน้าโดยมิให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยที่สุด อนึ่งการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนี้ ได้มีการกำหนดรายละเอียดในหลายรูปแบบ เช่น การศึกษาผลกระทบ

ของโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอนามัย เป็นต้น

ในเรื่องการศึกษาผลกระทบนี้ นับได้ว่าเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นและเป็นการเอื้อให้ภาคประชาชนมีเครื่องมือที่จำเป็นก่อนที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติของตนหรือของชุมชน

การศึกษาก่อนดำเนินการ (Les études préalables) ต่อการพัฒนาพื้นที่หรืองานก่อสร้างซึ่งโดยขนาดหรือผลของการดำเนินงานต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาตินั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ จะต้องประกอบไปด้วยการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ทำให้สามารถพิจารณาถึงผลของการดำเนินการดังกล่าวได้<sup>11</sup> ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น หากมิได้มีการทำการศึกษาตามกฎหมายก็จะเป็นมูลเหตุที่สำคัญมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองระงับคำสั่งในการดำเนินงานนั้นๆ ของรัฐได้

การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบนี้เป็นเอกสารหนึ่งในเอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรัฐกฤษฎีกาที่ 77-1141 ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งออกตามความในมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติที่ 76-629 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ โดยบัญญัติให้เนื้อหาสาระของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความสัมพันธ์กับขนาดของงานหรือของโครงการที่จะดำเนินการ และแสดงถึงผลที่มีต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ของงานหรือของโครงการดังกล่าว

ตามมาตรา 2 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาที่ 93-245

<sup>11</sup> มาตรา L.122-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส



ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 กำหนดให้รายงานการศึกษาผลกระทบต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

(1) การวิเคราะห์สภาพดั้งเดิมของพื้นที่และสภาพแวดล้อม (une analyse de l'état initial du site et de son environnement) โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติและพื้นที่ของธรรมชาติในทางเกษตรกรรม พื้นที่ป่า แหล่งน้ำหรือพื้นที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานหรือโครงการ

(2) การวิเคราะห์ผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบชั่วคราวและผลกระทบถาวรของโครงการที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีต่อสัตว์และพรรณไม้ต่างๆ ในท้องถิ่น สถานที่และทัศนียภาพ พื้นดิน น้ำ อากาศ สภาพภูมิอากาศ สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ และความสมดุลทางชีวภาพต่อการคุ้มครองทรัพย์สินและมรดกทางวัฒนธรรมและความสะดวกสบายของผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือต่อสุขอนามัยความปลอดภัย และสุขภาพพลานามัยของสาธารณชน

(3) เหตุผลของการเลือกดำเนินโครงการในพื้นที่ที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องการดูแลสิ่งแวดล้อม ในบรรดาพื้นที่ต่างๆ ที่อาจดำเนินโครงการดังกล่าวได้

(4) มาตรการที่ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือผู้ยื่นคำร้องขอที่จัดทำเพื่อแก้ไข ลด หรือชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นของโครงการที่มีต่อสิ่งแวดล้อมหากเป็นไปได้ ตลอดจนประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการต่างๆ ดังกล่าว

(5) การวิเคราะห์เกี่ยวกับวิธีการที่ใช้เพื่อประเมินผลของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งระบุถึงปัญหาหรือ

ความยุ่งยากต่างๆ ในทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ที่ปรากฏในรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการจัดทำสรุปรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเข้าใจได้ง่าย

ในกรณีทำงานหรือโครงการทั้งหมดที่กำหนดได้ดำเนินการไปพร้อมๆ กัน รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องกระทำขึ้นสำหรับงานหรือโครงการทั้งหมดในภาพรวม ในกรณีที่การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่มีกำหนดเวลา รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนจะต้องระบุถึงการประเมินผลกระทบของโครงการโดยรวม ทั้งนี้ การกำหนดให้รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ในเอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้กระทำต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานหรือโครงการในบางกรณีอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในบางกรณีการดำเนินงานหรือโครงการนั้น แม้จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ยังคงจะต้องจัดทำเอกสารชี้แจงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าวต่อสิ่งแวดล้อม (ซึ่งมีรายละเอียดที่ไม่เคร่งครัดเท่ากับกรณีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) ตลอดจนเงินอื่นใดต่างๆ ของการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

การอนุมัติก่อนล่วงหน้า (l'autorisation préalable)

<sup>12</sup> สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 6 เรื่อง พระราชบัญญัติประชาชนพิจารณา: กรณีศึกษาการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Enquête publique) ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส, สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

เป็นกรณีที่จะมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ผลิตสารเคมีหรือวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐหรือฝ่ายปกครองอาจจะมีการอนุมัติการจัดตั้งเป็นการชั่วคราวล่วงหน้าได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะขอใบอนุญาตจัดตั้งต้องเสนอหรือหาวิธีการหรือมาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า การอนุมัติก่อนล่วงหน้าดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่นำมาตรการป้องกันล่วงหน้ามาใช้เพื่ออนุมัติโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิม (la correction à la source) เป็นการกำหนดมาตรการในการทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือให้มีการใช้โดยให้เสื่อมสภาพน้อยที่สุดในรูปวิธีการจำกัดหรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น สร้างเครื่องจักรที่ลดการผลิตของเสีย หรือใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงน้อยที่สุดหรือใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ เป็นต้น

การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (les éco-audits et le management environnemental) เป็นการจัดการหรือตรวจสอบลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งให้มีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม โดยอาจเป็นการจัดรวมกลุ่มในระดับสมาคมภายในประเทศหรือเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีค่ามาตรฐานสากลเรียกว่า ISO (International Standard Organisation) 14001 เป็นต้น

**หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม (Le Principe de précaution)**

หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาประชาคมยุโรป (art.130-R.2 du traité de Maastricht) และ

ในกฎหมายระหว่างประเทศในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อที่ 15 (principe 15 de la Déclaration de Rio) และได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (art. L.110-1-II)

หลักการดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองนำเอามาตรการต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้ในกิจกรรมหรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อระมัดระวังและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นหรือให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด รวมถึงการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายที่จะเกิดความเสียหายขึ้นด้วย โดยความเสียหายหรือผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งต่างกับหลักการป้องกันล่วงหน้าที่สามารถคาดการณ์ความเสียหายหรือผลกระทบไว้แต่ล่วงหน้า หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมนี้ ถูกนำมาใช้อย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการตัดต่อทางพันธุกรรมหรือ GMO เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค เป็นต้น

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดขึ้นหรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด โดยหากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐหรือฝ่ายปกครองจำต้องหามาตรการที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนเพื่อระงับความเสียหายให้ทันที่ หากมีเช่นนั้นแล้วรัฐหรือฝ่ายปกครองอาจมีความรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ได้ หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งซึ่งเป็นหลักการที่สามารถโยงไปถึงหลักในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

**หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดใช้ (Le Principe pollueur-payeur)**

หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย

สิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (art. L.110-1) โดยหลักการนี้หมายถึงความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นตกเป็นของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวได้นำมาประยุกต์ใช้ในหลายเรื่องที่สำคัญคือ ในเรื่องของภาษีหลายๆรูปแบบ เช่น ภาษีของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางขยะทางอากาศ ทางเสียงซึ่งรวมเรียกว่า “ภาษีทั่วไปของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ” (La taxe générale sur l’activités polluantes « TGAP ») โดยเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมต้องรับภาระเสียภาษีดังกล่าวเพิ่มขึ้น อนึ่ง ภาษี « TGAP » นี้ ถือเป็นแหล่งที่มาหนึ่งของรายได้ของรัฐด้วย

**หลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (Le principe de participation et le principe d’information)**

หลักการดังกล่าวนับว่าเป็นหลักการที่สำคัญมาก หลักการหนึ่ง โดยเป็นขั้นตอนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในการกระทำทางของรัฐ หรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม หรือการดำเนินงานใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม หลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย (ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน) แต่ในประเทศฝรั่งเศสนั้น หลักดังกล่าวได้มีการนำมาใช้ในด้านต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในเรื่องของการเวนคืนการจัดการผังเมือง และในเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลักการนี้เป็นหลักการที่พูดถึงการให้ประชาชนหรือกลุ่มองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น NGO หรือสมาคม

ต่างๆ) มีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ ในโครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ โดยในประเทศฝรั่งเศสนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจัดทำในหลายๆ รูปแบบ เช่น การทำประชาพิจารณ์ (L’enquête publique) การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public) การปรึกษาหารือ (La concertation) และการทำประชามติท้องถิ่น (Le référendum local) เป็นต้น

หลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เป็นหลักการสำคัญที่ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้หากไม่มีการนำหลักในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ประกอบ เพราะการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเพียงพอต่อการร่วมเสนอความคิดเห็นต่อไป

ในประเทศฝรั่งเศสเอง กลุ่มสมาคมหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีบทบาทอย่างมาก เช่น สมาคมหรือองค์กรเหล่านี้สามารถเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งต่อฝ่ายปกครองต่อโครงการหรือเรื่องที่ตนเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อส่วนร่วมได้ โดยสามารถยื่นข้อเสนอ หรือความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในกรณีเป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจของจังหวัด สมาคมหรือองค์กรเหล่านี้ก็สามารถยื่นข้อเสนอหรือความคิดเห็นต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ตามมาตรา L.611-1 และ L.621-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและหากสมาคมหรือองค์กรใดเห็นว่า การกระทำของรัฐหรือของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สมาคมหรือองค์กรเหล่านี้ก็สามารถเป็นตัวแทนหรือร่วมกับผู้เสียหายดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลได้ทั้งทางแพ่งและทางปกครอง

## การนำหลักการมีส่วนร่วมไปใช้ในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งในทางด้านการเมืองและในด้านที่เกี่ยวกับการออก คำสั่งทางปกครอง เริ่มต้นมาจากการที่ประชาชนมีความ ตื่นตัวในการร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของตน โดยเฉพาะ ในด้านเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ เรื่องการจัดการผังเมืองและการเวนคืนที่ดิน ซึ่งประชาชน ชาวฝรั่งเศสมีความตื่นตัวอย่างมากในการร่วมแสดง ความคิดเห็น ในช่วงปี ค.ศ. 1970 มีความเคลื่อนไหว ทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับ ปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นปรากฏเด่นชัดขึ้นในสังคม ฝรั่งเศส ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องขององค์กร ภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลหรือจัดสรร ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง ประกอบกับความตื่นตัวของนานาประเทศในเรื่อง สิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน ตลอดจนจนถึงการเข้าร่วม เป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้ ประเทศฝรั่งเศสหันมาใส่ใจและเน้นนโยบายการมี ส่วนร่วมของภาคประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

หลักการแนวความคิดในการเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรร หรือดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้นจำเป็นต้องอาศัย “กระบวนการ” ในการนำหลักการไปใช้เพื่อให้ แนวความคิดหรือหลักการนั้นๆ สัมฤทธิ์ผลและก่อให้เกิด การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมอย่าง แท้จริงต่อไป

สำหรับรูปแบบและกระบวนการของการมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศฝรั่งเศส นั้นเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กฎหมายแต่ละฉบับ กำหนดไว้ตามความเหมาะสมสอดคล้องกับเรื่องหรือ

ประเด็นที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบหรือ 3 กระบวนการ ใหญ่ด้วยกัน คือ

- **ประชามติระดับท้องถิ่น (Le référendum local)**  
ในเรื่องของการจัดทำประชามติระดับท้องถิ่นนี้ เกิดขึ้น โดยมีได้เป็นการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม “โดยตรง” ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แต่ในบางกรณีก็เป็นการเปิดโอกาสให้มีการลงมติในเรื่องที่เกี่ยวข้อง “โดยอ้อม” กับการจัดสรร ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม โดยในมาตรา 10 ของรัฐ บัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ว่าด้วย เรื่องการจัดการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (La Loi d’Orientation du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République) ซึ่งได้รับการรวบรวมในประมวล กฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาตรา L.2141-1 ได้ยืนยันหลักการในเรื่องประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่น ในการให้สิทธิของประชาชนหรือ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีสิทธิได้รับการชี้แจงหรือเข้าไปมี ส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตลอดจนการออกคำสั่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องบุคคล เหล่านั้นได้ ถือได้ว่ารัฐบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนด รูปแบบการปรึกษาหารือในรูปแบบประชามติท้องถิ่นขึ้น

ในประเทศฝรั่งเศสเอง โดยเฉลี่ยแล้วมีการจัดทำ ประชามติระดับท้องถิ่นไม่ต่ำกว่า 200 เรื่องต่อปีด้วยกัน ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผังเมือง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการสร้างโรงงานเผาขยะในชุมชน เป็นต้น

- **การทำประชาพิจารณ์ (L’Enquête Publique)**  
การจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบ การทำประชาพิจารณ์นี้มีความมุ่งหมายที่สำคัญ อยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

ประการที่แรก กระบวนการในการจัดทำ ประชาพิจารณานี้ มุ่งที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ต่อการจัดทำโครงการต่างหรือต่อการที่ส่วนราชการ จะมีคำสั่งทางปกครองใดๆ ว่ามีเนื้อหาสาระอย่างไรบ้าง

ประการที่สอง ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับ ประชาชนนั้น คณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์หรือ Commissaire enquêteur ซึ่งเป็นคนกลางไม่มีส่วน ได้เสียต่อโครงการของรัฐจะต้องเสนอความคิดเห็นของตนที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ามีความคิดเห็นอย่างไรกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นๆ

การทำประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นที่ดั้งเดิมและเกิดขึ้นมานานแล้วในประเทศฝรั่งเศส คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 เป็นต้นมา และได้รับการปฏิรูปครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งได้ทำการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรายละเอียดหลายๆ ประการด้วยกัน เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อประกอบในการรับฟังความคิดเห็น (Le dossier d'enquête) ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น (La durée de l'enquête) เป็นต้น

เดิมทีเดียว การรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินที่จะถูกเวนคืนโดยฝ่ายปกครอง ตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1976 ในกรณีที่จะมีการดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่จะถูกเวนคืนและประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป (Les enquêtes dites de «droit commun») ต่อมาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการจัดทำประชาพิจารณ์ก็ได้ขยายขอบเขตไปในเรื่องการดูแล

จัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมด้วย ตามรัฐบัญญัติที่ 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983<sup>13</sup> (La Loi Bouchardeau) ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับกรณีที่จะดำเนินโครงการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างหรือการเวนคืนก็ตาม โดยวิธีการหรือกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นด้านสิ่งแวดล้อมนี้เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องเวนคืนแต่มีวิธีการในรายละเอียดที่เคร่งครัดมากกว่า เช่น ในเรื่องของการประกาศหรือแจ้งข้อมูลให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบก่อนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

#### - การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public)

ในการแสดงความคิดเห็นอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ และการร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกวิธีการหนึ่งคือ รูปแบบของ “การอภิปรายสาธารณะ” การจัดให้มีการอภิปรายสาธารณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมจัดทำโครงการการพัฒนาพื้นที่หรือจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน และหน่วยงานเอกชน ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมากหรือมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเรื่องของการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมักจะเป็นการดำเนินงานที่ขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนในการดำเนินงาน ดังนั้นเพื่อให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นไปได้ด้วยดี ประเทศฝรั่งเศสจึงตรา

<sup>13</sup> ได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมตั้งแต่มาตรา L.123-1

กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดทำ “อภิปรายสาธารณะ” (Le débat public) ในรัฐบัญญัติที่ 95-101 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1995 ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (La Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้นำไปรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาตรา L.121-1 ถึงมาตรา 121-5 และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 (La Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) ซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติตามอนุสัญญา Aarhus (La Convention d’Aarhus) ที่ประเทศฝรั่งเศสได้ร่วมลงนาม

การจัดทำ “อภิปรายสาธารณะ” (Le débat public) นี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสำหรับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการปรับปรุงพื้นที่ และเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ” (La Commission nationale du débat public) ซึ่งมีสถานะตามกฎหมายเป็น “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (L’autorité administrative indépendante) คณะกรรมการชุดนี้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้รวมตลอดถึงการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจอันดีต่อประชาชนในข้อมูลของโครงการ ดังนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจึงมีหน้าที่ช่วยลดความขัดแย้งของภาคประชาชนที่เกิดจากการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐได้

**แนวความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Le développement durable)**

แนวความคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ได้รับการอธิบายอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานของ

คณะกรรมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโลก ในการทำงานของสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ.1987 ว่า เป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยปราศจากการทำให้เกิดความเสื่อมสภาพหรือผลกระทบต่อคนในรุ่นต่อไป (un développement qui s’efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs) แนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้พัฒนาได้ 3 ด้านด้วยกัน คือ

**ด้านเศรษฐกิจ** แนวความคิดนี้นำมาใช้เพื่อที่จะพัฒนาจุดมุ่งหมายของการเจริญเติบโต และประสิทธิผลทางด้านเศรษฐกิจ

**ด้านสังคม** โดยนำแนวความคิดนี้มาใช้พัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างสมดุลในด้านสุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การบริโภค การศึกษา หรือการทำงาน เป็นต้น

**ด้านสิ่งแวดล้อม** โดยแนวความคิดดังกล่าวจะก่อให้เกิดการอนุรักษ์ตลอดจนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลเหมาะสมเพื่อระยะยาวต่อไป

แนวความคิดในการพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ถูกนำมากล่าวถึงอย่างกว้างขวาง และอ้างถึงในหลักการต่างๆ ที่อยู่ในหลักการของการประชุมนานาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ Stockholm ในปี ค.ศ. 1972 ในคำปฏิญญาที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ตลอดจนถึงการประชุมของสหประชาชาติในเรื่องที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ Johannesburg ในปี ค.ศ. 2002 โดยเป็นการนำเสนอความคิดที่ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสมและอย่างจำกัดโดยคำนึงถึงคนรุ่นต่อไป ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเองก็ได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติขึ้น (Stratégie nationale de développement durable “SNDD”) ในปี ค.ศ. 2003 เพื่อเป็นแผนการส่งเสริม

และผลักดันให้มีการนำแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในทุกๆ การดำเนินงานทางปกครองทั้งหลายต่อไปด้วย

### แนวความคิดในเรื่องสมบัติของสาธารณะ (La notion de patrimoine commun)

แนวความคิดนี้มิได้มีการให้คำนิยามที่แน่นอนไว้ในบทบัญญัติกฎหมายใด แต่มีการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศหลายสาขา เช่น ในกฎหมายทะเลระหว่างประเทศหรือกฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ภาษาต่างๆ ที่มีอยู่ที่ถือว่าภาษาเป็นสมบัติสาธารณะร่วมกัน เป็นต้น

ในกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสเอง ก็ได้มีการกล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าวด้วยเช่นกันไว้ในประมวลกฎหมายผังเมืองมาตรา 110 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “อาณาเขตของประเทศฝรั่งเศสเป็นสมบัติร่วมกันของชาติ” และในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันก็ได้มีการกล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าว เช่น ในเรื่องของพื้นที่ทางธรรมชาติหรือในเรื่องของคุณภาพของอากาศ ของน้ำ ซึ่งต่างก็เป็นสมบัติร่วมกันของสาธารณะ

### สิทธิในทางศาลหรือกระบวนการยุติธรรม

สิทธิในทางศาลหรือสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการทางศาลของคดีสิ่งแวดล้อม (L'accès de la justice) นั้นเป็นสิทธิที่มีกฎหมายรับรอง ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง สิทธิในทางศาลนั้นเป็นสิทธิที่ผู้เสียหายที่เกิดจากการกระทำทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการจัดทำโครงการของรัฐดำเนินการฟ้องร้องต่อฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองจำต้องรับผิดชอบความผิดหรือประมาทเลินเล่อที่เกิดขึ้นจากข้อบกพร่องหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ในประเทศฝรั่งเศส การใช้สิทธิในทางศาลเป็นการใช้สิทธิในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง

โดยกระบวนการทางศาล โดยเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Le contrôle de légalité) ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Le principe de légalité) เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ประชาชนหรือผู้เสียหายสามารถฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการออกคำสั่งทางปกครองในเหตุที่การออกคำสั่งทางปกครองมิชอบด้วยกฎหมายได้ โดยอาศัยเหตุที่เกิดจากกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั่นคือการที่ฝ่ายปกครองกระทำผิดหรือเพิกเฉยต่อกระบวนการหรือขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างคดีที่ปรากฏขึ้นที่เป็นบรรทัดฐานในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น ในกรณีที่ถูกกฎหมายบังคับให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ แต่ฝ่ายปกครองกลับเพิกเฉย ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานหรือโครงการที่ไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นมาก่อน (คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1989 คดี “Ministre délégué chargé de l'environnement c/Arbet”) หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ได้แจ้งข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบล่วงหน้าก่อนที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นการบกร่องในการไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นตามกฎหมายนี้ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย หรือตลอดจนกรณีที่ไม่จัดให้มีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำ หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองมิได้ควบคุม

ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระของเอกสาร การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกรณีที่เอกสารดังกล่าวมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอที่จะพิจารณาให้เห็นถึง ผลของการดำเนินงานหรือโครงการต่อสิ่งแวดล้อม (คำวินิจฉัยของศาลปกครอง Grenoble ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1984 คดี “M.Michallon c/Secrétariat d’Etat à l’environnement”) ซึ่งกรณีต่างๆ เหล่านี้ ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลให้การออกคำสั่งทาง ปกครองหรือการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่ออกตาม มาภายหลังไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ในการใช้สิทธิทางศาลนั้น นอกจากประเด็นเรื่อง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แล้ว ยังมีประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาด้วยคือ สาระสำคัญเกี่ยวกับ “ผู้ฟ้องคดี” (ผู้เสียหายในคดี) โดยปกติแล้ว เงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ฝรั่งเศสมี 2 ประการที่สำคัญ คือ ประการแรก ผู้ฟ้องคดี จะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการฟ้องคดีตามกฎหมาย (La capacité d’ester en justice) ส่วนประการที่สอง ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายหรือมีส่วนได้เสียกับนิติกรรม ทางปกครองที่ตนฟ้องขอให้เพิกถอน โดยในทางปฏิบัติ แล้ว ศาลปกครองฝรั่งเศสก็จะตีความอย่างกว้าง โดย ศาลปกครองได้วางหลักไว้ว่า ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียจะต้องเกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรงและจะต้องเป็นเรื่อง เฉพาะตัวด้วย ตัวอย่างเช่น ในการออกคำสั่งให้มีการ ดำเนินการสร้างสนามบิน ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขต พื้นที่การก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่ง อนุญาตของฝ่ายปกครองก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ หากพบว่าคำสั่งทาง ปกครองดังกล่าวมิชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง ซึ่งลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็น “ผู้เสียหายโดยตรง” (L’intérêt direct) และ นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดก็ยอมรับว่า สมาคมหรือ สหภาพก็สามารถฟ้องคดีเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม

(Les intérêts collectifs) ของสมาคมหรือสหภาพได้ อย่างไรก็ดี ศาลปกครองก็ให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ ของสมาคมหรือสหภาพที่ก่อตั้งขึ้น โดยพิจารณาว่า “วัตถุประสงค์” ของการก่อตั้งสมาคมหรือสหภาพนั้นๆ ต้องมีความสอดคล้องกันหรือมีส่วนได้เสียกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งทางปกครองด้วย ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองสูงสุดก็รับคำร้องของสมาคม SOS ที่เมืองปารีสที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชน ของเมืองปารีสโดยมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุน และ ให้ความรู้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่หรือ ผังเมืองของปารีส ถือว่าเป็นสมาคมที่มีส่วนได้เสียในคดีที่ เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการดำเนินการ ก่อสร้างที่เมืองปารีส (CE 26 mai 1976 Association SOS Paris) นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดี CE 26 juillet 1985 “URDEN” ได้วางหลักไว้ว่า สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถเป็นผู้เสียหายในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอน การออกใบอนุญาตในการก่อสร้างตึกที่เมือง Luxeuil-les-Bains ได้โดยศาลได้พิจารณาในเรื่องวัตถุประสงค์ ของสมาคมเป็นสำคัญ

### การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ใน คำวินิจฉัยของศาล (คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) ได้รับการกำหนดให้เป็น องค์กรพิเศษที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง (Organe Politique) ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่มีความเป็นกลางที่ทำหน้าที่ในการลดความขัดแย้ง ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายบริหารต่างมีอำนาจในการจัดทำกฎหมาย เพื่อให้การจัดทำกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นไปอย่างถูกต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติใน



รัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักในการควบคุมขอบเขตการใช้อำนาจนิติบัญญัติระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และตรวจสอบความชอบของกฎหมาย

นอกจากอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็นปกติเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศ คือ การตรวจสอบว่าร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้น ซึ่งทำให้ส่งผลต่อการฟ้องเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในกฎบัตรด้านสิ่งแวดล้อม (La Charte de l'environnement) ที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ นั่นคือ อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติภายหลังที่รัฐบัญญัติมีผลใช้บังคับแล้ว เป็นอำนาจที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 โดยได้มีการพัฒนาหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้สมบูรณ์เพื่อยืนยันหลักนิติรัฐและเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังการประกาศใช้บังคับ โดยการเพิ่มเติมมาตรา 61-1 ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2010 เกี่ยวกับการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังจากการประกาศใช้บังคับ (la question prioritaire de constitutionnalité : QPC)

จากการศึกษาพบว่า มีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมมีประเด็นที่น่าสนใจ โดยจุดเริ่มต้นจากกรณีที่มีการร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008 ถึงความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายด้านพันธุกรรม ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยแรกที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับรองถึง

สถานะของกฎบัตรด้านสิ่งแวดล้อมว่ามีค่าหรือสถานะเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นใดไม่สามารถขัดหรือแย้งได้ จากนั้นก็ได้มีการพิจารณาถึงประเด็นหลักการด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎบัตรด้านสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญในหลายๆ กรณีตามมา

จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการบัญญัติไว้ เป็นที่ตระหนักให้ความสำคัญ และมีการตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายต่อกฎบัตรดังกล่าวที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญด้วย จึงทำให้การบังคับใช้สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งในการปฏิบัติที่มีมาตรการทางกฎหมายต่างๆ รองรับในสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอง

## ง. ความท้าทายของประเทศไทย : ทำไมถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ?

แม้ว่าประเทศไทย ก็ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมบางประการมาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญไทย รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนี้ ได้มีการบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลในหลายมาตรา เช่น การรับรองสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในอันที่จะเข้าร่วมกับรัฐหรือชุมชนในการบำรุงรักษา คุ้มครองส่งเสริม รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นสาธารณะสมบัติของชาติ เป็นการรับรอง “สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วม” ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม บทบัญญัตินี้ ยังสะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อโครงการที่อาจมีผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) รวมถึงให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจาก

ภาคประชาสังคมด้วย และมีการรับรองถึงสิทธิในการเข้าถึงทางการศาล กระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดการปฏิบัติจากรัฐ ในอันที่จะรักษาสีทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นอีกด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ก็มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิที่จะได้รับข้อมูลค่าชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐทั้งหลายก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตน หรือสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน หรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน รวมถึงสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมล้วนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นหลักการที่สำคัญซึ่งก่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่ในหลายๆ ประเทศต่างก็ได้ให้การ

รับรองไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับและได้รับการประกันตามรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งมีการตีความคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผู้คุ้มครองมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ

สิ่งที่น่าสนใจในการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ในรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดหน้าที่ของประชาชนไว้หลายหน้าที่ด้วยกัน หน้าที่หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญยังบัญญัติถึงการปฏิรูปประเทศ อย่างน้อยต้องดำเนินการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

...ข. ด้านอื่นๆ

(1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึง

ความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

(2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

(3) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้...”

จะเห็นได้ว่า ในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับของไทย คือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม และในรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมถึงหน้าที่ของประชาชนและรัฐ รวมถึงแนวทางในการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายๆ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยกฎหมายเหล่านี้ เป็นเครื่องมือที่เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในแต่ละยุคสมัยและเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเรื่องๆ แยกส่วน ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน **ยังไม่มีกฎหมายใดเลยที่ตอบสนองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ** อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งที่สภาพความเป็นจริงแล้ว ปัญหา

ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหาแยกส่วนโดยการตรากฎหมายเป็นเรื่องๆ จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นได้ กฎหมายหลายฉบับไม่เอื้อให้เกิดการจัดการโดยประชาชนมีส่วนร่วมแบบร่วมคิดร่วมทำ เช่น ยังไม่มีกฎหมายรองรับการจัดการร่วมกัน (Co-Management) ระหว่างประชาชนและภาครัฐและท้องถิ่น เช่นในเขตป่าอนุรักษ์ ป่าชุมชน และการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังใช้ไม่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพนัก อันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น กฎหมายก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนในท้องถิ่นหรือการใช้เวลานานในการระบุดำเนินการหรือผู้ก่อมลพิษการไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ตลอดจนการขาดมาตรการในการจูงใจให้เกิดความร่วมมือกันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองจำนวนหลายฉบับ และมีหน่วยงานซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่ปรากฏว่ากฎหมายต่างๆ ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายมีความล้าสมัยและไม่ครอบคลุมด้านทรัพยากรธรรมชาติและในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม จึงมีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์น้อยมาก เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้แต่ค่าธรรมเนียมเท่านั้น

อีกทั้งประเด็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพและมีบทลงโทษสถานเบาทำให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก เช่น

การบุกรุกพื้นที่ป่า การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ สาธารณะก่อนการบำบัด ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ กฎหมายเน้นการควบคุม ปรามปรามหรือระบบให้รางวัลและลงโทษ ซึ่งก่อให้เกิด ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน ซึ่งนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจต่อหน่วยงานของรัฐ บางพื้นที่ อาจรุนแรงถึงขั้นปฏิเสธอำนาจรัฐ เกิดการแย่งชิง ทรัพยากรระหว่างรัฐกับชุมชน เช่น การประกาศเขต อุทยานในพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่ทำกินเป็นเวลานาน ตั้งแต่บรรพบุรุษ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การไปถึงซึ่งสิทธิพื้นฐานด้าน สิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็น รูปธรรม และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ ประเทศซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะของชาติสามารถใช้ให้ เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน เราจึงต้องคำนึงถึง ประเด็นดังต่อไปนี้

การกำหนดให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในด้าน สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางมากขึ้น เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และสนับสนุนการรับรู้ สร้างความตระหนักถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ในสังคม ภาครัฐจึงควรนำหลักการกระบวนการทาง สังคมมาใช้ เช่น หลักการ “การเปิดเผยข้อมูล สู่สาธารณะ” (Public Disclosure) เพื่อสนับสนุนให้ ประชาชนและเอกชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมใน การดูแลเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้าง กระบวนการพัฒนาองค์ความรู้แก่ประชาชนอย่าง ต่อเนื่อง เพื่อเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้และสร้าง จิตสำนึกสาธารณะในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นการลดภาระของภาครัฐในการ บริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากภาครัฐให้ความสำคัญ ต่อปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยการสนับสนุน ส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง จะเป็นพลังเสริมให้เกิดการเรียนรู้และพึ่งตนเองในการ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ของตนเอง โดยการ :

(1) เพิ่มเติมและขยายสิทธิของประชาชนที่เป็นสิทธิ ของปัจเจกชน โดยเฉพาะการมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) ที่เป็นสิทธิที่ได้รับ การรับรองในกติกาสากล เช่น UN Resolution 45/94 และ ASEAN Human Rights Declaration และเป็น สิทธิที่ในหลายประเทศได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยถือ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อม ที่ดี ปลอดภัย เพื่อคุณภาพของการดำรงชีวิต ความ อยู่เย็นเป็นสุข การมีสุขภาวะที่ดี และนำไปสู่การพัฒนา ที่ยั่งยืน

(2) กำหนดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเป็นธรรมและเสมอภาค (Right over Natural Resources) ที่ถือเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชน ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเป็นธรรมและเสมอภาคภายใต้กรอบกติกา ที่กฎหมายกำหนด

(3) เพิ่มเติมและขยายสิทธิของประชาชนในความ ยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Environmental Justice) ซึ่งเป็นสิทธิในทางกระบวนการ (Procedural Right) เข้าถึงความยุติธรรม เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญ ที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการถูกละเมิดสิทธิใน สิ่งแวดล้อมที่ดี และเพื่อให้สิทธิดังกล่าวสามารถบังคับ ใช้ได้จริง จึงจำเป็นต้องนำมาตรากฎหรือสิทธิในด้าน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม หรือ The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and

Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998) มาเป็นแนวทาง โดยแบ่งออกเป็น 3 สิทธิ ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิในการมีส่วนร่วมของสาธารณะในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

(4) เพิ่มเติมและขยายสิทธิของประชาชนและสิทธิของชุมชน (Individual Right and Community Right) ในเรื่องของสิทธิในการพัฒนา (Right to Development) โดยถือเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนในการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายและแผนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม รวมถึงสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทุกระดับในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การร่วมปรึกษา การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินงาน และการร่วมติดตาม/ตรวจสอบซึ่งเป็นการเพิ่มและขยายสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจากขั้นตอน “ก่อน” การดำเนินโครงการ ให้ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วม “ระหว่าง” และ “หลัง” การดำเนินโครงการด้วย

**การจัดทำประมวลกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการใช้บังคับกฎหมายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม การจัดทำประมวลกฎหมายก็เพื่อรวบรวมและใส่เรียงกฎหมายหลายระดับที่กระจัดกระจายและอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ มาบัญญัติให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบโดยคำนึงถึงประเภทของสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก เพื่อเร่งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ในทุกระดับ ตั้งแต่กฎหมายระดับท้องถิ่นรวมไปถึงรัฐธรรมนูญ สามารถนำมาบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกัน ให้เกิดการบูรณาการประสานในการใช้บังคับกฎหมายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการบังคับใช้

กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม และสามารถสร้างความเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในกฎหมายนั้นๆ ได้

**สร้างการบังคับใช้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นได้จริง** จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้กว้างขวางมากเพียงใด แต่หากการบังคับปรับใช้กฎหมายมิได้ก่อให้เกิดขึ้นจริงได้อย่างเป็นรูปธรรม สิทธิตามกฎหมายก็จะเป็นเพียงสิทธิที่กำหนดไว้ในกระดาษเท่านั้น

ดังนั้น การจะสร้างสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม หรือ บังคับให้เกิดขึ้นได้จริงนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดทิศทางนโยบายที่เป็นรูปธรรม การกระจายการบังคับใช้ให้เกิดขึ้นในทุกๆ หน่วยงาน ทุกพื้นที่ ทุกภาคส่วน รวมถึงมีการกำหนดโครงสร้างการทำงานเพื่อผลักดันให้สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมนี้เกิดขึ้นได้จริง ตัวอย่างเช่น

- ผลักดันให้มีการประเมินนโยบายของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการนำ “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” (SEA) มาใช้ในการตัดสินใจระดับนโยบาย แผนพัฒนารายสาขา และการพัฒนาพื้นที่
- ให้มีการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับจังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด หรือฐานทางระบบนิเวศ (เช่น ระบบลุ่มน้ำ)
- ให้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไปสู่ระดับท้องถิ่น ทั้งในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และภาคประชาชน โดยมีการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม และมีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และภาคประชาชน

- การปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการกำหนด ตัดสินใจของ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” และคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการ ป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการประมงแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ฯลฯ ให้เป็นไป ตามหลักการธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ มีความโปร่งใส มีส่วนร่วม มีความพร้อมรับผิดชอบ ไม่มี ผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นไปตามหลักนิติธรรม

- ผลัดดันประเด็น “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เพื่อเป็น กลไกกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ สร้างความสอดคล้องระหว่างนโยบายการพัฒนาในมิติ ต่างๆ (สิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม) และเพื่อเป็นกลไกคัดกรอง เสนอแนะ ปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ให้สอดคล้อง และส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงกำหนด ให้มีการสร้าง “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม” (Environmental Governance) ในกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการด้าน สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ควรสร้างแนวคิด “การกำหนด สิทธิโดยชุมชน” (Communal Property Regime) สำหรับการจัดการทรัพยากรประเภทส่วนรวม (Common-pool Resources) ผ่านการกำหนดนโยบาย ของรัฐด้วย

**สร้างกระบวนการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอย่าง เข้มแข็งผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยศาล**

จากการศึกษาถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ คำวินิจฉัยของศาลปกครองของประเทศไทย พบว่า มีคำวินิจฉัยโดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ ศาลปกครองมากมายหลายคดี ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้อง กับการใช้อำนาจรัฐไปขัดหรือแย้งกฎหมายระดับ

พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎหมายลำดับ รองอื่นๆ ล้วนแล้วแต่เป็นคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐกับประชาชนหรือเอกชน ซึ่งแตกต่างจาก การวินิจฉัยคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ที่มุ่งเน้นการตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อ สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญหรือไม่

อาจกล่าวได้ว่า คำวินิจฉัยที่ผ่านมาของศาลไทย มุ่งเน้นเฉพาะการแก้ไขปัญหาของการกระทำทาง ปกครองที่ไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีการใช้บังคับอยู่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไทยซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎหมาย ใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกลับมิได้มีความวินิจฉัย ที่เป็นการวางหลักการพิจารณาในประเด็นเรื่องสิทธิ ด้านสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก ดังนั้น การวางหลักแนวคิด ด้านสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของไทย จึงไม่ได้รับการ พัฒนาและไม่สามารถถูกตรวจสอบให้เกิดขึ้นได้อย่าง เป็นรูปธรรมเป็นแต่เพียงเฉพาะรายคดีเท่านั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรขยายการเปิดโอกาสการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้กว้างขวางมาก ยิ่งขึ้น เช่นการฟ้องคดีแบบกลุ่ม กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างสอดคล้องกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม โดยการเป็นตุลาการภิวัตน์ที่ต้องกล้าตัดสินคดีโดยคำนึง ถึงการประกันสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน เป็นสำคัญ ตลอดจนการสร้างหรือประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ กว้างขวางและสะดวกเพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่น และความไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมของไทยด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการและการปกป้องดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการดำเนินการ อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและ ประเทศชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กอบกุล رایชนะนคร, (2549). พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- คณะกรรมการวิสามัญบัญญัติกฤษฎีกา, (2550). **เจตนาเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, (2542). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- เชาวนะ ไตรมาศ, (2551). **ข้อมูลพื้นฐาน 77 ปี ประชาธิปไตยไทย.** กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.
- ธนินิติ เศรษฐบุตร, (2551). **การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย.** นนทบุรี : สำนักฝึกอบรมเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2549). **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (2553). **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, (2553). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบคำสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, (2549). **กรอบความคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2550).** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- มนตรี รูปสุวรรณ, (2550). **บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 1.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- มนตรี รูปสุวรรณ, (2551). **บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วรรณภา ตีระสังขะ, (258). “**กฏบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฏบัตรสิ่งแวดล้อม (La Charte de l’environnement),** หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.public-law.net](http://www.public-law.net).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, (2548). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ, (2551). **นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานศาลปกครอง มูลนิธิญี่ปุ่น และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, (2553). **กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและประเทศไทย (เอกสารการบรรยายวิชาการ).** กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์, (2550). หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน (Principle of sustainable environmental management). กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (บรรณาธิการ), (2550). โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, (2545). พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 : กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น. นนทบุรี : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

### ภาษาต่างประเทศ

Anne – Marie LE POURHIET, (2008). **Droit constitutionnel**. 2e édition. Paris : Économica.

