

ឆ្នាំ ៦៣ លេខ ១១ ខែ ពិសាខ ឆ្នាំ ២០២១ ពេលវេលា ១១ ខែ ពិសាខ ឆ្នាំ ២០២១ ពេលវេលា ១១ ខែ ពិសាខ ឆ្នាំ ២០២១



ISSN 0125-0957

រដ្ឋសភា

ឆ្នាំ ៦៣ លេខ ១១ ខែ ពិសាខ ឆ្នាំ ២០២១



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ประชุม สปท.-สนช.)

ประจำเดือน พฤศจิกายน 2558 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแพร่แก่ความรู้ทางศาสนา							05.00
06.00	สารคดี "ปกเกล้าธรรมราชา"							06.00
	คุยข่าวเช้า				แจ้งข่าว : เตือนภัย			
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงเนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.30	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง	สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15
10.00			ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ทั่วไทย	10.00
10.30			เกาะติดสภา			บันทึกการประชุมสภา		11.00
11.00			นิติบัญญัติแห่งชาติ			สภูป.พันข่าวรัฐสภา	แผ่นดินถิ่นไทย	12.00
12.00			รัฐสภาของเรา			ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00
13.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			สนช. สภาสนทนา	สนช. สภาสนทนา	15.00
15.00			จรรยาบรรณ			จรรยาบรรณ	จรรยาบรรณ	15.30
16.30			รักเมืองไทย			รักเมืองไทย	รักเมืองไทย	16.00
17.00			กาลครั้งหนึ่ง..เมื่อวันนั้น			กาลครั้งหนึ่ง..เมื่อวันนั้น	กาลครั้งหนึ่ง..เมื่อวันนั้น	17.00
18.00			Gossip การเมือง			Gossip การเมือง	Gossip การเมือง	17.00
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนาธรรม	เจตนาธรรม	เจตนาธรรม	เสียงสื่อสาร	เพลงดี	เพลินเพลง	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.) และ สารคดี "ปกเกล้าธรรมราชา"							20.00
รายการจากสถาบันพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับ	
21.00	ปชช.	๓๐ นาที	คุยกับ	สดง.	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ธรรมะก่อนนอน		21.00
21.30	พบประชาชน	คดีปกครอง	คณะกรรมการสิทธิฯ	พบประชาชน	พบประชาชน			
22.00	ธรรมะก่อนนอน							22.00

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาดำเนินการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภา

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ISSN 0125 - 0957



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นางสายทิพย์ เชาวลิตถวิล
นางสาวสุภาลีณี ชมะสุนทร

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

เหรียญชัย

นางนารีนาถ เหน็ดนุรักษ์

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร ลินสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แส่นบุตร
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนธิมา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ตีกลิ่นลา
นางสาวอาภรณ์ เหนืองเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวทวยวรรณ ศุภดิษฐ์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

หลังจากที่สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดสภาพลงไปตั้งแต่วันที่ ๖ กันยายน ที่ผ่านมา ภายหลังกองร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ถูกแต่งตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ของตนในการสานต่อการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและการมีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ แต่การปฏิรูปประเทศครั้งนี้ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ไม่ควรมองข้ามในหลาย ๆ ประเด็น ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนที่ควรได้รับการแก้ไขโดยเร็ว **บทความ เรื่อง ปฏิรูปการเมืองไทย ด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย: สู่เส้นทางใหม่ที่ดีกว่า** ได้สะท้อนมุมมองของผู้เขียนที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทยในแง่มุมมองที่น่าสนใจ โดยชี้ให้เห็นจุดอ่อนของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย พร้อมข้อเสนอแนะและทางออกในการพัฒนาประชาธิปไตยแบบใหม่ที่มีความยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

สำหรับ**บทความ เรื่อง ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ: พิจารณาการในเชิงกระบวนการที่สัมพันธ์กับหลักการประชาธิปไตย (Process orientated approaches)** ผู้เขียนได้มีการหยิบยกประเด็นปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการในเรื่องสิทธิในประชาธิปไตยขึ้นมาพิจารณา โดยเห็นว่าต้องแยกการพิจารณาออกเป็นประเด็น ๆ หากยึดในแง่ประโยชน์ของปวงชนเป็นหลักก็ยังไม่อาจสรุปความชอบธรรมได้เต็มที่ แต่หากพิจารณาจากประชาธิปไตยเป็นหลัก ฝ่ายที่ยอมรับรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยจะเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากกว่า ดังนั้นหากมีข้อพิพาทเรื่องเนื้อหาสิทธิในประชาธิปไตยเกิดขึ้น กระบวนการทางประชาธิปไตยที่ได้ออกแบบไว้เป็นอย่างดีจะให้คำตอบที่ชัดเจนอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นที่ฝ่ายตุลาการต้องเข้ามาตัดสินในเจตนาถาวรอีกครั้ง อีกทั้งอำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการก็ไม่อาจอธิบายให้เห็นถึงความชอบธรรมในกระบวนการทางประชาธิปไตยได้ ทั้งการมีส่วนร่วม การถือเป็นผู้แทนปวงชน และความรับผิดชอบทางประชาธิปไตย ในทางกลับกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการยอมรับการใช้อำนาจในกระบวนการทางประชาธิปไตยอย่างชอบธรรมก็เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับฝ่ายตุลาการที่จำเป็นต้องใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนอย่างมีขอบเขตและเงื่อนไข



บทความ เรื่อง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน
ของประเทศในกลุ่มสมาคมอาเซียน ได้ศึกษาวิเคราะห์เชิงกฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ ข้อบังคับ การจดทะเบียนกรรมการ สมาชิก การนัดหยุดงาน การจัดตั้งสหพันธ์หรือสภาองค์การลูกจ้าง และการเลิกสหภาพแรงงาน ทั้งนี้ หากประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของตนที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานให้มีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ย่อมจะส่งผลดีต่อทุกประเทศในอาเซียน ทั้งยังสามารถลดแรงกดดันทางการค้าระหว่างประเทศจากประเทศคู่ค้าที่จะหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นมาตรการในการกีดกันทางการค้า ที่สำคัญคือจะส่งผลให้ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานในภูมิภาคอาเซียนได้รับความคุ้มครองทางด้านแรงงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกประเทศ ซึ่งจะส่งผลดีโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมในประชาคมอาเซียน

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนพฤศจิกายนนี้ ขอเสนอ **เรื่อง การบริการประชาชนโดยการบริหารจัดการที่ดี (Public Private & People Partnership)** ซึ่งกล่าวถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีหลักการบริหารจัดการที่ดีด้วยการพัฒนาระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ ควบคู่กับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคราชการ ภาคเอกชน และประชาชน ตลอดจนชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การปฏิรูปประเทศครั้งใหม่ที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้จะไม่เป็นเพียงความรับผิดชอบของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ถึงเวลาแล้วที่คนในสังคมจะต้องร่วมด้วยช่วยกันรวมพลังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อสร้างสรรค์สังคมที่เป็นอยู่ให้งดงามและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย มิเช่นนั้นแล้วการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ดีเลิศสักเพียงใดก็คงไม่มีความหมาย หากประชาชนยังไม่เข้าใจหลักการประชาธิปไตยที่แท้จริง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุก ๆ เรื่อง จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการวางรากฐานสู่การเป็นสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง แล้วกลับมาพบกับบทความที่เป็นประโยชน์และเต็มเปี่ยมด้วยคุณภาพ พร้อมแง่คิดมุมมองต่าง ๆ ที่น่าสนใจจากผู้เขียนได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

Vol. 63 No. 11 November 2015

ปฏิรูปการเมืองไทยด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย:
สู่เส้นทางใหม่ที่ดีกว่า

ดร. พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

๙

ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ:
พิจารณาการในเชิงกระบวนการที่สัมพันธ์กับหลักการประชาธิปไตย
(Process orientated approaches)

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล

๓๕

สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน
ของประเทศในกลุ่มสมาคมอาเซียน