Benjamin Richardson and Stepan Wood, (2006). **Environmental law for Sustainability**, Hart Publishing, Oxford.

Bernard CUBERTAFOND, (2008). **Le nouveau droit constitutionnel**. Paris : L’Harmattan.

Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, (2008). **Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux**. Paris : LGDJ.

C. EMERI et Ch. BIDEGARAY, (1997). **La constitution en France**. Paris : A. Colin.

C. Suzanne Bailey, (2006). Chana Barron. **Constitutional law**. Clifton Park, N.Y. : Thomson Delmar Learning.

Catherine ROCHE, (2001). **L’essentiel du droit de l’environnement**, édition les Carrés, Paris.

D. C. M. Yardley, (1990). **Introduction to British constitutional law**. 7th edition. London : Butterworths.

Gilles CHAMPAGNE, (2008). **L’essentiel du droit constitutionnel**. Les institutions de la Ve République. 8e édition. Paris : Gualino.

Henry ROUSSILLON, (2008). **Le Conseil constitutionnel**. 6e édition. Paris : Dalloz.

Jacqueline MORAND - DEVILLER, (2002). **Le droit de l’environnement**, PUF, paris.

Erwin Chemerinsky, (2009). **Constitutional Law**. 3rd edition. Aspen Law & Business.

Karen E. Makuch, (2012). Ricardo Pereira. **Environmental and energy law**. Chichester, U.K. Malden, MA : Wiley Blackwell.

Koen Lenaerts, (1999). **Piet Van Nuffel and Robert Bray**. Constitutional law of the European Union. London : Sweet & Maxwell.

Marie – Anne COHENDET, (2008). **Droit constitutionnel**. 4e édition. Paris : Montchrestien.



Mark Stallworthy, (2008). **Understanding Environmental Law**. London : Sweet & Maxwell.

Michel LASCOMBE, (2005). **Droit constitutionnel de la Ve République**. 9e édition. Paris : L'harmattan.

Michel PRIEUR, (2004). **Droit de l'environnement**, Dalloz, Paris.

Michel PRIEUR, (2003). **L'environnement entre dans la constitution**, Droit de l'environnement, n°106-mars.

Philippe BLACHÈRE, (2009). **Droit constitutionnel**. Paris : Hachette supérieur.

Philipp Kiiver, (2010). **Sources of constitutional law : constitutions and fundamental legal provisions from the United States, France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom**, the ECHR and the EU. 2nd edition. Groningen : Europa Law Pub.

Pierre PACTET et Ferdinand MÉLIN – SOUCRAMANIEN, (2008). **Droit constitutionnel**. 27e édition. Paris : Sirey.

Simon – Louis FORMERY, (2008). **La constitution commentée article par article**. 12e édition. Paris : Hachette supérieur.

Vicki C. Jackson, Mark Tushnet, (2006). **Comparative constitutional law**. 2nd edition. New York : Foundation Press ; [St. Paul, Minn.] : Thomson/West.

Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ – CAPS, (2008). **Droit constitutionnel**. 3e édition. Paris : PUF.

## การเมืองวัฒนธรรม: รากเหง้าแห่งการพัฒนาการเมืองไทย

### Cultural Politics: Root of Thai Political Development

พระราชรัตนาลงกรณ์<sup>1</sup>

พระศรีญาณวงศ์<sup>2</sup>

พระเดชขจร ขนฺติโร<sup>3</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดการเมืองวัฒนธรรม เป็นการค้นคว้าหาความรู้แบบคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ข้อ คือเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมกับการพัฒนาการเมืองไทย และเพื่อวิเคราะห์ความสำคัญของกระบวนการทางการเมืองวัฒนธรรมต่อการพัฒนาการเมืองไทย ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาการเมืองไทยสามารถมองผ่านมิติเชิงวัฒนธรรมได้ และเป็นแนวคิดที่ช่วยเพิ่มพื้นที่สาธารณะให้กับคนชายขอบได้มีอำนาจในการต่อรองมากขึ้นโดยเฉพาะในยุคหลังสมัยใหม่ กระบวนการทางการเมืองวัฒนธรรมนั้นมีส่วนสำคัญที่จะช่วยพัฒนาการเมืองไทยได้ เพราะเป็นแนวคิดที่ขยายมุมมองทางการเมืองอย่างเสมอภาคกัน และฝึกฝนประชาชนสู่การเป็น “อภิวัดน์พลเมือง” อันเป็นรากเหง้าของการพัฒนาการเมืองไทยตามครรลองประชาธิปไตยสากล

**คำสำคัญ:** การเมืองวัฒนธรรม การพัฒนาการเมือง ยุคหลังสมัยใหม่นิยม ทุนทางวัฒนธรรม

<sup>1</sup> เจ้าคณะจังหวัดหนองคาย, ดร.

<sup>2</sup> รองเจ้าคณะจังหวัดหนองคาย, ดร., และรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตหนองคาย

<sup>3</sup> อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตหนองคาย

## Abstract

This research article is based on the concept of cultural politics. Quality research is required which there are two objectives; firstly, to study the relationship of culture and Thai political development. Then, to analyze the importance of the cultural politics paradigms toward Thai political development. The results found out that the development of Thai politics can be viewed through cultural dimension and also enhances public space for marginalized people to have greater bargaining power, especially in postmodernism period. The cultural politics paradigm plays an important role in the development of Thai politics. Because it extends the political view equally and also train people to be “Civic Citizen” that is the root of Thai political development in accordance with the universal democracy.

**Keywords:** Cultural Politics, Political Development, Postmodernism, Cultural Capital.

## บทนำ

หลายทศวรรษที่ผ่านมาการศึกษารัฐศาสตร์เน้นเนื้อหาที่เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง และการจัดสรรอำนาจเป็นส่วนใหญ่ ทำให้องค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ยวบยาวยาวอยู่ในขอบเขตของการเลือกตั้ง รัฐสภา หรือการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แม้รัฐศาสตร์จะเป็นศาสตร์ทางสังคมศาสตร์ (social sciences) ที่ช่วยอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้เป็นอย่างดี และมีอิทธิพลต่อศาสตร์อื่นๆ ตามเกณฑ์การพิจารณาจำแนกแบบมาตรฐานนานาชาติหรือไอส์เซต (ISCED: International Standard Classification of Education) (จิระโชค วีระสัย, 2543, น. 14) แต่รัฐศาสตร์ก็ยังคงแคบเมื่อเทียบกับมุมมองทางวัฒนธรรม เพราะวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับแล้ว และแทรกตัวอยู่ในทุกอณูของสังคม ไม่ว่าจะเป็นอาหาร การกิน การชมภาพยนตร์ การพักผ่อน การเดินทาง ก็ล้วนแต่เป็นกิจกรรมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ทั้งสิ้น ดังนั้นการศึกษาการเมืองผ่านเลนส์ทางวัฒนธรรมจึงเป็น

ความท้าทายอันดับต้นๆ ของนักวิชาการในยุคหลังสมัยใหม่ (post-modernism) เช่นในปัจจุบัน สอดคล้องกับบทความวิจัยนี้ที่มุ่งเน้นศึกษาการเมืองเชิงวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาการเมืองไทย

นับแต่ช่วงกลางศตวรรษที่ 20 หรือยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีนักวิชาการในซีกโลกตะวันตกได้ค้นคว้าแนวคิดวัฒนธรรมการเมืองที่ว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตย โดยเฉพาะในชาติมหาอำนาจ 5 ชาติ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมนี อิตาลี และเม็กซิโก กระทั่งก่อตัวขึ้นเป็นชุดความคิดกระแสหลักของโลก (mainstream) และมีอิทธิพลอย่างมากต่อการให้กำเนิดชาติใหม่ๆ (national explosions) ทั้งในทวีปเอเชียและแอฟริกา (Almond & Verba, 1989, pp. 2-5) แนวคิดนี้ก็เริ่มเคลื่อนย้ายกระบวนทัศน์ (paradigm shift) เข้าสู่สังคมไทยด้วย ซึ่งตรงกับช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประกอบกับสถานการณ์การเรียกร้องเอกราชของหลายชาติในเอเชีย จึงทำให้กระแส

การพัฒนาประชาธิปไตยแบบสากลได้รับการตอบรับอย่างดีจากทั้งนักวิชาการสายอนุรักษนิยม (conservatism) และสายเสรีนิยม (liberalism) (สุกัญต์ แสงโชติ: สัมภาษณ์, 2560) นับเป็นย่างก้าวแรกสำหรับแนวความคิดการเมืองวัฒนธรรมบนเวทีการเมืองไทย

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ข้อ คือเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมกับการพัฒนาการเมืองไทยประการหนึ่ง และเพื่อวิเคราะห์ความสำคัญของกระบวนการทางการเมืองวัฒนธรรมต่อการพัฒนาการเมืองไทยอีกประการหนึ่ง เป็นการพรรณนาแบบอุปนัย (Inductive) ที่ศึกษาเฉพาะบางสังคมแต่สามารถนำไปเทียบเคียงกับสังคมอื่นๆ ได้หรือสามารถนำไปวิเคราะห์เพิ่มเติมต่อจากผลการศึกษานี้ได้ด้วย บทความนี้มีคำสำคัญที่จะกล่าวมากเป็นพิเศษอยู่บ้าง อาทิเช่น การเมืองวัฒนธรรม การพัฒนาการเมือง ยุคหลังสมัยใหม่ นิยม คุณค่าทางวัฒนธรรม คำว่าการเมืองวัฒนธรรมนั้น หมายถึง การศึกษาการใช้อำนาจของระบบการเมืองผ่านมิติทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจว่าวัฒนธรรมในชุมชนนั้นมีผลต่อโครงสร้างการเมืองการปกครองอย่างไร เช่น การเมืองวัฒนธรรม: มโนทัศน์แห่งการรกร่วมเพศ (Sinfield, 1994) เป็นต้น เพราะวัฒนธรรมมีขอบเขตที่กว้างขวางและเกี่ยวข้องกับกิจกรรมสำคัญ ซึ่งล้วนมีอิทธิพลต่อสังคมทั้งสิ้น ถัดมาคำว่าพัฒนาการเมืองคือการยกระดับแนวคิดทางการเมืองไปสู่การเป็นอภิวินัยพลเมืองเพื่อช่วยผลักดันการเมืองไปในทิศทางที่ดีขึ้น ส่วนคำว่ายุคหลังสมัยใหม่เป็นยุคที่มีความจริงมากกว่าหนึ่ง ไม่มีความจริงเดียวเหมือนยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมอีกต่อไป ทุกอย่างเดินทางไปสู่หลักอนัตตาที่ไม่มีตัวตน เพราะความจริงเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาสุดท้ายคำว่าทุนทางวัฒนธรรม หมายถึงพื้นฐานของกิจกรรมในชุมชนที่เป็นสิ่งที่ดีงาม และเกิดขึ้นเป็นเวลานานจนได้รับการยอมรับและตีค่าจากสังคมจนกระทั่งกลายเป็นวัฒนธรรมประจำท้องถิ่นในที่สุด

## ทุนทางวัฒนธรรม: รากเหง้าของรัฐศาสตร์วัฒนธรรม

สิ่งที่บ่งบอกถึงเอกลักษณ์ของท้องถิ่นได้ดีที่สุดคือวัฒนธรรมประจำท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมที่เป็นอัตลักษณ์หรือมีลักษณะเฉพาะตัว ก็ยิ่งจะสร้างความแตกต่างอย่างชัดเจน แต่เส้นทางของกิจกรรมในสังคมจะก้าวขึ้นมาเป็นวัฒนธรรมได้นั้น ต้องผ่านบททดสอบมากมาย บางกิจกรรมเกิดขึ้น แต่ไม่ได้รับการยอมรับ ก็ไม่เรียกว่าเป็นวัฒนธรรม บางกิจกรรมเกิดขึ้น และได้รับการยอมรับพร้อมกับการใช้ระยะเวลาหนึ่งในการพิสูจน์คุณค่า เมื่อกิจกรรมนั้นดำรงอยู่ผ่านบททดสอบได้ก็จะสถาปนาให้เป็นวัฒนธรรมในสังคมโดยปริยาย (วิศาล ศรีมหาโร, 2554) เช่น ประเพณีการร้องรำทำเพลง ประเพณีการนับถือบรรพบุรุษ ประเพณีการแข่งเรือ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมส่วนใหญ่ที่ได้กลายเป็นวัฒนธรรมของชุมชนล้วนแต่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคมทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมการกิน วัฒนธรรมการดำรงชีวิต หรือวัฒนธรรมด้านปรัชญาความเชื่อ เป็นอาทิ ครั้นเมื่อการเมืองได้ใช้มุมมองของวัฒนธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาก็ยิ่งทำให้วิถีชีวิตของชุมชนได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น เพราะกิจกรรมในชุมชนสามารถเชื่อมโยงเข้ากับการเมืองได้แทบทั้งหมด ประกอบกับวิถีชีวิตต่างๆ ก็จะเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาการเมืองได้อีกทางหนึ่งด้วย

ปรัชญาหรือความเชื่อประจำท้องถิ่นเป็นลักษณะสำคัญของท้องถิ่นที่คนในสมาชิกได้รับรู้จากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งความเชื่อประจำท้องถิ่นนี้สามารถพัฒนาขึ้นไปเป็นความรู้ประจำท้องถิ่นหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นเป็นความรู้ความสามารถที่คนในชุมชนเข้าใจจริงและผ่านกระบวนการทางความคิดเชิงสร้างสรรค์จนกระทั่งเกิดผลสำเร็จมาแล้ว แม้ภูมิปัญญาจะเป็นนามธรรมที่ไม่มีตัวตน จับต้องไม่ได้ แต่ก็มีความรู้สึกนึกคิดที่อยู่รอบตัวสมาชิกทุกคนในท้องถิ่น

ขณะเดียวกันภูมิปัญญาท้องถิ่นยังแสดงให้เห็นถึงวิถีชีวิต และคุณค่าแห่งวัฒนธรรมที่สามารถผสมผสานองค์ความรู้ เข้ากับทักษะวิชาการแขนงอื่นๆ ได้ด้วย (กฤษณา วงษาสันต์, 2552, น. 5) เช่น ความเชื่อเกี่ยวกับปุตตา ผีบรรพชน และพิธีกรรมต่างๆ หากรู้จักประยุกต์ใช้ก็จะสามารถสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ และสามารถระดมมวลชนให้ชุมชนยืนหยัดพึ่งตนเองตามแนวทาง เศรษฐกิจพอเพียงได้ ดังนั้น ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงเป็น รากเหง้าที่ช่วยส่งเสริมให้ชุมชนพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและ ยังประโยชน์ให้สมาชิกมีความเข้าใจในวิถีชีวิตของตน อย่างลึกซึ้ง

เมื่อความเข้มแข็งของชุมชนขึ้นอยู่กับรูปแบบความ เชื่อทางวัฒนธรรม นั้นแสดงว่าทุนทางวัฒนธรรมเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของผู้นั้นในชุมชน สูงขึ้น เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาชีวิตกับจิตใจ และเป็นฐานรากที่ช่วยให้สมาชิกสัมผัสถึงแก่นแท้ของ วัฒนธรรม เมื่อเข้าใจวัฒนธรรมก็สามารถเข้าใจระบบ การเมืองได้เช่นกัน (พระมหาสุเทพ สุปณฺธิโต: สัมภาษณ์, 2560) วัฒนธรรมชุมชนจะช่วยพัฒนา การเมืองในระดับท้องถิ่นให้ไปสู่ระดับที่สูงขึ้น อย่างเช่น กิจกรรมการบวชป่า การสืบชะตาแม่น้ำ หรือการอนุรักษ์ ป่าชายเลน ล้วนเป็นวัฒนธรรมในชุมชนที่ได้ช่วยพัฒนา คุณภาพชีวิตตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศด้วย ซึ่งเมื่อภาครัฐเห็นความสำคัญก็อาจาริให้ออกกฎหมาย เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ ยังผลให้ทรัพยากร ธรรมชาติในแต่ละชุมชนได้รับการปกป้อง สร้างความ อุดมสมบูรณ์ให้กับชุมชน และนำทรัพยากรนั้นไปใช้ให้ เกิดอรรถประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชน เกิดอานิสงส์ตามมาก็คือ ชุมชนมีอาชีพ มีรายได้มากขึ้น กินดีอยู่ดีมากขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น และชีวิตมีความมั่นคงมากขึ้นด้วย (วิทยากร เชียงกูล, 2552, น. 24)

จากที่กล่าวมาจะพบว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นทุนทาง

วัฒนธรรมที่เกิดจากสติปัญญาของชาวบ้าน เป็น ศักยภาพหรือความสามารถในการแก้ไขปัญหา การดำเนินชีวิต และสร้างอาชีพที่สอดคล้องกับบริบท ของชุมชนท้องถิ่น (Krapf, 2002, pp. 24-28) ซึ่งถือว่าเป็นองค์ความรู้ของชาวบ้านที่คิดค้น สั่งสม สืบทอด ปรับปรุง พัฒนา ทำให้องค์ความรู้งอกเงยขึ้นอย่างไม่ หยุดนิ่ง เป็นการสร้างความรู้ใหม่เพื่อตอบสนองความ ต้องการของชุมชนตามสภาพสังคมที่กำลังเปลี่ยนไป และ เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน นับเป็น ผลดีที่ช่วยกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนมีความผูกพันและ มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาโดยใช้ทุนทางวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้ ทุนทางวัฒนธรรมจึงเป็นแก่นในการพัฒนา สังคมที่สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ทุนทางวัฒนธรรมทำให้เกิดความรักต่อท้องถิ่น เป็นการสร้างความรู้สึกผูกพันกับปรัชญาชุมชน ไม่ว่าจะ เป็นประเพณี ประวัติศาสตร์ หรือจิตสำนึกที่มีต่อ ชุมชน ล้วนแต่เป็นกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมที่เปิดโอกาสให้ สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมเพื่อตอบแทน ชุมชน โดยชุมชนอาจจัดที่วัดหรือที่โรงเรียนตามความ เหมาะสม (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2556, น. 27) ด้วย กิจกรรมเหล่านี้จะช่วยปลูกฝังให้เยาวชนที่เป็นสมาชิก รุ่นใหม่ได้รับรู้ ซึมซับ และผูกพันกับชุมชน ทั้งยังเอื้อต่อ การปรับตัวหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบางอย่างให้ สอดคล้องกับวิถีชุมชนได้อย่างเหมาะสมด้วย

2) ทุนทางวัฒนธรรมช่วยสร้างต้นแบบการพัฒนาเชิง วัฒนธรรม กล่าวคือ ผู้นำกลุ่มกิจกรรมของชุมชนต้องได้ รับการฝึกฝนให้เป็นผู้รู้เพื่อตั้งศักยภาพในบทบาทผู้นำ และเป็นแบบอย่างให้เยาวชน โดยการนำบุคลากรใน ชุมชนมาฝึกฝนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ชินกับการเป็นผู้รู้ และคงไว้ซึ่งประเพณีท้องถิ่น หรือการจัดกิจกรรมการ พัฒนาเพื่อปรับวิถีคิดให้ทั้งผู้ใหญ่และเยาวชนทำงาน ร่วมกันอย่างเป็นระบบ หรือการสนับสนุนให้ทุกฝ่าย มีส่วนร่วมด้วยการกระจายบทบาทหน้าที่ตามความถนัด

เพื่ออนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมให้ดำรงสืบไป กิจกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นรูปแบบการพัฒนาชุมชนเชิงวัฒนธรรมทั้งสิ้น

3. ทูทางวัฒนธรรมช่วยสร้างกระบวนการเรียนรู้เป็นการสร้างแหล่งเรียนรู้เพื่อเป็นเวทีให้เยาวชนได้แสดงวิถีชีวิตชุมชนทำให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการเรียนรู้แก่เยาวชน เช่น การจัดค่ายคุณธรรมโดยให้เยาวชนเป็นผู้ช่วยวิทยากร การซ้อมการสวดมนต์ทำนองสรภัญญะ การเล่นดนตรีพื้นบ้าน ซ้อมการฟ้อนรำ ฯลฯ ซึ่งเป็นการบูรณาการเพื่อพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง โดยใช้ “คุณค่า” นำ “มูลค่า” เพราะกิจกรรมดังกล่าวไม่เพียงแต่มุ่งสร้างมูลค่าหรือผลทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะมุ่งเน้นเพื่อสร้างการเรียนรู้ที่อิงอยู่กับวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชน อันเป็นการยกระดับการดำรงชีพควบคู่กับการอนุรักษ์วัฒนธรรมของชุมชน

ความเข้มแข็งของชุมชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเกิดจากการบูรณาการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนอย่างสมดุล โดยใช้หลักการพัฒนาสมัยใหม่ผ่านการวางแผนแบบมีส่วนร่วมและเป็นระบบ แต่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นควบคู่กับการนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากภายนอกมาผสมผสานปรับใช้ให้เหมาะสม แล้วสรุปเป็นบทเรียนเฉพาะของชุมชน จนสามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งสามารถสรุปได้ 3 ลักษณะ (พระมหากษัตริย์บรมราชโอรส (จันทราโสม) และ อาแว มะแสด, 2558, น. 129) ดังนี้

1. องค์ประกอบและเงื่อนไขที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ได้แก่ การมีผู้นำที่เข้มแข็ง การถอดบทเรียนเพื่อมาพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง การสร้างจิตสำนึกให้คนในชุมชนรักท้องถิ่น การมีความรักและเอื้ออาทรต่อกัน การเกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อชุมชน

2. กลไกการปฏิบัติที่ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน คือ การเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของคนในชุมชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งแกนนำชุมชน ระบบเครือข่าย เพื่อนำไปสู่การมีค่าใช้จ่ายลดลง การมีรายได้เพิ่มขึ้น

3. มีการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เช่น การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทำกิจกรรมพัฒนา ทอผ้า งานจักสาน เป็นต้น ทั้งนี้ภูมิปัญญาท้องถิ่นสามารถสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นได้ด้วย

การรวมกลุ่มเช่นนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความก้าวหน้าให้กับชุมชนเพื่อแก้ปัญหาในระยะยาว โดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน ด้วยการพัฒนากิจกรรมที่มาจากภูมิปัญญาให้มีรายได้เสริม เป็นแหล่งสืบค้นทางวัฒนธรรมแก่เยาวชน ทำให้เยาวชนรักและหวงแหนความเป็นท้องถิ่น ทำให้มีผู้สืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนมากขึ้น มีการฟื้นฟูประเพณีพิธีกรรมด้วยการสร้างความสัมพันธ์แบบเอื้ออาทรในชุมชนร่วมกัน กิจกรรมชุมชนตามแนวทางนี้เปรียบเป็นรากเหง้าของต้นไม้ที่หยั่งรากลึกลงไปให้ความชุ่มชื้นกับดิน ช่วยรักษาหน้าดินมิให้ถูกกัดเซาะ และช่วยสร้างสมดุลให้กับระบบนิเวศของชุมชนให้คงความอุดมสมบูรณ์ (พระเดชพระคุณตรีโร และคณะ, 2559, น. 75) นับได้ว่าวัฒนธรรมเป็น “ตาน้ำ” สำคัญในการประดับประดองการเมืองจากระดับรากหญ้าให้ขับเคลื่อนสู่ระบบการเมืองในระดับที่สูงยิ่งๆ ขึ้นไป

### ความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมกับการพัฒนาการเมือง

ความเกี่ยวข้องของวัฒนธรรมที่มีต่อการเมืองสามารถมองได้หลายมิติ ซึ่งหลากหลายมิติมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างละมุนละม่อม อาทิเช่น วัฒนธรรมการกินนั้นสามารถมองเป็นการเมืองได้โดยมองในมุมการมีสุขภาพที่ดี ซึ่งเป็นพื้นฐานการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายส่งเสริมสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข หรือวัฒนธรรมการดำรงชีวิตนั้นสามารถมองผ่านมิติการเมือง

ในมุมมองของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นพื้นฐานการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรักษาความเรียบร้อยภายในประเทศของกระทรวงที่ใหญ่อันดับหนึ่งคือกระทรวงมหาดไทย หรือวัฒนธรรมด้านปรัชญาความเชื่อนั้นสามารถมองเป็นการเมืองได้ในมุมมองของการอนุรักษ์ศิลปะประเพณีที่เป็นมรดกของชาติ ซึ่งเป็นพื้นฐานของนโยบายอนุรักษ์มรดกไทยของกระทรวงวัฒนธรรมเหล่านี้เป็นต้น (บุศรินทร์ เลิศขวลิทสกุล, 2555, น. 137) นี่จึงเป็นมิติที่วัฒนธรรมเป็นรากเหง้าของการเมืองอย่างแยกขาดที่ได้กล่าวมาข้างต้น

จะเห็นได้ว่า คุณค่าทางวัฒนธรรมถือเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่ช่วย “ค้ำยัน” ให้การเมืองไทยในระดับล่างมีความเข้มแข็งได้ในทุกวันนี้ เพราะวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะส่งผลถึงการพัฒนาสังคมให้เข้มแข็งเช่นกัน กวากิจกรรมหนึ่งๆ จะได้รับการยอมรับและผ่านการตีค่าจากสมาชิกต้องใช้เวลา นานมาก ทั้งยังต้องผ่านกระบวนการวิพากษ์วิจารณ์ ชัดเกล้า สังเคราะห์และตกผลึกจนกลายเป็นวัฒนธรรมได้ในที่สุด ดังนั้น คุณค่าทางวัฒนธรรมจึงเป็นทุนทางสังคมที่มีอยู่ในตัวบุคคล ชุมชน กลุ่ม/องค์กรในท้องถิ่นนั้นๆ และเป็นทุนที่สมาชิกใช้ในการดำรงชีวิตและสามารถบูรณาการเพื่อให้เกิดผลที่ทรงคุณค่าสำหรับการพัฒนาตนเอง ส่วนรวม และระดับประเทศได้ด้วย

คุณค่าทางวัฒนธรรมมีส่วนช่วยในการส่งเสริมการปกครองของสังคมได้ เพราะเป็นปัจจัยเชิงลึกที่แทรกอยู่ในทุกอนุของสังคม โดยเฉพาะช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจปี 2540 ที่ได้เกิดองคาพยพการเคลื่อนไหวทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ก็เป็นเครื่องพิสูจน์ความแข็งแกร่งของทุนทางวัฒนธรรมในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี จะเห็นได้จากการที่ประชาชนสามารถปรับตัวรวมกลุ่มเพื่อพึ่งพาอาศัยกัน เมื่อภาครัฐมีกำลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจน้อยลง ภาคประชาชนจึงต้องออกแรงช่วยพยุงตัวเองมากขึ้น การสร้างเครือข่ายชุมชนที่มีภูมิปัญญา

ท้องถิ่นเป็นฐานราก ได้ถูกนำมาใช้เป็นต้นทุนทางสังคม ในการกอบกู้ชุมชนจากวิกฤติสังคม และทุนทางวัฒนธรรมยังมีส่วนสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งคุณค่าทางวัฒนธรรมของไทยมี 3 ลักษณะ (เสาวภา สุขประเสริฐ, 2542, น. 89) ดังนี้

- 1) อุดมการณ์ร่วม เป็นตัวปลูกสำนึกการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนอย่างแท้จริง
- 2) สำนึกร่วม เป็นสำนึกในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน
- 3) ปฏิบัติการร่วม เป็นแนวทางไปสู่การแก้ไขปัญหาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายสาธารณะ

ความสำคัญของทุนทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรมต่อการพัฒนาการเมือง พบว่า ทุนเหล่านี้มีความสำคัญอย่างสูงที่จะช่วยวางรากฐานให้กับสังคมในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างกระบวนการผลิตในภาคเศรษฐกิจ การเสริมสร้างความมั่นคงให้กับสังคม และการส่งเสริมระบบการเมืองการปกครองให้เข้มแข็ง ในยามที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจและสังคม ทุนทางสังคมก็ยังช่วยดำรงคงสถานะดั้งเดิมไว้ได้ (พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, 2560, น. 14) เห็นได้จากการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นที่จะเป็นแรงผลักดันก่อให้เกิดการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำบนฐานวัฒนธรรม ซึ่งเป็นพลังสำคัญที่ช่วยให้ชุมชนผ่านพ้นวิกฤตต่างๆ ไปได้ ชาวบ้านจะมีความสัมพันธ์กันผ่านระบบเครือญาติ มีการปกครองและการจัดการความสงบเรียบร้อยภายในโดยระบบอาวุโส มีผู้นำที่มีบารมีได้รับการเคารพยกย่องในชุมชน สมาชิกชุมชนมีความผูกพันกลมเกลียวเพราะมีความเคารพนับถือในผีบรรพบุรุษเดียวกัน และความเชื่อในสิ่งเหนือธรรมชาติที่คอยเป็นสิ่งควบคุมพฤติกรรมของคน ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบแบบแผน รวมทั้งคติทางศาสนาพุทธ-พราหมณ์ที่เข้ามาผสมกลมกลืนในวิถีความเชื่อ พิธีกรรม และประเพณีของชุมชน สิ่งเหล่านี้

หล่อหลอมให้สมาชิกชุมชนอยู่ร่วมกันด้วยความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เมื่อเกิดความแตกแยกขัดแย้งก็จะมีกลไกภายในใกล้เคียงตัดสิน คือ ระบบว่าความโดยผู้อาวุโสและเครือญาติ

จะเห็นได้ว่า การที่สังคมไทยยังคงดำรงอยู่ได้ก็เพราะมีทุนทางสังคมมากมายเป็นตาข่ายรองรับ จุดเด่นที่สำคัญก็คือ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนทั้งชาติ มีระบบเครือญาติและชุมชนที่เข้มแข็งบนพื้นฐานวัฒนธรรมที่เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจไมตรี เป็นต้น คุณค่าทางวัฒนธรรมที่สร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นเป็นเสมือนฝายที่ชะลอความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากผลกระทบภายนอก เปรียบเหมือนปรากฏการณ์จะคอยเฝ้าระวังอันตราย เปรียบเสมือนจิตวิญญาณของสังคมที่สะท้อนคุณค่าของสังคม และเป็นพลังสำคัญให้สมาชิกและสังคมก้าวข้ามอุปสรรคไปได้ (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2538, น. 23) นอกจากทุนทางสังคมจะได้รับการยกย่องว่าเป็น “ของมีค่า” ที่ช่วยลดวิกฤติสังคมแล้ว ทุนสังคมก็ยังช่วยส่งเสริมการเมืองการปกครองในประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งได้อีกด้วย โดยจะสามารถอธิบายได้ดังนี้

### 1. สังคมพึ่งพา (life for society)

อุปนิสัยการพึ่งพาและถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันจะช่วยผ่อนหนักเป็นเบาในผลกระทบซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ เช่น ปัญหาสงครามกลางเมือง ปัญหาราคาน้ำมันโลก ปัญหาเศรษฐกิจโลก เป็นต้น การมีสังคมที่พึ่งพากันกลายเป็น “วัคซีนทางวัฒนธรรม” ที่สร้างภูมิคุ้มกันให้กับประเทศเมื่อต้องเผชิญโรคร้าย สังคมพึ่งพาที่เห็นได้เด่นชัดที่สุด คือ วัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรภาคประชาชนอย่างแข็งแรงแรง เช่น กลุ่มเหมืองฝาย กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มดูแลรักษาป่าชุมชน ถือเป็นตัวอย่างของสังคมพึ่งพา (ในเรื่องที่ดี) ที่ช่วยให้สมาชิกในสังคมหล่อหลอมเอื้ออาทรต่อกันจนเกิดเศรษฐกิจหมุนเวียนอยู่ในชุมชน เช่น การจ้างงาน

การบริโภครายการอย่างคุ้มค่า สังคมที่พึ่งพาอาศัยกันเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนมีความสมานฉันท์ เป็นปึกแผ่น รักษารากเหง้าทางสังคมได้เป็นอย่างดี ซึ่งช่วยสนับสนุนให้นโยบายรัฐสามารถ “เข้าถึง” (approach) ประชาชนได้ง่ายและช่วยเผยแพร่แนวคิดการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างกว้างขวางมากขึ้นด้วย อาทิ การพึ่งพาให้ชุมชนช่วยประชาสัมพันธ์นโยบายประชารัฐตามข้อมูลที่เป็นจริง หรือกรณีภาคประชาชนอาจพึ่งพาเจ้าหน้าที่รัฐให้ประสานงานส่งหน่วยควบคุมโรคติดต่อไปยังพื้นที่แพร่ระบาดในช่วงนอกเวลาราชการ เหล่านี้ถือเป็นความสำเร็จอันเกิดจากความร่วมมือกันอย่างเข้าใจ โดยมีได้มีค่าตอบแทนใดๆ มิได้ช่วยเหลือเพราะสายสัมพันธ์ส่วนตัว หากแต่ทำไปเพราะความเต็มใจที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบอย่างสมบูรณ์ที่สุด อันเนื่องมาจากสายสัมพันธ์ที่ดีที่เกิดจากการวางใจกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนนั่นเอง

### 2. ประเพณีพึ่งพิง (life from tradition)

ประเพณีวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นถือว่ามี ความสำคัญที่ไม่ใช่แค่ช่วยชะลอความตกต่ำที่เกิดจากปัจจัยภายนอกเท่านั้น แต่ยังเป็นฟันเฟืองสำคัญที่ช่วยหล่อหลอมและสร้างความหวังใหม่ๆ แก่สมาชิกในสังคมด้วย ประเพณีวัฒนธรรมที่ยืนหยัดในสังคมไทยมาช้านานได้สร้างมิตรภาพที่น่าทึ่งให้เกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการยกย่องผู้ใหญ่ กตัญญูรู้คุณ การโอบอ้อมอารีของคนไทยมีส่วนช่วยดำรงความมั่นคงและความสามัคคีปรองดองของชนในชาติ ก็ล้วนแต่สะท้อนถึงจุดแข็งแห่งประเพณีท้องถิ่นไทยที่พึ่งพิงกันอย่างถ้อยที่ถ้อยอาศัยทั้งสิ้น เพียงแต่สังคมต้องมีสติมากพอที่จะไม่คล้อยตามให้ผู้ใหญ่ที่ไร้คุณธรรมชักจูงให้เชื่อในทางเสื่อมหรือมิฉฉาภิภูมิต แต่ต้องรู้จักแยกแยะที่จะเลือกเคารพผู้ใหญ่ที่มีคุณธรรมจริยธรรมเป็นต้นแบบ เมื่อผู้ใหญ่มีคุณสมบัติที่น่าเลื่อมใสศรัทธาแล้ว ก็จะเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้า



มามีส่วนร่วม (participation) ในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนได้ โดยไม่ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจอยู่แต่ในคนบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อสังคมเกิดความปรองดอง แม้สถานการณ์ในปัจจุบันจะเริ่มมีการแบ่งแยกอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสีต่างๆ แต่ต้นทุนทางวัฒนธรรมที่อยู่ในระดับสูงของไทยก็จะสามารถประสานความคิดต่างของคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี (นันทวิช นูนารถ, 2560, น. 17) นอกจากนี้คุณค่าของประเพณีวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นยังได้ทำหน้าที่ช่วยประสานรอยร้าวนั้นให้ประสานกันได้อย่างดีเลิศ ไม่ว่าจะคนในชุมชนจะคุ้นเคียงกันมายาวนานขนาดไหน แต่พอถึงหัวเวลาประเพณีสำคัญ ความขัดแย้งนั้นก็ดูเหมือนจะค่อยๆ จางลงอย่างเห็นได้ชัด อาทิเช่น พอถึงเทศกาลประเพณีสงกรานต์ ชาวบ้านทุกตารางเมตรในสังคมจะสืบสานประเพณีรดน้ำดำหัวผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือ ทำให้เกิดบรรยากาศแห่งความสมานฉันท์ปรองดองเกิดขึ้นอีกครั้ง ทำให้สังคมได้ผู้นำและผู้ตามที่มีคุณธรรมเพิ่มขึ้น เปรียบเสมือนเดียวกับประเพณีบุญข้าวสากหรือประเพณีวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยหล่อหลอมเจตคติร่วมกัน มีความอบอุ่นและมิตรสัมพันธ์ที่มอบให้แก่กัน ถือว่าเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างความรักความสามัคคีเป็นการแสดงออกซึ่งสังคมแบบพหุนิยม (pluralism) ที่นำไปสู่ความสวยงามตามแนวทางประชาธิปไตยสากล ดังนั้นองค์ความรู้แบบดั้งเดิมจึงกลายเป็นประเพณีเกี่ยวกับวิถีชีวิตที่มีผลต่อการส่งเสริมการปกครองและการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว

### 3. ประชาธิปไตยในโรงเรียน (democracy in school)

รัฐบาลไทยในอดีตได้ใช้ระบบการศึกษากล่อมเกลารัฐบาลให้ราษฎรได้เข้าใจหน้าที่ของตนเพื่อตอบสนองต่อรัฐผ่านหลักสูตรหน้าที่พลเมือง ต่อมาเมื่อมีการกระจายการศึกษาเข้าสู่ท้องถิ่นมากขึ้น การปรับเนื้อหาหลักสูตรให้เข้ากับแต่ละท้องถิ่นจึงเริ่มปรากฏมากขึ้น เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 ต่างก็มีเจตจำนงที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่นเพื่อการเรียนรู้จุดเด่นของท้องถิ่นตนให้ลึกซึ้งมากขึ้น (เกษียร เตชะพีระ, 2560, น. 3) ถือเป็นกระบวนการที่จะช่วยตอบสนองนโยบายการปกครองจากส่วนกลางให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ นอกจากนี้การเรียนรู้โครงสร้างการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วยการเริ่มต้นที่ระบบการศึกษาถือเป็นกระกระดูกสันหลังของการเมืองได้อย่างตรงจุดที่สุด เพราะโรงเรียนเป็นระบบการศึกษาที่มีกระบวนการพัฒนาคนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และกล่อมเกลาก่อนทางการเมือง (political socialization) ได้ดีที่สุดวิธีหนึ่ง ทั้งรูปแบบการเสริมสร้างความรู้ทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยในโรงเรียนและการนำไปใช้ในชีวิตประจำวันในทางปฏิบัติ (สมหมาย จันทรเรือง, 2559) เพราะสามารถจำลองบรรยากาศการเมืองได้ในระดับหนึ่ง ในสังคมโรงเรียนจะมีผู้บริหาร ครูอาจารย์ เป็นต้นแบบประชาธิปไตยให้แก่นักเรียน และร่วมรณรงค์ให้เข้าใจการปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งแบบต่างๆ เช่น การเลือกประธานนักเรียน การโหวตเลือกหัวหน้าห้อง การสมัครใจเป็นจิตอาสาในโรงเรียน เป็นต้น ทั้งหมดนี้จะทำให้นักเรียนเกิดการ “ซึมซับ” (absorption) อุดมการณ์ทางการเมืองในเบื้องต้น ช่วยเสริมสร้างแนวคิดความเท่าเทียมกัน ช่วยฝึกนักเรียนให้รู้จักวิธีการของระบอบประชาธิปไตยผ่านสนามเลือกตั้งในสถานศึกษาของตน ทั้งยังสามารถนำวิธีคิดแบบประชาธิปไตยไปใช้กับสมาชิกในครอบครัวได้เช่นกัน

### 4. สถาบันครอบครัวเข้มแข็ง (family power)

ความสัมพันธ์ที่ดีของครอบครัวและเครือญาติในชุมชน ถือเป็นจุดแข็งสำหรับทุนทางวัฒนธรรมไทย ที่ช่วยในการพัฒนาการเมืองไทย เพราะหลังจากที่ได้เรียนรู้ทฤษฎีประชาธิปไตยในโรงเรียนแล้ว การนำความรู้ไปสู่ภาคปฏิบัตินอกโรงเรียน โดยเฉพาะการถ่ายทอดสู่สมาชิกในครอบครัวผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การเปิด

โอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือการรับฟังความคิดเห็น การฟังเสียงข้างมากที่มีเหตุผล เป็นต้น การอบรมเลี้ยงดูในครอบครัวมีส่วนสำคัญมากในการขัดเกลาให้สมาชิกในครอบครัวมีจิตใจที่อ่อนโยน มีคุณธรรม รู้จักการมีเหตุผล แบ่งปัน รู้จักรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีการแสดงออกที่เหมาะสม และสามารถหลีกเลี่ยงการทะเลาะวิวาทได้ ดังนั้น การหมั่นดูแลสมาชิกในบ้านอย่างประนีประนอมถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ทำให้ต้นประชาธิปไตยในบ้านเติบโตขึ้นอย่างสมบูรณ์ และการกล่อมเกล่าอย่างมีเหตุผลมากขึ้นจะช่วยปลูกฝังระเบียบวินัยและความรับผิดชอบ ซึ่งจะช่วยสร้างวิถีคิดแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้ตั้งแต่ที่บ้าน เป็นการฝึกสร้างความสมดุลระหว่างการใช้เสรีภาพ ความรับผิดชอบและความมีวินัยที่ไม่เบียดเบียนสิทธิของผู้อื่น โดยเฉพาะการสร้างนิสัยให้เป็นผู้มีวินัยที่สามารถควบคุมตัวเองได้ เพราะวินัยเป็นสิ่งสำคัญมากในการพัฒนาการเมืองตามแนวประชาธิปไตยสากล (อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, 2559, น. 5) หากประชาชนไร้ระเบียบวินัยก็ย่อมไม่สามารถบังคับหรือควบคุมตัวเองให้มีพฤติกรรม (mindset) อยู่ในกรอบกติการ่วมกันได้ ยิ่งวินัยได้รับการฝึกฝนตั้งแต่ระดับฐานรากของสังคมแล้ว ก็จะช่วยยกระดับการเมืองไปสู่ความเป็นสากลได้มากขึ้นเท่านั้น สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “วินัยเกิดขึ้นที่บ้าน”

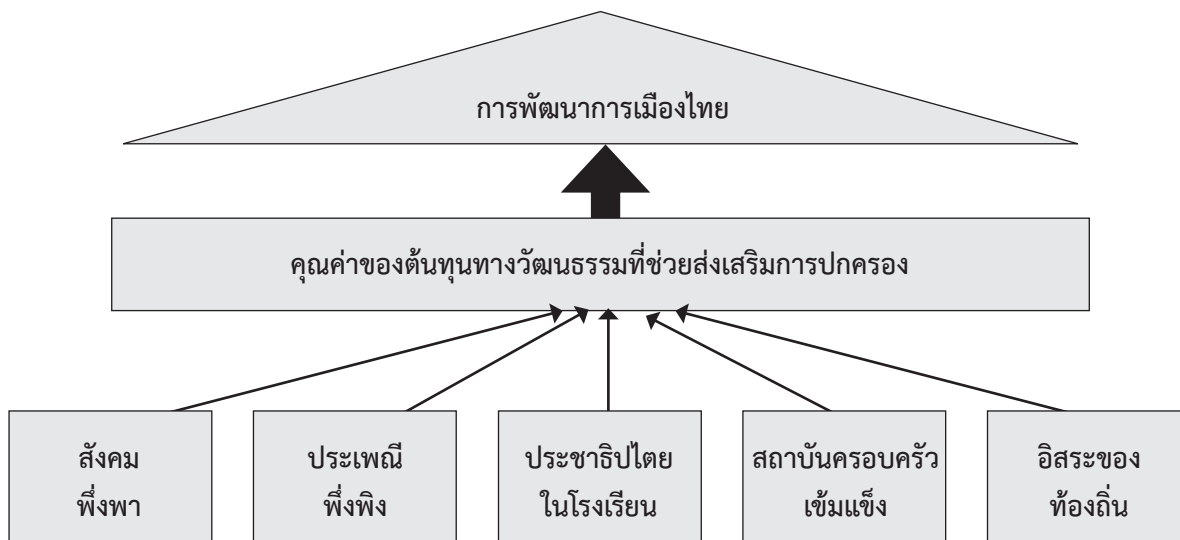
## 5. อิสระของท้องถิ่น (local autonomy)

องค์ประกอบของการพัฒนาทางการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ความเป็นอิสระของระบบย่อยในท้องถิ่น เพราะการเมืองในระดับท้องถิ่นของไทยได้รับอิสรเสรีภาพมาอย่างยาวนานตามนโยบายการกระจายอำนาจ (decentralization) จึงกลายเป็นอีกหนึ่งแรงผลักดันที่สะท้อนทุนทางวัฒนธรรมได้เป็นอย่างดี ความคุ้นเคยในการได้สิทธิ์ดูแลตัวเองได้เป็นเบ้าหลอมให้สมาชิกในชุมชนคุ้นชินกับความคล่องตัวในการบริหาร

ท้องถิ่น แต่เมื่อใดก็ตามที่ความเป็นอิสระในการบริหารท้องถิ่นลดลง คงทำให้ความเป็นท้องถิ่นนิยมและทุนดั้งเดิมทางวัฒนธรรมได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน เพราะการให้สิทธิเสรีภาพอยู่คู่สังคมไทยมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพด้านเศรษฐกิจ (ประกอบสัมมาอาชีพได้ก็ได้ หรือใครใคร่ค้าค้า ใครใคร่ขายขาย) ด้านสังคม (มีสัมมาทิฐิเรื่องใดก็ได้) และด้านการเมือง (เคารพในสิทธิที่จะเลือกใครเป็นผู้ปกครองก็ได้) ซึ่งมีผลทำให้ท้องถิ่นหลอมรวมกันเป็นปึกแผ่นมากขึ้น เป็นแรงขับ (push) ที่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของชุมชน การให้อิสระในการปกครองตนเองมีส่วนสำคัญที่ช่วยจรรโลงให้ระบอบราชการเกิดการพัฒนามาอย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากการที่ระบอบราชการมีขนาดเล็กลง (down size) ไม่ซ้ำซ้อนนั่นเอง เมื่อโครงสร้างหรือสายการบังคับบัญชาสั้นลง การบริหารองค์กรและการให้บริการประชาชนจึงมีความสะดวกรวดเร็วหรือที่เรียกว่า “reengineering” (การปรับระบบ) เห็นได้จากการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในบางกระทรวงเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2558: 12) เมื่อประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาชนก็จะสำนึกในความเป็นท้องถิ่นของตน เกิดความห่วงใยในสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น สอดคล้องกับมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ระบุว่าบุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐเพื่อให้ดำเนินการในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน ยิ่งไปกว่านั้นยังส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ด้วยการกระจายอำนาจเช่นนี้ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับจึงถือเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ฉะนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความเป็นอิสระแก่ระบบย่อยในท้องถิ่นจึงเป็นการสร้างทัศนคติทางการเมืองที่ถูกต้องและดีงามซึ่งจะช่วยให้ก้าวข้ามความขัดแย้งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองไทย หากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตนว่าการเมืองเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวที่ทุกคนมีส่วนร่วมได้

(ไม่คิดว่าเป็นเรื่องไกลตัวที่มีสิทธิ์เฉพาะบางคนบางกลุ่มเหมือนในอดีต) ก็จะทำให้ประชาชนกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม วัฒนธรรมด้านการมีส่วนร่วมในระบบย่อยจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะส่งผลให้การพัฒนาการเมืองเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง



รูปภาพที่ 1: แสดงรูปแบบคุณค่าของทุนทางวัฒนธรรมในสังคมไทยกับการพัฒนาการเมืองไทยตามแนวประชาธิปไตยสากล

(ที่มา: คณะผู้วิจัย, 2560)

จากปัจจัยทั้ง 5 ประการข้างต้น ล้วนมีส่วนสำคัญในการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนกลายเป็น “พลเมือง” ที่มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ทุนทางวัฒนธรรมในสังคมจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนกลายเป็นประชากรที่มีพลังกำลังในการพัฒนาชาติได้คู่จูงงาน บ่มเพาะเมล็ดพันธุ์พลเมืองที่ร่วมค้าชูการปกครองและพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการสำนึกถึงความสำคัญและความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของพลเมือง จะช่วยสร้างคุณค่าของสมาชิกในสังคมต่อการส่งเสริมการปกครอง ขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถบริหารประชาชนได้อย่างทั่วถึงและยอมรับพลังการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมได้มากขึ้นด้วย ซึ่งการเมือง

เชิงวัฒนธรรมมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมทางการเมืองตรงที่วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นการศึกษาที่เน้นเรื่องอุดมการณ์ ความคิด ทัศนคติ ความเชื่อของสมาชิกในสังคมต่อระบบการเมือง อาจจะดำรงอยู่ถาวรหรือชั่วคราวก็ได้ สามารถแปรผันได้ตามแต่ละสังคม เพราะแฝงเร้นด้วยแนวคิดเชิงจิตวิทยา ส่วนการเมืองเชิงวัฒนธรรมเป็นการศึกษาที่เน้นเรื่องอุดมการณ์ ความคิด ทัศนคติ ความเชื่อของสมาชิกในสังคมผ่านมิติทางการเมือง ดำรงอยู่ค่อนข้างถาวร ไม่สามารถแปรผันได้ในเวลาอันสั้น เพราะเป็นเรื่องที่ประกอบสร้างกันขึ้นมา ฉะนั้น คุณค่าทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มีมนุษย์ได้หล่อหลอมสั่งสมขึ้นจนเป็นบรรทัดฐานทางสังคม

ถือเป็นทุนชั้นพื้นฐานของสังคมที่ช่วยเชื่อมโยงให้เกิดการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่าทุนทางสังคมเป็นทรัพย์สินสาธารณะที่ทรงคุณค่า ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มพูนแก่ประเทศอย่างมาก ดังนั้น กลไกการให้ชุมชนเข้ามาใช้ทุนทางสังคมแบบบูรณาการ จะช่วยให้ประชาชนสามารถพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนในทุกๆ ด้าน สามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่นสู่การเป็นประชาธิปไตยและเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยได้อีกด้วย

### วิเคราะห์ความสำคัญของกระบวนการพัฒนาทางการเมืองวัฒนธรรมต่อการพัฒนาการเมืองไทย

คุณูปการของวัฒนธรรมที่มีต่อการเมืองมีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมการกิน วัฒนธรรมการดำรงชีวิต หรือวัฒนธรรมด้านปรัชญาความเชื่อ ก็ล้วนแต่มองเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้วัฒนธรรมจึงสร้างกระบวนการที่เกี่ยวกับความคิดทางการเมือง ซึ่งเรียกว่า กระบวนทัศน์ทางการเมืองวัฒนธรรม (paradigm of cultural politics) ฉะนั้น กระบวนทัศน์การเมืองวัฒนธรรมจึงมีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบการเมืองตามแนวทางประชาธิปไตย และช่วยเปิดโอกาสให้สมาชิกต่อยอดความคิดทางการเมืองให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นด้วย ภายหลังจากที่ได้ศึกษารากเหง้าของสังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างสร้างสรรค์แล้ว สามารถวิเคราะห์ความสำคัญของกระบวนการทางการเมืองวัฒนธรรมต่อการพัฒนาการเมืองไทยได้ ดังนี้

1. การเมืองวัฒนธรรมต้องมีเครือข่ายชุมชนให้มากขึ้น การมีเครือข่ายชุมชนกับสังคมภายนอกจะช่วยเชื่อมโยงวัฒนธรรมทางความคิดที่เหมือนกัน เป็นการเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองควบคู่ไปด้วย ก่อให้เกิดการพัฒนาการเมืองไทยให้เข้มแข็งโดยปริยาย เพราะชุมชนไม่สามารถตั้งอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ จึงต้องมี

การติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนกับชุมชนอื่นในลักษณะ “เครือข่าย” (network) การเมืองจะพัฒนาไปด้วยกัน ชุมชนจะต้องมีกระบวนการรวมกลุ่มความช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อผดุงความเป็นชุมชนไว้ มิใช่เน้นปัจเจกชนนิยมที่คำนึงถึงแต่การต่อสู้แข่งขันทำลายกันอย่างไม่คำนึงถึงความชอบธรรม การรวมกลุ่มกันแบบง่าย ๆ ที่ฟังทำได้ดีที่สุด เช่น สหกรณ์การเกษตร สหพันธ์แรงงาน หรือการสร้างเครือข่ายชุมชน ล้วนทำให้วัฒนธรรมมีความเข้มแข็งมากขึ้น สร้างอำนาจต่อรองกับภายนอกได้ และสร้างความร่วมมือกับกลุ่มอื่นในสังคม เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้รวมถึงการร่วมกันแก้ปัญหา การพัฒนาเครือข่ายการเมืองวัฒนธรรมจะช่วยยกระดับวัฒนธรรมชุมชนให้เป็นวัฒนธรรมแห่งชาติ เพราะระบบชุมชนเป็นระบบใหญ่ที่ใกล้ชิดกับฐานความคิดทางการเมืองของสมาชิกในชุมชนมากที่สุดด้วย

2. อำนาจอธิปไตยและอำนาจทุนต้องไม่ครอบงำชุมชน มีกรณีตัวอย่างมากมายได้สอนให้ชุมชนรับรู้ถึงบทบาทของรัฐที่เข้ามาครอบงำการดำรงอยู่ของวัฒนธรรมในชุมชน เช่น รัฐใช้อำนาจในการยับยั้งการเก็บของป่า ออกกฎหมายป่าชุมชนในพื้นที่ทำกินมาแต่บรรพบุรุษ หรือห้ามขายของในพื้นที่ผืนดินของชุมชน เป็นต้น ด้วยเพราะอ้างว่าต้องการจัดระเบียบพิธีกรรมที่ล้าสมัยและผิดกฎหมาย แต่ในขณะที่เดียวกันกลับใช้อำนาจรัฐเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องและนายทุนที่ให้ผลประโยชน์มากกว่า อำนาจอธิปไตยและอำนาจทุนได้ทำลายระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองด้วยการดึงท้องถิ่นเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพิงตลาด มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นฐานดำรงชีวิตของชาวชุมชนอย่างไม่คุ้มค่า ทำลายโครงสร้างการปกครองตนเองให้ไปขึ้นตรงต่อการปกครองของรัฐและระบบราชการ (ลิขิตธีรเวคิน, 2554, น. 128) ทำให้ชุมชนเข้าสู่สังคมวัฒนธรรมแบบบริโภคนิยม คุณค่าทางวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมในแบบแผนการดำเนินชีวิตดั้งเดิมได้ถูกทำลายลง ถูกแทนที่ด้วยค่านิยมตัวใครตัวมัน แข่งแย่งชิงดี

เอารัดเอาเปรียบ กอบโกยกำไร ความมกย่องนับถือ ประชาชนท้องถิ่นถูกแทนที่ด้วยการนับถือเชื้อพืงคนรวย ฯลฯ การพัฒนาประเทศตามแนวสังคมตะวันตกแบบนี้ เป็นความผิดพลาดอย่างยิ่ง เพราะเป็นการทำลายชุมชน ทำลายความดีงามในอดีต มากกว่าจะเป็นการพัฒนาให้ สิ่งดีงามในอดีตเจริญงอกงามยิ่งขึ้น ส่งผลให้วัฒนธรรม อาจไม่ส่งเสริมการเมืองเท่าที่ควร

3. รัฐต้องกระจายอำนาจมากขึ้น นานมาแล้วรัฐบาล ได้แบ่งอำนาจให้จังหวัดและอำเภอได้มีส่วนร่วมในการ บริหารราชการแผ่นดิน และรัฐยังกระจายอำนาจ บางส่วนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อีกด้วย แต่การกระจายอำนาจยังกระจุกตัวอยู่ใน บางส่วนเท่านั้น เช่น การให้สิทธิ์ด้านเศรษฐกิจกับสังคม การให้สิทธิ์เลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น ทว่าก็ถือเป็น นิमितหมายอันดีที่ทำให้ชุมชนคุ้นเคยกับการปกครอง ตนเองจนก่อตัวเป็นทุนทางวัฒนธรรมในระดับหนึ่ง แต่กระนั้นจะเป็นการก้าวหน้ายิ่งขึ้นหากภาครัฐเสียสละ ที่จะกระจายอำนาจให้ครอบคลุมประเด็นอื่นมากขึ้น อาทิ การเลือกตั้งนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด (เว้นไว้แต่เพียงการพูดและการประกาศสงคราม) หรือ การให้สิทธิ์บริหารทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ เมื่อรัฐ กระจายอำนาจให้ชุมชนได้พึ่งตนเองมากขึ้นแล้ว จะช่วย เพิ่มทางเลือกในการพัฒนาตามบริบทของวัฒนธรรม ชุมชน จะทำให้ชุมชนกล้าเสนอความคิดเห็นอย่างเท่า เทียมกันในการพัฒนาชุมชน แม้ทรัพยากรธรรมชาติ บางอย่างจะถูกแปรรูปให้เปลี่ยนสภาพบ้าง แต่ “จิตสำนึก” หรือ “พลังทางวัฒนธรรม” นั้นยังคงอยู่ สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนขึ้นมาใหม่ได้ เพียงแต่รูปแบบภายนอกอาจแตกต่างไปจากเดิม หลักสำคัญคือ เป็นการกระจายอำนาจที่ไม่ทำลาย สถาบันชุมชน แต่มุ่งให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองและ อยู่ร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ได้อย่างมีศักดิ์ศรี (บุครินทร์ เลิศขวลิทสกุล, 2555, น. 137) การกระจายอำนาจ จึงต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในภาพรวมให้มากที่สุด

โดยเริ่มจากฐานวัฒนธรรมชุมชน ต้องรื้อฟื้นคุณค่าดั้งเดิม ที่ชุมชนมี แล้วนำมาประยุกต์อย่างสร้างสรรค์ ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่น การตั้งกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารข้าว กลุ่มสัจจะ ออมทรัพย์ เหล่านี้คือคุณค่าแห่งการสร้างหลักประกัน ความมั่นคงร่วมกัน เป็นต้นแบบของการมีส่วนร่วมในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น นักพัฒนาและ ปัญญาชนของชุมชนควรร่วมกันวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมของชุมชนเพื่อให้ชาวบ้านตื่นรู้ในเอกลักษณ์ และคุณค่าของตัวเอง ค้นพบจิตสำนึกอิสระของชุมชน เห็นคุณค่าของการรวมตัวเป็นชุมชน เห็นภัยจาก การครอบงำจากวัฒนธรรมภายนอกที่เอารัดเอาเปรียบ กระบวนการนี้จะทำให้เกิดอุดมการณ์ต่อสู้ที่ทรงพลังและ เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการเมืองให้เข้มแข็ง มากขึ้นด้วย

4. ประสานระบบเศรษฐกิจชุมชนควบคู่กับเศรษฐกิจ ทุนนิยม บางสถานการณ์วัฒนธรรมชุมชนก็ไม่สามารถ ผละตัวเองออกจากแรงดึงดูดของอำนาจทุนได้ จำเป็น ต้องโอนอ่อนผ่อนตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก แต่ผลผลิตสินค้าก็ควรอยู่บนหลักการผลิตเพื่อให้ทุกคน มีกินมีใช้ก่อนเป็นอันดับแรก แล้วค่อยเอาส่วนที่เหลือ ส่งออก (หรือขาย) นับเป็นการพัฒนาการเกษตรและ อุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยเน้นใช้ทรัพยากร ท้องถิ่น เน้นการค้าขายแลกเปลี่ยนระหว่างเครือข่าย ชุมชน (ตามข้อ 1) ใช้เทคโนโลยีที่กำกับเองได้ รวมถึง การพัฒนาเครือข่ายท้องถิ่นให้เชื่อมโยงจนถึงระดับชาติ ตามแบบการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อประสานระบบเศรษฐกิจ ชุมชนควบคู่กับเศรษฐกิจทุนนิยม แล้วประกอบขึ้น เป็นระบบเศรษฐกิจแห่งชาติหรือเศรษฐกิจสองระบบ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546, น. 72) เมื่อรัฐเห็นความ สำคัญที่ชุมชนมีความสัมพันธ์และใกล้ชิดกับธรรมชาติ รัฐก็จะออกมาตรการมาอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ ให้ธรรมชาติในชุมชนไม่ถูกทำลายโดยไม่จำเป็น และ สนับสนุนให้ชุมชนพึ่งตนเองได้มากขึ้น ทำให้รัฐหันมาให้

ความสำคัญของวัฒนธรรมในเชิงลึกมากขึ้น

5. รัฐต้องออกกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแห่งชาติ ตามที่สถาปนาไว้ (สปช.) หรือสภาขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศ (สปท.) ด้านการเมืองเสนอ เพื่อสร้าง สำนักแห่งการเมืองเชิงวัฒนธรรมที่ทุกฝ่ายเคารพร่วมกัน โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสูงสุดของ ประเทศ จะต้องได้รับการออกแบบเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันแก่ ระบบการเมืองให้มีความมั่นคงมากขึ้น เช่น การออก กฎหมายตามความต้องการของท้องถิ่นหากมีผู้เสนอชื่อ ตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือการป้องกันผู้ที่จะ เข้าสู่อำนาจด้วยวิธีพิเศษเพื่อฉวยโอกาสเข้ามาครอบงำ ผลประโยชน์ส่วนตน เป็นต้น แล้วต้นประชาธิปไตย จะเติบโตต่อไปได้ กฎหมายฉบับนี้ “ต้อง” เกิดขึ้น เพื่อปรับทัศนคติทางการเมืองของ “ชนชั้นนำ” และ “ชนชั้นกลาง (เก่า)” ให้สอดคล้องกับ “วัฒนธรรม ประชาธิปไตยสากล” รวมถึงเป็นการเปิดพื้นที่ชนกลุ่ม น้อยหรือคนชายขอบได้คุ้นชินกับระบอบประชาธิปไตย มากกว่าอดีต เพราะการวัดคุณภาพของรูปแบบการ เลือกตั้ง จะต้องมีการทดลองใช้รูปแบบนั้นอย่างน้อย 3-4 ครั้ง จึงจะสามารถประเมินผลได้ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2558) ดังนั้นการเปลี่ยนรูปแบบบ่อยๆ ส่งผล ให้การพัฒนาการเมืองเป็นไปอย่างเชื่องช้าอย่างไม่จำเป็น แต่การมีกฎหมายระดับประเทศที่ช่วยวางแนวทางปฏิบัติ ก็จะช่วยอำนวยความสะดวกให้การเมืองจากฐานรากเติบโต ได้ง่ายขึ้น

6. นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ต้องเปิดมุมมองให้กว้าง มากขึ้น (opened view) เพื่อเปิดรับวิทยาการความรู้ ของศาสตร์สมัยใหม่ เหมือนกับที่ Harold D. Lasswell ได้กล่าวไว้เมื่อปี ค.ศ. 1990 ในบทความที่ชื่อ The Future of Professional of Political Scientists ว่า “บทบาทของนักรัฐศาสตร์ในอนาคตจะต้องไม่ถูก จำกัดอยู่ภายในวงแคบๆ ภายในรั้วมหาวิทยาลัยอีก

ต่อไป แต่ต้องเปิดรับความรู้ใหม่ๆ มากขึ้น” (สุกิจ เจริญรัตนกุล, 2530, น. 97-98) นักรัฐศาสตร์ในยุค ปัจจุบันนี้จึงต้องมีเพิ่มบทบาทในสังคมมากกว่าเดิม ซึ่ง จะต้องสวมบทบาทหลากหลาย อาทิ บทบาทผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้แทนของกลุ่มองค์กรต่างๆ คอยทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อการตัดสินใจร่วมกันในองค์กร ของรัฐและเอกชน ทำหน้าที่เป็นความหวังและเป็น “กระบอกเสียง” ให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐลงไปถึง ภาคประชาชนอย่างแท้จริง หรือบทบาทในฐานะที่ ปรีक्षाให้กับประชาชนในการกู้คืนศักดิ์ศรี (retrieval) ความเป็นมนุษย์ให้กับคนชายขอบที่ไม่ค่อยมีเวทีแสดง ความคิดเห็นเท่าใดนักโดยเฉพาะความคิดเห็นทางการ เมือง

7. ต้องให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน (political education) เกี่ยวกับระบบการเมืองตามแนว ประชาธิปไตยสากลเพื่อให้ประชาชนรับทราบ รับรู้ และ เข้าใจต่อระบบการเมืองที่ถูกต้อง โดยต้องให้สังคมบ่ม เพาะกลุ่มอมเกล้า (socialization) สู่อการเป็น “อภีวัฒน์ พลเมือง” (civic citizen) มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดที่ว่า “ประชาธิปไตยกินได้และสัมผัสได้” การให้การศึกษแก่ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างสุจริต และเที่ยงธรรม ชัดเกล้าให้สามัญชนมีจิตสำนึกต่อ การพัฒนาการเมืองตามรูปแบบการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตรงตามปรัชญาที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย และสามารถใช้อำนาจได้เสมอ แม้ว่าได้ มอบอำนาจให้กับผู้แทนฯ ไปแล้วก็ตาม เพื่อนำไปสู่ การปกครองแบบประชาธิปไตยสมบูรณ์ (ปรีดี พนมยงค์ จาก [www.pridiinstitute.com](http://www.pridiinstitute.com)) การเป็นผู้ตื่นรู้อย่าง เข้มแข็งเท่านั้นจึงจะทำให้ประชาชนรับรู้ถึงคุณค่าของ เสรีภาพ สามารถช่วยขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าได้ ที่สำคัญยังจะทำให้สังคมก้าวข้ามพรมแดนแห่ง จินตนาการไปสู่โลกแห่งความเป็นจริงได้ กระบวนการ เปลี่ยนแปลงในเชิงบวกนี้จึงต้องเริ่มจากสามัญสำนึกของ

ภาคพลเมืองกล่าวคือ ต้องจัดกระบวนการเรียนรู้ (knowledge management) ให้กระจายไปทุกระดับ โดยผ่านสื่อสังคมออนไลน์ร่วมสมัย สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและเกิดการยอมรับของสังคมด้วย เป็นการก้าวไปสู่สังคมที่เรียกว่า “ความคิดเห็นสาธารณะ” (public sphere) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปสามารถพบปะพูดคุยกันในเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ (Habermas, 1989, pp. 1-5) ทำให้มิติของระบบการเมืองไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะการมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา วิถีชีวิต วิถีชุมชน อีกด้วย

8. ในระดับมหภาคประเทศไทยควรศึกษาประเทศแม่แบบทางประชาธิปไตยเพิ่มเติม จากชาติมหาอำนาจที่เป็นต้นแบบมาอย่างยาวนานอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส มาเป็นประเทศที่มีโครงสร้างทางสังคมคล้ายคลึงกับไทย อาทิ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน ญี่ปุ่น เพราะเหล่านี้มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองใกล้เคียงกับไทย เช่น เป็นรัฐเดี่ยวที่มีสถาบันระบบกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเหมือนกัน มีระบบหลายพรรคการเมืองเหมือนกัน เป็นสังคมแบบพหุนิยมเหมือนกัน และมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งมาก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใดๆ จะกระทำโดยผ่านระบบพรรคการเมือง นี่เป็นจุดแข็งที่ไทยควรจะต้องแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้มากขึ้น เพื่อนำมาเพิ่มเป็นแม่แบบในการพัฒนาประเทศ (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2545) สอดคล้องกับรัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่พยายามจะสร้างรัฐไทยให้เป็นประชาธิปไตยตามนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ จึงต้องเข้าใจถึงความรู้สึกนึกคิดและผลงานจุดเด่นของแต่ละชาติให้ได้มากที่สุด แล้วนำมาปรับใช้กับวิถีชีวิตความเป็นไทย เพราะความสำเร็จสูงสุดในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ต้องคิดแบบองค์รวมแต่ต้องลงมือทำแบบหน่วยย่อยด้วยการให้

โอกาสคนชายขอบในประเทศไทยได้แสดงความคิดเห็นมากขึ้นอันสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “คิดมหภาค ทำจุลภาค” (think globally, act locally)