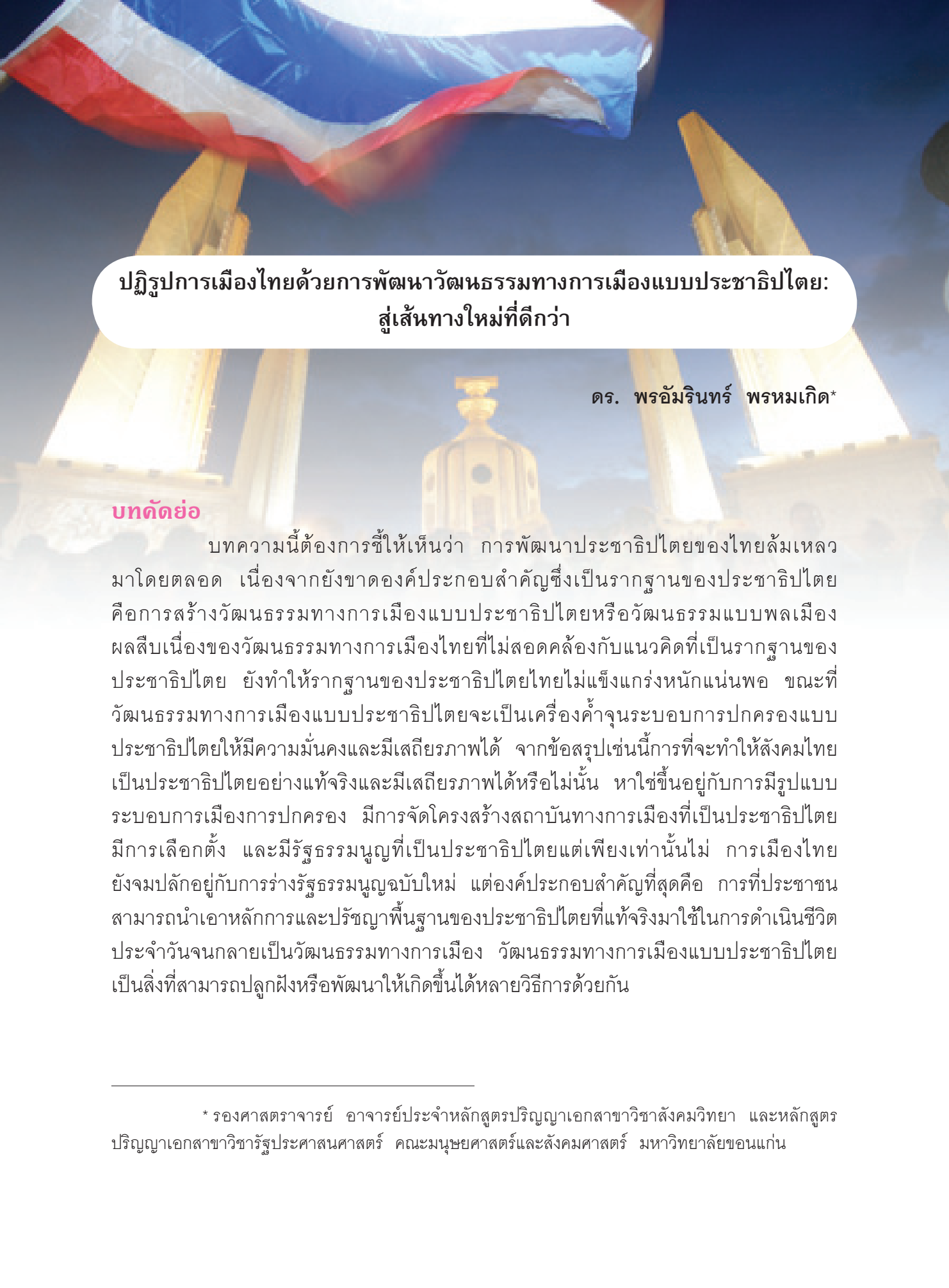
วิศิษฐ์ เขาทอง

๖๗

การบริการประชาชนโดยการบริหารจัดการที่ดี
(Public Private & People Partnership)

พินิจ บุญเลิศ

๙๕



ปฏิรูปการเมืองไทยด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย: สู่เส้นทางใหม่ที่ดีกว่า

ดร. พรอัมรินทร์ พรหมเกิด*

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยล้มเหลวมาโดยตลอด เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบสำคัญซึ่งเป็นรากฐานของประชาธิปไตยคือการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือวัฒนธรรมแบบพลเมืองผลสืบเนื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย ยังทำให้รากฐานของประชาธิปไตยไทยไม่แข็งแกร่งหนักแน่นพอ ขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจะเป็นเครื่องค้ำจุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพได้ จากข้อสรุปเช่นนี้การที่จะทำให้สังคมไทยเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและมีเสถียรภาพได้หรือไม่นั้น หาใช่ขึ้นอยู่กับการมีรูปแบบระบอบการเมืองการปกครอง มีการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง และมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงเท่านั้นไม่ การเมืองไทยยังจมปลักอยู่กับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่องค์ประกอบสำคัญที่สุดคือ การที่ประชาชนสามารถนำเอาหลักการและปรัชญาพื้นฐานของประชาธิปไตยที่แท้จริงมาใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวันจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่สามารถปลูกฝังหรือพัฒนาให้เกิดขึ้นได้หลายวิธีการด้วยกัน

* รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำหลักสูตรปริญญาเอกสาขาวิชาสังคมวิทยา และหลักสูตรปริญญาเอกสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมากกว่าอะไรคือประชาธิปไตยที่แท้จริง จากข้อถกเถียงในทางวิชาการและในบรรดาผู้นำทางการเมือง ตลอดจนประชาชนตามกลุ่มอาชีพต่างๆ ในท้ายที่สุดได้นำไปสู่ความขัดแย้งสร้างความแตกแยก และเกิดความรุนแรงทางการเมืองอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ตามข้อเท็จจริงการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย เป็นการปกครองที่ไทยรับเอามาจากประเทศตะวันตก แม้ว่าการปกครองระบอบนี้จะเป็นที่นิยมกันทั่วไปในนานอารยประเทศ แต่การปกครองระบอบดังกล่าวก็ยังไม่สามารถประสานเข้ากันได้กับวิถีชีวิตคนไทยอย่างสนิทแนบแน่นนัก เราอาจกล่าวได้ว่าคนไทยโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือมีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เป็นเพราะมีเงื่อนไขสำคัญที่เกี่ยวข้องหลายประการ อันเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยแบบดั้งเดิม ที่ตกอยู่ภายใต้ระบบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์มายาวนาน ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยค่อนข้างไปทางอำนาจนิยมและประเพณีนิยม ซึ่งลักษณะพฤติกรรมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเช่นนี้ มีเนื้อหาสาระแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในโลกตะวันตก (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ก.)

ลักษณะของวัฒนธรรมอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นผลมาจากมรดกตกทอดของสังคมไทยมาเป็นเวลามากกว่า ๗๐๐ ปีที่ยากต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น คนไทยชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด เคารพเชื่อฟัง อ่อนน้อม และเกรงกลัวต่อผู้มีอำนาจทุกประเภท นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง ยึดติดอยู่กับระบบอุปถัมภ์และการพึ่งพา จัดลำดับฐานะของบุคคลตามชาติวุฒิ วิทยวุฒิ และการมีตำแหน่งอำนาจในสังคม เป็นต้น เมื่อมีการปฏิวัติยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็มีได้มีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมอำนาจนิยมแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการปฏิวัติที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเท่านั้น หรือเป็นเพียงการเปลี่ยนมืออำนาจการปกครองและอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินจากสถาบันพระมหากษัตริย์มาอยู่ในมือของข้าราชการ และนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาก็ยังไม่เคยมีการปลูกฝังระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม หรือวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน ให้ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใดเลย และทุกครั้งที่มีการรัฐประหารก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเลยแม้แต่เล็กน้อยเช่นเดียวกัน

ประมวล รุจนเสรี (๒๕๕๑) เห็นว่า คนไทยเวลาพูดถึงวัฒนธรรม ก็จะกล่าวแต่เฉพาะเรื่องเอกลักษณ์ความมีวัฒนธรรมทางศาสนา ความเชื่อ ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม นาฏศิลป์ ดนตรี จิตรกรรม และวัฒนธรรมประเพณีต่างๆเท่านั้น แต่ไม่เคยกล่าวถึงเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ผลตามมาก็คือทำให้ประชาธิปไตยไทยเกือบตลอดเวลาที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงแค่ “รูปแบบ” ที่อยู่ภายใต้วัฒนธรรมอำนาจนิยมอย่างต่อเนื่องยาวนาน แม้ในปัจจุบันวัฒนธรรมอำนาจนิยมก็ยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างแข็งแกร่ง และทรงอิทธิพลไม่เสื่อมคลาย ประมวล รุจนเสรี ยังเห็นว่าการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ คณะปฏิวัติยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ เลยในการปฏิวัติวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย แม้จะมีการร่างรัฐธรรมนูญ มีเลือกตั้ง มีคณะรัฐมนตรี มีสภาผู้แทนราษฎร มีศาลยุติธรรม และต่อมามีพรรคการเมืองเกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเพียง “รูปแบบ” ของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเท่านั้น แต่จิตวิญญาณของผู้คนยังมิได้เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง และยังไม่เคยมีรัฐบาลชุดใดได้พยายามปฏิวัติวัฒนธรรมทางการเมืองแม้แต่เพียงครั้งเดียว

ประมวล รุจนเสรี ได้เขียนให้เห็นว่า เมื่อประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมานานกว่า ๘๐ ปี ปรากฏว่าวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของเราก็คงมิได้มีการพัฒนาและมีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด สังคมไทยยังคงยึดมั่นอยู่กับระบบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม เขาเห็นว่านับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยยังไม่เคยมีนโยบายหรือโครงการขัดเกลาทางการเมืองที่เรียกว่า “Political Socialization” เพื่อให้ผู้คนมีทัศนคติ ระบบความคิดความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นเลย ไม่ว่าจะในระดับครอบครัว ชุมชน สถาบันการศึกษาในระดับต่างๆ รวมถึงสถาบันทางสังคมอื่นๆ

ประมวล รุจนเสรี ยังเห็นต่อไปอีกว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองเลย ได้สร้างความเสียหายให้กับสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน ประชาธิปไตยที่แท้จริงยังไม่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทย ขณะเดียวกันวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ยังไม่เคยเปลี่ยนแปลงหรือปฏิวัติให้ดีขึ้น ก็ก่อให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่เหมาะสม อึกมายมาย เขาจึงได้ตั้งถามที่สำคัญว่า ประเทศไทยถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะต้องมีการปฏิวัติวัฒนธรรมทางการเมืองกันเสียใหม่ และสังคมไทยเราถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะต้องทบทวนว่า จะต้องมีการปรับอุดมการณ์ ทัศนคติ ระบบความคิดความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐานทางการเมืองของเราเสียใหม่

นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ของไทย เช่น สุรชัย ศิริไกร (๒๕๕๐) วิเคราะห์ไว้ในทำนองเดียวกันว่า ประชาธิปไตยของไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมานั้นล้มเหลว เนื่องจากผู้นำการเมืองไทยเน้นการพัฒนาประชาธิปไตย โดยการพัฒนาระบบทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว คือการร่างรัฐธรรมนูญ การพัฒนาความเข้มแข็งพรรคการเมือง การกระจายอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง และการพัฒนาองค์กรอิสระขึ้นมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองต่างๆ แต่ละเลยการพัฒนาปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมือง อันเป็นแบบแผนความคิดความเชื่อ ทักษะค่านิยม และพฤติกรรมทางการเมืองของผู้คนในสังคม เราจึงอาจกล่าวได้ว่าการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยสนใจแต่เพียง “รูปแบบหรือโครงสร้าง” มากกว่าส่วนที่เป็น “เนื้อหาสาระ” อันได้แก่ ปรัชญาพื้นฐาน อุดมการณ์ และจิตวิญญาณของประชาธิปไตยที่แท้จริง

ขณะที่ชนชั้นกลางอันเป็นกลุ่มคนที่จะต้องมียบทบาทสำคัญทางการเมือง กลับกลัวการเมืองและเห็นว่าการเมืองจะนำอันตรายมาสู่ตนและครอบครัว ส่วนคนรุ่นใหม่โดยส่วนมากก็ต้องการหนีจากการเมืองให้ห่างไกลมากที่สุด แม้ในยามปกติคนไทยส่วนใหญ่ก็ไม่ค่อยชอบพูดเรื่องการเมือง และไม่กล้าอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่โปร่งใสในการบริหารราชการ ไม่กล้าแม้แต่จะตรวจสอบการกระทำใดๆ ของนักการเมืองและข้าราชการ รวมถึงคนไทยก็ไม่ค่อยรู้จักการรวมตัวกันเป็นกลุ่มประชาสังคมที่เข้มแข็ง เพื่อตรวจสอบการทำงานของบรรดานักการเมืองและข้าราชการในระบบราชการเองก็ผูกมัดตนเองไว้กับระบบอำนาจนิยม และการรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างเหนียวแน่นมาช้านาน โดยไม่เคยได้รับการพัฒนาหรือได้รับการปฏิรูปให้เข้าสู่มิติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วยการกระจายอำนาจ ปฏิรูประบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ปรับทัศนคติ และบรรทัดฐานทางสังคมของข้าราชการให้หลุดพ้นจากวงจรของการรวมศูนย์อำนาจ มาเป็นข้าราชการที่ให้การยอมรับในศักดิ์ศรีและอำนาจของประชาชน (ประมวล รุจนเสรี, ๒๕๕๑) เราจึงกล่าวได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบสากลยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยในสังคมไทย ยกเว้นแต่การอ้างถึงการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังมี การเลือกตั้งในทุกๆ ระดับมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งเกิดระบอบธนาธิปไตยและการทุจริตตามมามากขึ้นเท่านั้น (เสนีย์ คำสุข, ๒๕๕๗)

สุรพงษ์ ชัยนาม (๒๕๕๒) เห็นคล้อยตามในทำนองเดียวกันว่า ประชาธิปไตยของไทยเป็นเพียงแค่ “รูปแบบ” มากกว่าเนื้อหาสาระ การนำเข้ามาซึ่งแนวคิดใหม่ๆ เช่น เรื่องคุณธรรมจริยธรรมทางการเมือง หลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส การมีองค์กรอิสระ

ตามรัฐธรรมนูญเพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ก็เป็นเพียงการนำมาใช้เฉพาะรูปแบบ แต่ไม่ได้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังในการช่วยสร้างให้ประชาธิปไตยสมบูรณ์ขึ้นมาได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า เรามีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยบ้างเหมือนกัน แต่เนื้อหาที่ไม่เป็นประชาธิปไตยกลับมีมากกว่า เช่น ในสมัยหนึ่งที่มีการแทรกแซงองค์กรอิสระ การแทรกแซงศาล การขัดรัฐธรรมนูญ การละเมิดกฎหมาย การทำลายหลักธรรมาภิบาล การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการทำลายกลไกตรวจสอบถ่วงดุล เป็นต้น สิ่งเหล่านี้คือลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตยที่ดำรงอยู่ในระบอบประชาธิปไตย และสุรพงษ์ ชัยนาม ยังชี้ให้เห็นว่า หลายประเทศในยุโรปต้องใช้เวลาพัฒนาประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องมาหลายร้อยปี อย่างไรก็ตาม เขาก็ดี เขาเห็นว่าประชาธิปไตยของไทยก็ต้องมีการพัฒนาตามแบบของไทย โดยต้องยึดโยงกับประเพณี ค่านิยม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของชาติเรา อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยของสังคมไทยเราเอง

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๕๗) ได้เขียนไว้ว่า ตลอดเวลากว่า ๘๒ ปีที่ผ่านมา สังคมไทยเราสนใจประชาธิปไตยเฉพาะในเรื่องกลไกทางการเมืองคือ กลไกการเข้าสู่อำนาจรัฐเท่านั้น แต่ไม่สนใจการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง ท่านเห็นว่าการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่มีคุณภาพต้องมาจากการสร้างพลเมืองให้มีความเข้มแข็ง และพลเมืองที่เข้มแข็งคือปัจจัยชี้ขาดอนาคตของประเทศ

ความเห็นของนักคิดและนักวิชาการไทยที่กล่าวมา คล้ายกับแนวคิดของ Stephen Macedo (๒๐๐๒) ที่เห็นว่า การสร้างระบอบประชาธิปไตยให้แข็งแรง ไม่ควรหมายถึงเพียงแค่การสร้างระบบสถาบันขึ้นมาชุดหนึ่ง หรือการสร้างระบบนิติรัฐและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพขึ้นมาเท่านั้น หากแต่ต้องบ่มเพาะวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้ฝังรากลึกกลงในตัวของพลเมืองแต่ละคนด้วย โดยผ่านเครือข่ายของกลุ่ม องค์กร สมาคม และสถาบันทางสังคมต่างๆ เพราะฉะนั้นประเทศที่มีการบ่มเพาะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองน้อย เนื่องจากมีการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยอย่างรวดเร็ว ย่อมมีปัญหาในการรักษาระบอบประชาธิปไตยไว้ได้เป็นอย่างมาก ในขณะที่ประเทศยุโรปตะวันตกมีโอกาสบ่มเพาะ “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” (Civic Culture) ได้นานกว่าก่อนมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เช่น กรณีของอังกฤษ ก็ไม่จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะประชาชนมีจารีตประเพณีประชาธิปไตยที่ฝังรากลึกอยู่ภายในจิตใจอยู่แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าประสบการณ์เช่นนี้มีความสำคัญมาก และน่าที่จะมีการนำแนวคิดนี้มาพิจารณาทบทวนต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยเสียใหม่ เพื่อมิให้จมปลักอยู่กับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เหมือนดังเช่นที่ผ่านมา

จากความคิดเห็นของนักคิด นักวิชาการ และนักปฏิบัติคนสำคัญดังที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่าเราต้องมีการปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมืองเสียใหม่ เพื่อให้การพัฒนาประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้จริงในสังคมไทย เมื่อจำเป็นต้องมีการปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมืองกันใหม่ คำถามคือว่า เราจะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่หรือวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างไร นี่คือนโยบายหลักในบทความนี้ โดยผู้เขียนจะได้นำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ที่เป็นทางเลือกอีกแนวทางหนึ่งตามกรอบแนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งถือว่าการพัฒนาประชาธิปไตยจาก “ฐานราก” เพียงแต่แนวความคิดเช่นนี้ยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก และยังไม่ถูกนำมาใช้ในการปฏิรูปการเมืองไทยอย่างจริงจัง ผลที่ตามมาคือการพัฒนาประชาธิปไตยไทยจึงล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด และยังเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยที่พายเรือวนอยู่ในอ่าง ในบทความนี้ผู้เขียนจะเริ่มต้นด้วยการชี้ให้เห็นจุดอ่อนของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ตามด้วยการศึกษาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ในตอนท้ายจะได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นทางออกของการพัฒนาประชาธิปไตยแบบใหม่ ดังจะได้นำเสนอให้เห็นในลำดับต่อไป

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่อ่อนด้อยและไม่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย

คนไทยจำนวนมากยังคงมีแนวความคิด ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมหลายอย่างในทางการเมือง ซึ่งเรียกรวมกันว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองไทย” ที่อ่อนด้อยและไม่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริง มีดังต่อไปนี้

๑. **ความรักอิสระ** กล่าวคือคนไทยชอบทำอะไรอย่างอิสระตามลำพังตนเอง ไม่อยากให้ใครคนอื่นมายุ่งเกี่ยวกับตนเองมากนัก ชอบผูกพันอยู่แต่เฉพาะกลุ่มเดิมๆ ของตน ไม่ชอบถูกบังคับหรือตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อื่น ลักษณะเช่นนี้จึงมีผลทำให้คนไทยขาดระเบียบวินัย และขาดกฎเกณฑ์ในการดำเนินชีวิต ดังจะเห็นได้ว่าการบังคับด้วยกฎเกณฑ์ให้คนอยู่ในระเบียบวินัยจะได้ผลก็เฉพาะหน้า แต่หากกลับหลังคนก็จะละเมิดกัน การละเลยหรือการฝ่าฝืนกฎหมายจึงมีอยู่ทั่วไปเพราะการรักอิสระของคนไทย แต่ในสังคมที่ผู้คนขาดวินัย ไม่เคารพกฎกติกาของสังคมยากที่จะสร้างสังคมประชาธิปไตยที่พึงปรารถนาได้ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๖)

๒. **ยึดถือความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่** คนไทยเป็นคนที่ยึดถือความคิดเห็นของตัวเองเป็นใหญ่ ไม่ค่อยยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ใด ทำให้เป็นคนที่มีจิตใจค่อนข้างคับแคบ