9. การมองโลกในแง่ดี (optimism) นักประชาธิปไตยจะต้องมองโลกในแง่ดี และมีความไว้วางใจในเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เมื่อประชาชนมองโลกในแง่ดีหรือคิดในแง่บวกต่อสิ่งแวดล้อมและผู้คนในสังคม ก็จะทำให้มีทัศนคติต่อโลกและผู้คนเป็นไปในทางบวก นำไปสู่ความรู้สึกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการผูกมิตรไมตรีต่อผู้อื่น หากมุมมองต่อเพื่อนร่วมสังคมมีเหตุมีผล ประชาชนก็สามารถที่จะปกครองตนเองได้ในระดับหนึ่ง ส่งผลให้การดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมเป็นไปอย่างราบรื่นและมีมิตรภาพต่อกัน แม้บางครั้งสถานการณ์อาจรุนแรงยากต่อการคาดเดา แต่พึงตระหนักว่านั่นคือกระบวนการวิวัฒนาการอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่สิ่งที่ดีกว่าในบั้นปลาย การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองสังคมหรือชุมชนที่เขายู่งก็จะกลายเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกคนพึงกระทำ การที่ผู้คนในสังคมมองโลกในแง่ดี (positive thinking) นับได้ว่ามีส่วนช่วยให้เกิดความสำเร็จแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, อ้างแล้ว, น. 9) เพราะความสำเร็จของสถาบันทางการเมืองต้องอาศัยความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การมองโลกในแง่ดียิ่งช่วยให้มนุษย์มีความหวังร่วมกันว่า มนุษย์สามารถที่จะเอาชนะปัญหาความรุนแรงและสามารถฟันฝ่าอุปสรรคทั้งหลายร่วมกันไปได้

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาดังกล่าวยังเป็น การตอกย้ำถึงความสำคัญของวัฒนธรรมว่า มีส่วนในการพัฒนาการเมืองมากขนาดไหน เพราะพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็งจะสามารถนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาตามครรลองประชาธิปไตยสากล แต่การสร้าง ความเข้มแข็งก็ต้องขยายให้มากขึ้น ต้องประสานให้เป็น เครือข่ายจนเกิดเป็นตาข่ายที่จะคอยรองรับแรงกระแทก จากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมได้ยาก มิให้กระทบต่อ

โครงสร้างสังคมภายในได้ นี่เป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ ที่ก่อกำเนิดความเป็นชาติในทุกวันนี้ และจะยั่งยืนสืบไป ตราบใดที่สังคมยังตระหนักถึงความสำคัญของวัฒนธรรม แล้วเมื่อนั้นการพัฒนากระบวนการเมืองก็จะก้าวหน้าอย่าง เข้มแข็งต่อไป

### การเมืองยุคหลังสมัยใหม่: แนวโน้มของการเมืองวัฒนธรรม

พัฒนาการของกระบวนการเมืองวัฒนธรรม ยังคงเดินทางต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ถือเป็นเส้นทาง ที่น่าสนใจสำหรับวงวิชาการ โดยเฉพาะนักปรากฏการณ์ นิยม (phenomenalism) ที่ศึกษาเกี่ยวกับพลวัต การเปลี่ยนแปลงของสังคม การเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดแนวคิดใหม่ๆ แนวคิดหนึ่งที่เป็นแนวคิด ในปัจจุบันหรือแนวโน้มในอนาคตอันใกล้ของการเมือง วัฒนธรรมนั่นก็คือ แนวคิดการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ (post-modernism) หรือยุคหลังโครงสร้างนิยม (post-structuralism) นั่นเอง

แนวคิดยุคหลังสมัยใหม่ (post-modernism) เป็นชุดความคิดที่นิยมตั้งคำถามกับสิ่งที่เป็นอยู่ในสังคม ทำให้สมาชิกสามารถหวนกลับไปมองสังคมแบบ พฤติกรรมศาสตร์มากขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างเสรีภาพทาง ความคิดแก่ประชาชน แนวคิดนี้จะฝึกฝนให้ประชาชน ในสังคมมีอุดมการณ์ทางการเมืองและยอมรับมุมมอง ที่แตกต่าง เพราะไม่ยึดติดกับคำตอบเดียว แต่เชื่อมั่น ในความจริงที่มีมากกว่าหนึ่ง (ไซริตัน เจริญสินโอฬาร, 2555, น. 68) แต่การค้นคว้าหาคำตอบยังจะต้องก้าวไป สู่ความเจริญที่มากขึ้น ต้องยึดถือความก้าวหน้าเป็นหลัก ต้องมองโลกอย่างอิสระ สามารถวิพากษ์วิจารณ์กันได้ หลีกพ้นกรอบสมมติฐานดั้งเดิม ก้าวข้ามปรัชญาความ เป็นสากลนิยมมาสู่ปรัชญาก้าวหน้า หรือปรับมุมมองจาก ปรัชญาสายแข็ง (hard philosophy) ที่มองว่าความจริง ต้องมีความมั่นคงถาวร มาเป็นปรัชญาสายละมุน (soft philosophy) ที่เชื่อว่าตรรกะสามารถยืดหยุ่นได้ มีหลาย

วิธีที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม (จิระโชค วีระชัย, อ้างแล้ว, น. 35)

ระยะแรกเริ่มของยุคหลังสมัยใหม่หรือยุคหลัง โครงสร้างนิยม (post-modernism/post-structuralism) อยู่ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 หรือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เป็นยุคที่รัฐศาสตร์ เน้นการพัฒนาการเมืองและการเมืองเปรียบเทียบ ยุคนี้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในทุกแง่มุม เน้นวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาการเมือง ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เน้นวิเคราะห์ในระดับจุลภาค เกี่ยวกับพฤติกรรมบุคคลโดยใช้วิธีเชิงประจักษ์วิชาท (empirical) หรือทฤษฎีวิจัยเชิงวิพากษ์ (critical theory) ทำให้ความจริงเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เชื่อว่าไม่มี คำตอบเดียวที่ถูกที่สุด มนุษย์มีคำตอบให้กับสมมติฐาน ได้มากกว่าหนึ่งข้อ ความจริงเดียวเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น เพื่อรองรับอำนาจของผู้ถืออำนาจ เป็นแนวคิดที่เน้น การวิพากษ์สังคม (ปรีดา รอดนวล, 2560) มีนักวิชาการ ที่สำคัญคือนักวิชาการจากสำนักคิดแฟรงเฟิร์ต (Frankfurt School) ในเยอรมนี อาทิ Foucault, Derrida เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ปรัชญาสูงสุดของโพสโตโมเดิร์นมีความ เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาระบบการเมือง ของไทย เพราะเป็นแนวคิดที่ไม่เชื่อในเหตุผลเดียว เปรียบได้กับการไม่ฟังความข้างเดียวมากเกินไป อันจะ นำมาซึ่งอคติทางการเมือง (bias) และอาจเกิดการลด ความน่าเชื่อถือทางการเมือง (political discredit) ของ ฝ่ายตรงข้ามได้ แต่ยุคหลังสมัยใหม่นี้จะไม่จมปลักอยู่กับ การโน้มน้าวใจของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เนื่องมาจากพรรคการเมืองมักตัดสินใจบนพื้นฐานของ ผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคตนเป็นที่ตั้ง หากประชาชนไม่รู้เท่าทันและเชื่อโดยปราศจากเหตุผล ที่รอบด้าน ก็ไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาการเมืองอย่าง แน่นนอน ทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผูกขาดได้



แต่แนวคิดทางการเมืองที่หลากหลายจะช่วยเพิ่มเหตุผลให้กับประชาชน เมื่อประชาชนมีมุมมองที่เปิดกว้างมากขึ้น ก็จะทำให้ประชาชนรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นมากขึ้นด้วย ส่งผลให้ระบบการเมืองพัฒนาได้อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งแนวคิดเช่นนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวคิดของพระพุทธเจ้า (Buddha) ที่ทรงสอนให้สาวกฝึกฝนจิตหรืออบรมจิตเพื่อให้จิตเข้าถึง “**ความจริงสูงสุด**” (super knowledge) อันเป็นพื้นฐานในการสร้างความสุขให้ชีวิต อีกทั้งยังเป็นแนวคิดที่เชื่อในอนัตตา (non-self) (อัมพร ชำรงลักษณะ และคณะ, 2557, น. 212) หากสังคมไทยคิดตามกลุ่มหลังสมัยใหม่นี้ ก็จะสามารถเข้าถึงกระบวนการที่ค้นนี้ได้ เพราะความโดดเด่นของทฤษฎีโพสต์โมเดิร์นจะนิยมมองโลกเสมือนพื้นที่ว่างเปล่าให้สามารถเติมตัวความหมาย (signifier) ลงไปได้ สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นสามารถมองได้หลายมุม เพียงแค่เชื่อมโยงมุมมองที่หลากหลายเข้าด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ปรัชญาแบบโพสต์โมเดิร์นจึงมุ่งแสวงหาการ “**คิดนอกกรอบ**” (think out of the box) อยู่ตลอดเวลา

ฉะนั้น โลกทัศน์ของโพสต์โมเดิร์นได้ก้าวข้ามแนวคิดแบบโมเดิร์นที่ยึดติดกับความจริงเดียวมากเกินไป วิธีคิดแบบโมเดิร์นไม่ได้นำไปสู่ความเป็นเหตุเป็นผลหรือความสงบสุขของมนุษย์ แต่นำไปสู่ความรุนแรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในสงครามต่างๆ (เกล็น ดี. เพจ., 2552, น. 68) หากแต่แนวคิดของโพสต์โมเดิร์นกลับมองต่างมุมว่า ระบบการเมืองของสังคมโมเดิร์นดั้งเดิมเน้นในเรื่องรวมศูนย์อำนาจ แต่แนวคิดของโพสต์โมเดิร์นเน้นให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด เพราะเชื่อในศักยภาพของมนุษย์ว่าสามารถพัฒนาความคิดขึ้นไปสู่ระดับที่สูงขึ้นได้ ยังผลให้มนุษย์มีความคิดที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้กระบวนการทัศน์ของโพสต์โมเดิร์นจึงสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์การเมืองเชิงวัฒนธรรมมากที่สุด เพราะเมื่อชุมชนมีวัฒนธรรมที่มองประโยชน์ของคนหมู่มาก ก็จะเป็น

พื้นฐานที่ดีของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสามารถระดมมวลชนเข้าร่วมเป็นภาคีท้องถิ่นด้วย ทำให้การพัฒนาการเมืองก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว เหมาะสมกับการพัฒนาการเมืองไทยอย่างยิ่ง อีกทั้งยังเป็นแนวคิดที่เสนอให้ลดอำนาจรัฐ เพิ่มการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ขยายอำนาจของประชาสังคม เพิ่มอำนาจของภาคพลเมือง เพิ่มพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ทางการเมืองให้คนกลุ่มน้อยหรือคนชายขอบได้มีอำนาจต่อรองมากขึ้น หลังจากถูกปิดกั้นสิทธิขั้นพื้นฐานมาอย่างยาวนาน ลักษณะเด่นเช่นนี้ช่วยพัฒนาการเมืองไทยให้เข้มแข็งตามครรลองระบอบประชาธิปไตยสากลได้ ทั้งยังเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนรากหญ้าให้มีบทบาทในการแสดงออกทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ เป็นความพยายามที่ดีในการก้าวข้าม “**วงจรอุบาทว์**” (cycle of vicious) ฉะนั้นปัญหาอุปสรรคใดๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยจะต้องได้รับการแก้ไข เพื่อให้โครงสร้างทางการเมืองและระบบการเมืองมีแนวโน้มไปสู่ทิศทางที่ถูกต้องมากที่สุด

## บทสรุป

วัฒนธรรมเป็นรากเหง้าแห่งวิถีชีวิตของคนไทยอย่างแท้จริง วัฒนธรรมมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก เช่น การกิน การดำรงชีวิต การเดินทาง ก็ล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่ผูกพันกับชุมชน แต่วัฒนธรรมที่มองกิจกรรมต่างๆ เป็นการเมืองถือเป็นแนวคิดแบบใหม่ในสังคมไทย เพราะการเมืองก็มีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อนำวัฒนธรรมมาเชื่อมโยงกับการเมืองอย่างมีนัยยะสำคัญจึงกลายเป็นกระบวนการที่นำสนใจ การศึกษาการเมืองเชิงวัฒนธรรมเป็นคุณสมบัติสำคัญของการสร้างวัฒนธรรมแบบพลเมือง ถือเป็น “**ตาน้ำ**” ของการพัฒนาระบอบการเมืองตามแนวประชาธิปไตย เพราะการเมืองที่แท้จริงไม่ได้หมายถึงการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ประชาชนจะต้องเป็น “**พลเมืองที่ตื่นตัว**”

(active citizen) ของประเทศด้วย ทุกกระบวนการปกครองก็มุ่งหวังสร้างความสุขแก่มวลมหาประชาชนด้วยกันทั้งสิ้น แต่การเลือกตั้งเป็นเสมือนขั้นตอนหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเท่านั้น ด้วยเหตุนี้สังคมจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้คุณูปการของวัฒนธรรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบการเมืองไทยให้เกิดขึ้นภายในจิตใจของผู้คน

ในสังคมอย่างต่อเนื่อง จนเกิดความคึกคักเป็นทุนทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง แล้วท้ายที่สุดจะส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยสากลขึ้นในสังคมไทยได้ เฉกเช่นเดียวกับวาทะอันโด่งดังของ Georges Budeau ที่ว่า “*ในที่สุดความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่สถาบัน หากแต่อยู่ในตัวของบุคคล ระบอบประชาธิปไตยไม่มี จะมีก็แต่นักประชาธิปไตยเท่านั้นเอง*”

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย:

- กฤษณา วงษาสันต์. (2552). **วิถีไทย**. กรุงเทพฯ: เจริญเวฟ เอ็ดดูเคชั่น.
- เกล็น ดี. เพจ. (2552). **รัฐศาสตร์ไม่ฆ่า**. แปลจาก Non-killing Global Political Sciences. แปลโดย ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- เกษียร เตชะพีระ. (2560, มิถุนายน). การเมืองวัฒนธรรม. **มติชนสุดสัปดาห์**. 37(1924), น. 3-7.
- จิรัช วิระสัย. (2543). **สังคมวิทยาการเมือง (SO 477)**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2546). **ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2556). **วัฒนธรรมประมิตกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2555). **สัตววิทยา โครงสร้างนิยม หลังโครงสร้างนิยม กับการศึกษารัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2545, มกราคม-มีนาคม). นัยยะประชาธิปไตยในวิถีการเมืองไทย. **วารสารราชบัณฑิตยสถาน**. 27(1), น. 45.
- นันทวิช นูนารถ. (2560, มกราคม-เมษายน). ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณค่าแห่งวิถีชีวิต วัฒนธรรม เพื่อการศึกษาที่ยั่งยืน. **วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์**. 12(34). น. 17-26.
- บุศรินทร์ เลิศชวลิตสกุล. (2555, กรกฎาคม-ธันวาคม). การเมืองเชิงวัฒนธรรมของรชชาติ: วิถีอาหารของแรงงานไทใหญ่. **วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา**. 31(2) น. 137-168.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2558). **การเมืองวัฒนธรรมไทย ว่าด้วยความทรงจำ วาทกรรม และอำนาจ**. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.
- ปรีดี พนมยงค์. **ประชาธิปไตยเบื้องต้นสำหรับสามัญชน**. สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2561, จาก [www.pridiinstitute.com](http://www.pridiinstitute.com)
- ปรีดา รอดนวล. (2560). **แนวคิดหลังสมัยใหม่นิยมเชิงวิพากษ์ในบริบทการพัฒนาเพื่อการปลดปล่อย**. สืบค้นจาก [http://preedar.blogspot.com/2012/11/blog-post\\_28.html](http://preedar.blogspot.com/2012/11/blog-post_28.html)
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2558, พฤศจิกายน). การปฏิรูปการเมืองไทยว่าด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย: เส้นทางใหม่ที่ดีกว่า. **รัฐสภาสาร**. 63 (11), น. 9-34.
- พระเดชขจร ขนติโร (ภุทิพย์) และคณะ. (2559). **ศึกษาภูมิปัญญาหมอยาพื้นบ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีหมอยารากไม้และหมอยาดุกริมสองฝั่งโขง หนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์**. หนองคาย: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์.
- พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ. (2560). **พุทธรัฐศาสตร์: การพัฒนาพุทธธรรมเพื่อความสมบูรณ์แห่งรัฐ**. นนทบุรี: นิตยธรรมการพิมพ์.

พระมหาอภิชาติ ธมมาภินนโท (จันทราโสม) และ อาแว มะแส. (2558). มิติทางวัฒนธรรมของการพัฒนาสู่ความเข้มแข็งของชุมชน: กรณีศึกษา ชุมชนบ้านหนองช้าง ตำบลหนองช้าง อำเภอสามชัยจังหวัดกาฬสินธุ์. วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 9(2), น. 128-141.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2554). วิชาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยากร เขียวกุล. (2552). แนวทางสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วิศาล ศรีมหาโร. (2554). การเมืองไทยระบบหรือคน: การพัฒนาวัฒนธรรมและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. สืบค้นจาก <http://kpi2.kpi.ac.th/wiki/index.php/>

สมหมาย จันทรเรือง. (2559). โรงเรียนประชาธิปไตย. สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_366282](https://www.matichon.co.th/columnists/news_366282)

สุกิจ เจริญรัตนกุล. (2530). วิเคราะห์การเมือง: สรุปลักษณะของลัทธินักวิชาการอเมริกัน. กรุงเทพฯ: โอ.เอส. ปรีณัติงเฮ้าส์.

เสาวภา สุขประเสริฐ. (2542). มิติทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรชุมชน กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.เมือง) จังหวัดเลย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ.

อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ. (2557). รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แนวหลังสมัยใหม่นิยม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า. (2559). วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อานันท์ กาญจนพันธ์. (2538). วัฒนธรรมกับการพัฒนา: มิติของพลังที่สร้างสรรค์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศึกษานุกรมการศาสนา.

#### สัมภาษณ์:

พระมหาสุเทพ สุพนฺธิโต. หัวหน้าภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (11 สิงหาคม 2560). สัมภาษณ์.

สุกัญต์ แสงโชติ. นักวิชาการด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (16 กันยายน 2560). สัมภาษณ์.

#### ภาษาอังกฤษ:

Almond, Gabriel A. and Verba, Sydney. (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. USA: Sage Publications.

Krapf, Eric. (2002). *Unconventional Wisdom about Local Competition*. Dissertation Abstracts International.

Habermas, Jürgen. (1989). In Thomas Burger (Trans). **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society**. Cambridge: MIT Press.

Sinfield, Alan. (1994). **Cultural Politics - Queer Reading**. London. Routledge.

# ความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยม และพฤติกรรมการเลือกตั้ง ในประเทศไทย: ตัวแบบวิเคราะห์ถดถอยเชิงพื้นที่

## Urbanization, Regionalism, and Voting Behavior in Thailand: Spatial Regression Model

สุทธาสินี ลำภาษี<sup>1</sup>  
อานนท์ คักดีวรวิชัย<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยมกับพฤติกรรมการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2554 ดัชนีความเป็นเมืองพัฒนาจากการวิเคราะห์หลักสำคัญ (Principal Component Analysis) ซึ่งประกอบด้วยสองमुखสำคัญคือ ดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมือง (USEI) และดัชนีความหนาแน่นของเมือง (UDI) การศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย สัดส่วนการเลือกพรรคต่างๆ สัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนน

ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งศึกษาโดยใช้ตัวแบบวิเคราะห์ถดถอยเชิงพื้นที่ (Spatial Error Regression Model) พบว่าพื้นที่ที่มีดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมือง (USEI) และดัชนีความหนาแน่นของเมือง (UDI) ต่ำมีแนวโน้มเลือกพรรคเพื่อไทย ซึ่งตรงข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้คะแนนเสียงในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง ดัชนีความเป็นเมืองสัมพันธ์ทางบวกกับสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนน นอกจากนี้ยังพบว่าการเลือกตั้งในประเทศไทยมีความเป็นภูมิภาคนิยมอย่างชัดเจน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นฐานเสียงของพรรคเพื่อไทย ในขณะที่ภาคใต้เป็นฐานเสียงที่สำคัญของพรรคประชาธิปัตย์

**คำสำคัญ:** ความเป็นเมือง, ภูมิภาคนิยม, พฤติกรรมการเลือกตั้ง, ตัวแบบวิเคราะห์ถดถอยเชิงพื้นที่

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโทวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (วิเคราะห์ธุรกิจและการวิจัย) คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการประกันภัยและการบริหารความเสี่ยง คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.)

## Abstract

There are few evidences on the relationship between political geography and election. This study aims at exploring the relationship between urbanization and latest voting behavior (2011) in Thailand using spatial error regression analysis. Urbanization index has been constructed by principal component analysis, and two components are revealed, namely urban socioeconomic index (USEI) and urban density index (UDI). The study of voting behavior was collected from the Election Commission of Thailand including vote sharing from political parties, the proportion of the people who do not go to polling station to vote and people who choose their right for vote no.

Spatial error regression model was applied in this study. The result shows that the place where USEI and UDI were low tend to vote for Pheuthai party. This was contrary to the Democrat party that gained votes in high Urbanization index and positively relates with the proportion of the people who do not go to polling station and go to choose their right for “no vote”. Besides, the result has shown that the election in Thailand is regionalism as follows: Pheuthai Party dominates northeastern region, while Democrat party occupies southern region.

**Keywords:** Urbanization, Regionalism, Voting behavior, Spatial regression

## บทนำ

ความเป็นเมืองเกิดขึ้นเมื่อชนบทได้รับอิทธิพลจากสังคมเมืองในด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี วัฒนธรรม รวมไปถึงระบบสาธารณสุข โภชนา การติดต่อสื่อสาร หรือนโยบายแผนพัฒนาเมือง ส่งผลให้รูปแบบพื้นที่หรือความคิดของคนชนบทเปลี่ยนไปจากเดิม ปัจจุบันเสรีนิยมแบบเมือง (Urban Liberalism) เริ่มมีอิทธิพลกับคนรุ่นใหม่ในชนบทมากขึ้นส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงทางความคิด และพฤติกรรม จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนชนบทเดิมและคนชนบทรุ่นใหม่ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากสังคมเมือง (อิทธิพร ขำประเสริฐ, 2554, น. 29) ในการศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งที่ผ่านมา ความเป็นเมืองถูกพิจารณาในแง่ของตัวแปรถิ่นที่อยู่อาศัยใน 2 รูปแบบคือ เขตเทศบาล และขอบเขตจังหวัด โดยจังหวัดกรุงเทพฯ เป็นตัวแทนของเขตเมือง และจังหวัดอื่นๆ เป็นตัวแทนเขตชนบท (Thananithichot,

2012, p. 91; ปราโมทย์ ประสาทกุล, สุรียพร พันพิง, & ปัทมา ว่าพัฒนางศ์, 2550, น. 7)

การศึกษานี้จึงพยายามพัฒนาตัวชี้วัดซึ่งมีนัยสำคัญหลายมิติในการวัดความเป็นเมือง โดยใช้เทคนิคทางสถิติการวิเคราะห์หลักสำคัญ (Principle component Analysis: PCA) จัดกลุ่มตัวแปรที่สัมพันธ์กันไว้ด้วยกันแล้วสร้างตัวแปรใหม่ เพื่อเป็นตัวชี้วัดความเป็นเมืองในด้านต่างๆ (Mehaina, El-Bastawissi, & Ayad, 2016, p. 300)

ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย เป็นทฤษฎีที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในการอธิบายการเมืองของประเทศไทย ในปี 2533-2536 กลุ่มคนชนบทซึ่งเป็นฐานเสียงของประเทศ ถูกมองว่าอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ชื่อสิทธิขายเสียง มองการเลือกตั้งเป็นเพียงเครื่องมือในการหาประโยชน์ ในขณะที่ชนชั้นกลางโดยเฉพาะคนเมืองคือกลุ่มคนที่เลือกผู้แทนจากความสามารถในการบริหาร

ประเทศ ถูกมองว่าเป็น “ฐานนโยบาย” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556, น. 8-11) จากทฤษฎีนี้เห็นได้ว่าการแบ่งแยกทางการเมืองระหว่างคนเมืองและคนชนบทอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นการศึกษานี้จึงศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองและพฤติกรรม การเลือกตั้ง เพื่อให้เข้าใจบริบทของการเมืองไทยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ความเป็นภูมิภาคนิยมของการเลือกตั้งในประเทศไทยยังคงปรากฏอย่างเห็นได้ชัด ภาคใต้มีแนวโน้มเลือกพรรคประชาธิปัตย์ และผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวโน้มเลือกพรรคเพื่อไทย (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2550, น. 78) การขัดเคลาทางการเมืองและตัวช่วยที่ทำให้สามารถตัดสินใจภายใต้ข้อมูลที่มีอย่างจำกัด เช่น ภาพลักษณ์ของพรรคการเมือง มีผลกระทบโดยตรงต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งอย่างมาก (ยุทธพร อิศรชัย, 2554, น. 12) จากทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Downs, 1957, p. 138) เห็นได้ว่าการแบ่งแยกระหว่างชนบท-เมือง และความเป็นภูมิภาคนิยม ยังคงปรากฏอยู่ เนื่องมาจากผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้งมีความแตกต่างกันในเรื่องการมีอำนาจทางการเมืองเพื่อที่จะได้รับบรรลุประโยชน์สูงสุดผ่านการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามยังไม่มีหลักฐานชัดเจนที่ชี้ถึงการแบ่งแยกระหว่างเมืองกับชนบท และการแบ่งแยกระหว่างภูมิภาค ที่มีผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองการเลือกตั้งในประเทศไทย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) พัฒนาตัวชี้วัดความเป็นเมือง 2) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยม กับพฤติกรรมทางการเมือง การพัฒนาเมืองควรมีการควบคุมเพื่อให้เมืองพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืน และเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556, น. 66) มิเช่นนั้นความไม่เท่าเทียมและการแบ่งแยกของกลุ่มคนอาจมีมากขึ้น (Li, Wang, Zhu, & Zhao, 2014, p. 81) ผลจากการศึกษานี้สามารถเป็นแนวทางในการพัฒนาเมือง การพัฒนาการเมือง และเป็นแนวทางในการวาง

นโยบายของพรรคการเมือง นอกจากนี้ในเชิงทฤษฎีงานวิจัยนี้ช่วยอธิบายทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตยจากเดิมที่กล่าวถึงการแบ่งแยกทางการเมืองของกลุ่มคนชนบทและเมือง ไปสู่การแบ่งแยกทางการเมืองแบบภูมิภาคนิยม ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

### ความเป็นเมือง: ค่านิยมและการวัดความเป็นเมือง

ปัจจุบันการพัฒนาความเป็นเมืองและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการสื่อสารไร้พรมแดน การพัฒนาความเป็นเมืองอาจมาจากปัจจัยภายในของเมือง เช่น ความสามารถในการเป็นศูนย์กลาง ความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และความเหมาะสมในการตั้งถิ่นฐาน ในทางเดียวกันการพัฒนาความเป็นเมืองก็มาจากปัจจัยภายนอกเช่น สิ่งอำนวยความสะดวกในการขนส่ง แผนพัฒนาของรัฐบาล และอิทธิพลของเมืองขนาดใหญ่ที่มีผลต่อเมืองขนาดเล็ก โดยทั่วไปการวัดความเป็นเมืองมีเงื่อนไข 4 ประการ ประกอบด้วย (1) เขตแดนทางการเมืองซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย เช่น ขอบเขตเทศบาล (2) จำนวนประชากรหรือความหนาแน่นของประชากร (3) ความสมบูรณ์ของโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในเมืองและ (4) เปอร์เซนต์ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเมือง (United Nations Development Programme [UNDP], 2016, p. 1)

UNCHS หรือ HABITAT จัดทำดัชนีวัดการพัฒนาเมือง (City Development Index: CDI) เพื่อเป็นเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการเปรียบเทียบและจัดลำดับการพัฒนาประเทศ โดยใช้เทคนิคทางสถิติ Principle Component Analysis (PCA) จัดกลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องออกเป็นตัวชี้วัดย่อย 5 ด้าน คือ ด้านสาธารณูปโภค, ด้านการจัดการของเสีย,



ด้านสุขภาพ, ด้านการศึกษา และด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (United Nations Centre for Human Settlements [Habitat], 2001, p. 118)

ในการศึกษาการจัดประเภทการตั้งถิ่นฐานของเมืองและชนบทรูปแบบใหม่ ในประเทศอียิปต์ ใช้เทคนิค PCA ตามมาตรฐาน OECD เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นเมือง (comprehensive urbanization level index: CULI) (Organisation For Economic Co-Operation And Development, 2008, pp. 25-26) ตัวชี้วัด CULI ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มการขยายตัวเชิงพื้นที่ กลุ่มเศรษฐกิจ กลุ่มบริการภาครัฐ และกลุ่มสังคม นอกจากนี้ยังได้ศึกษาสหสัมพันธ์เชิงพื้นที่ (Spatial Autocorrelation) จากตัวชี้วัดดังกล่าว ผลปรากฏว่า พื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานสูง จะเกาะกลุ่มกันในเมืองหลักของแต่ละเขตการปกครอง (Mehaina et al., 2016, pp. 302-307)

การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นเมืองมีความสำคัญเพราะนำไปใช้วิเคราะห์และวางแผนพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี เช่น การปรับค่าแรงขั้นต่ำของกระทรวงแรงงาน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อโรงพยาบาลและการดูแลสุขภาพโดยกระทรวงสาธารณสุข รวมไปถึงการก่อสร้างถนนและโครงสร้างพื้นฐานโดยกรมทางหลวง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559) ตัวชี้วัดที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในการวัดความเป็นเมืองคือความหนาแน่นของประชากร ที่สันนิษฐานว่าเมื่อความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้น การรวมกลุ่มของสินค้าและบริการจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ความเป็นเมืองยังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงสังคมจากการศึกษาความเป็นเมืองของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยาพบว่า นอกจากเศรษฐกิจและการบริหารการปกครองจะมีผลต่อการกลายเป็นเมืองแล้ว ความเป็นเมืองด้านสังคม เช่น ประชากรและวิถีชีวิต ก็เป็นตัวชี้วัดความเป็นเมืองที่สำคัญเช่นกัน (ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ และคณะ, 2560, น. 185)

ดังนั้นการศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการสร้างตัวชี้วัดความเป็นเมืองโดยครอบคลุมด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม โดยใช้การวิเคราะห์ที่สำคัญ

## ความเป็นเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้ง

การศึกษานี้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งในหลายมุมมอง เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง การแบ่งขั้วทางการเมือง และความเป็นภูมิภาคนิยม

## ความเป็นเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเป็นการตระหนักหน้าที่ของพลเมืองดีผ่านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะก่อให้เกิดความรู้ทางการเมืองและการตระหนักตนถึงการเป็นพลเมืองที่ดีตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเป็นเครื่องมือในการดึงอำนาจทางการเมืองหรือการเจรจาต่อรองทรัพยากรของกลุ่มคนต่างๆ ในพื้นที่ (Lawrence A. Scaff, 1975 อ้างถึงใน ภักรินทร์ สว่างดี, 2553, น. 22-23)

ผลการศึกษาจากงานวิจัยที่ผ่านมา พบว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ มีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง (ถวิลวดี บุรีกุล & โรเบิร์ต บี อัลบริทตัน, 2543, น. 13-14; สติธร ธนานิธิโชติ, 2550, น. 19-20)

นอกจากนี้บุคคลที่มีรายได้ได้น้อยมีแนวโน้มที่จะซื้อสิทธิ์ขายเสียงโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือตกต่ำ คนเหล่านี้จะออกไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งเพื่อหารายได้หรือประโยชน์เข้าตนเอง โดยไม่คำนึงถึง

นโยบายสาธารณะ (Thananithichot, 2012, p. 87) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตยที่อธิบายว่าคนเมืองจะไม่ค่อยออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากในชีวิตประจำวันคนเหล่านี้สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเอง จึงไม่เห็นประโยชน์จากการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่คนชนบทจะให้ความสำคัญกับการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากคนเหล่านี้ต้องการได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2550, น. 116-117) อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตยถูกท้าทายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันกระแสความคิดแบบเมืองกระจายไปสู่สังคมชนบท ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้มีความทันสมัยมากขึ้น นอกจากนี้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อเจรจาต่อรองผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาล (สำนักข่าวอิศรา, 2553)

อย่างไรก็ตามการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าคนที่อาศัยในเขตเมืองมักเกิดความเบื่อหน่ายทางการเมือง (Political apathy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนกรุงเทพฯ เนื่องมาจากการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในด้านต่างๆ ส่งผลให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองรวมถึงการทุจริตได้อย่างง่ายดาย (Thananithichot, 2012, p. 101) ดังนั้นทางเลือกใหม่สำหรับคนเมืองเหล่านี้คือ การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการไม่ประสงค์ลงคะแนน ทั้งนี้คนเมืองอาจยุ่งกับงานในชีวิตประจำวัน ทำให้ไม่สามารถออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่คนชนบทมีเวลาว่างทำให้สะดวกแก่การออกไปใช้สิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดการว่างงานแฝงในพื้นที่ชนบท นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำของคนที่ย้ายในเขตเมืองสามารถอธิบายได้จากทฤษฎีการกระจายความรับผิดชอบ (Theory of diffusion of responsibility) หรือ Bystander effect ซึ่งเป็นทฤษฎีทางจิตวิทยาสังคม (Darley & Latane, 1968, pp. 379-380) อธิบายได้ว่า คนเมือง โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง จะไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบทางสังคมมากนัก และลักษณะการลงคะแนนเสียง มักจับมือใครดมไม่ได้ ว่าใครไปเลือกใครมา ดังนั้น สัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และ สัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนนจึงพบมากในพื้นที่สังคมเมือง ในทางกลับกันพื้นที่ชนบทที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ จะง่ายต่อการสังเกตเห็นว่าใครไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือพฤติกรรมการเลือกตั้งของแต่ละคนเป็นอย่างไร (Harkins & Latané, 1998, p. 205)

ดังนั้นจึงตั้งสมมติฐานการวิจัยดังนี้

H1: ความเป็นเมืองสัมพันธ์เชิงบวกกับสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

H2: ความเป็นเมืองสัมพันธ์เชิงบวกกับสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนน

### ความเป็นเมืองและการแบ่งขั้วทางการเมือง (Political polarization)

ในประเทศไทยการแบ่งแยกทางการเมืองระหว่างเมืองและชนบทสามารถเห็นได้ชัด เห็นได้จากพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมของคนเมืองและคนชนบทมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นผลมาจากการมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน (Roy, Perrella, & Borden, 2015, pp. 121-123) บุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นไปในทางเดียวกันจะมีแนวโน้มเลือกพรรคการเมืองเดียวกัน ทำให้เกิดอัตลักษณ์ทางสังคมของกลุ่มคนขึ้น โดยกลุ่มคนที่มีความคิดคล้ายกันรวมตัวกัน เรียกว่า กลุ่มใน (in-group) ในขณะที่สมาชิกในกลุ่มมักต่อต้านสมาชิกที่อยู่ภายนอกกลุ่ม (out-group) หรือที่เรียกว่า กลุ่มนอก (Duell & Valasek, 2017, p. 5)

การศึกษาเรื่องการแบ่งขั้วทางการเมืองที่ผ่านมาพบว่า คนที่มีถิ่นอาศัยในเขตเมืองจะสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ ในขณะที่คนที่มีถิ่นอาศัยในเขตชนบท

จะสนับสนุนพรรคเพื่อไทย อັตลัษณ์ทางสังคมของคนสองกลุ่มมีความชัดเจนอย่างเห็นได้ชัด กลุ่มที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์โดยเฉพาะคนกรุงเทพฯ มักถูกกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคเพื่อไทย (อภิชาติ สถิตินิรามัย, ยุक्ति มุกดาวิจิตร, และนิติ ภาวครพันธ์ุ, 2556, น. 58)

การแบ่งแยกของถิ่นที่อยู่อาศัยและอุดมการณ์ทางการเมืองนำไปสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มสนับสนุนทางการเมืองต่างๆ เช่น พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) และแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (กลุ่มคนเสื้อแดง) การกำหนดนโยบายสาธารณะของแต่ละพรรคการเมืองอาจเป็นเหตุผลหลักของการนำไปสู่การแบ่งขั้วทางการเมืองที่รุนแรง พรรคเพื่อไทยได้รับการสนับสนุนอย่างมากผ่านนโยบายประชานิยมซึ่งนโยบายนี้ดึงดูดความสนใจของคนชนบทที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับความนิยมจากคนเมืองซึ่งมีสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า คนเหล่านี้จะคำนึงถึงเสถียรภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก (อภิชาติ สถิตินิรามัย และคณะ, 2556, น. 110)

ดังนั้นจึงตั้งสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

H3: ความเป็นเมืองในมุมมองของสถานภาพเศรษฐกิจสังคม และความหนาแน่น สัมพันธ์เชิงลบกับสัดส่วนการเลือกพรรคเพื่อไทย

H4: ความเป็นเมืองในมุมมองของสถานภาพเศรษฐกิจสังคม และความหนาแน่น สัมพันธ์เชิงบวกกับสัดส่วนการเลือกพรรคประชาธิปัตย์

## ความเป็นภูมิภาคนิยม (Regionalism) และการแบ่งขั้วทางการเมือง

ความเป็นภูมิภาคนิยมในการเลือกตั้งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างชัดเจน พรรคเพื่อไทยมีฐานเสียงอยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ

ภาคเหนือ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีฐานเสียงอยู่ที่ภาคใต้และเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพฯ ผู้คนมักจะลงคะแนนเสียงให้กับผู้แทนที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยเดียวกับตน และต่อต้านพรรคฝ่ายตรงข้ามเพื่อที่จะเพิ่มอັตลัษณ์ทางสังคมและการเป็นสมาชิกภายในกลุ่ม การศึกษาที่ผ่านมายังพบว่าคนชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่อพยพย้ายเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ มักรู้สึกแปลกแยกจากคนเมือง เนื่องจากมักถูกเรียกว่า คนลาว (ยงยุทธ บุราสิทธิ์, 2556, น. 73-74)

พรรคเพื่อไทยถูกก่อตั้งและอยู่ภายใต้การบริหารของทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคนภาคเหนือ เขาได้วางนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อความคิดของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายบัตรประกันสุขภาพ 30 บาท ในปี 2544 ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory) สามารถอธิบายการเลือกพรรคการเมืองของคนชนบทได้ว่า ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งจะพิจารณาพรรคการเมืองที่ให้ประโยชน์แก่ตนมากที่สุด นั่นคือพรรคเพื่อไทย พรรคนี้ได้รับความนิยมและความเชื่อใจอย่างมากในคนที่มิถิ่นอาศัยในชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ในทางกลับกันพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการสนับสนุนอย่างมหาศาลจากคนที่มิถิ่นที่อยู่อาศัยในภาคใต้ เนื่องมาจากพรรคนี้ถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทในการเลือกตั้งของประเทศไทยมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีนายกรัฐมนตรีนี่เป็นคนใต้ ความซื่อสัตย์สุจริตและผลงานในการทำงานทำให้คนใต้รู้สึกภาคภูมิใจกับตัวแทนของตน (Kitiarsa, 2009, p. 166; จิราภรณ์ คำจันทร์, 2547, น. 62-63; ยุทธพร อิศราชัย, 2554, น. 12) ภาคใต้ถือได้ว่าเป็นความจงรักภักดี (Brand Loyalty) ต่อพรรคประชาธิปัตย์อย่างมาก เห็นได้จากการไม่เปิดโอกาสให้พรรคอื่นเข้ามามีบทบาท

ในพื้นที่ภาคใต้ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์ นอกจากนี้ แม้ว่าคนใต้จะอพยพเข้าไปทำงานทำในกรุงเทพฯ แต่พวกเขายังคงสนับสนุนตัวแทนทางการเมืองในถิ่นที่อยู่เดิมของตนเองอย่างเหนียวแน่น ปრაการการณ์นี้เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเช่นกัน ในขณะที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยในเขตเมือง คนส่วนใหญ่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีอยู่แล้ว ดังนั้นความสามารถของพรรคการเมืองจึงมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนที่คาดว่าจะได้รับ

ทฤษฎีหัวใจแห่งดินแดน (Heartland theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีภูมิรัฐศาสตร์ สามารถใช้อธิบายการเลือกตั้งได้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือและกรุงเทพฯ เป็นหัวใจสำคัญของประเทศไทย กรณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนชนบทมีจำนวนประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคิดเป็น 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศ ทำให้มีจำนวน สส. 126 คน ถ้าพรรคการเมืองใดได้ภาคนี้เป็นฐานเสียง พรรคการเมืองนั้นจะมีโอกาสชนะการเลือกตั้ง ภาคนี้จึงถือว่าเป็นฐานเสียงที่สำคัญของประเทศ เป็นหัวใจแห่งดินแดน (บุญทัน ดอกไธสง, 2541, น. 10-11) ในขณะที่กรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยโดยเป็นศูนย์กลางทางการจัดการ เศรษฐกิจและเทคโนโลยี คนกรุงเทพฯ จึงถูกพิจารณาเป็นฐานนโยบายในทฤษฎีสองนครประชาธิปัตย์ แต่เนื่องจากมีจำนวน สส. น้อยกว่า จึงถือว่าเป็นดินแดนชายขอบ (Rimland) ซึ่งมีอำนาจในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ของการเลือกตั้งน้อยกว่ามาก

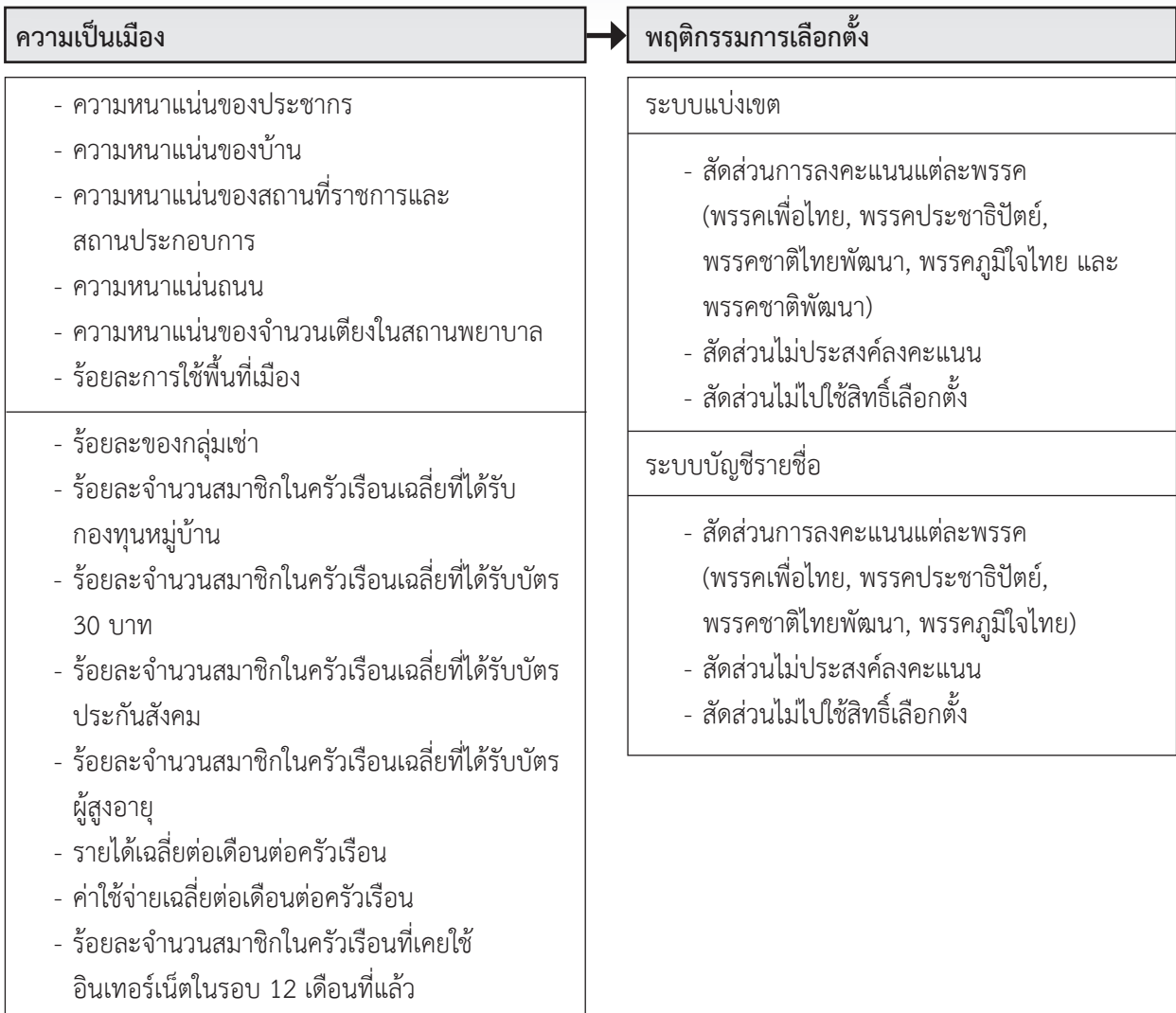
ดังนั้นจึงตั้งสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

- H5: ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สัมพันธ์กับสัดส่วนการเลือกพรรคเพื่อไทย
- H6: ภาคใต้และกรุงเทพฯ สัมพันธ์กับสัดส่วนการเลือกพรรคประชาธิปัตย์

การศึกษานี้ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 14 ตัวซึ่งสัมพันธ์กับการวัดความเป็นเมือง จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นสามารถแบ่งกลุ่มของตัวแปรตามทฤษฎีออกเป็น 2 กลุ่ม ซึ่งมีรายละเอียดดังกรอบการวิจัยรูปที่ 1 (หน้า 84)

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ปี พ.ศ. 2554 จากหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ความหนาแน่นของประชากร (จำนวนประชากร / พื้นที่รวม) และความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย (จำนวนบ้าน / พื้นที่รวม) มาจากกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ความหนาแน่นของสถานที่ราชการและสถานประกอบการ (จำนวนสถานที่ราชการและสถานประกอบการ / พื้นที่รวม) และความหนาแน่นของถนน (ความยาวรวมของถนน / พื้นที่ทั้งหมด) มาจากกระทรวงคมนาคม ความหนาแน่นของจำนวนเตียงในสถานพยาบาล (จำนวนเตียงที่มีในโรงพยาบาล / พื้นที่รวม) มาจากกระทรวงสาธารณสุข ร้อยละการใช้พื้นที่เมือง (พื้นที่เมือง / พื้นที่ทั้งหมด) อ่างอิงกรมพัฒนาที่ดิน ร้อยละของกลุ่มเช่า (จำนวนครัวเรือนที่มีสถานภาพเช่า / สถานภาพการครอบครองที่อยู่อาศัยทั้งหมด) ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับกองทุนหมู่บ้าน ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตร 30 บาท ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรประกันสังคม ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรผู้สูงอายุ รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน และร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่เคยใช้อินเทอร์เน็ตในรอบ 12 เดือนที่แล้ว มาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-economic status: SES) พ.ศ. 2554 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ



ภาพที่ 1 กรอบการวิจัย

นอกจากนี้ ข้อมูลพฤติกรรมการเลือกตั้ง ประกอบด้วย สัดส่วนการลงคะแนนแต่ละพรรค สัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนน และสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง มาจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นข้อมูลรายเขตเลือกตั้ง การศึกษานี้มีหน่วยวิเคราะห์เป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งหมด 375 เขตเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 ตัวแปรข้างต้นถูกนำมาผ่านการจัดกระทำข้อมูล (Data manipulation) ให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลเชิงพื้นที่ (Spatial Data) รายเขตเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษานี้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติ 2 เทคนิคหลักคือ การวิเคราะห์मुखสำคัญ (Principal Component Analysis) เป็นเทคนิคการวิเคราะห์ที่ใช้สร้างดัชนีความเป็นเมือง และตัวแบบวิเคราะห์การถดถอยเชิงพื้นที่ Spatial Error Regression เป็นเทคนิคที่ใช้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยม ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่และพฤติกรรมการเลือกตั้ง

## การวิเคราะห์मुखสำคัญ (Principal Component Analysis: PCA)

การวิเคราะห์मुखสำคัญ (H. Hotelling, 1936; Hotelling, 1933) เป็นวิธีการทางสถิติที่ช่วยในการค้นหาโครงสร้างของตัวแปรหลายๆ ตัวแปรที่สัมพันธ์กัน และลดจำนวนตัวแปรที่สัมพันธ์กันให้อยู่ในमुखสำคัญเดียวกัน กระบวนการวิเคราะห์ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ (1) ตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (2) การสกัดमुखสำคัญโดยวิธี PCA (3) การหมุนแกนमुखสำคัญ (4) การแปลความหมายमुखสำคัญ และ (5) การคำนวณคะแนนปัจจัยमुखสำคัญที่มีค่า Eigenvalue มากกว่า 1 จะพิจารณาเป็นमुखสำคัญ โดยน้ำหนักของ loading ควรมากกว่า .30 (Hair, Tatham, Anderson, & Black, 1995, p. 385) การหมุนแกนแบบตั้งฉากแบบ Varimax เป็นวิธีการหมุนแกนเพื่อให้ได้मुखสำคัญที่มีโครงสร้างง่ายต่อการแปลความหมายของमुखสำคัญ (Thompson, B., 2004, อ้างถึงใน Taherdoost, Sahibuddin, & Jalaliyoon, 2014, p. 380) ผลลัพธ์จาก PCA จะได้คะแนนमुखสำคัญซึ่งใช้เทคนิคการวิเคราะห์การถดถอย (regression) มาคำนวณดัชนีวัดความเป็นเมือง (Petrisor, Iancos, Iurea, & Vaaidianu, 2012)

## ตัวแบบวิเคราะห์การถดถอยเชิงพื้นที่ (Spatial Error Regression Analysis)

กฎข้อที่หนึ่งของวิชาภูมิศาสตร์ คือ “Everything is related to everything else, but near things are more related than distant things” (Tobler, 1970, pp. 236-237) หรือกล่าวได้ว่า ทุกสิ่งย่อมสัมพันธ์กัน สิ่งที่อยู่ใกล้กันจะสัมพันธ์กันมากกว่า สิ่งที่อยู่ไกลกัน เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีความแม่นยำมากขึ้น การวิเคราะห์เชิงพื้นที่จึงมีความจำเป็น ดังนั้น การศึกษานี้จึงใช้เทคนิค spatial error regression model ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมือง ภูมิภาคนิยม และพฤติกรรมการเลือกตั้ง โดยใช้

การถ่วงน้ำหนักเชิงพื้นที่แบบ Queen Contiguity ซึ่งพื้นที่ที่มีขอบเขตส่วนใดส่วนหนึ่งติดกันจะถูกให้น้ำหนักเป็น 1 ทั้งนี้ Spatial Error Regression Analysis อนุญาตให้ error term สัมพันธ์กันเพื่อแก้ปัญหาการไม่เป็นอิสระกันเชิงพื้นที่ (spatial dependency) (Anselin, 2001, p. 316) ดังนี้

$$Y = X\beta + \epsilon; \epsilon = \lambda W\epsilon + u$$

โดย,  $\lambda$  เป็นค่าสัมประสิทธิ์แสดงอิทธิพลของสหสัมพันธ์เชิงพื้นที่,  $\epsilon$  คือ ค่าความคลาดเคลื่อนที่ไม่ได้แก้ปัญหาเรื่องการไม่เป็นอิสระกันเชิงพื้นที่,  $W$  คือ เมทริกซ์น้ำหนักพื้นที่ (Spatial weight matrix) และ  $u$  คือ ค่าความคลาดเคลื่อนที่แก้ปัญหาเรื่องการไม่เป็นอิสระกันเชิงพื้นที่โดย regress  $\epsilon$  ลงบน  $W\epsilon$  เพื่อประมาณค่า  $\lambda$  อย่างไรก็ตามมีข้อตกลงเบื้องต้นว่า (1)  $u$  มีค่าความคลาดเคลื่อนคงที่และ (2)  $u$  เป็นอิสระกันเชิงพื้นที่

## ผลการวิจัย

ผลการศึกษานี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นเมือง และ (2) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยม และพฤติกรรมการเลือกตั้ง

### การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นเมือง

สถิติเชิงพรรณนาและสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ใช้วัดความเป็นเมือง 14 ตัวแปร ช่วยให้เข้าใจลักษณะของข้อมูล มีรายละเอียดดังตารางที่ 1 เมื่อพบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจึงเข้าสู่การวิเคราะห์मुखสำคัญ โดยใช้วิธีหมุนแกนแบบ Varimax ซึ่งได้ 2 मुखสำคัญคือ ดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมือง (USEI) และดัชนีความหนาแน่นของเมือง (UDI) ดังตารางที่ 2 USEI และ UDI สามารถอธิบายความแปรปรวนของกลุ่มตัวแปรได้ 61.43% และ 14.11% รวมทั้ง 2 मुखสำคัญสามารถอธิบายความแปรปรวนของข้อมูลได้ 75.54%

ตารางที่ 1 สถิติเชิงพรรณนาและการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ใช้วัดความเป็นเมือง

ตัวแปรที่ใช้วัดความเป็นเมือง	M	SD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1 ความหนาแน่นของประชากร	811.73	1,979.16													
2 ความหนาแน่นของบ้าน	339.12	843.55	.99												
3 ความหนาแน่นถนน	2.52	5.52	.94	.94											
4 ร้อยละการใช้พื้นที่เมือง	17.10	24.20	.88	.90	.92										
5 ความหนาแน่นของสถานที่ราชการและสถานประกอบการ	7.05	21.60	.91	.90	.83	.75									
6 ความหนาแน่นของจำนวนเตียงในสถานพยาบาล	4.63	19.91	.79	.77	.67	.60	.72								
7 ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตร 30 บาท	71.82	14.71	-.54	-.56	-.62	-.74	-.45	-.35							
8 ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรประกันสังคม	12.06	12.00	.49	.53	.59	.72	.44	.27	-.84						
9 ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรผู้สูงอายุ	16.68	6.61	-.38	-.39	-.41	-.50	-.32	-.23	.56	-.56					
10 ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับกองทุนหมู่บ้าน	7.69	6.64	-.40	-.41	-.44	-.53	-.34	-.26	.65	-.62	.50				
11 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน	16947	6282	.56	.57	.63	.65	.43	.39	-.65	.55	-.50	-.54			
12 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน	14290	4334	.53	.55	.63	.67	.41	.35	-.71	.63	-.55	-.61	.91		
13 ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่เคยใช้อินเทอร์เน็ตในรอบ 12 เดือนที่แล้ว	19.31	8.50	.46	.46	.47	.54	.33	.32	-.64	.37	-.44	-.43	.58	.62	
14 ร้อยละของกลุ่มเข้า	26.14	19.22	.54	.56	.55	.67	.53	.40	-.78	.75	-.61	-.69	.48	.53	.46

หมายเหตุ ตัวแปรนี้มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์หมู่หลัก (PCA) ของตัวแปรที่ใช้วัดความเป็นเมือง 14 ตัวแปร

ตัวแปรที่ใช้วัดความเป็นเมือง	USEI	UDI	Communalities
ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตร 30 บาท	-.86		.83
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน	.81		.74
ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรประกันสังคม	.80		.72
ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับกองทุนหมู่บ้าน	-.78		.63
ร้อยละของกลุ่มเช่า	.76		.68
รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน	.73		.65
ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรผู้สูงอายุ	-.72		.54
ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่เคยใช้อินเทอร์เน็ตในรอบ 12 เดือนที่แล้ว	.63		.47
ความหนาแน่นของประชากร		.93	.98
ความหนาแน่นของบ้าน		.92	.98
ความหนาแน่นของสถานที่ราชการและสถานประกอบการ		.90	.86
ความหนาแน่นถนน		.85	.91
ความหนาแน่นของจำนวนเตียงในสถานพยาบาล		.84	.72
ร้อยละการใช้พื้นที่เมือง		.73	.89
Eigenvalue	8.60	1.98	
Percent of variance explained	61.43	14.11	

หมายเหตุ: การวิเคราะห์หมู่หลัก ใช้วิธีหมุนแกนแบบ Varimax

USEI ประกอบด้วย ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตร 30 บาท, ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน, ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรประกันสังคม, ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับกองทุนหมู่บ้าน, ร้อยละของกลุ่มเช่า, รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน, ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรผู้สูงอายุ, และร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่เคยใช้อินเทอร์เน็ตในรอบ 12 เดือนที่แล้ว

ทั้งนี้ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตร 30 บาท ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละจำนวนสมาชิกใน

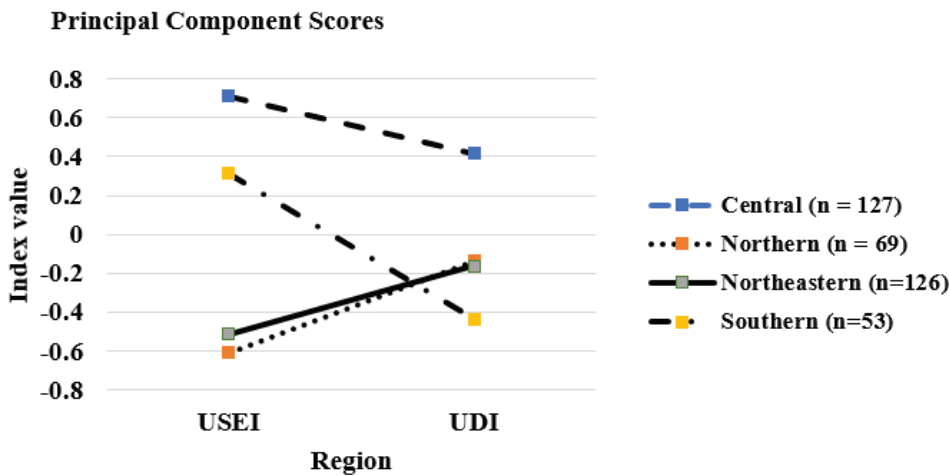
ครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรผู้สูงอายุ มี ค่าน้ำหนักหมู่หลัก (Component loading) เป็นลบ ในขณะที่ ค่าน้ำหนักหมู่หลัก ของตัวแปรอื่นๆ ในหมู่หลัก USEI เป็นบวก จึงกล่าวได้ว่าตัวแปร 3 ตัวข้างต้นที่มีค่าน้ำหนักหมู่หลักเป็นลบ เป็นตัวแปรที่ใช้วัดเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ชนบท เนื่องจากในพื้นที่ชนบทขาดบริการด้านสุขภาพที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุในภาคการเกษตรในทางกลับกัน ร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยที่ได้รับบัตรประกันสังคม ร้อยละของครัวเรือนที่เช่าบ้าน รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน และร้อยละจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่เคยใช้อินเทอร์เน็ตใน 12 เดือนที่แล้ว เป็นตัวแปรที่ใช้วัดเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่เมือง



UDI ประกอบด้วย ความหนาแน่นของประชากร, ความหนาแน่นของบ้าน, ความหนาแน่นของสถานที่ราชการและสถานประกอบการ, ความหนาแน่นถนน, ความหนาแน่นของจำนวนเตียงในสถานพยาบาล และ ร้อยละการใช้พื้นที่เมือง

คะแนนमुखสำคัญ (principal component scores) ในแต่ละตัวชี้วัดความเป็นเมือง แบ่งตามรายภูมิภาค ดังภาพที่ 2 ภาคกลางมีค่า USEI และ UDI สูงที่สุดในขณะที่ภาคเหนือมีค่า USEI ต่ำที่สุด และภาคใต้มีค่า UDI ต่ำที่สุด

### Urbanization Indices Distribution



ภาพที่ 2 ตัวชี้วัดความเป็นเมืองแต่ละภูมิภาค

### ความเป็นเมืองและการแบ่งขั้วทางการเมือง (Political polarization)

ตัวแบบการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพื้นที่พยากรณ์ สัดส่วนการเลือกแต่ละพรรค ดังตารางที่ 3 (หน้า 50-52) ซึ่งตารางทางด้านซ้ายคือผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และตารางทางขวาคือผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่พบได้ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งค่า lambda ทุกตัว มีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ของพรรคขนาดใหญ่ เช่น พรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ มีค่ามากกว่าพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็ก

USEI และ UDI สัมพันธ์เชิงลบกับสัดส่วนการเลือกพรรคเพื่อไทยทั้งในระบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ ในทางกลับกัน USEI และ UDI สัมพันธ์เชิงบวกกับ สัดส่วนการเลือกพรรคประชาธิปัตย์ สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ความเป็นเมืองสัมพันธ์กับการแบ่งขั้วทางการเมือง กล่าวคือพื้นที่เมืองมีแนวโน้มเลือกพรรคประชาธิปัตย์ ในขณะที่พื้นที่ชนบทจะเลือกพรรคเพื่อไทย จากค่า R2 พบว่า ความกลมกลืนของตัวแบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีค่ามากกว่าแบบแบ่งเขต และความกลมกลืนของตัวแบบการเลือกตั้งของพรรคขนาดใหญ่ เช่น พรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ มีค่ามากกว่าพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก เช่น พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคภูมิใจไทย และพรรคชาติพัฒนา

อย่างไรก็ตาม USEI และ UDI สัมพันธ์เชิงลบกับสัดส่วนการเลือกพรรคชาติไทยพัฒนา พรรคภูมิใจไทย และพรรคชาติพัฒนา ซึ่งหมายความว่าพื้นที่ชนบทมีแนวโน้มเลือกพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก

### ความเป็นภูมิกษณิคมและการแบ่งขั้วทางการเมือง

ความเป็นภูมิกษณิคมและการแบ่งขั้วทางการเมืองเห็นได้ชัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2554 การศึกษานี้จะแบ่งตัวแปรภูมิกษณิคมออกเป็น 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดยใช้บริบทการบริหารและสถิติในการอธิบายความเป็นภูมิกษณิคม ซึ่งเกณฑ์นี้ได้รับความนิยมอย่างมากในการใช้อธิบายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาค การศึกษาจัดกระทำตัวแปรดังกล่าวเป็นตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) ซึ่งมีภาคกลางเป็นกลุ่มอ้างอิง

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสัมพันธ์เชิงลบกับสัดส่วนการเลือกพรรคประชาธิปัตย์ และสัมพันธ์เชิงบวกกับ

สัดส่วนการเลือกพรรคเพื่อไทย ทั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ เป็นที่น่าแปลกใจว่าภาคเหนือไม่สัมพันธ์กับสัดส่วนการเลือกพรรคเพื่อไทยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ในทางกลับกันภาคเหนือกลับพบความสัมพันธ์กับสัดส่วนการเลือกพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ การศึกษาพบว่าความเป็นภูมิกษณิคมและการแบ่งขั้วทางการเมืองเห็นได้อย่างชัดเจน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสัมพันธ์เชิงลบกับสัดส่วนการเลือกพรรคประชาธิปัตย์ และภาคใต้ก็สัมพันธ์เชิงลบอย่างมากกับสัดส่วนการเลือกพรรคเพื่อไทย

ความสัมพันธ์ของความเป็นภูมิกษณิคมและการแบ่งขั้วทางการเมืองของพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็กไม่ชัดเจนมากนัก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสัมพันธ์เชิงบวกกับสัดส่วนการเลือกพรรคชาติพัฒนาในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และภาคเหนือสัมพันธ์เชิงบวกกับสัดส่วนการเลือกพรรคภูมิใจไทยในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

ตารางที่ 3 ตัวแบบวิเคราะห์การถดถอยเชิงพื้นที่ (Spatial error regression) ทำนายสัดส่วนการเลือกพรรค

	การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต				การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ			
	B	se(B)	t-test	p-value	B	se(B)	t-test	p-value
พรรคเพื่อไทย								
lambda	0.68	0.05	15.09	.000	0.88	0.02	35.52	.000
ค่าคงที่	41.12	2.66	15.45	.000	43.21	3.31	13.07	.000
USEI	-2.33	0.88	-2.63	.009	-2.58	0.61	-4.25	.000
UDI	-0.80	1.11	-0.72	.469	-2.27	0.88	-2.60	.009
ภาคเหนือ	-0.08	3.93	-0.02	.984	-6.15	3.36	-1.83	.067
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	9.13	3.57	2.56	.011	14.35	3.29	4.36	.000
ภาคใต้	-29.64	5.08	-5.84	.000	-23.06	6.49	-3.55	.000
	AIC = 2879.94, BIC = 2903.50, R <sup>2</sup> = .72				AIC = 2576.54, BIC = 2600.10, R <sup>2</sup> = .91			

ตารางที่ 3 ตัวแบบวิเคราะห์การถดถอยเชิงพื้นที่ (Spatial error regression) ทำนายสัดส่วนการเลือกพรรค (ต่อ)

พรรคประชาธิปัตย์	การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต				การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ			
	B	se(B)	t-test	p-value	B	se(B)	t-test	p-value
lambda	0.68	0.05	14.94	.000	0.84	0.03	29.37	.000
ค่าคงที่	30.73	2.63	11.68	.000	33.50	2.73	12.26	.000
USEI	2.41	0.88	2.74	.006	2.08	0.59	3.54	.000
UDI	3.30	1.10	3.01	.003	2.08	0.83	2.51	.012
ภาคเหนือ	2.60	3.89	0.67	.505	6.58	3.14	2.09	.037
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-19.69	3.53	-5.58	.000	-17.42	3.03	-5.75	.000
ภาคใต้	30.54	5.01	6.09	.000	26.71	5.47	4.89	.000
	AIC = 2875.79, BIC = 2899.35, R <sup>2</sup> = .79				AIC = 2552.44, BIC = 2576.00, R <sup>2</sup> = .91			
พรรคชาติไทยพัฒนา	B	se(B)	t-test	p-value	B	se(B)	t-test	p-value
lambda	0.45	0.06	7.17	.000	0.74	0.04	18.45	.000
ค่าคงที่	4.97	1.64	3.03	.002	2.47	1.09	2.27	.023
USEI	-1.13	0.75	-1.50	.134	-0.45	0.32	-1.39	.165
UDI	-0.78	0.80	-0.98	.328	-0.21	0.42	-0.50	.614
ภาคเหนือ	2.82	2.65	1.06	.288	2.54	1.53	1.66	.096
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-2.28	2.33	-0.98	.327	-0.24	1.41	-0.17	.863
ภาคใต้	-1.40	2.92	-0.48	.632	-1.02	2.12	-0.48	.629
	AIC = 2801.53, BIC = 2825.09, R <sup>2</sup> = .19				AIC = 2113.56, BIC = 2137.12, R <sup>2</sup> = .47			
พรรคภูมิใจไทย	B	se(B)	t-test	p-value	B	se(B)	t-test	p-value
lambda	0.51	0.06	8.58	.000	0.74	0.04	18.30	.000
ค่าคงที่	9.64	2.15	4.48	.000	3.81	1.13	3.37	.001
USEI	-1.14	0.93	-1.23	.219	-0.66	0.34	-1.95	.051
UDI	-2.81	1.02	-2.75	.006	-0.99	0.44	-2.25	.024
ภาคเหนือ	-5.52	3.44	-1.61	.108	-3.60	1.59	-2.26	.024
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5.91	3.04	1.94	.052	1.41	1.47	0.96	.337
ภาคใต้	-5.28	3.89	-1.36	.175	-0.69	2.20	-0.31	.754
	AIC = 2,948.74, BIC = 2,972.30, R <sup>2</sup> = .31				AIC = 2,146.39, BIC = 2,169.95, R <sup>2</sup> = .54			

ตารางที่ 3 ตัวแบบวิเคราะห์การถดถอยเชิงพื้นที่ (Spatial error regression) ทำนายสัดส่วนการเลือกพรรค (ต่อ)

พรรคชาติพัฒนา	การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต				การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ			
	B	se(B)	t-test	p-value				
lambda	0.35	0.07	5.09	.000				
ค่าคงที่	1.05	1.20	0.87	.382				
USEI	-0.04	0.61	-0.06	.952				
UDI	-0.17	0.61	-0.29	.772				
ภาคเหนือ	0.97	1.98	0.49	.625				
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	7.46	1.74	4.30	.000				
ภาคใต้	-0.71	2.11	-0.34	.735				
AIC = 2662.73, BIC = 2686.29, R <sup>2</sup> = .22								

**ความเป็นเมือง สัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนน และ สัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง**

การมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถวัดได้จากสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง ส่วนความเบื่อหน่ายการเมืองสามารถตีความได้จากสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนน ในความจริงแล้วสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งและสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนนสัมพันธ์กันทางบวก กล่าวคือ การไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งทำให้เสียสิทธิ์ทางการเมือง ดังนั้นเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว คนจึงมักไปเลือกตั้ง แต่หากบาทในช่อง “ไม่ประสงค์ลงคะแนน” การรณรงค์การออกเสียงแบบไม่ประสงค์ลงคะแนนถูกกระตุ้นและได้รับความนิยมโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย(PAD) หรือกลุ่มคนเสื้อสีเหลือง เนื่องมาจากการไม่ประสงค์ลงคะแนนอาจหมายถึงความไม่พอใจในพรรคการเมืองโดยนัย (Whelan & Lidauer, 2011, p. 51) ในปัจจุบันการไม่ประสงค์ลงคะแนนเป็นที่ยอมรับในรูปแบบของระบอบประชาธิปไตย

ความเป็นเมืองสัมพันธ์กับสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งและสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนน โดยมี

รายละเอียดดังตารางที่ 4 (หน้า 92) USEI และ UDI สัมพันธ์เชิงบวกกับสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนนทั้ง การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขต ในขณะที่ UDI เป็นเพียงดัชนีวัดความเป็นเมืองดัชนีเดียวที่สัมพันธ์เชิงบวกกับสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ของสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนน มีค่าน้อยกว่าสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง ในขณะที่ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ สัดส่วนของการไม่ประสงค์ลงคะแนน และสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งมีค่าใกล้เคียงกัน สังเกตได้จาก lambda ซึ่งมีค่าใกล้เคียงกัน

**ความเป็นภูมิภาคนิยม การไม่ประสงค์ลงคะแนน และการไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง**

ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นภูมิภาคนิยมและการไม่ประสงค์ลงคะแนนพบเฉพาะในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ภาคใต้มีแนวโน้มที่จะไม่ประสงค์ลงคะแนนเป็นที่น่าแปลกใจว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวโน้มที่จะไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งมากทั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ

ตารางที่ 4 ตัวแบบวิเคราะห์การถดถอยเชิงพื้นที่ ทำนายสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

การไม่ประสงค์ลงคะแนน	การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต				การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ			
	B	se(B)	t-test	p-value	B	se(B)	t-test	p-value
lambda	0.61	0.05	11.96	.000	0.75	0.04	19.54	.000
ค่าคงที่	4.04	0.27	14.99	.000	2.88	0.25	11.52	.000
USEI	1.43	0.10	14.19	.000	1.11	0.07	15.52	.000
UDI	1.05	0.12	8.74	.000	0.99	0.09	10.53	.000
ภาคเหนือ	0.54	0.41	1.31	.191	0.46	0.34	1.32	.185
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-0.64	0.37	-1.71	.087	-0.34	0.32	-1.05	.292
ภาคใต้	1.48	0.50	2.94	.003	0.43	0.49	0.87	.385
AIC = 1264.98, BIC = 1288.54, R <sup>2</sup> = .68					AIC = 981.02, BIC = 1004.58, R <sup>2</sup> = .73			
การไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง	B	se(B)	t-test	p-value	B	se(B)	t-test	p-value
lambda	0.74	0.04	18.66	.000	0.74	0.04	18.68	.000
ค่าคงที่	24.02	0.79	30.60	.000	23.99	0.79	30.55	.000
USEI	0.10	0.23	0.45	.652	0.14	0.23	0.60	.550
UDI	1.41	0.30	4.68	.000	1.41	0.30	4.69	.000
ภาคเหนือ	0.72	1.10	0.66	.509	0.71	1.10	0.65	.515
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3.18	1.01	3.14	.002	3.21	1.01	3.16	.002
ภาคใต้	0.21	1.53	0.14	.889	0.22	1.53	0.15	.884
AIC = 1862.90, BIC = 1886.47, R <sup>2</sup> = .63					AIC = 1862.75, BIC = 1886.31, R <sup>2</sup> = .63			