๓. ชอบใช้ชีวิตอย่างมีความสุข สนุกสนานรื่นเริง คนไทยส่วนใหญ่จะตอบสนองต่องานหรือกิจกรรมที่สนุกสนานได้ง่ายกว่างานที่ต้องใช้ความคิดเอาจริงเอาจัง และการใช้เหตุผล ตามค่านิยมดั้งเดิมของคนไทยถือว่าความสนุกสนานเป็นกำไรชีวิต ขณะที่การทำงานถือว่าเป็นทุกข์ คนไทยบางส่วนยังยึดมั่นในคติที่ว่า “มีบุญเกิดมาสบาย นั่งอยู่บนกองเงินกองทอง” ทำให้คนไทยต่างแสวงหาความสุขความสบาย มักหลีกเลี่ยงความยากลำบาก (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๓๙) ค่านิยมการรักความสนุกสนานรื่นเริงเช่นนี้ส่งผลให้คนไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องส่วนรวม หรือไม่ค่อยทุกข์ร้อนกับปัญหาของประเทศชาติบ้านเมือง ประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้ยากในสังคมที่คนไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องส่วนรวมและปัญหาของประเทศชาติบ้านเมือง

๔. ไม่ชอบการรวมกลุ่ม จากความรักในอิสระมีผลทำให้คนไทยไม่ชอบการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม องค์กร เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม ดังนั้น การรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหของส่วนรวมจึงเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก และยังส่งผลต่อความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมของคนไทยที่มีน้อยตามไปด้วย

๕. ไม่ค่อยให้ความสนใจปัญหาของบ้านเมืองหรือปัญหาของสังคมส่วนรวม ในประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประชาธิปไตย คนไทยโดยส่วนใหญ่ถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง เป็นเรื่องของผู้นำ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือชนชั้นปกครองเท่านั้น เกินกำลังที่ตนเอง ครอบครั้ว และพวกพ้องจะเข้าไปยุ่งเกี่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ยากไร้หรือมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี มีการศึกษาน้อย มักจะไม่ให้ความสนใจต่อกิจการบ้านเมืองหรือกิจกรรมของสังคมส่วนรวม หากจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของบ้านเมืองหรือเรื่องของส่วนรวม ก็มักจะทำตามที่ผู้นำหรือผู้มีอำนาจสั่งการมา แนวความคิดเช่นนี้มีการยึดถือและปฏิบัติกันมาจนตกตะกอน กลายเป็นนิสัยความเคยชินหรือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ผลตามมาก็คือทำให้คนไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความคิดอ่านทางการเมืองค่อนข้างคับแคบ

สาเหตุที่คนไทยส่วนใหญ่เชื่อฟังและปฏิบัติตามการชี้นำของบรรดาผู้นำ เราสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเพราะในสังคมไทยดั้งเดิมได้แบ่งคนในสังคมออกเป็นสองชนชั้นเท่านั้นคือ ชนชั้นปกครองกับชนชั้นใต้การปกครอง ชนชั้นปกครองจะเป็นผู้นำทางสังคมแล้วจะใช้อำนาจกับผู้อยู่ภายใต้การปกครองทั้งแบบพระเดชและพระคุณ การใช้อำนาจแบบพระเดช ก็คือการใช้กำลังบังคับ (Forces) หรือใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ส่วนการใช้อำนาจแบบพระคุณ คือการใช้อำนาจด้วยความเมตตาปราณี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ แต่ผลสุดท้าย

ของการใช้อำนาจทั้งสองประเภท ก็เพื่อต้องการควบคุมผู้อยู่ภายใต้การปกครองให้อยู่ภายใต้ อำนาจของตน จนในที่สุดผู้อยู่ภายใต้การปกครองเกิดความเกรงกลัว หรือมีความเกรงใจ มีการยอมรับ ยกย่อง ไม่กล้าขัดขืน ไม่กล้าโต้เถียง หรือแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดและไม่เป็นอันตรายกับตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็เกิดวัฒนธรรม “บุญคุณ” และ “การตอบแทน” ต่อผู้มีอำนาจที่มีบุญคุณเหนือตนเอง ถ้าจะวิเคราะห์กัน ให้ถึงที่สุด ถึงสาเหตุที่คนไทยส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอำนาจนิยม ดังกล่าวแล้ว สาเหตุก็เพราะความยากจน ไร้โอกาสทางการศึกษา และความไม่เท่าเทียมกัน ในโอกาสทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงสิทธิและเสรีภาพของคนในชาติอีกด้วย (ประมวล รุจนเสรี, ๒๕๕๑)

การศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย

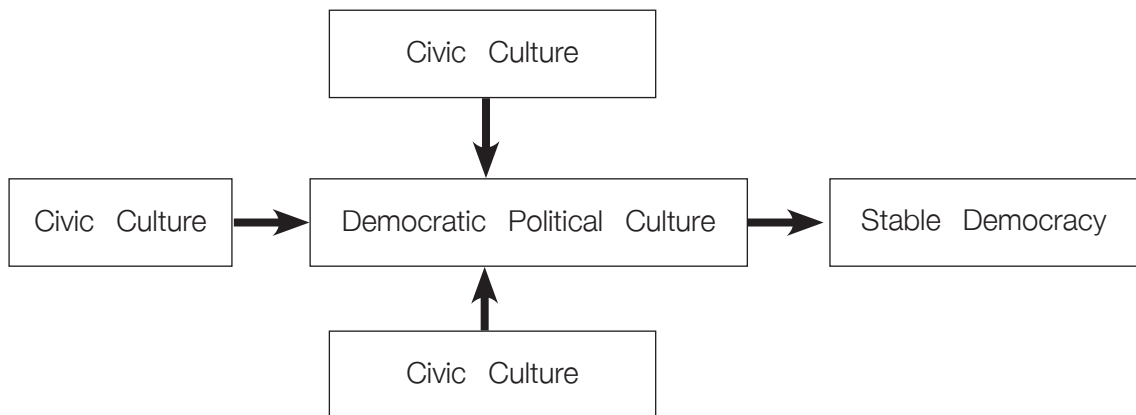
ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาเรื่องประชาธิปไตยในสังคมไทย เรามักมองประชาธิปไตย เพียงแค่ระบบของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องการเข้าสู่อำนาจรัฐ การมีพรรคการเมือง และการกำหนดข้อตกลงของบรรดาชนชั้นนำที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งก็คือ “การมีรัฐธรรมนูญ” เมื่อเป็นเช่นนี้การสร้างประชาธิปไตยของไทยจึงมีความหมาย เพียงแค่การดำเนินการเพื่อให้กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นมา จึงทำให้เราละเลยต่อคำถามหลัก เช่น จะสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ได้อย่างไร หรือจะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้อย่างไร หรือ จะสร้างความเป็นพลเมือง (Citizenship) ให้เกิดขึ้นกับผู้คนในสังคมไทยเราได้อย่างไร หรือ จะสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมได้อย่างไร เป็นต้น จากคำถามเหล่านี้เราจึงต้อง ให้ความสำคัญกับการศึกษาประชาธิปไตยไทยเสียใหม่ โดยยึดเอากรอบความคิดเรื่องดังที่ กล่าวมาเป็นประเด็นหลักหรือเป็นศูนย์กลางของการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ วัฒนธรรมทางการเมืองอยู่ด้วย และน่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่าสำหรับการพัฒนา ประชาธิปไตยไทยควบคู่กันไปกับการศึกษาเพื่อหารูปแบบเหมาะสมที่เป็นไปได้กับสังคมไทย ในปัจจุบัน (อภิญาญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, ๒๕๔๗) เพื่อให้ การพัฒนาประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้จริงแม้ว่าจะต้องใช้เวลายาวนานก็ตาม

ทว่าการปฏิรูปการเมืองในสังคมไทยที่ผ่านมา เรามักมองข้าม “มิติวัฒนธรรมทางการเมือง” อยู่เสมอ กล่าวคือไม่เคยมีการปฏิรูประบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยที่ไม่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งพึงรากลึกมายาวนานดังได้กล่าวมาแล้ว ผลคือการปฏิรูปการเมืองไทยจึงล้มเหลว

มาโดยตลอด และได้มาเพียงแค่วัฒนธรรมอนุญัตถ์ฉบับใหม่เท่านั้น (ไทยรัฐ, บทบรรณาธิการ, ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๗) ดังนั้น ในสังคมไทยเราจึงไม่อาจที่จะหวังให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งและทำงานได้ดี โดยอาศัยการมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีการเลือกตั้ง หรือการมุ่งเน้นพัฒนาระบบ โครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภาที่เป็นทางการ แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากตามแนวคิดทางสังคมวิทยาการเมืองเห็นว่า ระบบการเมืองและระบบสังคมนั้น แท้จริงแล้วมิได้เป็นเพียงผลผลิตจากลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือคำสั่งของผู้ปกครอง หรือการจัดวางระบบโครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผลผลิตของสิ่งที่อยู่ลึกลงไปมากกว่า นั่นคือวัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อ ความรู้สึกนึกคิด และพฤติกรรมของผู้คนในสังคมนั้น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองอีกด้วย ดังที่ Lucian Pye (๒๐๐๐) และ Gabriel A. Almond (๑๙๘๐) เรียกว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” (Political Culture) นั่นเอง

จากการศึกษาวิจัยของผู้เขียนพบว่า มีอุปสรรคนานับการตลอดช่วงเวลาของความพยายามที่สถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในสังคมไทย เราอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญมากที่สุดประการหนึ่งคือ ผลสืบเนื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเองที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่เป็นรากฐานของความคิดประชาธิปไตย ลักษณะความไม่สอดคล้องกันดังกล่าว ทำให้รากฐานของประชาธิปไตยในสังคมไทยไม่แข็งแกร่งหนักแน่นพอ (กนก วงษ์ตระหง่าน, ๒๕๓๒) และมีส่วนสำคัญที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยประสบปัญหาและอุปสรรคตลอดมา การศึกษาของผู้เขียนได้พบตัวบ่งชี้ของการสร้างความ เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญคือ การสร้าง “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” (Civic Culture) อันได้แก่ การสร้างสำนึกของการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีสำนึกแห่งการรักษากฎหมายและเคารพกฎกติกาของสังคมอย่างเคร่งครัด การมีจิตสาธารณะ การยึดหลักสันติวิธีและการประนีประนอม การรู้จักใช้สิทธิของตนเองและรู้จักเคารพสิทธิเสรีภาพผู้อื่น การมองโลกในแง่ดี การยึดมั่นในหลักศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม ทั้งหมดนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสร้างสังคมประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและมีคุณภาพได้ ส่วนวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ก็คือลักษณะที่อยู่ตรงกันข้ามกับวัฒนธรรมดังกล่าว อันได้แก่ การที่ผู้คนในสังคมไม่สนใจมีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดจิตสำนึกแห่งการรักษากฎหมายและการเคารพกฎกติกาของสังคมที่ดี การมีแนวความคิดเรื่องการมีจิตสาธารณะที่คับแคบ ขาดการยึดหลักสันติวิธีและการประนีประนอม ความเข้าใจเรื่องการรู้จักใช้สิทธิของตนเองและรู้จักเคารพสิทธิผู้อื่นยังมีน้อย และมีความบกพร่องในหลักศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรม เป็นต้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗.:

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ข.) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกันไป การศึกษาวิจัยของผู้เขียน ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดทางสังคมวิทยาการเมืองที่ว่า ระบอบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งจะดำรงอยู่ได้ จะต้องอาศัยการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าว เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองย่อมมีผลต่อโครงสร้างและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศนั้นๆ ดังนั้น หากจะมีการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองไปในแนวทางประชาธิปไตย ก็จะต้องมีการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยควบคู่กันไปด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการมีเสถียรภาพ และประสิทธิผลของการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยต้องอาศัยวัฒนธรรมแบบพลเมือง (Civic Culture) เป็นตัวค้ำจุน จึงจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและมั่นคงได้ (Kate Nash, 2010; ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๑; อุไรวรรณ ธนสถิตย์, <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/>) ดังแผนภาพที่ ๑



แผนภาพที่ ๑ : แสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมแบบพลเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ

ผลการศึกษานี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถ้าจะอาศัยเพียงการจัดวางโครงสร้างและรูปแบบสถาบันทางการเมืองการปกครองเท่านั้น การปกครองย่อมจะไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างแน่นอน เนื่องจากถ้าขาดองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Political Culture) หรือการสร้างวัฒนธรรมแบบพลเมือง (Civic Culture) ซึ่งรวมถึงประชาธิปไตยที่คนในชาติจะต้อง

ประเพณีปฏิบัติให้เป็นนิสัยในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะอยู่ในบ้าน ในชุมชน อยู่ในสถานศึกษา อยู่ในหน่วยงานหรืออยู่ในกลุ่มเพื่อน ก็จะต้องยึดหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยเท่านั้น ในการปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ประชาธิปไตยจึงจะเกิดขึ้นในบ้านในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาประชาธิปไตยตามกรอบแนวคิดทางสังคมวิทยาการเมือง หรือการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนี้ ยังเป็นการแก้ไขข้อกล่าวหาสำคัญที่ว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยมักสนใจใน “รูปแบบหรือเปลือกนอก” มากกว่า “เนื้อหาสาระ” หรือจิตวิญญาณของประชาธิปไตยที่แท้จริง หรือประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยเฉพาะรูปแบบทางการเมืองการปกครอง เป็นเพียงพิธีกรรม หรือเป็นตัวหนังสือแต่ไม่มีผลใช้บังคับจริง อันสอดคล้องกับลักษณะของวัฒนธรรมไทยที่สนใจในเรื่องของ “รูปแบบ” มากกว่าเนื้อหาสาระ และสนใจในวิธีการมากกว่าจุดหมายปลายทาง จึงทำให้เกิดลัทธิแก่ระเบียบพิธีการขึ้นมา ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่สะท้อนออกมาให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงวัฒนธรรมเหล่านี้ ได้แก่ สิ่งต่อไปนี้ เช่น การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยจะสนใจในเรื่องวิธีการปกครอง ซึ่งก็คือ “การเลือกตั้ง” จนในที่สุดทำให้คนไทยจำนวนมากหลงเชื่อว่า การเลือกตั้งคือการแสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงอย่างเดียว หรือรัฐบาลที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง คือสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ และมีความชอบธรรมในทุกความหมาย อันเป็นความเข้าใจที่ยังคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องอยู่อย่างมาก (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, ๒๕๕๒)

ตามความเป็นจริงนอกจากเรื่องการเลือกตั้งแล้ว ประชาธิปไตยยังมีองค์ประกอบสำคัญอื่นๆ อีกคือ หลักสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน หลักนิติธรรม หลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกัน และหลักคุณธรรมจริยธรรม การเลือกตั้งเป็นเพียงก้าวแรกในการเข้าสู่อำนาจรัฐเท่านั้น ในหลายประเทศสาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยล้มเหลวเพราะมุ่งเน้นเฉพาะ “การเลือกตั้ง” แต่ไม่คำนึงถึงองค์ประกอบอื่นๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว และแม้ว่าการเลือกตั้งจะเป็นกลไกสำคัญของประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ประเทศที่มีผู้นำมาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีการปกครองแบบประชาธิปไตยเสมอไป เนื่องจากประชาธิปไตยสามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองโดยกลุ่มคนที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ และประชาธิปไตยยังสามารถถูกใช้เป็นเส้นทางเข้าสู่อำนาจโดยผ่านการเลือกตั้ง รวมทั้งใช้เผด็จการของเสียงข้างมากเป็นเครื่องมือตอบสนองเป้าประสงค์ที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ เช่นเดียวกัน (สุรพงษ์ ชัยนาม, www.manager.co.th/Daily/ViewNew.aspx?) ความสนใจในสิ่งที่เป็นรูปแบบมากกว่าที่จะสนใจในสิ่งที่เป็นเนื้อหาสาระ ปรัชญาพื้นฐาน และอุดมการณ์ หรือวัตถุประสงค์ของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ที่จะต้องมุ่งกระทำ

สิ่งต่างๆ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และเพื่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่นั้น ยังเห็นได้จากเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาโต้เถียงกันในปัจจุบัน คือเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งซึ่งชาวบ้านไม่ได้ประโยชน์โดยตรงอะไรเลย

ปราโมทย์ นาครทรรพ (<http://www.manager.co.th/daily/viewnews.aspx?newsid=9570000002147>) ได้เขียนเตือนด้วยความหวังใญ่ว่า “คนไทยอย่าฆ่ากันตายเพราะรัฐธรรมนูญอีกเลย” และเห็นว่ารัฐธรรมนูญสำคัญอะไรนักหนาจึงถึงกับฆ่าฟันกันตายเพราะรัฐธรรมนูญ ปราโมทย์ นาครทรรพ ได้ชี้ให้เห็นว่า คนไทยหลงเชื่อกันผิดๆ ว่ารัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากไม่มีรัฐธรรมนูญแล้วจะปกครองประเทศไม่ได้ ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้เขาเห็นว่าโลกมีระบบจักรวรรดิ มีอารยธรรม มีระบอบการปกครองของแต่ละประเทศมาก่อน แต่โลกเพิ่งมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เป็นทางการคือรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ประกาศใช้เมื่อประมาณ ๒๒๘ ปีที่แล้วมานี้เอง และโดยข้อเท็จจริงแล้วรัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมได้ เช่น ระบบอุปถัมภ์ การซื้อสิทธิขายเสียง การทุจริตคอร์รัปชัน ความมีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมของผู้คนในชาติ ฯลฯ แต่ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการให้การศึกษา และการปลูกฝังวัฒนธรรมของการเป็นพลเมืองที่ดีต่างหาก

เมื่อระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีความผูกพันกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมากเช่นนี้แล้ว แต่จากการพิจารณาถึงวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนไทย ประกอบกับการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทยพบว่า การที่วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองสมัยใหม่แบบประชาธิปไตย ก็เพราะกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองขององค์กรภาครัฐ ระบบการศึกษา และสถาบันทางสังคมต่างๆ ยังมีส่วนปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมที่ไม่ถูกต้องให้แก่คนไทยอยู่ค่อนข้างมาก ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบการเมืองในอุดมคติที่เราต้องการสถาปนาขึ้นมาอย่างเป็นทางการ นั่นคือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ประการหนึ่ง เนื่องจาก **“หลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบเดิม”** ยังคงมีอิทธิพลต่อการประพฤติปฏิบัติของคนไทยในปัจจุบันอยู่ค่อนข้างมาก จึงทำให้ระบบการเมืองไทยมีลักษณะของการผสมผสานกันระหว่างการรับเอารูปแบบของสถาบันทางการเมืองการปกครองของสังคมตะวันตกมาใช้กับการยึดมั่นในค่านิยมจารีตประเพณีการปกครองแบบเดิมซึ่งมีอยู่ก่อนหน้าแล้วนานแสนนาน จึงปรากฏว่ามีเฉพาะรูปแบบของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น รัฐธรรมนูญ การมีรัฐสภา และ

การเลือกตั้งเท่านั้น ที่มีส่วนคล้ายคลึงกับสถาบันทางการเมืองในสังคมตะวันตก ส่วนวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยที่เป็นจริง ยังมีความแตกต่างไปจากรูปแบบที่เป็นทางการดังกล่าวอยู่เป็นอย่างมาก (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๓)