### อภิปรายผลการวิจัย

ความเป็นเมือง ความเป็นภูมิภาคนิยม และความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ สัมพันธ์กับสัดส่วนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองทั้งในการเลือกตั้งระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อ ความเป็นเมืองสัมพันธ์กับการแบ่งขั้วทางการเมือง โดยคนเมืองมีแนวโน้มเลือกพรรคประชาธิปัตย์ ในขณะที่คนชนบทมีแนวโน้มเลือกพรรคเพื่อไทย ระดับความเข้มข้นในการแบ่งขั้วทางการเมืองของพรรคขนาดใหญ่มีมากกว่าพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็ก ดังนั้นความกลมกลืนของตัวแบบ

การเลือกตั้งในพรรคขนาดใหญ่จึงดีกว่าพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็ก ความเป็นภูมิภาคนิยมยังคงมีบทบาทอย่างมากในประเทศไทย โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวโน้มเลือกพรรคเพื่อไทย ในขณะที่ภาคใต้มีแนวโน้มเลือกพรรคประชาธิปัตย์ ในทางกลับกัน ความเป็นภูมิภาคนิยมไม่ชัดเจนในพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็ก คนชนบทมีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งต่ำกว่าคนเมือง ในขณะที่คนเมืองมีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนนมากกว่าคนชนบท ภาคใต้มีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนนสูง ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

มีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูง ทั้งในการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ

### การนำไปใช้ทางทฤษฎี (Theoretical implications)

ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่และความกลมกลืนของตัวแบบการเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีค่าต่ำกว่าแบบบัญชีรายชื่อ เนื่องมาจากการแสดงออกทางการเมืองของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทำได้ง่ายและตรงไปตรงมา กว่าแบบแบ่งเขต นอกจากนี้ตามทฤษฎีการกระจายความรับผิดชอบทางสังคม (Theory of diffusion of social responsibility) การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีเขตเลือกตั้งคือประเทศ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะแสดงออกทางการเมืองอย่างมีอิสระ ปัจจัยภายนอก เช่น การรณรงค์หาเสียงและระบบหวัคະแนนไม่มีผลต่อการลงคะแนนเสียงมากนัก นอกจากนี้เป็นเรื่องยากที่จะติดตามการลงคะแนนเสียงของแต่ละคน หรืออาจกล่าวได้ว่า การจับมือใครดมเป็นไปได้อย่าง ทำให้แสดงความเป็นตัวของตัวเองในการเลือกตั้งได้มากกว่า

ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ของสัดส่วนการเลือกพรรคขนาดใหญ่มีค่ามาก เนื่องมาจากการแบ่งขั้วทางการเมืองที่ปรากฏเฉพาะพรรคขนาดใหญ่ ในขณะที่พรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็กสามารถชนะในบางเขตเลือกตั้งเท่านั้น ทำให้มีข้อจำกัดจากพิสัย (range restriction) ทำให้ค่าสหสัมพันธ์เชิงพื้นที่มีค่าต่ำ

การศึกษานี้สนับสนุนทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556) เนื่องมาจากเกิดการแบ่งแยกทางการเมืองระหว่างเมืองและชนบทอย่างเห็นได้ชัด คนที่อาศัยในพื้นที่ชนบทจะเลือกพรรคเพื่อไทย ในขณะที่คนเมืองจะเลือกพรรคประชาธิปัตย์ การแบ่งแยกทางการเมืองระหว่างเมืองและชนบททำให้กลุ่มคนเหล่านี้แสดงออกตามอัตลักษณ์ทางสังคมของตน จนเกิดการรวมกลุ่มทางอุดมการณ์ทางการเมืองขึ้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ที่มีดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมืองและดัชนีความหนาแน่นของเมืองต่ำ มีแนวโน้มเลือกพรรคเพื่อไทย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือถูกพิจารณาเป็นแหล่งของกลุ่มคนรากหญ้าซึ่งถือได้ว่าเป็นฐานเสียง เนื่องมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรคิดเป็น 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด ดังนั้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงเป็นหัวใจสำคัญของอำนาจการเลือกผู้แทนทางการเมือง ฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่พรรคเพื่อไทยจะชนะการเลือกตั้ง เพราะพรรคนี้อ้างนโยบายที่ให้ความสำคัญแก่คนรากหญ้า โดยมุ่งเน้นให้คนกลุ่มนี้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายประชานิยม ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory) โดยพบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะพิจารณาพรรคการเมืองที่ให้ประโยชน์แก่ตนมากที่สุด (Downs, 1957, pp. 36-37) ซึ่งคนชนบทได้รับประโยชน์จากพรรคเพื่อไทยมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ นอกจากนี้ภาพลักษณ์ของทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นผู้นำของพรรคเพื่อไทย มีความใกล้ชิดและพร้อมที่จะช่วยเหลือคนชนบทโดยปราศจากเงื่อนไข ทำให้ภาพลักษณ์ของทักษิณ ชินวัตร เป็นตัวช่วยในการลงคะแนนเสียงแก่พรรคเพื่อไทยอย่างมาก

ในทางกลับกันเขตเลือกตั้งที่มีดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมืองและดัชนีความหนาแน่นของเมืองสูง มีแนวโน้มเลือกพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาธิปัตย์ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจของประเทศ แต่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในชนบท (อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ, 2556) สิ่งนี้อาจเป็นเหตุผลที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ลงคะแนนให้พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งอาจจะมีเหตุผลมาจากการที่คนเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดีอยู่แล้ว การลงคะแนนเสียงเพื่อประโยชน์ส่วนตนในระยะเวลาอันสั้นจึงไม่เป็นประโยชน์แก่คนเมืองมากนัก คนกลุ่มนี้จะกังวลเรื่องความสามารถและจริยธรรมของผู้สมัคร ซึ่งจะมีประโยชน์แก่ตนในระยะยาวมากกว่า

ความเป็นภูมิภาคนิยมและการแบ่งขั้วทางการเมืองหรือการแบ่งแยกการเมืองระดับภูมิภาค เห็นได้ชัดเจนในการศึกษานี้ ภาคกลางเป็นภาคที่มีความเป็นเมืองมากที่สุด ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมืองต่ำที่สุด นอกจากนี้ภาคใต้ซึ่งเป็นฐานเสียงที่สำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ มีดัชนีความหนาแน่นของเมืองต่ำที่สุด แต่กลับมีดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมืองค่อนข้างสูง

สำหรับพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็ก การแบ่งขั้วทางการเมือง ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ การแบ่งแยกเมืองและชนบท และการแบ่งแยกการเมืองระดับภูมิภาคพบไม่มากเท่าพรรคขนาดใหญ่ เนื่องจากพรรคเหล่านี้จะได้รับความนิยมแค่ในพื้นที่เฉพาะของตนเท่านั้น อย่างไรก็ตามมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำแนวคิดการแบ่งแยกทางการเมืองในระดับภูมิภาค เข้ามารวมไว้ในทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556) เนื่องจากภูมิภาคสามารถเพิ่มความแม่นยำในการพยากรณ์พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งและสัดส่วนในเลือกพรรคต่างๆ ได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ การแบ่งแยกเมืองและชนบทยังคงมีอยู่ แต่การแบ่งแยกทางภูมิภาคก็สามารถเห็นได้ชัดในเมืองไทย ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory) (Downs, 1957) ยังคงสามารถอธิบายการแบ่งแยกทางภูมิภาคเหมือนที่เคยได้อธิบายการแบ่งแยกเมืองและชนบท

นอกจากนี้พื้นที่เมืองมีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนไม่ประสงค์ลงคะแนนและสัดส่วนไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสูงกว่าในพื้นที่ชนบท กรณีการไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งมีเพียงดัชนีความหนาแน่นของเมืองที่สามารถอธิบายได้ในขณะที่ดัชนีเศรษฐกิจและสังคมของเมืองและดัชนีความหนาแน่นของเมืองสัมพันธ์กับการไม่ประสงค์ลงคะแนน ผลการศึกษานี้อธิบายได้ว่า ข้อหนึ่งอาจเกิดจากการเบื่อหน่ายทางการเมืองของคนที่มีสถานภาพทาง

เศรษฐกิจและสังคมสูง ซึ่งมีโอกาสเป็การเมืองมากกว่า คนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำกว่า ข้อสองคือการว่างงานแฝงในพื้นที่ชนบท พวกเขาสามารถไปลงคะแนนได้ง่ายกว่าเนื่องจากพวกเขามีเวลาว่างมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเมือง และข้อสามคือความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองและการไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสามารถอธิบายได้ด้วย bystander effect (Darley & Latane, 1968, pp. 379-380) เนื่องจากในพื้นที่ชนบทซึ่งประชากรมีความหนาแน่นน้อย จะง่ายต่อการติดตามว่าใครออกไปใช้สิทธิ์ หรือ ใครไม่ออกไปใช้สิทธิ์

### การนำไปใช้ทางปฏิบัติ (Practical implications)

เนื่องจากความเป็นเมืองสัมพันธ์อย่างเห็นได้ชัดกับพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง ดังนั้นการวางแผนพัฒนาเมืองควรควบคู่ไปกับการพัฒนาการเมือง

ถ้าพรรคประชาธิปัตย์ต้องการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงนโยบายสาธารณะเพื่อให้ความสำคัญกับคนรายได้น้อยและผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่ชนบทก่อน ความเป็นเมืองช่วยให้พรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงมากขึ้น ดังนั้นการขยายตัวของอุตสาหกรรมและพื้นที่เมืองออกไปสู่ชนบทในระยะยาวจะเป็นประโยชน์ต่อพรรคประชาธิปัตย์ นอกจากนี้ควรมุ่งเน้นการลดความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบทรวมทั้งภูมิภาคเพื่อป้องกันการแบ่งแยกทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือพรรคประชาธิปัตย์ต้องชนะเลิศเลือกตั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่เช่นนั้นจะไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ เนื่องจากความเป็นภูมิภาคนิยมมีบทบาทในการเลือกตั้งอย่างมาก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในแง่ของการมีประชากรคิดเป็น 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด

ในทางกลับกันพรรคเพื่อไทยมีความเป็นไปได้สูงที่จะชนะการเลือกตั้ง แต่ก็ยากที่จะรักษาอำนาจรัฐสภาไว้ เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองมีอิทธิพลและมีอำนาจทางการเมืองสูง กลุ่มคนเหล่านี้มักคัดค้านนโยบายประชานิยม และในที่สุดก็จะล้มรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตยที่ได้คาดการณ์ไว้ ฉะนั้นสิ่งที่สำคัญสำหรับพรรคเพื่อไทยคือต้องตรวจสอบและสร้างความสมดุลในเรื่องอัตราประโยชน์ระหว่างเมืองและชนบท รวมถึงความแตกต่างระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคใต้และกรุงเทพฯ ซึ่งมักต่อต้านรัฐบาลพรรคเพื่อไทย

คณะกรรมการการเลือกตั้งควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเขตพื้นที่เมือง การศึกษาครั้งนี้ยังไม่ชัดเจนว่าเพราะเหตุใดผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่เมืองจึงมีแนวโน้มที่จะออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าในพื้นที่ชนบท ดังนั้นหัวข้อนี้ควรจะศึกษาต่อไปในอนาคต

การแบ่งแยกระหว่างเมืองกับชนบทและการแบ่งแยกของภูมิภาคพบได้อย่างชัดเจนจากการศึกษานี้ อาจเป็นไปได้ที่จะศึกษาการแบ่งแยกระหว่างในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำเภอเมืองของแต่ละจังหวัด เทศบาลเมืองในแต่ละจังหวัดถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของจังหวัด ซึ่งมีระดับความเป็นเมืองมากที่สุดเมื่อเทียบกับพื้นที่นอกเขตเทศบาล เป็นที่รู้กันดีในข่าวการเมืองว่า รูปแบบการลงคะแนนเสียงของคนในพื้นที่เขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่นเขตเลือกตั้งที่ 1 ของจังหวัดอุดรธานีมีสัดส่วนการเลือกพรรคเพื่อไทยต่ำ ในขณะที่ภาพรวมจังหวัดอุดรธานีถือได้ว่าเป็นฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยจังหวัดหนึ่ง ปραฎการณนี้ควรได้รับการตรวจสอบในอนาคตอันใกล้เพื่อที่จะปรับปรุงความถูกต้องในเรื่องทฤษฎีที่ใช้พยากรณ์พฤติกรรมกาเลือกตั้ง



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- จิราภรณ์ ดำจันทร์. (2547). **ความนิยมของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ : ศึกษากรณีเขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 10 จังหวัดนครศรีธรรมราช**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการปกครอง
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, พรรณยูพา นพริก, ดารารัตน์ คำเป็ง, นิศาชล พรหมรินทร์, ไพรินทร์ ชัดิพิษ, ญัฐพรสินธุนาวา พงษ์พิพัฒน์, และกัญณภัทร วะวัน. (2560). การกลายเป็นเมืองของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา: กรณีศึกษา ตำบลแม่กา จังหวัดพะเยา. **วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่**, 9(3), 178-190.
- ถวิลวดี บุรีกุล, & โรเบิร์ต บี อัลบริทตัน. (2543). **ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในประเทศไทย: การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2541). **4 นายก ชิงธอำนาจรัฐ สู่การปฏิรูปทางการเมือง**. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ จี กราฟฟิค.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล, สุริย์พร พันพื้ง, & ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์. (2550). “ระเบิดคนเมือง” ในประเทศไทย. **ประชากรและสังคม** 2550.
- ภักรินทร์ สว่างดี. (2553). **กลยุทธ์การสื่อสารของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย**. (วารสารศึกษามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน, สาขาการบริหารสื่อสารมวลชน
- ยงยุทธ บุราสิทธิ์. (2556). ชุมชนคนอีสานกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาชุมชนแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร. **วารสารภาษาและวัฒนธรรม**, 32(1).
- ยุทธพร อีสระชัย. (2554). **วาระเลือกตั้ง : บทวิเคราะห์ว่าด้วยการเลือกตั้ง 2554 กับความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสังคมการเมืองไทย** **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 9(2), 48-73.
- สตีธร ธนานิธิโชติ. (2550). พฤติกรรมนิยม (Behavioralism) และสถาบันนิยม (Institutionalism) ในการเมืองเรื่อง การเลือกตั้งของไทย. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 5(3), 37-56.
- สำนักข่าวอิศรา. (2553, เดือนมีนาคม 30). “**ประกาศ ปันตบแต่ง**” **ค้ำทฤษฎีนคราหัวกลับ มองมือให้ไกลกว่าไพร่-อำมาตย์**. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/community/comm-interview/1112-2010-05-24-09-45-58.html>
- ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559, เดือนพฤศจิกายน 25). **ความเป็นเมือง**. สืบค้นจาก <http://service.nic.go.th/strategy.php?file=strategy/policy-12>
- อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุคติ มุกดาวิจิตร, และนิติ ภาวัครพันธุ์. (2556). **ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย**. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2550). **เลือกเพราะชอบ: พฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทยในการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรทั่วไป ปี พ.ศ. 2550**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

อิทธิพร ขำประเสริฐ. (2554). แนวความคิดและทฤษฎีการศึกษาทางสังคมวิทยาเมืองเบื้องต้น. นครปฐม: มหาวิทยาลัยคริสเตียน.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). สอนนคราประชาธิปไตย: แนวทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: คปไฟ.

### ภาษาอังกฤษ

Anselin, L. (2001). Spatial Econometrics. In B. H. Baltagi (Ed.), **A Companion to Theoretical Econometrics** (pp. 310-330). United States: Blackwell Publishing Ltd.

Darley, J. M., & Latane, B. (1968). Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility. **Journal of Personality and Social Psychology**, 8(4, Pt.1), 377-383. doi:10.1037/h0025589

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, 65(2), 135-150.

Duell, D., & Valasek, J. M. (2017). **Social identity and political polarization: Evidence on the impact of identity on partisan voting trade**. *Economics of Change*. Discussion Papers. Social Science Research Center Berlin (WZB).

H. Hotelling. (1936). Relations Between Two Sets of Variates. *Biometrika*, 28(3-4), 321-377. doi:10.1093/biomet/28.3-4.321

Hair, J. F., Tatham, R. L., Anderson, R. E., & Black, W. (1995). **Multivariate Data Analysis**. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Harkins, S. G., & Latané, B. (1998). **Population and political participation: A social impact analysis of voter responsibility**. *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, 2(3), 192-207. doi:10.1037/1089-2699.2.3.192

Hotelling, H. (1933). Analysis of a complex of statistical variables into principal components. **Journal of Educational Psychology**, 24(6), 417-441. doi:10.1037/h0071325

Kitiarsa, P. (2009). [Review of the book *Performing Political Identity: The Democrat Party in Southern Thailand*, by MARC ASKEW. Silkworm Books, 2008]. **Suranaree Journal of Social Science**, 3(2), 165-168.

Li, Y., Wang, X., Zhu, Q., & Zhao, H. (2014). Assessing the spatial and temporal differences in the impacts of factor allocation and urbanization on urban-rural income disparity in China, 2004-2010. **Habitat International**, 42, 76-82. doi:10.1016/j.habitatint.2013.10.009

Mehaina, M., El-Bastawissi, I., & Ayad, H. (2016). The Comprehensive Urbanization Level Index (CULI) As A New Approach To Reclassifying Urban And Rural Settlements In Egypt. **WIT Transactions on Ecology and the Environment**, 204, 12.

- Organisation For Economic Co-Operation And Development. (2008). **Handbook On Constructing Composite Indicators**. In Methodology And User Guide.
- Petrişor, A.-I., Ianoş, I., Iurea, D., & Vîdianu, M.-N. (2012). Applications of Principal Component Analysis Integrated with GIS. **Procedia Environmental Sciences**, 14, 247-256. doi:<https://doi.org/10.1016/j.proenv.2012.03.024>
- Roy, J., Perrella, A. M. L., & Borden, J. (2015). Rural, Suburban and Urban Voters: Dissecting Residence Based Voter Cleavages in Provincial Elections. **Canadian Political Science Review**, 9(1), 112-127.
- Taherdoost, H., Sahibuddin, S., & Jalaliyoon, N. (2014). **Exploratory Factor Analysis; Concepts and Theory**. Paper presented at the Advances in Applied and Pure Mathematics.
- Thananithichot, S. (2012). **Political engagement and participation of Thai citizens: the rural-urban disparity**. Contemporary Politics, 18(1), 87-108. doi:10.1080/13569775.2012.651274
- Tobler, W. R. (1970). **A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region**. Economic Geography, 46, 234-240. doi:10.2307/143141
- United Nations Centre for Human Settlements [Habitat]. (2001). **The State of the World's Cities 2001**, Chapter7. In.
- United Nations Development Programme [UNDP]. (2016). **Sustainable Urbanization Strategy UNDP's Support To Sustainable, Inclusive And Resilient Cities In The Developing World**. Retrieved from [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/Urbanization/UNDP\\_Urban-Strategy.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/Urbanization/UNDP_Urban-Strategy.pdf)
- Whelan, R. D., & Lidauer, M. (2011). **Thailand General Election 3rd July 2011**. Retrieved from Bangkok:

การปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย  
เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน :  
กรณีศึกษา การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานฝ่ายปกครอง

Reformation of Thailand's Criminal Inquiry System,  
in order to promote justice to the people :  
Case study of Criminal Inquired by Administrative officials

รัฐวิช จิตสุจริตวงศ์<sup>1</sup>

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานฝ่ายปกครอง โดยการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง และนำไปทดสอบ เพื่อให้ได้รูปแบบที่จะนำไปใช้แก้ไขปัญหา ระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยต่อไป โดยวิธีเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

**ระยะที่ 1** ศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ งานวิจัย ตำรับกฎหมาย ตำรา วารสาร บทความที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย และรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ

**ระยะที่ 2** แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 : สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระบบการสอบสวนคดีอาญาโดยตรง ขั้นตอนที่ 2 : พัฒนาตัวแบบ (Model) ทางเลือก ขั้นตอนที่ 3 : สนทนาแบบกลุ่ม (Focus Group) บุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และขั้นตอนที่ 4 : ข้อเสนอเชิงพัฒนาและปฏิรูป

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองที่เหมาะสมกับระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย ซึ่งจะอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชนได้ ให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาความผิด ที่พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบ กฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะทั้งหมด ให้พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน และกรณีเป็นคดีสำคัญหรือเป็นคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัด เป็นผู้รับคำร้องขอและมีอำนาจสั่งให้คดีนั้นทำการสอบสวนแบบกลุ่มสหวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

**คำสำคัญ :** การสอบสวนคดีอาญา, พนักงานสอบสวน ,พนักงานฝ่ายปกครอง, กระบวนการยุติธรรม, การตรวจสอบถ่วงดุล

## Abstract

This research aims to reform the Criminal Inquiry system of Thailand, in order to enhance justice to the people. The research will focus on Criminal Inquiry under the Power of Administrative officials by studying in order to develop the model of Criminal Inquiry under the Power of Administrative officials and examine, in only to obtain the model that can be used to solve the problem of Thailand's Criminal Inquiry System by collecting and analyzing the data have been separated to 2 phases as follows

**Phase 1** Conduct qualitative research by collecting data from books, researches, law and other related documents both national and international, as well as the data from the internet in issues concerning the system of Criminal Inquiry of Thailand and how the system of Criminal Inquiry in foreign countries work.

**Phase 2** divided into 4 stages. Stage 1: conduct In Depth Interview on experts and specialists, officers who work directly in in Criminal Inquiry System. Stage 2: develop an alternative model. Stage 3: organize focus group with people in relevance career. and Stage 4: submit the proposal for development and reformation.

From this research, the researcher (author) suggests a proper solution to solve problems concerning criminal inquiry system in Thailand.

Which is allowing the administrative officials authorities to investigate criminal offenses which the administrative officials are responsible for. Allow public prosecutor the power to inquire unilaterally and in important cases or cases where citizens request justice. The governor as the chief executive officer in the administration of the province will be

the one who receive petitions and will be responsible in giving the order to inquire as interdisciplinary team. Which will be consisting of inquiry officials, public prosecutors, and specialists.

**Key words :** Criminal Inquiry, Inquiry Officials, Administrative Officials, justice Process, Balance Check

## บทนำ

สภาพปัญหาความยุติธรรมในสังคมไทย ประเทศไทยนั้นเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมานานแล้ว โดยสาเหตุหลักเกิดจากโครงสร้างทางสังคม

การกระทำของคนในสังคม และกลุ่มอำนาจทางสังคม เช่น ผู้เกี่ยวข้องกักกฎหมายมีการเลือกปฏิบัติทำให้เกิดความยุติธรรมสองมาตรฐาน และผู้ที่ขาดความรู้และมีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าถึงการจัดการในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ภาครัฐยังไม่มีกระบวนการสืบสวนสอบสวนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีผู้บริสุทธิ์ถูกควบคุมตัวในเรือนจำ และบางกรณีมีอำนาจทางการเมืองหรืออิทธิพลแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

จากผลสำรวจความคิดเห็น (Poll) หลายสำนักประชาชนส่วนใหญ่มองว่า กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมไทย

ปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาส่วนใหญ่ถูกผูกขาดอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นับตั้งแต่แยกออกจากกระทรวงมหาดไทย แม้ว่ากฎหมายพยายามออกแบบกลไกต่างๆ ได้แก่ การร่วมสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือพนักงานอัยการ รวมทั้ง

การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล แต่ระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยก็ยังไม่สามารถอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

นอกเหนือจากเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุล ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดทางเลือกในการริเริ่มคดี โดยคดีอาญาส่วนใหญ่จะต้องผ่านช่องทางพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น ทำให้ขาดการดุลและคานอำนาจสอบสวนในระหว่างหน่วยงานสอบสวนชั้นต้น ทำให้นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลสามารถวิ่งเต้นหรือควบคุมแนวทางการดำเนินคดีฝ่ายตำรวจเพียงหน่วยงานเดียวได้โดยง่าย รวมถึงความผิดตามพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น ป่าไม้ ศุลกากร อุตสาหกรรม ควบคุมอาคาร เป็นต้น ทั้งที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น มีความชำนาญในกฎหมายต่างๆ ของตนยิ่งกว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมาก แต่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ (น้ำแท้ มีบุญสร้าง, 2560)

ปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาและทำการสอบสวนความผิดที่ตนมีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้นๆ นอกจากพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้มีอำนาจสอบสวนเป็นการทั่วไป มีเพียงไม่กี่หน่วยงานเท่านั้น ได้แก่ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

ยาเสพติด (ป.ป.ส.) หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น อีกทั้งพนักงานฝ่ายปกครองยังออกกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ.2554 จำกัดอำนาจสอบสวนของตนเองไว้เพียง 16 ประเภท ทั้งที่มีกฎหมายซึ่งมีโทษทางอาญาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการหรือร่วมรักษาการอีกมากกว่า 50 ฉบับ ทำให้ระบบการสอบสวนส่วนใหญ่ถูกผูกขาดอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

แนวคิดการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาจึงถูกพูดถึงมาโดยตลอด แต่ยังไม่เคยทำได้สำเร็จ ทั้งที่ในต่างประเทศมีตัวแบบของระบบการสอบสวนคดีอาญามากมาย หลายประเทศการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ บางประเทศให้หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบรักษาการตามกฎหมายนั้นๆ สามารถทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษทางอาญาได้เอง

ตั้งแต่ประเทศไทยปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อนำมาใช้แทนกฎหมายตราสามดวง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในสมัยอยุธยา เนื่องจากประเทศไทยเสียเอกราชทางศาลต่างประเทศเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมและกฎหมายของประเทศไทยป่าเถื่อน ไม่เป็นธรรม เมื่อมีปัญหาหรือคดีเกิดขึ้นจึงไม่ยอมขึ้นศาลไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2451 มีประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ประเทศอังกฤษจึงยอมให้คนในบังคับที่เข้ามาในประเทศไทยขึ้นกับศาลไทย ประเทศไทยจึงได้รับเอกราชทางศาลกลับคืนมา นอกจากการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญาแล้ว การประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ในปี พ.ศ. 2478 ที่กำหนดให้ศาลและเจ้าพนักงานทั้งหลายผู้ดำเนินคดีอาญาตลอดราชอาณาจักร ต้องปฏิบัติตาม

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีความเป็นสากลและทันสมัยในขณะนั้นจึงถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ต่างประเทศยอมรับกระบวนการยุติธรรมของไทย แต่จนปัจจุบันกว่า 80 ปีผ่านไปประเทศไทยไม่เคยปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่อีกเลย ทำได้แค่ปรับแก้ปัญหาเป็นจุดๆ เท่านั้น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554)

ภายหลังการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ภารกิจสำคัญอันหนึ่งของ คสช. ก็คือ ทำให้เกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ขึ้นในประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาอันเป็น ต้นตอความขัดแย้งที่สะสมยาวนาน การปฏิรูปตำรวจก็เป็นหนึ่งในหลายๆ ด้านที่จะต้องปฏิรูปขนานใหญ่เช่นนี้ ปัญหาความยุติธรรมในสังคมไทยที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน จึงต้องมีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะระบบการสอบสวน การปฏิรูประบบการสอบสวนจึงมีความสำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมของไทยให้ได้ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ง. (2) ดังกล่าว เห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาใน 2 ประการสำคัญ คือ (1) การปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ และ (2) การมีกลไกที่จะสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

ดังนั้น การทำให้ระบบการสอบสวนคดีอาญามีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซง และมีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุล จึงควรให้หน่วยงาน

ที่ทำหน้าที่พนักงานสอบสวน ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมีโทษทางอาญาต่างๆ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและชำนาญในกฎหมายนั้นๆ เข้ามามีบทบาทในฐานะพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้เป็นพนักงานสอบสวนอยู่แล้ว เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตำรวจและพนักงานอัยการอีกด้วย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

- (1) เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- (2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ
- (3) เพื่อพัฒนารูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง และนำไปทดสอบ เพื่อให้ได้รูปแบบที่จะนำไปใช้แก้ไขปัญหาระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยต่อไป
- (4) เพื่อเสนอแนะรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองที่เหมาะสมกับระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย

### ผลการวิจัย

โดยวิธีเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

### ระยะที่ 1

ศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ งานวิจัย ตำบทยุทธศาสตร์ ตำราวารสาร บทความที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย และรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ

จากการศึกษาปัญหาระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยพบว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของกระบวนการยุติธรรมกำหนดให้การสอบสวนความผิดอาญาเป็นหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ โดยกำหนดให้ในส่วนภูมิภาค (1) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (2) ปลัดอำเภอ และ (3) ข้าราชการตำรวจชั้นนายร้อยตำรวจหรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นพนักงานสอบสวน ส่วนพนักงานอัยการให้มีอำนาจฟ้องคดีเป็นหลัก ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวตั้งแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2481 ก็ไม่เคยมีการแก้ไขจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ในระยะเริ่มต้นใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำการสอบสวน โดยให้ตำรวจมีหน้าที่จับกุมปราบปรามเพียงอย่างเดียว แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 มีสับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองกับตำรวจมาโดยตลอด จนกระทั่งกระทรวงมหาดไทยได้มีการแก้ไขอำนาจการสอบสวนใหม่ โดยข้อบังคับที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 ให้พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจใช้อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาร่วมกัน โดยให้ตำรวจมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป และให้พนักงานฝ่ายปกครองได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เข้าร่วมสอบสวนได้บางกรณี



จนกระทั่ง พ.ศ. 2547 กรมตำรวจได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 แยกออกจาก กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญาร่วมกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจในส่วนภูมิภาค จึงเกิดความขัดแย้งกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองกับตำรวจมาโดยตลอด โดยเฉพาะการที่ตำรวจปฏิเสธการเข้าควบคุมการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครอง (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2549, น. 6-7)

เหตุผลในการโอนการสอบสวนไปมาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจนั้น มักจะอ้างว่า เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้มากขึ้นแต่ก็ไม่ได้ผลตามที่คาดหมายไว้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแย่งชิงอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อที่ตนจะได้มีอำนาจ มากกว่าที่กล่าวอ้างว่า เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองกับตำรวจที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดนี้ ถือเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อระบบการสอบสวนคดีอาญา ทำให้ระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยในปัจจุบันเรียกว่าถูกผูกขาดโดยตำรวจอย่างเบ็ดเสร็จ เพราะการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองถูกจำกัดไว้เพียงกฎหมาย 16 ประเภท และการเข้าควบคุมการสอบสวนในคดีอาญาโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ปัจจุบันก็ไม่สามารถใช้อำนาจได้ในทางปฏิบัติ เพราะสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนตำรวจปฏิเสธการเข้าควบคุมการสอบสวน

การให้อำนาจพนักงานอัยการในการควบคุมตรวจสอบการสอบสวนคดีอาญา แม้ว่าจะมีความพยายามให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการถ่วงดุลและเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนคดีอาญาให้

มากขึ้น เช่นเดียวกับในต่างประเทศ แต่กฎหมายหลักอย่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังคงไม่ให้อำนาจพนักงานอัยการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปได้ รวมทั้งการสอบสวนโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมาย โดยเฉพาะก็ยังไม่เป็นรูปธรรมและกฎหมายยังไม่เปิดกว้างให้สามารถทำการสอบสวนคดีความผิดที่มีโทษทางอาญาได้เอง

จึงเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตำรวจ นอกจากความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาอีกมากกว่า 400 ฉบับ จึงส่งผลกระทบต่อหน้าที่หลักของตำรวจ ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมทั้งปัญหาการผูกขาดอำนาจการสอบสวนคดีอาญา ไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล และความไม่เป็นอิสระ เนื่องจากถูกแทรกแซง จากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพล จึงก่อให้เกิดปัญหาในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมของไทย เป็นเหตุทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธา

ส่วนการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาและกระบวนการสอบสวนของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศถึงความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสอบสวน ระบบการสอบสวนของทั้ง 7 ประเทศนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย และ (2) ระบบงานสอบสวนที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานอัยการ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และสกอตแลนด์ (พรรณชญาศิริวรรณบุศย์, นันท์รพีช ไชยอัศวพงศ์ และวิชชุตา

อิสราเอล, 2559. น. 12-27) จากการศึกษาในรูปแบบ การสอบสวนในต่างประเทศสรุปได้ว่า โดยส่วนใหญ่ ระบบการสอบสวนคดีอาญาจะให้อยู่ในความรับผิดชอบ ขององค์กรอัยการ ซึ่งในประเทศที่ระบบงานสอบสวน รับผิดชอบโดยหน่วยงานตำรวจ ก็มีกลไกให้พนักงาน อัยการเข้ามาตรวจสอบหรือกำกับดูแลการสอบสวนของ พนักงานสอบสวนตำรวจได้ ไม่ว่าจะในฐานะเป็นหัวหน้า พนักงานสอบสวนหรือเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับ รับผิดชอบ หรือเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน ที่เป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่า การที่ให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการสอบสวนก็เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการ ดำเนินคดีอาญา ทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและ การตั้งข้อหา และการสร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ป้องกันการผูกขาดอำนาจสอบสวนโดยพนักงาน สอบสวนคนเดียวหรือองค์กรเดียว รวมทั้งเพื่อเป็น หลักประกันความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพให้แก่ประชาชน ดังนั้น การสอบสวนคดีอาญาที่ อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการนี้ จึงอาจกล่าว ได้ว่าเป็น “การสอบสวนที่เป็นสากล” ก็ว่าได้ (น้ำแท้ มีบุญสร้าง, 2554. น. 97)

อนึ่ง นอกจากตำรวจและพนักงานอัยการ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส ยังให้ เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดกฎหมาย เมื่อมี ความผิดเกิดขึ้นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนรับผิดชอบ ซึ่งเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะนี้จะมี อำนาจในการสอบสวนความผิดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ ตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (น้ำแท้ มีบุญสร้าง, 2560. น. 106)

จากการศึกษาปัญหาของระบบการสอบสวนคดี อาญาของไทย และรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาใน ต่างประเทศ ทำให้ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อระบบ การสอบสวนคดีอาญา คือ (1) การสอบสวนต้องมีความ

เป็นอิสระปราศจากการถูกแทรกแซง และ (2) ต้องมี กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

## ระยะที่ 2

แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

### ขั้นตอนที่ 1 : สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview)

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมทั้งได้ดำเนินการวิจัย ในระยะที่ 1 โดยการศึกษาปัญหากระบวนการสอบสวนคดี อาญาของไทยและระบบการสอบสวนคดีอาญาใน ต่างประเทศแล้ว ทำให้สามารถเห็นภาพหลักในเชิง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ซึ่งสามารถกำหนดเป็น ประเด็นในการพิจารณาพัฒนาตัวแบบ ได้ 3 ประเด็น คือ

- 1) ปัญหากระบวนการสอบสวนคดีอาญา
- 2) บทบาทของพนักงานฝ่ายปกครองในระบบ การสอบสวนคดีอาญา
- 3) รูปแบบของพนักงานฝ่ายปกครองในระบบ การสอบสวนคดีอาญา

ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 5 ประเด็นคำถาม ได้แก่

- 1) ปัญหากระบวนการสอบสวนคดีอาญาคืออะไร
- 2) พนักงานฝ่ายปกครองควรมีบทบาทและ อำนาจหน้าที่ในระบบการสอบสวนคดีอาญา หรือไม่ อย่างไร
- 3) รูปแบบการสอบสวนคดีอาญา (ของพนักงาน ฝ่ายปกครอง) รูปแบบใดที่จะอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้กับประชาชนได้ และเป็นที่ยอมรับ ของทุกฝ่าย