ทินพันธุ์ นาคะตะ (๒๕๔๖) วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า ตลอดประวัติศาสตร์อันยาวนานของไทย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมของเรามีการสืบทอดต่อเนื่อง โดยไม่มีการหยุดชะงัก และยังไม่เคยปรากฏว่ามีการยกเลิกรูปแบบวัฒนธรรมอันประกอบด้วยระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และแบบแผนพฤติกรรมดั้งเดิม ที่ไม่เหมาะสมกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยกันอย่างขนานใหญ่ อันแตกต่างจากในหลายประเทศที่ได้มีการยกเลิกวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าหลายอย่าง รวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเองก็ยังไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากแรงบังคับหรือแรงผลักดันที่มาจากภายนอก นอกจากนี้แล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยยังมีความมั่นคงและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันพอสมควร ทำให้ระบบความคิด ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งได้รับมาจากกระบวนการกล่อมเกลามาทางสังคมแบบเดิม จึงยังคงมีอิทธิพลและมีความสอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันพอสมควร ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงทำให้เกิดการขัดแย้งกันกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ คือแบบประชาธิปไตยที่ประเทศไทยเราต้องการสถาปนาขึ้นมา จึงอาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยทั้งของชนชั้นปกครองและมวลชนยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับมาตรฐานใหม่ๆที่จำเป็นของระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใดเลย มุมมองของทินพันธุ์ นาคะตะ เช่นนี้ น่าที่จะนำมาทบทวนและพิจารณากันใหม่ในการปฏิรูปการเมืองไทยครั้งนี้ เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองไทยถูกต้องและตรงจุดมากที่สุด

ประมวล รุจนเสรี (๒๕๕๑) ได้กล่าวไว้อย่างน่ารับฟังเช่นเดียวกันว่า ประเทศไทยมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ฝังามในทางศาสนา ความเชื่อ ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม จิตรกรรม นาฏศิลป์ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ฝังามและทรงคุณค่าจนเป็นที่ยกย่องจากนานาชาติประเทศ แต่ในเรื่องการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจยังมีจุดอ่อนด้อยและไม่เหมาะสมเป็นอย่างมาก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่วัฒนธรรมทางการเมืองไทยยังไม่เคยมีการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองที่มีบริบทเปลี่ยนไป จึงทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการเมืองการปกครองของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมและวัฒนธรรมที่ประชาชนคอยพึ่งพาผู้มีอำนาจ และเป็นเหตุให้เกิด

ความยุ่งยากเกิดความขัดแย้ง จนถึงกับเกิดการแย่งชิงอำนาจกันเองในหมู่คนไทยบางกลุ่ม บางพวก และมีการปิดกั้นคนไทยโดยทั่วไปไม่ให้เข้ามาช่วยปกครองดูแลบ้านเมืองของเราเอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปฏิวัติหรือเปลี่ยนแปลงระบบความคิด ทักษะคติ บรรทัดฐาน และการปฏิบัติการทางการเมืองการปกครองกันเสียใหม่ให้อยู่ในครรลองของสังคมประชาธิปไตย ต้องทำให้เกิดการปฏิบัติของคนส่วนใหญ่ที่จะทำให้ค่านิยมเหล่านี้เกิดขึ้นเป็นจริงได้ เพื่อไม่ให้เกิดเหตุร้ายซ้ำขึ้นอีก

เราอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยยังไม่สอดคล้องกับบทบาทของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนจะต้องมีความตื่นตัวในทางการเมืองสนใจร่วมมือกันในการรวมกลุ่มกันเป็นชมรม สมาคม เครือข่าย หรือการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น และเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองอย่างมีจิตสำนึก ไม่ใช่มาจากการถูกปลุกกระดมด้วยวิธีการต่างๆ ของผู้มีอำนาจทางการเมืองและบรรดาแกนนำ จากลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยดังกล่าวมา ผู้เขียนจึงเห็นว่า *ความอ่อนแอของระบอบประชาธิปไตยไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเอง และยังทำให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนอีกว่า อุปสรรคสำคัญมากประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยของไทยไม่สามารถพัฒนาไปได้ คือเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยนั่นเอง (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ก.)* ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงต้องปฏิรูปให้ถูกที่ นั่นคือต้องปฏิรูปการศึกษาเรียนรู้เพื่อสร้างคนให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยด้วยการปลูกฝัง ทักษะคติ ค่านิยม และพฤติกรรมของผู้คนในชาติให้เป็นประชาธิปไตย ไม่ใช่เพียงแค่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วนำไปสู่การเลือกตั้งที่ล้มเหลวซ้ำซากจนกลายเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมือง

ผู้เขียนยังมีความเห็นอีกว่า *ปัญหาการเมืองไทยจึงไม่ใช่อยู่ที่ “รัฐธรรมนูญ” แต่ปัญหาอยู่ที่วัฒนธรรมทางการเมืองทั้งของชนชั้นนำ และประชาชนที่ยังไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตย และเป็นตัวการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลังการได้บุคลากรทางการเมืองที่ไม่มีคุณภาพ ขาดจริยธรรม ขาดความซื่อสัตย์สุจริต และขาดอุดมการณ์หรือจุดยืนที่ต้องการทำประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติและสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง อันเกิดจากค่านิยมใหม่ของการแข่งขันทางธุรกิจที่ต้องการแสวงหาอำนาจเพื่อสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับตนเอง ประกอบกับกิเลสของความอยากมี อยากได้ อยากเป็นที่ถูกกระดุนโดยกระแสทุนนิยม ทำให้บุคลากรประเภทนี้ได้เข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองจำนวนมากขึ้นในช่วงหลัง ในที่สุดก็ลงท้ายด้วยพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน*

และการประพุดติมิชอบทุกรูปแบบ ทั้งหมดนี้คือตัวการในการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติ ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองไทยที่ผ่านมาจนกลายเป็นปัญหาวิกฤติเรื้อรังก็มีสาเหตุประการหนึ่งที่มาจากนักการเมืองที่ยึดเอาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องเป็นตัวตั้ง ไม่ได้ยึดเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติบ้านเมืองเป็นตัวตั้ง และเราก็ปฏิรูปเพียงแต่ตัวอักษรคือรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้มุ่งปฏิรูปพฤติกรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมทางการเมืองของผู้คนในชาติให้เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการปฏิรูปนักการเมืองให้มีอุดมการณ์ในการทำงานการเมืองเพื่อส่วนรวมและประเทศชาติที่แท้จริง

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาของผู้เขียนยืนยันว่า การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยยังขาดองค์ประกอบสำคัญซึ่งเป็นรากฐานของประชาธิปไตย คือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และจากข้อสรุปเช่นนี้ การที่จะทำให้สังคมไทยเป็นประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริงได้หรือไม่ นั้น หาใช่ขึ้นอยู่กับการมีระบอบการเมืองการปกครอง มีการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง และมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงเท่านั้นไม่ แต่ปัจจัยสำคัญที่สุดคือ การที่ประชาชนสามารถนำเอาหลักการหรือปรัชญาพื้นฐานของประชาธิปไตยที่แท้จริงมาใช้ในการดำรงชีวิตประจำวันจนกลายเป็นปกติวิสัย กลายเป็นวิถีชีวิตหรือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง

แนวทางการปฏิรูปประชาธิปไตยไทยด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย : เส้นทางใหม่ที่ดีกว่า

ตามกรอบแนวคิดสังคมวิทยาการเมืองเชื่อว่า การสร้าง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย” (Democratic Political Culture) หรือการสร้าง “วัฒนธรรมแบบพลเมือง (Civic Culture)” ให้เกิดขึ้นในสังคมใด ก็คือ “การสร้างประชาธิปไตยที่ฐานราก” นั่นเอง เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองคือรากฐานสำคัญของระบบการเมืองการปกครอง ดังคำเปรียบเปรยที่ว่า “ระบอบการเมืองจะเป็นเผด็จการไม่ได้ หากคนในชาติไม่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จการ” เจกเช่นเดียวกับ “ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากคนในชาติไม่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย” วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องที่สามารถปลูกฝังหรือพัฒนาให้เกิดขึ้นได้ ดังตัวอย่าง เช่น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองที่ได้มีความพยายามที่จะปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นภายในประเทศที่พ่ายแพ้สงคราม ประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบในการสร้างหรือปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเยอรมันตะวันตก และญี่ปุ่นแล้วในที่สุดทำให้ประเทศทั้งสองมีระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคง

มีเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๖)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศไทยเพื่อให้เป็นประชาธิปไตย จะอาศัยแต่เพียง **“ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ”** แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งคงไม่สำเร็จได้อย่างยั่งยืน หรือในการปฏิรูปการเมืองก็ไม่ควรมุ่งแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว เพราะรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่วิชาพิเศษที่สามารถรักษาสารพัดโรคได้ เนื่องจากที่ผ่านมาเมื่อพูดถึงการปฏิรูปการเมือง คนไทยมักนึกถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ หรือมิฉะนั้นก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ แบบยกเครื่องใหม่ และในที่สุดก็ประสบกับความล้มเหลว (ไทยรัฐ, บทบรรณาธิการ, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) เพราะเป็นการพายเรืออยู่ในอ่างและติดอยู่กับ **“กบดักทางการเมือง”** ที่ไม่มีทางออกจนยากที่จะดิ้นหลุดได้

ข้อพิศุจน์ที่ชัดเจนที่สุดคือ ประเทศไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๘) มีการเขียนรัฐธรรมนูญ กันมาแล้วถึง ๑๙ ฉบับ โดยเฉลี่ยแล้วในช่วงเวลาทั้งหมด ๘๐ กว่าปีมานี้ เรามีรัฐธรรมนูญ ๑ ฉบับต่อเวลาประมาณ ๔ ปีครึ่ง แต่การพัฒนาประชาธิปไตยก็ยังไม่สามารถเดินหน้า ไปได้มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดาประเทศอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ที่มีรัฐธรรมนูญเพียงแค่ฉบับเดียว แต่มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์หลายครั้ง ส่วนอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีจารีตประเพณีหรือวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ส่วนประเทศไทยรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด มักอยู่ได้ไม่นาน ทั้งนี้เพราะในบรรดาผู้นำทางการเมืองและประชาชนต่างไม่ได้นำเอา วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมาใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวัน

ในแผนพัฒนาการเมืองของคณะปฏิรูปการเมืองชุดแรก ที่เป็นผู้ให้กำเนิด รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้พูดถึงการปฏิรูปให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อต่อการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย แต่ก็ยังไม่มีแผนปฏิบัติการให้เกิดขึ้นเป็นจริงเป็นจัง อย่างเป็นรูปธรรม ผลคือการปฏิรูปการเมืองไทยจึงล้มเหลว เพราะถ้าจะปฏิรูปการเมืองจริง จะต้องปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง และยังจะต้องปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อสร้างคนให้เป็น พลเมืองที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยให้มากขึ้น และยังต้องปฏิรูประบบสื่อสารมวลชน เพื่อให้คนในสังคมได้มีโอกาสเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างมีคุณภาพ ในท้ายที่สุดจะต้องมีการปฏิรูปให้ถึงตัวคนด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ ประชาธิปไตยขึ้นมาใหม่ หรือในความหมายของการสร้าง **“วัฒนธรรมแบบพลเมือง” (Civic Culture) ควบคู่ไปกับการปฏิรูปกฎหมาย** ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้เวลาเป็นชั่วอายุคน

ด้วยการป่มเพาะหล่อหลอมผู้คนรุ่นใหม่ให้มีจิตสำนึกแบบพลเมืองที่มีคุณภาพ โดยผ่าน เครือข่ายกลุ่ม องค์กร และสถาบันทางสังคมต่าง ๆ

การที่จะทำให้สังคมไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือ มีวัฒนธรรมแบบพลเมืองได้นั้น จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการปลูกฝังอุดมการณ์ประชาธิปไตย หรือความเชื่อในคุณค่าของประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นใหม่ในสำนึกของคนไทยให้ได้ทุกระดับ เสียก่อน หากคนไทยมีแนวคิดหรืออุดมการณ์ประชาธิปไตยแล้ว ก็จะนำไปสู่การมีวิถีชีวิต แบบประชาธิปไตยที่แสดงออกในทางปฏิบัติ และจะเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการเมือง การปกครองแบบประชาธิปไตยในท้ายที่สุด “เพราะระบอบประชาธิปไตยต้องการ นักประชาธิปไตยเท่านั้นไม่ใช่ใครอื่น” อุดมการณ์หรือความเชื่อในคุณค่าของประชาธิปไตย คือที่มาของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรม ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจะเป็นเครื่องค้ำจุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพได้ในท้ายที่สุด

ถึงเวลาแล้วที่คนไทยจะต้องหันมาร่วมมือกันในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง แบบประชาธิปไตยหรือวัฒนธรรมแบบพลเมือง เพื่อให้ประชาธิปไตยกลายเป็นวิถีชีวิตและ วัฒนธรรมทางการเมืองที่พึงประสงค์ ที่ไม่ใช่เป็นเพียงแค่รูปแบบของการปกครองอีกต่อไป (ไทยรัฐ, บทบรรณาธิการ, ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง เช่นนี้ต้องเริ่มนับตั้งแต่ที่ครอบครัว ซึ่งเป็นหน่วยย่อยที่สุดของสังคม โดยต้องมีการปฏิรูป การเลี้ยงดูเด็ก กล่าวคือเปลี่ยนจากวิธีการเลี้ยงดูอบรมสั่งสอนแบบใช้อำนาจ ใช้คำสั่งการบังคับ มาเป็นการส่งเสริมให้เด็กได้รับความรัก ความเอาใจใส่แบบเสมอต้นเสมอปลาย พร้อมทั้ง ฝึกให้เด็กมีวินัยในตัวเอง รู้ว่าวินัยเป็นประโยชน์สำหรับพวกเขาและสมาชิกทุกคนในสังคม ปลูกฝังให้เด็กมีอุดมการณ์คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของสังคม และประเทศชาติเป็นที่ตั้ง มากกว่าการคิดถึงประโยชน์ส่วนตัว มีคุณธรรมจริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความ รับผิดชอบต่อตนเองและสังคม และมีเหตุผลในการดำเนินชีวิต ฝึกให้เขาคิดและตัดสินใจด้วย ตัวเองมากขึ้น

โดยเฉพาะการปฏิรูปในประเด็นเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมนั้น นับว่าเป็น ประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุดสำหรับสังคมไทย เนื่องจากวิกฤติที่แท้จริงที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง วิกฤติทางด้านการเมืองคือ วิกฤติทางด้านคุณธรรมและจริยธรรมของสังคม แล้วส่งผล ต่อวิกฤติทางการเมืองอีกทีหนึ่ง ในประเด็นนี้อธิบายได้ว่า แม้ว่าจะระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมของผู้คนในสังคมที่ส่งเสริมสนับสนุนประชาธิปไตยจะมีหลายประการ แต่ที่มีความสำคัญสูงสุดคือ ทศนคติ ความคิด ความเชื่อ และค่านิยมที่ว่าด้วยเรื่องศีลธรรม

คุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยทางการเมืองต้องการธรรมาภิบาล และตัวของธรรมาภิบาลเองนั้นก็ขึ้นอยู่กับหลักศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งมีใช้มีแต่เฉพาะนักการเมืองเท่านั้น แต่ต้องเป็นศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมอันเป็นจิตสำนึกของผู้คนในสังคมทุกภาคส่วนโดยส่วนใหญ่ด้วย สังคมใดที่มีความบกพร่องในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวแล้ว จะไม่มีหนทางที่จะไปถึงประชาธิปไตยทางการเมืองในระดับที่น่าพอใจได้เลย (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, ๒๕๕๒)

ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองที่แท้จริงจึงต้องมุ่งแก้ไขวิกฤติด้านคุณธรรมและจริยธรรมด้วย กล่าวคือต้องทำให้ผู้คนในบ้านเมืองยึดมั่นในหลักศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม แต่การปฏิรูปด้านคุณธรรมและจริยธรรมจะสำเร็จได้ ต้องอาศัยการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นให้ผู้คนรักการแสวงหา “ความรู้คู่กับคุณธรรมเพื่อส่วนรวม” ควบคู่พร้อมกันไปด้วย จึงสรุปได้ว่า **การปฏิรูปด้านคุณธรรมและจริยธรรมและการปฏิรูปการศึกษานั้นต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับขั้นตอนของการปฏิรูปการเมือง แล้วในที่สุดการปฏิรูปการเมืองเพื่อนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยที่พึงปรารถนาก็จะสามารถเกิดขึ้นได้**

สำหรับวัยผู้ใหญ่ ต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้คนสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ให้มากขึ้น เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย และระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปไม่ได้ดี หากขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่างๆ อย่างมีจิตสำนึก ดังนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวความคิดใหม่ให้ชาวบ้านและประชาชนโดยทั่วไปได้เข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องและในแนวทางสร้างสรรค์ว่า ควรจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง กล่าวคือ นอกจากการไปเลือกตั้งแล้ว ประชาชนยังมีภาระหน้าที่อย่างอื่นอีกในฐานะพลเมืองของสังคมประชาธิปไตยที่จะต้องกระทำ โดยเริ่มจากการให้ความสนใจติดตามข่าวสารบ้านเมือง มีการพูดคุยกันถึงปัญหาของบ้านเมือง หรือเรื่องราวที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อสังคม หรือชุมชน หรือท้องถิ่น กับผู้อื่นในทางสร้างสรรค์ หลังจากนั้นต้องให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกตัวแทนที่ดีเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศในระดับต่างๆ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ข.)

เหนือสิ่งอื่นใด คะแนนเสียงในการเลือกตั้งต้องเป็นคะแนนที่มีคุณภาพ และมีอิสระในการตัดสินใจเลือกที่แท้จริง ไม่ใช่การซื้อสิทธิขายเสียง ไม่เป็นเหยื่อการตลาดของกลุ่มทุนที่แอบแฝงมาในคราวประชาธิปไตย โดยใช้การเลือกตั้งเป็นฉากบังหน้าเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ แล้วใช้อำนาจรัฐฉ้อฉลแผ่นดิน (ไทยรัฐ, บทบรรณาธิการ, ๒๐ กันยายน ๒๕๕๗) รวมถึงทำลายหลักการอันดีงามของสังคม ขณะเดียวกันประชาชนยังมีหน้าที่

ในการช่วยกันตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล นักการเมือง และบรรดาข้าราชการ ทั้งในการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการในส่วนภูมิภาค และในระดับรัฐบาลกลาง พร้อมกับช่วยกันเสนอทางออกในเชิงนโยบายให้กับสังคมด้วย ฯลฯ เพราะถ้าปล่อยให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการทำอะไรโดยไม่มีการตรวจสอบและควบคุมแล้ว อาจทำให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการใช้อำนาจโดยมิชอบที่มีเจตนาส่อไปในทางทุจริต หรือมีการปฏิบัติงานตามอำเภอใจ อันอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรืออาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ง่าย ไม่ใช่ถือว่าเมื่อไปเลือกตั้งเสร็จแล้วก็หมดภาระหน้าที่ของตนเอง