- 4) รูปแบบตามข้อ 3 ก่อให้เกิดความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงอย่างไร
- 5) รูปแบบตามข้อ 3 ก่อให้เกิดกลไกการตรวจสอบ และถ่วงดุลอย่างไร

โดยนำประเด็นคำถามไปสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระบบการสอบสวนคดีอาญาโดยตรง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมการปกครอง และสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งได้สัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิในระบบการสอบสวนคดีอาญาโดยตรง หน่วยงานละ 1 คน จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมการปกครอง และสำนักงานอัยการสูงสุด รวม 4 คน และสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระบบการสอบสวนคดีอาญาโดยตรง หน่วยงานละ 1 คน จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมการปกครอง และสำนักงานอัยการสูงสุด รวม 4 คน รวมทั้งสิ้น 8 คน

## ขั้นตอนที่ 2 : พัฒนาตัวแบบ (Model) ทางเลือก

สรุป การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview)

### 1) ปัญหาในระบบการสอบสวนคดีอาญาคืออะไร

โดยภาพรวมทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า ปัญหาในระบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย คือ การสอบสวนขาดความเป็นอิสระ ทำให้เกิดการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอิทธิพลได้ และการสอบสวนคดีอาญามีลักษณะผู้ขาดโดยพนักงานสอบสวนคนเดียวหรือหน่วยงานเดียว จึงไม่มีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงทำให้การสอบสวนเกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นเพิ่มเติมว่า กลไก

การตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวนคดีอาญา ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบการสอบสวนคดีอาญาในปัจจุบันไม่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย

ส่วนปัญหาการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมการปกครองและสำนักงานอัยการสูงสุด เห็นว่า เกิดจากข้อจำกัดของกฎหมาย ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานอัยการสูงสุดและกรมสอบสวนคดีพิเศษ เห็นว่าพนักงานฝ่ายปกครองขาดประสบการณ์ในการสอบสวน ทำให้ขาดความมั่นใจ ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะทำการสอบสวน

### 2) พนักงานฝ่ายปกครองควรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในระบบการสอบสวนคดีอาญาหรือไม่ อย่างไร

โดยภาพรวมทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า พนักงานฝ่ายปกครองควรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในระบบการสอบสวนคดีอาญา โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติท่านหนึ่งเห็นว่า ควรแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่จับกุมกับการสอบสวน โดยให้พนักงานฝ่ายปกครองทำหน้าที่ในการจับกุมหรือการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการสอบสวนให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนโดยเฉพาะทำการสอบสวน ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (อีกท่านหนึ่ง) กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมการปกครอง และสำนักงานอัยการสูงสุด เห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองควรทำการสอบสวนความผิดตามกฎหมายที่พนักงานฝ่ายปกครองรับผิดชอบ เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมสอบสวนคดีพิเศษท่านหนึ่ง เห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองควรมีอำนาจเข้าไปทำการสอบสวนหรือร่วมสอบสวนในคดีที่กระทบกับความเดือดร้อนของประชาชน และผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานอัยการสูงสุดท่านหนึ่ง เห็นว่า พนักงาน

ฝ่ายปกครองควรมีอำนาจเข้าไปทำการสอบสวนได้ทุกคดีที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายหรือได้ทำสืบสวนจับกุม โดยให้อยู่ในความควบคุมของพนักงานอัยการ

ส่วนบทบาทในการสอบสวนคดีสำคัญหรือคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรมผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมสอบสวนคดีพิเศษและกรมการปกครอง เห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองในฐานะที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจสอบสวนเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

**3) รูปแบบการสอบสวนคดีอาญา (ของพนักงานฝ่ายปกครอง) รูปแบบใดที่จะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย**

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ท่านหนึ่งเห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองควรทำการสอบสวนตามกฎหมายที่ให้อำนาจสอบสวน คือ กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 (กฎหมาย 16 ฉบับ) ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อีกท่านหนึ่งเห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองควรทำหน้าที่เฉพาะการจับกุมหรือการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการสอบสวนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนโดยเฉพาะ เป็นผู้ทำการสอบสวน เพื่อสร้างระบบถ่วงดุลระหว่างผู้จับกุมกับพนักงานสอบสวน

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมการปกครอง และสำนักงานอัยการสูงสุด เห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองควรทำการสอบสวนความผิดตามกฎหมายที่พนักงานฝ่ายปกครองรับผิดชอบทั้งหมด เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมสอบสวนคดีพิเศษท่านหนึ่ง เห็นว่า

พนักงานฝ่ายปกครองควรมีอำนาจเข้าไปทำการสอบสวนหรือร่วมสอบสวนในคดีที่กระทบกับความเดือดร้อนของประชาชนด้วย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ เสนอให้พนักงานฝ่ายปกครองใช้รูปแบบการสอบสวนแบบที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ โดยการสอบสวนแบบกลุ่ม เพื่อให้มีพนักงานสอบสวนมากกว่าหนึ่งคน โดยพนักงานสอบสวนจะมาจากหน่วยงานเดียวกันหรือมีที่ปรึกษามาจากต่างหน่วยงานก็ได้ และควรให้มีพนักงานอัยการเข้ามาเป็นที่ปรึกษาร่วมด้วย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมการปกครอง เห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครอง ควรมีอำนาจในการสอบสวนในคดีสำคัญหรือคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ในฐานะที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย การสอบสวนคดีสำคัญหรือคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม จึงควรเป็นการสอบสวนแบบกลุ่มสหวิชาชีพ ร่วมกันทั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและตำรวจ รวมทั้งพนักงานอัยการและผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเฉพาะด้าน เพื่อป้องกันการแทรกแซงและมีระบบตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชน

โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมการปกครองท่านหนึ่งและจากกรมสอบสวนคดีพิเศษท่านหนึ่ง เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมการสอบสวน ในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองไปร่วมทำการสอบสวน ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมการปกครองอีกท่านหนึ่ง เห็นว่า ควรให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนหน่วยงานเจ้าของคดีเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าไปร่วมทำการสอบสวน

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานอัยการสูงสุด เห็นว่า การสอบสวนไม่ว่าจะสอบสวนโดยพนักงาน

สอบสวนฝ่ายใดหรือหน่วยงานใด ควรให้อยู่ในความควบคุมของพนักงานอัยการ โดยในคดีที่มีการร้องเรียนหรือร้องขอความเป็นธรรมและคดีที่มีโทษสูง ควรให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการเข้าไปตรวจสอบร่วมสอบสวน หรือควบคุมการสอบสวนได้ เพื่อให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งสอดคล้องกับระบบการสอบสวนที่เป็นสากล

### สรุปเป็นต้นแบบ (Model)

จากสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระบบการสอบสวนคดีอาญาโดยตรง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมการปกครอง และสำนักงานอัยการสูงสุด สามารถรวบรวมปัญหา ข้อเสนอ และข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับและนำมาพัฒนาเป็นต้นแบบ (Model) ได้จำนวน 3 แบบ ดังนี้

#### 1) พนักงานฝ่ายปกครองไม่ต้องทำการสอบสวน การสอบสวนให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบงานสอบสวนโดยเฉพาะ

พนักงานฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมีโทษทางอาญาต่างๆ ให้มีอำนาจในการสืบสวนจับกุมเท่านั้น ส่วนการสอบสวนให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจในการสอบสวนโดยเฉพาะ

#### 2) พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนคดีที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ส่วนคดีสำคัญหรือที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรมให้ทำสอบสวนแบบกลุ่ม

พนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติซึ่งมีโทษทางอาญาต่างๆ ทำการสอบสวนคดีที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่โดยตรง กล่าวคือ รับผิดชอบสอบสวนความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ รักษาการหรือร่วมรักษาการ

ส่วนกรณีเป็นคดีสำคัญหรือคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ให้ทำสอบสวนแบบกลุ่ม โดยมีพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ และ/หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติซึ่งมีโทษทางอาญานั้นๆ หรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง เช่น ด้านนิติวิทยาศาสตร์ ด้านการเงิน เป็นต้น ร่วมกันสอบสวน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

#### 3) พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนคดีที่ได้ทำการจับกุม โดยมีพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ร่วมสอบสวน หรือควบคุมการสอบสวน

พนักงานฝ่ายปกครองตำรวจ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติซึ่งมีโทษทางอาญาต่างๆ ทำการสอบสวนคดีที่ได้ทำการจับกุม แต่ให้มีพนักงานอัยการทำหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวน โดยการกำหนดประเภทคดีว่า คดีระดับใดพนักงานอัยการควรเข้ามาเป็นที่ปรึกษา ร่วมสอบสวน หรือควบคุมการสอบสวน

### ขั้นตอนที่ 3 : สนทนาแบบกลุ่ม (Focus Group)

โดยการนำต้นแบบ (Model) ทั้ง 3 รูปแบบไปทดสอบโดยการสนทนาแบบกลุ่มบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา ทนายความ นักการเมือง นักวิชาการ นักสื่อสารมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น

โดยได้ทำการสนทนาแบบกลุ่ม ทั้งสิ้น 4 ครั้ง ดังนี้

1) วันที่ 4 มกราคม 2561 ได้สนทนาแบบกลุ่มกับบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมจำนวน 4 คน ได้แก่ นักสื่อสารมวลชน จำนวน 2 คน และนักวิชาการ จำนวน 2 คน

2) วันที่ 10 มกราคม 2561 ได้สนทนาแบบกลุ่มกับบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

จำนวน 4 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 2 คน ทนายความ จำนวน 1 คน และนักสื่อสารมวลชน จำนวน 1 คน

3) วันที่ 27 มกราคม 2561 ได้สนทนาแบบกลุ่มกับบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม จำนวน 6 คน ได้แก่ นักวิชาการ จำนวน 3 คน นักการเมือง จำนวน 2 คน และทนายความ จำนวน 1 คน

4) วันที่ 29 มกราคม 2561 ได้สนทนาแบบกลุ่มกับบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม จำนวน 6 คน ได้แก่ ผู้พิพากษา จำนวน 3 คน ทนายความ จำนวน 2 คน และนักวิชาการ จำนวน 1 คน

รวมบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมที่ได้สนทนาแบบกลุ่มจำนวนทั้งสิ้น 20 คน โดยผลการทดสอบสรุปได้ ดังนี้

**ตัวแบบที่ 1 พนักงานฝ่ายปกครองไม่ต้องทำการสอบสวน การสอบสวนให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบงานสอบสวนโดยเฉพาะ** คือ ตัวแบบที่มีผู้เห็นด้วยน้อยที่สุด โดยบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ที่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 1 มีจำนวน 3 คน แบ่งออกเป็นนักวิชาการ จำนวน 2 คน และผู้พิพากษา จำนวน 1 คน

#### เห็นด้วย

1) หากสามารถแยกองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจจับกุมได้ จะทำให้การสอบสวนมีความเป็นอิสระและแทรกแซงได้ยาก

ผู้พิพากษาท่านหนึ่ง เห็นว่าการจับกุมกับสอบสวน สมควรจะต้องแยกออกจากกันเด็ดขาด เนื่องจากหากมีนโยบายในการปราบปรามการกระทำผิดเรื่องใด ฝ่ายสอบสวนก็ต้องเอื้อเพื่อหรือคล้อยตาม ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกดำเนินคดี

นักวิชาการท่านหนึ่ง เสริมว่า ควรแยกงานสอบสวนออกเป็นองค์กรอิสระ เช่นด้วยกันกับพนักงานอัยการและศาล เพราะใช้อำนาจตัดสินหรืออำนาจตุลาการเช่นกัน

ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ต้องการปรับปรุงระบบงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระแยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) เกิดองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสอบสวนคดีอาญาโดยเฉพาะ

ผู้พิพากษาท่านหนึ่ง เห็นว่า การก่อตั้งองค์กรด้านการสอบสวนโดยเฉพาะ จะเป็นองค์กรที่มุ่งพัฒนา ศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับศาสตร์และวิทยาการทางด้านการสอบสวนคดีอาญาโดยเฉพาะ ซึ่งอาจรวมไปถึงงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ด้วย

3) เมื่อแยกองค์กรสอบสวนออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่จับกุมแล้ว องค์กรสอบสวนจะทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจ ระหว่างองค์กรในชั้นจับกุม และองค์กรอัยการซึ่งทำหน้าที่ฟ้องคดี

#### ไม่เห็นด้วย

1) การแยกการสอบสวนออกเป็นอิสระจากชั้นจับกุม อาจทำให้ผู้ทำหน้าที่สอบสวนไม่ทราบข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นคดี

นักวิชาการท่านหนึ่ง ยกตัวอย่าง รูปแบบการดำเนินคดีในต่างประเทศ ที่การจับกุมและสอบสวนทำเป็นเนื้อเดียวกัน จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพอย่างมาก

2) แม้จะก่อตั้งองค์กรที่ชำนาญวิธีการสอบสวนโดยเฉพาะ แต่ก็เชื่อว่าผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายเฉพาะด้านได้

นักวิชาการท่านหนึ่ง ไม่เชื่อว่า การตั้งองค์กรอิสระด้านการสอบสวน จะทำให้พนักงานสอบสวนมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายมากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือปฏิบัติงานตามกฎหมายนั้นๆ โดยเฉพาะได้ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน และทะเบียนราษฎร พนักงานฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ปฏิบัติและบังคับการตามกฎหมาย ตั้งแต่เป็นผู้รับคำร้อง ตรวจสอบคุณสมบัติ เป็นนายทะเบียนผู้อนุมัติ/อนุญาต สืบสวน จัดทำสถิติ จนกระทั่งตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินคดี ฉะนั้น พนักงานฝ่ายปกครองย่อมเป็นผู้ที่จะรู้ซึ่งในตัวบทกฎหมายดังกล่าวมากที่สุด

3) หากเป็นคดีเล็กน้อย ควรมีช่องทางให้เจ้าพนักงานผู้จับมีอำนาจทำการสอบสวนหรือดำเนินคดีไปได้เลย เพื่อจะได้ไม่ทำให้เกิดความล่าช้า

**ตัวแบบที่ 2 พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนคดีที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ส่วนคดีสำคัญหรือที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรมให้ทำสอบสวนแบบกลุ่ม** คือ ตัวแบบที่มีผู้เห็นด้วยอันดับที่ 2 โดยบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ที่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 2 มีจำนวน 7 คน แบ่งออกเป็นนักการเมือง จำนวน 2 คน นักวิชาการ จำนวน 2 คน ทนายความ จำนวน 2 คน และผู้พิพากษา จำนวน 1 คน

#### เห็นด้วย

1) พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองควรสอบสวนคดีที่ไม่ใช่อาชญากรรมโดยตรง และเป็นคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยตรง อันได้แก่ คดีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการหรือร่วมรักษาการ

และผู้เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 2 นี้ ทุกท่านมีความเห็นว่า หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติซึ่งมีโทษทางอาญาต่างๆ ควรทำการสอบสวนคดีที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่โดยตรง เนื่องจาก

เห็นตรงกันว่า ผู้ที่รับผิดชอบกฎหมายนั้นๆ โดยตรงย่อมมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายนั้นๆ ดีที่สุด

โดยนักวิชาการท่านหนึ่ง เห็นเพิ่มเติมว่า ความผิดที่เกิดในกรุงเทพมหานครที่เป็นกฎหมายในอำนาจหน้าที่โดยตรงของพนักงานฝ่ายปกครอง ควรให้พนักงานฝ่ายปกครอง ส่วนกลาง โดยสำนักงานการสอบสวนและนิติกร กรมการปกครอง มีอำนาจทำการสอบสวนได้ เนื่องจากเป็นกฎหมายในอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานฝ่ายปกครองย่อมมีความเชี่ยวชาญกฎหมายมากกว่าพนักงานสอบสวนตำรวจ

และมีนักการเมืองท่านหนึ่ง เห็นเพิ่มเติมอีกว่า ควรให้คดีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำการสอบสวน แต่พนักงานฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจในการจับกุม เช่น ยาเสพติด ค้ามนุษย์ ฯลฯ ก็ควรให้พนักงานฝ่ายปกครองได้เข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบด้วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี

2) กลไกการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนกรณีเป็นคดีสำคัญหรือเป็นคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ผู้ที่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 2 และผู้เห็นด้วยกับตัวแบบอื่นหลายท่าน เห็นว่า เป็นกลไกที่สำคัญและควรมีในกระบวนการยุติธรรมของไทย

แต่การเข้าควบคุมการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. 2523 จะไม่เป็นที่ยอมรับจากฝ่ายตำรวจ จึงควรให้ทำการสอบสวนแบบกลุ่ม

นักวิชาการท่านหนึ่ง และทนายความท่านหนึ่ง เห็นพ้องกันว่า คดีสำคัญ อย่างเช่น คดีที่ประชาชนหรือสื่อมวลชนให้ความสนใจ หรือเป็นคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม แม้ว่าจะเป็คดีที่เล็กน้อย แต่เป็นคดีที่ประชาชนไม่ได้รับการสอบสวนอย่างเป็นธรรม ก็ควร

ทำการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่มาจากหลายฝ่าย เพื่อให้ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และเป็นหลักประกันความโปร่งใสและเป็นธรรม

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง เสริมว่า นอกจากคดีสำคัญหรือที่ประชาชนให้ความสนใจ กรณีพนักงานฝ่ายปกครองใช้อำนาจจับกุม แต่เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจสอบสวนของตน เช่น คดีที่เป็นนโยบายของรัฐบาล อาทิตติยาเสพติด คดีค้ำมนุษย์ ฯลฯ ก็ควรทำการสอบสวนแบบกลุ่ม โดยให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมทำการสอบสวนด้วย

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง มีความเห็นเพิ่มเติมว่า จากที่ตนเองได้เคยมีประสบการณ์ในการศึกษาและทำงานในกระบวนการยุติธรรมในต่างประเทศ ตัวแบบที่ 3 ที่ให้พนักงานอัยการเข้ามาทำควบคุมการสอบสวนจะเป็นตัวแบบที่สอดคล้องกับระบบการสอบสวนที่เป็นสากลที่สุด แต่ในบริบทของประเทศไทยแล้ว ตนเห็นว่าการสอบสวนแบบกลุ่มในคดีสำคัญจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนี้ที่สุด

ผู้พิพากษาท่านหนึ่ง มีความเห็นว่า ในการสอบสวนแบบกลุ่ม ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัด ควรทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

### ไม่เห็นด้วย

1) มีข้อกังขาว่า พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองอาจไม่มีความเชี่ยวชาญ ในกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยตรง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการหรือร่วมรักษาการได้ทั้งหมด เนื่องจากพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ซึ่งอีกนัยหนึ่งคือปลัดอำเภอ อยู่ในสังกัดกรมการปกครอง อาจไม่เชี่ยวชาญกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในสังกัดหรือการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ดินในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

นักวิชาการท่านหนึ่ง แย้งความเห็นดังกล่าวว่า คดีที่ไม่ใช่อาชญากรรมโดยตรง ไม่ควรให้ตำรวจทำการสอบสวน เนื่องจากเป็นภาระและไปลดทอนกำลังของตำรวจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงที่ตำรวจต้องมุ่งเน้นในการปฏิบัติ

2) การให้ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม อาจถูกใช้เพื่อประวิงคดี การสอบสวนแบบกลุ่มอาจก่อให้เกิดความล่าช้าได้ ซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 2 นี้ เห็นว่าความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ ความยุติธรรม

แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 2 นี้ แย้งว่า ในคดีที่สำคัญหรือที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ไม่ต้องการการดำเนินคดีที่รวดเร็วแต่อย่างใด แต่ต้องการการดำเนินคดีที่รอบคอบและยุติธรรมมากกว่า

**ตัวแบบที่ 3 พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวนคดีที่ได้ทำการจับกุม โดยมีพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ร่วมสอบสวน หรือควบคุมการสอบสวน** คือ ตัวแบบที่มีผู้เห็นด้วยสูงสุด โดยมีบุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ที่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 3 มีจำนวน 10 คน แบ่งออกเป็นนักสื่อสารมวลชน จำนวน 3 คน นักวิชาการ จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 2 คน ทนายความ จำนวน 2 คน และผู้พิพากษา จำนวน 1 คน

### เห็นด้วย

1) ผู้ที่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 3 นี้ ต่างเห็นพ้องกันว่า ไม่ควรให้การสอบสวนถูกจำกัดหรือผูกขาดอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่ง พนักงานฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานใดเมื่อทำการจับกุมคดีใดแล้ว ก็ให้สามารถทำการสอบสวนไปได้ทั้งระบบ เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย



ของภาครัฐ ความคล่องตัว รวดเร็ว และทำให้หน่วยงาน ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หากหน่วยงานใดละเว้น ละเลย ไม่ปฏิบัติ หน่วยงานอื่น ที่มีอำนาจหน้าที่ก็สามารถเข้ามาปฏิบัติได้

2) ในการสอบสวนนั้น การให้พนักงานอัยการเข้ามาทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ตรวจสอบหรือร่วมทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี จะทำการสอบสวนดำเนินคดี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานสอบสวนมีความเป็นอิสระ ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถแทรกแซงได้

โดยมีนักวิชาการ จำนวน 2 คน นักข่าว จำนวน 2 คน และนายความท่านหนึ่ง สนับสนุนและเห็นตรงกันว่า การให้พนักงานอัยการ ซึ่งมีความเจนจัดในตัวบทกฎหมาย เข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี จะทำให้การสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การสอบสวนการและสังคมคดี (ฟ้องหรือไม่ฟ้อง) จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นรูปแบบที่นิยมใช้กับระบบการสอบสวนในต่างประเทศ

แต่ก็มีนักวิชาการ จำนวน 2 ท่าน ที่มีความเห็นแย้งในประเด็นที่ให้พนักงานอัยการเข้ามาทำหน้าที่แนะนำ ตรวจสอบ หรือร่วมทำการสอบสวน โดยให้เหตุผลว่า แม้ว่าตัวแบบดังกล่าวจะสอดคล้องกับระบบการสอบสวนที่เป็นสากล แต่ในการสอบสวนคดีที่สำคัญไม่สามารถไว้วางใจหรือมอบหมายให้คนใดคนหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวได้

ซึ่งมีผู้พิพากษาท่านหนึ่ง และนายความอีกท่านหนึ่ง มีความเห็นเพิ่มเติมตรงกันว่า ควรนำระบบการสอบสวนแบบกลุ่มของตัวแบบที่ 2 เข้ามาใช้กับคดีสำคัญหรือคดีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรมด้วย เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมยิ่งขึ้นไปอีก

นักสื่อสารมวลชนท่านหนึ่ง มีเสนอเสริมว่า ในคดีที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญ

เฉพาะด้าน เช่น นิติวิทยาศาสตร์ หรือคอมพิวเตอร์ ฯลฯ ก็ควรให้สามารถเข้ามาร่วมทำการสอบสวนด้วยได้ และมีผู้พิพากษาอีกท่านหนึ่ง มีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า อย่างไรก็ตามควรมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลพนักงานอัยการเช่นกัน เมื่อมีกรณีการร้องเรียนว่าสอบสวนไม่เป็นธรรม ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัด ก็ควรเข้ามามีบทบาทในการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแบบกลุ่ม

### ไม่เห็นด้วย

1) การเปิดช่องให้หน่วยงานที่ใช้อำนาจจับกุมสามารถทำการสอบสวนได้นั้น แม้ว่าจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ แต่คดีที่มีโทษสูง หรือเข้าข่ายเป็นอาชญากรรม เช่น ยาเสพติด ค้ามนุษย์ ฯลฯ ผู้ที่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 1 มีความเห็นว่า หน่วยงานทั่วไปไม่อาจมีความพร้อมที่จะทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การให้พนักงานอัยการเข้ามากำกับดูแลตั้งแต่เริ่มต้นคดีในชั้นสอบสวน จะทำให้พนักงานสอบสวนขาดความเป็นอิสระและถูกแทรกแซงโดยพนักงานอัยการ ทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างชั้นสอบสวนและฟ้องคดีเสียไป

นักวิชาการท่านหนึ่ง เห็นว่า เพื่อให้ชั้นสอบสวนและการฟ้องคดี ยังคงมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน เห็นควรให้พนักงานอัยการที่เข้ามาเป็นที่ปรึกษาหรือร่วมทำการสอบสวน เป็นคนละคนกับพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ฟ้องคดี

3) ผู้สัมมนาทุกคนเห็นตรงกันว่า ตัวแบบที่ 3 นี้ จะเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับพนักงานอัยการอย่างมาก ซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 3 นี้ หลายท่าน เห็นว่า ด้วยภาระงานที่เพิ่มขึ้นนี้ พนักงานอัยการไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้จริง

ผู้ที่เห็นด้วยกับตัวแบบที่ 3 นี้ หลายคน เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มจำนวนบุคลากร พนักงานอัยการขึ้น ซึ่งความยุติธรรมแม้จะมีราคาแพง ก็ต้องซื้อ

มีนักวิชาการท่านหนึ่ง มีความเห็นเสริมว่า ปัจจุบันอัยการสูงสุดได้มีการก่อตั้งสำนักงาน การสอบสวนขึ้นแล้ว เพื่อใช้เป็นหน่วยงานสำหรับพัฒนา บทบาทหน้าที่และรองรับงานด้านการสอบสวนของ พนักงานอัยการต่อไป

#### ขั้นตอนที่ 4 : ข้อเสนอเชิงพัฒนาและปฏิรูป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมด ตั้งแต่การ รวบรวมเอกสารและทบทวนวรรณกรรม การวิเคราะห์ ประเด็นปัญหากระบวนการสอบสวนคดีอาญาของไทย และ รูปแบบการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ รวมทั้ง ตัวแบบทั้ง 3 ตัวแบบ ที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบ เจาะลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิและ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระบบการสอบสวนคดีอาญา โดยตรง และการสนทนาแบบกลุ่ม (Focus Group) บุคคลในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ผู้วิจัยจึงเห็นว่า รูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของ พนักงานฝ่ายปกครองที่จะสามารถอำนวยความสะดวก ให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ยอมรับ และประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธา คือ การนำข้อดีของตัวแบบที่ 3 ซึ่งมีผู้เห็นด้วยมากที่สุด มารวมกับข้อดีของตัวแบบที่ 2 ซึ่งมีผู้เห็นด้วยรองลงมา โดยมีรูปแบบ ดังนี้

1) ให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการ สอบสวนคดีอาญาความผิดที่พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะทั้งหมด

2) กรณีไม่ใช่ความผิดที่พนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะ แต่ได้ใช้อำนาจ อำนาจสืบสวนจับกุม ให้ผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น

เป็นการเฉพาะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและเป็นพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบ โดยให้พนักงานฝ่ายปกครองเป็น เพียงพนักงานสอบสวนร่วมทำการสอบสวนในคดีนั้น

3) ให้พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมตรวจสอบ การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน โดยให้มี เงื่อนไข ดังนี้

- (1) คดีอาญาทั่วไป ให้พนักงานสอบสวนทำการ สอบสวนได้ฝ่ายเดียว หรือจะขอให้คำแนะนำ จากพนักงานอัยการหรือให้พนักงานอัยการ เป็นที่ปรึกษาก็ได้
- (2) คดีที่ความซับซ้อนหรือมีโทษสูง ให้พนักงาน สอบสวนมีหน้าที่แจ้งพนักงานอัยการทราบ โดยให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจว่า จะให้ คำแนะนำ เข้าเป็นที่ปรึกษา เข้าร่วมทำการ สอบสวน หรือจะเข้าควบคุมการสอบสวนก็ได้
- (3) คดีที่มีลักษณะพิเศษ บัญญัติกฎหมายให้ พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวน หรือ เข้าควบคุมการสอบสวน

4) กรณีเป็นคดีสำคัญหรือเป็นคดีที่ประชาชนร้องขอ ความเป็นธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหาร สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัด เป็นผู้รับ คำร้องขอและมีอำนาจสั่งให้คดีนั้นทำการสอบสวนแบบ กลุ่มสหวิชาชีพ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ แต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวน ซึ่งประกอบด้วยพนักงาน สอบสวน พนักงานอัยการ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีดุลพินิจเลือกได้ว่าจะ เป็น หัวหน้าพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับ ผิดชอบ หรือจะให้พนักงานสอบสวนเจ้าของคดีเป็น หัวหน้าพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับ ผิดชอบ และแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เข้าร่วมทำการสอบสวนก็ได้

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอต่อผู้กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ซึ่งมีจุดประสงค์หลักเพื่อค้นพบรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครองที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายยอมรับและประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธา ผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาของไทย ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ) ตามที่มาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560 ควรที่จะนำงานวิจัยชิ้นนี้ไปทำการศึกษาเพื่อพิจารณากำหนดเป็นนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองก็ควรนำงานวิจัยนี้ไปใช้ เพื่อพัฒนางานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาและการอำนวยความสะดวกเป็นธรรม

### 2. การนำโมเดลไปใช้

ระยะที่ 1 เตรียมความพร้อมด้านบุคลากรและระบบงาน

ระยะที่ 2 การแก้ไขกฎหมาย โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ออกกฎกระทรวง หรือออกอาศัยอำนาจ พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ระยะที่ 3 พัฒนาศักยภาพด้านสอบสวน

### 3. ข้อเสนอต่อการวิจัยในอนาคต

(1) ต้องไปศึกษาเพิ่มเติม เพื่อไปวางแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน

(2) งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาเฉพาะรูปแบบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง ดังนั้น ผู้ที่สนใจอาจนำงานวิจัยนี้ไปเป็นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาของไทยทั้งระบบก็ได้

ทั้งนี้ การที่ผู้กำหนดนโยบายจะนำงานวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ สิ่งที่ต้องทำควบคู่ไปกับตัวแบบ คือ การสร้างความเข้าใจ ทั้งข้อดีและข้อเสียของแต่ละตัวแบบ และการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งหมด

## บรรณานุกรม

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2549). คู่มือการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสารักษาดินแดน กรมการปกครอง.

น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2554). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล.

\_\_\_\_\_. (2560). การปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาตามแนวทางสากล. สารสังเขป. สืบค้นจาก <https://collective-changes.org>.

พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, นันทพรพัช ไซยอักรพงศ์ และวิชชุตา อิศรานูวรรธน์. (2559). เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ : จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระมีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2554). วิชาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นสนธิสัญญา ของตราสารระหว่างประเทศ

General rules in consideration of international instruments  
which are treaty

เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

ตราสารระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นโดยรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น มีทั้งตราสารระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายที่เรียกว่า “สนธิสัญญา” และตราสารที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งการพิจารณาว่าตราสารใดมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่นั้นไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่กำหนดตายตัว จึงมักจะเกิดข้อพิพาทระหว่างภาคีความตกลงในการพิจารณาตีความสถานะของตราสารที่กระทำขึ้นอยู่เสมอ แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาอาจพิจารณาได้จากความหมายและองค์ประกอบของสนธิสัญญาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงแนวทางการวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาสถานะของตราสารระหว่างประเทศว่าเป็นสนธิสัญญาหรือไม่

**คำสำคัญ:** สนธิสัญญา, ความตกลงระหว่างประเทศ, ตราสารระหว่างประเทศ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

## Abstract

International instruments, made by the states or international organizations, include the ones that give a rise to a legal obligation, called treaties, and the ones that do not entail legal obligation. There are not exact criteria for the consideration of whether a particular instrument evokes legal bond, so there is often a dispute between the contracting parties in interpreting the status of the instrument in question. However, the consideration of the international instruments in a form of treaty can be determined by the meaning and composition of the treaty according to international laws and the guidelines of International Court of Justice(ICJ), which are considered the general rules used as a guide to consider whether the international instrument status is treaty or not.

**Keywords:** treaties, international agreement, instrument

## 1. บทนำ

สนธิสัญญาถือเป็นเครื่องมือที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลา ยาวนานก่อนที่นิยามของกฎหมายระหว่างประเทศ ตามความเข้าใจในปัจจุบันจะปรากฏ<sup>2</sup> บทบาทของ สนธิสัญญาโดดเด่นมากยิ่งขึ้นสืบเนื่องจากข้อจำกัด บางประการของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary international law) ที่ไม่สามารถ ตอบสนองความต้องการของรัฐได้ในบางประการ สนธิสัญญาถือเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายระหว่าง ประเทศที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่ง จนมีการวางกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับสนธิสัญญาไว้โดยเฉพาะ โดยสนธิสัญญาเป็น หัวข้อกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องแรกที่คณะกรรมการ กฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission: ILC) หยิบยกขึ้นมาในการประชุมครั้งแรก

เพื่อประมวลเอาหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นจารีตประเพณี ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาจัดทำขึ้นเป็น ปลายลักษณ์อักษรในรูปของอนุสัญญา จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันความสำคัญสนธิสัญญามีมากยิ่งขึ้น สะท้อนให้ เห็นได้จาก ระบบฐานข้อมูล United Nations Treaty Series<sup>3</sup> ของสหประชาชาติ พบว่านับตั้งแต่ ค.ศ. 1946 จนถึงปัจจุบัน จำนวนสนธิสัญญาที่รัฐนำมาจดทะเบียน ไว้กับสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ ตามข้อ 102 ของ กฎบัตรสหประชาชาติ มีจำนวนทั้งสิ้นมากกว่า 200,000 ฉบับ

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าตราสารระหว่าง ประเทศใดเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ เกิดเป็นข้อพิพาท ระหว่างประเทศอยู่ไม่น้อย เพราะองค์กรภายในประเทศ อาจตีความสถานะของตราสารแตกต่างกันออกไป ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของตน ซึ่งอาจจะ ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ

<sup>2</sup> Robert Jennings and Arthur Watts KCMG QC. (1992). *Oppenheim's International Law*. Ninth Edition. UK: Longman. pp.1197.

<sup>3</sup> โปรดดู United Nations Treaty Series, [https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/overview/page1\\_en.xml](https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/overview/page1_en.xml) (accessed June 12, 2018)

ซึ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหารในการทำสนธิสัญญาเกิดความติดขัด เช่น กรณีศาลรัฐธรรมนูญไทยมีคำวินิจฉัยที่ 6-7/2551<sup>4</sup> ตีความสถานะทางกฎหมายของแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา (Joint Communiqué) ให้เป็นสนธิสัญญา ขณะที่ฝ่ายบริหารมีความเห็นว่าเป็นเพียงเอกสารทางการเมือง ความเห็นที่ขัดแย้งกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในกรณีดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญ เพราะตามกฎหมายคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการย่อมผูกพันฝ่ายบริหาร และสิ่งที่น่าสนใจในกรณีนี้คือ รัฐบาลกัมพูชาตอบหนังสือกลับมายังรัฐบาลไทยว่าแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้เป็นสนธิสัญญา จึงเท่ากับว่า รัฐบาลทั้งสองประเทศเห็นว่าไม่ใช่สนธิสัญญา แต่ศาลรัฐธรรมนูญไทยเห็นว่า เป็นสนธิสัญญา คำถามจึงเกิดขึ้นว่า โดยแท้จริงแล้วแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเช่นไร มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร และที่สำคัญองค์การของรัฐทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ ก็ควรที่จะต้องพูดเป็นเสียงเดียวกัน (Speak with one voice) ในทางระหว่างประเทศ

บทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องของสนธิสัญญา รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าตราสารระหว่างประเทศใดเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ เพื่อแยกแยะตราสารระหว่างประเทศที่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศกับตราสารระหว่างประเทศที่ไม่ใช่สนธิสัญญาแต่เป็นความตกลงระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่งที่แสดงจุดยืนหรือข้อผูกพันทางการเมืองเท่านั้น แต่ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมาย เนื่องจากในบางครั้งอาจมีข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับนิติฐานะของเอกสารเหล่านี้โดยคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจจะอ้างว่าตราสารระหว่างประเทศบางฉบับเป็นสนธิสัญญา ซึ่งมีผลบังคับให้อีกฝ่ายต้องปฏิบัติตาม และ

ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศได้ การทำความเข้าใจ แยกแยะและกำหนดว่าตราสารระหว่างประเทศใดเป็นสนธิสัญญาหรือไม่จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น

## 2. ความหมายและองค์ประกอบทางกฎหมายของสนธิสัญญา

ตราสารระหว่างประเทศใดที่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ สามารถพิจารณาศึกษาได้จากอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties. 1969) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ.1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations 1986) รวมทั้งจากทางปฏิบัติของรัฐต่างๆ และจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ในส่วนของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties. 1969) นั้น ถือเป็นอนุสัญญาที่ประมวลกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาไว้ โดยที่ได้มีการเริ่มยกร่างโดยคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 1949 และยกร่างเสร็จสมบูรณ์เปิดให้มีการลงนามและสัตยาบัน ใน ค.ศ. 1969 โดยอนุสัญญาฯ เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1980 แม้ว่าอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties. 1969) จะไม่ได้ประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) และหลักกฎหมายทั่วไป (General

<sup>4</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 108 ก วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2551, หน้า 1-60.

Principle of Law) เกี่ยวกับสนธิสัญญาไว้ทั้งหมดก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นอนุสัญญาที่ได้ประมวลหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญเกี่ยวกับสนธิสัญญาไว้ทั้งกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไป หรือหลักเกณฑ์ใหม่อันเป็นการพัฒนาที่ก้าวหน้า (Progressive Development of the Law) ของกฎหมายเกี่ยวกับสนธิสัญญา ซึ่งสนธิสัญญาที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties. 1969) นั้นก็ให้เป็นไปตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) ดังที่กล่าวไว้ในอารัมภบทของอนุสัญญาดังกล่าว

## 2.1 ความหมายและองค์ประกอบทางกฎหมายของสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties. 1969) ได้กำหนดนิยามของ สนธิสัญญา ไว้ในข้อ 2 วรรค 1 a ว่า “สนธิสัญญา หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะได้ทำขึ้นเป็นเอกสารฉบับเดียว สองฉบับหรือหลายฉบับ และไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด” จากนิยามดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของสนธิสัญญาได้ 4 ประการ คือ

### 1) เป็นความตกลงระหว่างประเทศ

สนธิสัญญาเป็นความตกลงระหว่างประเทศชนิดหนึ่ง ที่สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นในทางระหว่างประเทศ

คำว่า ความตกลงระหว่างประเทศ ต้องประกอบไปด้วยเจตนา มีการแสดงออกซึ่งเจตนาที่อย่างชัดแจ้ง รวมถึงระบุสิ่งที่ตกลงกันและก่อให้เกิดผลผูกพันกันในอนาคต ดังนั้นสนธิสัญญาจึงเป็นการกระทำทางกฎหมายที่สร้างขึ้นตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ภาควิชาความตกลงต้องมีลักษณะในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น คำแถลงหรือคำประกาศฝ่ายเดียว (Unilateral Acts) หรือความตกลงระหว่างเอกชนภายในประเทศ จึงไม่นับว่าเป็นสนธิสัญญา แม้ว่าในบางกรณีจะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมาย เนื่องจากขาดลักษณะของการเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป

### 2) ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร

สนธิสัญญาตามนัยของอนุสัญญากรุงเวียนนา จะต้องทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรความตกลงระหว่างประเทศที่ทำด้วยวาจา (Verbal Agreement) จึงไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของอนุสัญญานี้ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญานี้ ก็ไม่ได้ปฏิเสธสถานะของการทำสนธิสัญญาด้วยวาจาเสียทีเดียว โดยใน ข้อ 3 ของอนุสัญญาฯ ได้มีการรับรองไว้ว่า แม้ว่าอนุสัญญานี้จะไม่ใช้บังคับกับการความตกลงด้วยวาจาแต่ก็ห้ามมีผลกระทบต่อบังคับทางกฎหมายของความตกลงดังกล่าว คำพิพากษาของศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดีเกาะกรีนแลนด์ตะวันออก ค.ศ. 1933 ได้มีการวินิจฉัยถึงคำกล่าวของรัฐมนตรีต่างประเทศนอร์เวย์ ชื่อ IHLEN ที่กล่าวกับรัฐมนตรีต่างประเทศเดนมาร์ก ในเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์เหนือเกาะกรีนแลนด์ตะวันออก ระหว่างประเทศทั้งสองว่า นอร์เวย์ไม่สนใจในกรรมสิทธิ์ของเกาะนี้ เมื่อมีคดีพิพาทขึ้นสู่ศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศ จึงเป็นเหตุให้นอร์เวย์แพ้คดี เนื่องจากถือว่าคำพูดของรัฐมนตรีต่างประเทศที่กระทำ

<sup>5</sup> Article 2. USE OF TERMS, Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969

1. For the purposes of the present Convention: (a) “Treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;



ในหน้าที่ แม้ไม่ได้ทำเป็นสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็เป็นหลักฐานอ้างอิงผูกพันได้ เพราะในทางระหว่างประเทศ ถือว่าคำกล่าวของรัฐมนตรีต่างประเทศ เป็นการกระทำของตัวแทนประเทศ<sup>6</sup>

### 3) จัดทำขึ้นระหว่างรัฐ

สนธิสัญญาตามนัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ต้องทำขึ้นระหว่างรัฐเท่านั้น ความตกลงระหว่างประเทศที่รัฐทำกับเอกชนย่อมไม่ใช่สนธิสัญญา และอนุสัญญาฯ นี้ ไม่ใช่บังคับกับความตกลงที่ทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ ในกรณีขององค์การระหว่างประเทศนั้นอำนาจในการทำสนธิสัญญาขึ้นอยู่กับกฎบัตรก่อตั้งหรือหากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันขาดเสียมิได้ที่จะต้องทำสนธิสัญญาเพื่อให้บรรลุความมุ่งประสงค์และภารกิจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้นแม้ไม่มีกฎบัตรกำหนดอำนาจในการทำสนธิสัญญา ผู้แทนองค์การฯ ก็สามารถทำสนธิสัญญาได้โดยปริยายตามที่รัฐสมาชิกกำหนด ซึ่งสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง จะอยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations 1986)

สำหรับรัฐที่จะมีความสามารถทำสนธิสัญญาได้นั้น โดยหลักจะต้องเป็นรัฐที่มีเอกราชและอธิปไตย ส่วนมลรัฐที่อยู่ใต้สหพันธรัฐและรัฐในอารักขาที่อาจมีอำนาจทำสนธิสัญญากับต่างประเทศได้ถ้ากฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐหรือความตกลงระหว่างรัฐในอารักขาที่รัฐที่เป็นผู้อารักขาอนุญาตให้ทำได้ตามหลักกฎหมายสนธิสัญญา บุคคลที่มีอำนาจ

ทำสนธิสัญญาผูกพันรัฐได้ โดยหลักแล้ว มี 3 บุคคล คือ ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และรัฐมนตรีต่างประเทศ ส่วนบุคคลอื่นนอกจากนี้จะต้องมีหนังสือมอบอำนาจเต็ม (full powers) จากประมุขของรัฐ หรือหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีต่างประเทศ

### 4) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ความตกลงระหว่างประเทศที่จะถือเป็นสนธิสัญญาตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ นี้ จะต้องเป็นความตกลงที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ มุ่งหมายให้เกิดพันธกรณีและบังคับการกันได้ตามขอบข่ายของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยองค์ประกอบข้อนี้มีความสำคัญเพราะแสดงถึงลักษณะทางกฎหมายของสนธิสัญญาในอันที่แยกสนธิสัญญาออกจากตราสารอื่นที่ไม่ใช่สนธิสัญญาประการแรกคือ เป็นความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย มิใช่โดยอัยาศัยไมตรีเท่านั้น เพราะคำว่า “governed by international law” ย่อมแสดงนัยยะอยู่แล้วว่าจะต้องเป็นความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และประการที่สองคือ กฎหมายที่จะใช้บังคับกับความตกลงนั้นจะต้องเป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้วย ดังนั้น ความตกลงใดที่แม้กระทำการขึ้นระหว่างรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน แต่ทุกฝ่ายตกลงกันให้ใช้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งบังคับกับความตกลงนั้น ความตกลงนั้นก็จะเป็นสนธิสัญญา เพราะสนธิสัญญาเป็นเรื่องการกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

ในส่วนจำนวนฉบับของสนธิสัญญา หรือชื่อสนธิสัญญาไม่ใช่องค์ประกอบของสนธิสัญญา เป็นเพียง

<sup>6</sup> ประจิดต์ โรจนพฤกษ์. (2523). สนธิสัญญากับกฎหมายไทย. สราญรมย์, (ฉบับที่ระลึก). หน้า 86.

การขยายความองค์ประกอบทั้ง 4 ประการข้างต้น เท่านั้น โดยที่ปกติสนธิสัญญามักทำเป็นฉบับเดียวกัน แต่บางครั้งก็มีการจัดทำเป็นสนธิสัญญาต่อท้ายสนธิสัญญาฉบับแม่ หรือทำสนธิสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญาฉบับแม่ โดยมักทำในชื่อเรียกว่า พิธีสาร (Protocol) จึงทำให้เวลาใช้สนธิสัญญาจะต้องอ่านทั้งสนธิสัญญาฉบับแม่และพิธีสารต่อท้ายด้วยจึงจะเข้าใจได้ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งอันที่จริงพิธีสารต่อท้ายเหล่านี้ก็มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาในตัวเองได้ อย่างไรก็ดี ยังมีสนธิสัญญาโดยแบบพิธีย่อ (treaty in simplified form) ที่นิยมทำกันในทางปฏิบัติเช่นกันเพราะมีความสะดวกรวดเร็ว เช่น สนธิสัญญาในรูปแบบหนังสือแลกเปลี่ยน (exchange of notes) ซึ่งมีลักษณะแบบจดหมายหรือหนังสือราชการที่ฝ่ายหนึ่งมีข้อเสนอไปถึงอีกฝ่ายหนึ่ง โดยอาจจะทำเป็นหนังสือลงนามหรือหนังสือกลาง (note verbale) ซึ่งลงชื่อเป็นหน่วยงานแทนชื่อบุคคลแล้วประทับตราของหน่วยงานพร้อมกับลงนามย่อตรงตราประทับก็ได้ พร้อมกับแจ้งว่าหากอีกฝ่ายตกลงตามคำเสนอก็ให้มีหนังสือตอบตกลงมา และให้ถือว่าหนังสือฉบับที่มีไปถึงอีกฝ่ายและหนังสือตอบรับของอีกฝ่ายประกอบกันเป็นความตกลงระหว่างสองฝ่าย และให้มีผลตั้งแต่วันที่ที่ลงนามในหนังสือตอบรับของอีกฝ่าย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสนธิสัญญาในรูปแบบหนังสือแลกเปลี่ยนนี้จะต้องมีมากกว่าหนึ่งฉบับ และเมื่อนำมาประกอบกันก็จะเป็นสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างกัน

## 2.2 ความหมายของสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป

สนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป<sup>7</sup> หรือสนธิสัญญาในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งทำขึ้นระหว่างบุคคล

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ รัฐและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งอาจทำความตกลงในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางวาจาก็ได้ และความตกลงเช่นว่านั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จากความหมายจะเห็นได้ว่าสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป มีความหมายกว้างกว่าสนธิสัญญาตามที่นิยามไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ซึ่งในแง่ของผลผูกพันทางกฎหมายย่อมมีค่าบังคับเช่นเดียวกันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

## 3. แนวทางการวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับสถานะของตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญา

นอกจากการศึกษาถึงนิยามและองค์ประกอบทางกฎหมายของสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาฯ แล้ว การพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ จำเป็นต้องศึกษาแนวคำวินิจฉัยที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศใช้ในการพิจารณาว่าตราสารระหว่างประเทศใดเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่ามีคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว 2 คดีหลักๆ ได้แก่

### 3.1 คดีไอล์ทวิปแห่งทะเลเอเจียน 1978 Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)<sup>8</sup>

เป็นคดีที่รัฐมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของแถลงการณ์ร่วมกรุงบรัสเซลส์ (Joint Communiqué) โดยประเทศตุรกีเห็นว่าแถลงการณ์ร่วมกรุงบรัสเซลส์ที่ทำกับกรีซไม่มีสถานะ

<sup>7</sup> จุมพต สายสุนทร. (2561). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. น. 105.

<sup>8</sup> International Court of Justice. (1978). Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey). Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders. Retrieved from <http://www.icj-cij.org/files/case-related/62/062-19781219-JUD-01-00-EN.pdf>

เป็นสนธิสัญญา แต่กรีซเห็นว่าแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว มีสถานะเป็นสนธิสัญญา โดยในคดีนี้ศาลตัดสินว่า แถลงการณ์ร่วมที่สร้างขึ้นระหว่างตุรกีกับกรีซ ไม่มีสถานะเป็นความตกลงระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาที่ยอมรับ เขตอำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศให้แก่ศาลฯ เพื่อพิจารณาข้อพิพาท โดยศาลวินิจฉัยว่าการพิจารณาว่าแถลงการณ์ร่วมจะเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงสถานะที่แท้จริงของแถลงการณ์ร่วม โดยดูจากเนื้อความและสภาพข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดแถลงการณ์ร่วมด้วย ในคดีนี้ศาลพิจารณาจากสภาวะแวดล้อมของการทำคำแถลงการณ์ร่วมประกอบทั้งก่อนที่จะมีการทำแถลงการณ์ร่วม ศาลพบว่ามีการทำบันทึกด้วยวาจา (Note verbale) จากกรีซไปสู่ตุรกีว่า แม้กรีซจะสงวนสิทธิ์นำข้อพิพาทขึ้นศาลโลกฝ่ายเดียว แต่จะดีกว่าถ้าทั้งกรีซและตุรกีจะมีข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งตุรกีก็ยอมรับและเห็นดีด้วยกับการทำข้อตกลงพิเศษในการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ จากสภาวะแวดล้อมที่ปรากฏแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศของทั้งสองรัฐว่าจะต้องทำข้อตกลงพิเศษกันก่อน คำแถลงการณ์ร่วมในกรณีนี้จึงไม่ใช่สนธิสัญญา เนื่องจากพฤติการณ์และทางปฏิบัติของรัฐกลับสร้างเงื่อนไขขึ้นมาใหม่ในภายหลังแตกต่างไปจากถ้อยคำในแถลงการณ์ร่วมที่ทำกันไว้แต่เดิม เมื่อรัฐทั้งสองไม่ได้มีเจตนาที่จะผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมในฐานะสนธิสัญญา แถลงการณ์ร่วมในกรณีนี้จึงเป็นเพียงข้อตกลงทางการเมืองเท่านั้น<sup>9</sup>

### 3.2 คดีการกำหนดเขตทางทะเลและปัญหาเขตแดนระหว่างกาตาร์และบาห์เรน 1994 Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)<sup>10</sup>

คดีนี้เป็นกรณีที่กาตาร์กับบาห์เรนมีข้อพิพาทเรื่องพรมแดนทางทะเลและได้ขอให้กษัตริย์ Fahd แห่งซาอุดีอาระเบียเข้ามาเป็นคนกลางไกล่เกลี่ย ต่อมาในปี ค.ศ. 1987 กษัตริย์ซาอุดีอาระเบียส่งหนังสือถึงทั้งประมุขกาตาร์และบาห์เรนว่าในท้ายที่สุด กรณีที่พิพาทและตกลงกันไม่ได้จะนำไปสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งทั้งประมุขกาตาร์และบาห์เรนยอมรับหนังสือดังกล่าว ต่อมาในการประชุมที่โดฮาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 ของสภาความร่วมมือของรัฐอาหรับรอบอ่าว ได้มีการบันทึกการประชุม (minutes) ว่าทั้งกาตาร์และบาห์เรนยืนยันความตกลงที่ทำไว้ก่อนนี้ และขอให้กษัตริย์ซาอุดีอาระเบียเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยจนถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1991 ถ้าตกลงไม่ได้ก็จะนำคดีขึ้นสู่ศาลฯ ต่อมาเมื่อไม่อาจตกลงกันได้ กาตาร์ก็นำคดีขึ้นสู่ศาลฯ โดยอ้างข้อตกลงที่เป็นเจตนาของกษัตริย์ซาอุดีอาระเบียปี ค.ศ. 1987 และบันทึกการประชุมโดฮาปี ค.ศ. 1990 แต่บาห์เรนยอมรับเพียงข้อตกลงปี ค.ศ. 1987 แต่อ้างว่า บันทึกการประชุม (minutes) ปี ค.ศ. 1990 ไม่ใช่สนธิสัญญาจึงนำคดีมาสู่ศาลไม่ได้

ศาลฯ ได้พิจารณานบันทึกการประชุมโดฮา ปี ค.ศ. 1990 แล้ววินิจฉัยว่า “บันทึก” ดังกล่าวไม่ใช่การบันทึกการประชุมอย่างเดียวกับที่เคยบันทึกกันมาในการประชุม 3 ฝ่ายเพราะไม่ได้รายงานเพียงการอภิปรายและสรุปข้อตกลงกันได้หรือตกลงกันไม่ได้ แต่บันทึกการประชุม

<sup>9</sup> ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2544). กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 : สนธิสัญญา. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. น. 75-77.

<sup>10</sup> International Court of Justice. (1994). Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain Case. Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders. Retrieved from <http://www.icj-cij.org/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf>

ปี ค.ศ. 1990 กลับระบุพันธกรณีแต่ละจุดที่คู่กรณียินยอมไว้ บันทึกการประชุม (minutes) นี้จึงสร้างสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศให้คู่กรณีจึงเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ จากแนวทางการวินิจฉัยของศาลในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าชื่อของตราสารระหว่างประเทศไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดว่าตราสารนั้นจะเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ โดยชื่อย่อไม่สำคัญเท่าเจตนาของฝ่ายต่างๆ ที่เข้าจัดทำและลงนามในตราสารนั้นว่าประสงค์จะผูกพันกันทางกฎหมายหรือไม่

#### 4. หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การพิจารณาตราสารระหว่างประเทศใดว่าเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลทางกฎหมายหรือเป็นสนธิสัญญาหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากทั้งเนื้อความของข้อบท บริบทและสภาพการณ์แวดล้อมทั้งก่อนในขณะที่ทำ และหลังจากทำตราสารนั้น โดยจะต้องค้นหาเจตนาที่แท้จริงของคู่กรณีเป็นเกณฑ์ว่าต้องการที่จะผูกพันกันในฐานะใด และชื่อของตราสารระหว่างประเทศไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดว่าตราสารนั้นจะเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ ตราสารระหว่างประเทศบางอย่างแม้จะมีชื่อเป็นสนธิสัญญา แต่ถ้าขาดองค์ประกอบในการเป็นสนธิสัญญาก็ไม่ใช่สนธิสัญญา ในทางตรงกันข้าม ตราสารระหว่างประเทศบางอย่างแม้จะมีชื่อเป็นอย่างอื่น แต่ถ้ามีลักษณะเข้าองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาครบถ้วนแล้ว ก็เป็นสนธิสัญญาได้ จากการศึกษาสามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศใดว่าเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลทางกฎหมายหรือเป็นสนธิสัญญาได้จากลักษณะดังต่อไปนี้กล่าวคือ

#### 4.1 พิจารณาจากเจตนาของภาคีความตกลงที่มุ่งหมายให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมาย

สนธิสัญญาต้องเกิดขึ้นจากเจตนาของภาคีทุกฝ่ายที่ประสงค์จะให้ความตกลงระหว่างประเทศนั้นๆ เกิดสิทธิและพันธกรณีทางกฎหมาย หรืออาจจะตกลงกันเพื่อให้สถานะทางกฎหมายแก่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทำนองเดียวกับการบัญญัติกฎหมายกำหนดสถานภาพสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือการวางระบอบทางกฎหมาย (legal regime)<sup>11</sup> สิ่งที่จะชี้ว่าภาคีมีเจตนาที่จะให้ความตกลงใดๆ มีพันธกรณีทางกฎหมาย ก็คือ การให้อำนาจอันชอบธรรมแก่ภาคีในการเรียกร้องให้อีกฝ่ายกระทำการหรือละเว้นการกระทำ โดยสามารถใช้วิธีการและกลไกการระงับข้อพิพาทในลักษณะทางตุลาการได้ โดยคำตัดสินที่ออกมาจะมีผลผูกมัดทางกฎหมายต่อคู่กรณี และหากอีกฝ่ายไม่ทำตามพันธกรณีที่ตนมีอยู่ก็จะเกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศ และเมื่อเกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศแล้วก็จะต้องได้รับการลงโทษจากการกระทำละเมิดพันธกรณีของตน ซึ่งรวมถึงความรับผิด (liability) (โทษทางแพ่ง) ที่จะต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย อนึ่ง การที่ความตกลงกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อคู่พิพาท ก็เป็นเครื่องแสดงเจตนาอย่างหนึ่งว่าภาคีมีเจตนาที่จะให้ความตกลงนั้นมีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกัน ในกรณีที่ความตกลงไม่ได้ระบุเรื่องการระงับข้อพิพาททางกฎหมายระหว่างกันไว้ หรือได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่วิธีทางกฎหมาย เช่น โดยการเจรจาหรือการปรึกษาหารือกัน ก็ไม่อาจสันนิษฐานในทางกลับกันได้ว่า ความตกลงนั้นไม่น่าจะเป็นสนธิสัญญา

<sup>11</sup> เช่น การกำหนดให้สถานะทางกฎหมายแก่ดวงจันทร์และทรัพยากรธรรมชาติบนดวงจันทร์ว่าเป็นมรดกสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ซึ่งหมายความว่า ภาคีทุกฝ่ายมีพันธกรณีเหมือนกันคือจะต้องไม่ตั้งดวงผลประโยชน์หรือเอาดวงจันทร์และทรัพยากรธรรมชาติบนดวงจันทร์เป็นทรัพย์สินส่วนตัว

ในส่วนของกรณีของการจดทะเบียนความตกลงกับสหประชาชาติตามข้อ 102 ของกฎบัตรสหประชาชาติ นั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าความตกลงนั้นจะเป็นสนธิสัญญาเสมอไป เพราะในการประชุมจัดทำกฎบัตรฯ รัฐที่ประชุมจัดทำกันตกลงกันว่าไม่ต้องให้คำนิยามสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกจะนำไปจดทะเบียนกับสหประชาชาติ และสำนักเลขาธิการสหประชาชาติก็แจ้งท่าทีการรับจดทะเบียนของรัฐสมาชิกว่าทำตามท่าทีของรัฐสมาชิกที่เป็นคู่สัญญาที่นำมาจดทะเบียน โดยการรับจดทะเบียนของสำนักเลขาธิการฯ ไม่ได้หมายความว่าเป็นการวินิจฉัยถึงสถานะทางกฎหมายของความตกลงที่นำมาจดทะเบียนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาข้อ 102 (2) ของกฎบัตรฯ ซึ่งกำหนดว่าสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่คู่ภาคีไม่ได้จดทะเบียนไว้กับสหประชาชาติ คู่ภาคีก็จะไม่สามารถยกสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้นต่อองค์กรของสหประชาชาติได้ ก็อาจจะเห็นได้ว่าอย่างน้อยการที่รัฐภาคีความตกลงระหว่างประเทศนำความตกลงระหว่างประเทศนั้นไปขอจดทะเบียนกับสหประชาชาติก็น่าจะมีนัยได้ในระดับหนึ่งว่ารัฐภาคีที่ทำความตกลงระหว่างประเทศนั้นมีความประสงค์ที่จะให้ความตกลงระหว่างประเทศนั้นมีผลนำไปใช้ต่อองค์กรของสหประชาชาติได้ ซึ่งองค์กรหนึ่งของสหประชาชาตินั้นก็มิใช่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ International Court of Justice (ICJ) รวมอยู่ด้วย

นอกจากนี้ภาคีความตกลงต้องมีเจตนามุ่งหมายให้พันธกรณีในสัญญาตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law) กล่าวคือ ให้ใช้กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองบังคับตั้งแต่กระบวนการทำสนธิสัญญา และบังคับให้เป็นไปตามสนธิสัญญาที่ทำแล้วระหว่างภาคี “เจตนา” ของภาคี ถือเป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการวินิจฉัยว่า เอกสารหรือตราสารระหว่างประเทศใดมีผลผูกพัน

ทางกฎหมายหรือเป็นสนธิสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ทั้งนี้เจตนาของภาคีจะต้องเป็นเจตนาที่แสดงออกมาให้ปรากฏภายนอก เมื่อแสดงออกมาแล้วย่อมไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เว้นแต่ฝ่ายที่แสดงเจตนาจะเพิกถอนเจตนาขึ้นก่อนที่จะเกิดเป็นการตกลงกัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ระบบกฎหมายสนธิสัญญามีความมั่นคง เมื่อตกลงกันแล้วย่อมไม่สามารถบิดพลิ้วกันได้โดยง่าย ตามหลักกฎหมายที่ว่า “สัญญาจะต้องได้รับการปฏิบัติตาม” (pacta sunt servanda) เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยรวมดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง การหาเจตนาอันแท้จริงของภาคีความตกลงอาจพิจารณาได้จาก บันทึกการประชุมการเจรจา หรือสรุปผลการประชุมในระหว่างการดำเนินการจัดทำความตกลง

#### 4.2 พิจารณาจากถ้อยคำ บริบทของถ้อยคำ เนื้อหาที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศ

ในการพิจารณาถึงสถานะของตราสารที่เป็นสนธิสัญญานอกจากจะพิจารณาได้จากเจตนาของภาคีความตกลงแล้ว ยังสามารถพิจารณาได้จากถ้อยคำและบริบทของถ้อยคำ รวมถึงเนื้อหาที่ปรากฏในตราสารนั้นๆ ด้วย ซึ่งถือเป็นหลักฐานสำคัญเบื้องต้น ในการพิจารณาว่าตราสารใดเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาจากถ้อยคำและบริบทของถ้อยคำและตัวเอกสารหรือตราสารนั้นเป็นขั้นแรกในทุกกรณีเพราะเป็นสิ่งที่ใกล้ชิดมากที่สุดหรือเป็นรูปธรรมสำหรับการแสดงออกของเจตนา แต่ทั้งนี้จะต้องตีความหาเจตนาของภาคีบนพื้นฐานของหลักสุจริต (good faith) ด้วย

สำหรับรูปแบบและชื่อเรียกของตราสารที่ตกลงกันได้ไม่ได้เป็นตัวตัดสินเด็ดขาดถึงเจตนาของภาคีว่าประสงค์ที่จะให้การตกลงเกิดเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างกันหรือไม่ แม้ว่าอาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาได้ก็ตาม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้ชื่อเรียกเอกสารจะเป็น

บันทึกการประชุม (Minutes) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็วินิจฉัยว่าเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายได้ เช่น ในคดี Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain และในคดี Aegean Sea Continental Shelf ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ได้กล่าวว่า การที่ตราสารชื่อว่าคำแถลงการณ์ร่วม (joint communiqué) ไม่ได้บ่งบอกว่าเอกสารนั้นไม่อาจที่จะเป็นสนธิสัญญาได้

การพิจารณาจากถ้อยคำ บริบทของถ้อยคำ รวมถึงเนื้อหาที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศนั้น ย่อมทำให้ทราบถึงความมุ่งหมายของภาคี จากความหมายที่แท้จริงของถ้อยคำหรือจากบริบท (context) ทั้งหมดของข้อบท การพิจารณาเพียงส่วนหนึ่งส่วนใด อาจก่อให้เกิดความผิดพลาด ย่อมเป็นการตีความที่ไม่สุจริต ดังนั้นเพื่อให้ได้เจตนาที่แท้จริงของภาคี การพิจารณาตัวเอกสารหรือตราสาร ยังรวมไปถึงส่วนที่เป็นอารัมภบทและภาคผนวกของตราสารนั้นๆ ด้วย และยังสามารถพิจารณาได้จากบริบทแวดล้อมอื่นๆ เช่น ความตกลงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับตราสารที่ทำขึ้นระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องในการทำความตกลงด้วย

### 4.3 พิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมในการทำสนธิสัญญา

เจตนาที่จะให้สิ่งที่ตกลงกันนั้นมีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันจะต้องเป็นเจตนาที่มีอยู่ในขณะทำสนธิสัญญา ดังนั้นการกล่าวอ้างกันในภายหลังว่าขณะทำสนธิสัญญาตนไม่มีเจตนาที่จะทำสนธิสัญญาจึงมีน้ำหนักน้อย เพราะการพิจารณาหาเจตนาจะต้องพิจารณาว่าเจตนาที่มีอยู่ในขณะทำสนธิสัญญาหรือไม่ ถ้าขณะทำสนธิสัญญาทุกฝ่ายมีเจตนาตรงกันที่จะให้เป็นสนธิสัญญา ตราสารนั้นก็จะเป็นสนธิสัญญาแล้ว ส่วนเจตนาที่เกิดขึ้นหรือกล่าวอ้างในภายหลังจากที่ทำสนธิสัญญาแล้วจะมีผลทางกฎหมายในอันที่จะเปลี่ยนแปลงความผูกพันตาม

สนธิสัญญาให้มีผลเป็นอย่างอื่นได้หรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายต่อไป และโดยที่เจตนาสามารถแสดงออกมาได้หลายรูปแบบ ทั้งการแสดงออกมาโดยแจ้งชัด โดยปริยาย หรือบางกรณีก็โดยการนิ่งเฉยก็ได้ ดังนั้น แม้ถ้อยคำและบริบทของถ้อยคำและตราสารจะเป็นตัวแทนที่ใกล้ชิดที่สุดของเจตนาที่แสดงออกมาให้ปรากฏในรูปลายลักษณะอักษร แต่พฤติการณ์แวดล้อมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดของสนธิสัญญานั้นก็ยังเป็นปัจจัยที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งเป็นการพิจารณาเจตนาในลักษณะภาววิสัย (objective intention) จึงทำให้ในบางกรณีศาลฯ อาจจะไม่ได้นำความสำคัญกับเจตนาของภาคีในแง่ของอัตวิสัย (subjective intention) มากนักหากเห็นว่าความตกลงมีความชัดเจนตามความหมายปกติตามบริบทของถ้อยคำและรวมทั้งถ้อยคำยังมีพฤติการณ์แวดล้อมอื่นๆ ประกอบสนับสนุนด้วย เจตนาของภาคีที่เคยมีในขณะจัดทำตราสารนั้นก็อาจจะเปลี่ยนไปได้ แล้วเกิดเป็นเจตนาใหม่ระหว่างภาคีหากมีการนำตราสารเดิมนั้นไปอ้างอิงอีกครั้งในอีกบริบทและพฤติการณ์แวดล้อมหนึ่ง ดังเช่นในคดี Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain ดังนั้น การที่จะอ้างว่าเจตนาหรือมูลเหตุจูงใจในขณะทำตราสารนั้นเป็นเจตนาทางการเมืองเท่านั้นอาจจะอ้างได้ยากหากเจตนาที่อ้างนั้นขัดแย้งกับการใช้ถ้อยคำที่ปรากฏในตัวตราสารนั้น

การพิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมในการทำสนธิสัญญา อาจพิจารณาได้จากทางปฏิบัติของภาคีในความตกลง ซึ่งการพิจารณาทางปฏิบัติของรัฐ (States Practices) เป็นส่วนประกอบหรือส่วนเสริมหนึ่งที่สามารถนำมาพิจารณาพิเคราะห์ถึงสถานะความสนธิสัญญาได้ โดยอาจพิจารณาได้จากเอกสารที่ถือว่าเป็นเอกสารลำดับรอง เช่น เอกสารการเตรียมร่าง (Preparatory work) บันทึกแลกเปลี่ยน (Exchange of Note) รายงานการยกร่าง เอกสารประกอบการพิจารณา

รวมถึงสภาวะแวดล้อมอื่นๆ (Circumstance) เป็นต้น ซึ่งพฤติการณ์ความประพฤติปฏิบัติของภาคีภายหลังจากทำความตกลงก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะความประพฤติปฏิบัติก็ถือเป็นหลักฐานอย่างหนึ่งของการแสดงเจตนาได้เช่นกัน แต่กรณีหลังนี้ไม่ใช้การหยั่งหาเจตนาของภาคีต่อความตกลงนั้นในขณะที่ทำสัญญา แต่ความประพฤติปฏิบัติในภายหลังของภาคีอาจจะทำให้เจตนาเดิมที่มีอยู่ในขณะทำความตกลงถูกเปลี่ยนแปลงไปว่าบัดนี้ภาคีได้มีเจตนาใหม่ที่จะให้ความตกลงมีสถานะอย่างไรแล้วก็ได้และหากอีกฝ่ายไม่ได้คัดค้านอะไร ก็อาจทำให้พันธกรณีที่มีต่อกันมาแต่เดิมเปลี่ยนแปลงไปได้ (แต่ในช่วงที่มีความประพฤติที่ผิดแผกไปจากพันธกรณี และหากตราสารนั้นเป็นสนธิสัญญาก็เท่ากับว่ากำลังมีการละเมิดพันธกรณีตามสนธิสัญญาเกิดขึ้นควบคู่ไปด้วยเหตุนี้ โดยหลักแล้วการเปลี่ยนแปลงเจตนาในภายหลังโดยความประพฤติปฏิบัติของรัฐที่จะมีผลทางกฎหมายดังกล่าวนี้โดยทั่วไปหากเป็นการกระทำโดยฝ่ายเดียวก็ไม่น่าจะให้ความตกลงเปลี่ยนสถานะไปได้ เพราะความตกลงเป็นเรื่องที่ต้องมีเจตนาที่ตรงกันของทุกฝ่ายที่เป็นภาคีสันธิสัญญา)

## 5. สรุป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงแนวทางหลักเกณฑ์กว้างๆ ที่ใช้ในการพิจารณาว่าตราสารระหว่างประเทศใดมีสถานะเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาให้เห็นถึงสถานะอันแท้จริงของตราสารระหว่างประเทศแต่ละเรื่องนั้นไม่ใช่เรื่องที่ย่างง่าย บางครั้งอาจจะตรงตามเกณฑ์ข้อหนึ่งแต่ไปหย่อนในเกณฑ์อีกข้อหนึ่ง ผู้ตีความจึงต้องชั่งน้ำหนักจากเนื้อความในตราสารตลอดจนพฤติการณ์ทั้งหมดทั้งหมดว่าตราสารนั้นเป็นหรือไม่เป็นสนธิสัญญาส่วนใดมีเหตุผลมากกว่ากัน ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยสามารถใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดสถานะของตราสารระหว่างประเทศที่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2561 เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานพัฒนาประเทศต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- จุมพต สายสุนทร. (2561). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2. (พิมพ์ครั้งที่ 11) กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ประจิดต์ โรจนพฤษ. (2523). สนธิสัญญากับกฎหมายไทย. สราญรมย์, (ฉบับที่ระลึก).
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2559). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2544). กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 : สนธิสัญญา. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา. (2560). หลักกฎหมายสนธิสัญญาตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมาย สนธิสัญญา ค.ศ. 1969. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- \_\_\_\_\_. (2560). ประมวลสนธิสัญญาและเอกสารพื้นฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

### ภาษาอังกฤษ

- International Court of Justice. (1978). Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey). **Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders.** Retrieved from <http://www.icj-cij.org/files/case-related/62/062-19781219-JUD-01-00-EN.pdf>
- \_\_\_\_\_. (1994). Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain. **Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders.** Retrieved from <http://www.icj-cij.org/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf>
- Robert Jennings and Arthur Watts KCMG QC. (1992). **Oppenheim's International Law.** Ninth Edition. UK: Longman.
- United Nations. (1987). Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. **Treaty Series Volum 1155.** Retrieved from <https://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%201155/v1155.pdf>.