โดยข้อเท็จจริงแล้ว ประชาชนไทยยังขาดจิตสำนึกในเรื่องความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารบ้านเมืองในระดับต่าง ๆ เพราะมีความคิดที่ไม่ว่าจะเลือกใครเข้าไปทำหน้าที่แล้ว ชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเหมือนเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงเกิดความคิดว่าจะเลือกใครก็ได้ขอให้ได้รับเงินเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว และค่านิยมเช่นนี้ได้รับการยอมรับกันมากขึ้น จนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือจะต้องมีเงินเข้ามาเกี่ยวข้องในการเลือกตั้งทุกระดับ ดังเช่นคำพูดที่ได้ยินกันอยู่เสมอในบางท้องถิ่นที่ว่า “เงินบ่มีหนีไปนา เงินบ่มากาบ่เป็น” หรือคำพูดจากการประชุมกลุ่มย่อยของกลุ่มผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งได้จากการลงไปเก็บข้อมูลในภาคสนามของผู้เขียนเองที่ระบุว่า “ในการเลือกตั้งแม้กระทั่งในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านก็ต้องใช้เงินเป็นล้าน” อันแสดงให้เห็นว่าเงินเข้ามามีบทบาทในการกำหนดตัวบุคคลที่เป็นตัวแทนอย่างมาก แทนที่จะเป็นเรื่องการมีความรู้ความสามารถ การมีอุดมการณ์เพื่อประเทศชาติ บ้านเมือง การมีคุณธรรมจริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต เป็นต้น และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ถูกต้องเช่นนี้ ย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การเกิด “ระบบธุรกิจการเมือง” ที่ถือว่าการเมืองคือการลงทุน และยังเป็นต้นตอของการทุจริตด้วยการถอนทุนคืนจากการจัดทำโครงการสาธารณะต่าง ๆ ของบรรดานักการเมืองทั้งหลาย

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการเมืองที่ถูกต้องคือ ต้องทำให้คนไทยทุกคนมีการปรับปรุงแก้ไขทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อพื้นฐาน และพฤติกรรมของตนเอง เพื่อให้หลุดพ้นออกจากความเชื่อและการยึดมั่นอยู่กับวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมดั่งที่เป็นอยู่ เพราะสภาพการณื่อดังกล่าวนี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้ต้องมีองค์กรและสถาบันต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้คนในสังคม อันได้แก่ ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางการศึกษาทุกระดับ สถาบันศาสนา องค์กรภาคประชาสังคม สื่อมวลชน สถานที่ทำงาน หน่วยงานของรัฐบาล ผู้นำชุมชน และผู้นำทางการเมืองที่เป็นแบบอย่างที่ดี ที่จะต้องเข้ามามีส่วนช่วยในการทำหน้าที่ปลูกฝัง

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วยการสร้าง **“จิตสำนึกแบบพลเมือง” (Civic Consciousness)** เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยไปได้ อันจะทำให้สังคมไทยมีประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์ถาวรมากขึ้น และหลุดพ้นจากวงจรแห่งความชั่วร้ายและความขัดแย้งทางการเมืองได้ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ข.)

มีผลงานการศึกษาวิจัยจำนวนมากพบว่า กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองของสถาบันทางสังคมต่างๆ มีอิทธิพลต่อการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดแบบหนึ่งให้เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคมได้ ดังนั้น หากเราต้องการให้การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยประสบความสำเร็จ สถาบันที่เป็นตัวแทนต่างๆ ในสังคม (Agents) จะต้องมีบทบาทสำคัญในการอบรมกล่อมเกล้าให้คนเรายึดมั่นในหลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว

ในสังคมประชาธิปไตย การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ในสังคมประชาธิปไตยยังหมายถึง การกำหนดค่านิยมใหม่ทางการเมืองเพื่อนำไปสู่ความเป็นสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ซึ่งต้องมีลักษณะและองค์ประกอบสำคัญดังนี้ (ประมวล รุจนเสรี, ๒๕๕๑)

๑. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ต้องทำให้เกิดการปฏิบัติการทางการเมืองร่วมกันด้วยความสมานฉันท์ และมีการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวทางสังคมและการเมืองให้มากขึ้น

๒. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่จะต้องทำให้เกิดค่านิยมที่มุ่งไปสู่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร แล้วจะทำให้เกิดแนวคิดหรือแนวทางปฏิบัติที่ทำให้ค่านิยมพื้นฐานได้ถูกนำไปปฏิบัติจริง หรือเกิดแผนงาน โครงการปฏิบัติการทางการเมืองที่สอดคล้องกับค่านิยมพื้นฐานเหล่านั้น

๓. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ต้องส่งเสริมให้เกิดการอภิปรายปัญหาสาธารณะอย่างต่อเนื่อง และกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงกันเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ยังต้องการพื้นที่สาธารณะ เพื่อการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ถกเถียงกัน อันจะนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น

ในท้ายที่สุดแล้ว การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเกิดการทำหน้าที่ของ **“การเป็นพลเมือง” (Citizenship)** ในกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ จนกลายเป็นค่านิยมของประชาชนหมู่มากในสังคม คุณสมบัติของพลเมืองที่เอื้อต่อหลักการประชาธิปไตย เช่น การมีระเบียบวินัยและการเคารพกติกาของสังคมที่ดี

การคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน การรู้จักใช้สิทธิของตนเองและรู้จักเคารพสิทธิผู้อื่น มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น มีความสนใจและกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง การกล้าออกมามีพาทิศ์ วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล ให้ความสนใจติดตามควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง มีจิตสำนึกในการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคมและชุมชน หรืออาจมีการรวมตัวกันคัดค้านโครงการที่ไม่มีเหตุผลพอ หรืออาจสร้างปัญหาส่งผลกระทบต่อทางเสียหายต่อชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆ เป็นต้น (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ก.)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประชาธิปไตยจะพัฒนาได้ประชาชนต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ โดยต้องมีความคิดความเชื่อในเบื้องต้นว่า **“กิจกรรมทางการเมืองการปกครองนั้น เป็นหน้าที่ของคนทุกคนที่ต้องเอาใจใส่ และมีความรับผิดชอบที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ จะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่”** จะเห็นได้ว่าถึงที่สุดแล้วการปฏิรูปการเมืองให้สำเร็จได้นั้น ต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาให้ประชาชนมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองเสียก่อน ทว่าจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองที่แท้จริงต้องสะท้อนออกมาในตัวคนดังต่อไปนี้ **ประการแรก** คือการมองสังคมอย่างที่ท่านเป็นเจ้าของ มีความรู้สึกห่วงหาพันพันกับปัญหาของสังคมและประเทศชาติที่เกิดขึ้นเหล่านั้น รวมถึงการมองเห็นปัญหาสังคมประเทศชาติที่เกิดขึ้นว่า เป็นปัญหาของตัวเองที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขด้วย **ประการที่สอง** เชื่อว่าตนเองมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ และต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา แก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัญหาสังคมและประเทศชาติที่เกิดขึ้นเหล่านั้นอย่างจริงจัง (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ๒๕๕๗ข.)

ด้วยคุณลักษณะนิสัยใจคอและวัฒนธรรมของคนไทยที่ชาติวินัย มีลักษณะสุขนิยม เป็นสังคมที่ผู้คนชอบเอาตัวรอด ไม่ค่อยให้ความสนใจกับปัญหาเรื่องของส่วนรวม และประเทศชาติบ้านเมือง ชอบพึ่งพาผู้มีอำนาจ นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ มีความเป็นอิสระนิยม ฯลฯ ลักษณะของวัฒนธรรมเช่นนี้นับว่าเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่เจริญก้าวหน้า ประวัติศาสตร์การเมืองไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนมาถึงปัจจุบัน เป็นประวัติศาสตร์ของการร่างรัฐธรรมนูญที่บ่อยครั้งมากที่สุด และหากในอนาคตเรายังไม่มียุทธศาสตร์ และมาตรการที่จะปฏิรูปหรือสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ดังที่กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าเราจะร่างรัฐธรรมนูญสักกี่ฉบับ เราก็คงจะประสบปัญหาดังเดิม เพราะรัฐธรรมนูญที่แท้จริงมิได้สลักไว้ในหัวใจเรา (วิชัย ตันศิริ, ๒๕๓๙)



เราต้องไม่ลืมว่า การปฏิรูปการเมืองไม่อาจเป็นจริงได้เพียงการออกกฎหมายใหม่ หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ถ้ารัฐธรรมนูญสามารถเสกเป้าให้เกิดประโยชน์ได้ ป่านนี้ไทยคงเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคงและแข็งแกร่งมานานแล้ว เพราะไทยเราเป็นประเทศที่มีการใช้รัฐธรรมนูญเปลืองมากที่สุดเป็นอันดับต้นของโลก แต่การสร้างทัศนคติ ความคิดความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ให้สอดคล้องกับคุณค่า ปรัชญาและหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่าการสร้าง **“วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย”** หรือ **“วัฒนธรรมแบบพลเมือง”** เป็นเรื่องที่ยากยิ่งกว่า เนื่องจากต้องมี ยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และที่สำคัญต้องใช้เวลาต่อเนื่องระยะยาว จึงจะเห็นผลได้ แต่ในที่สุดเราก็จะสามารถสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาได้ ดังที่นักปราชญ์ในโลกตะวันตกผู้มีชื่อเสียง เช่น Georges Budeau ได้เคยกล่าวไว้ว่า **“ในที่สุดความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่สถาบัน หากแต่อยู่ในตัวคน ระบอบประชาธิปไตยไม่มีจะมีก็แต่นักประชาธิปไตยเท่านั้น”**

บทสรุป

ในบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยไทยล้มเหลวมาโดยตลอด เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบสำคัญอันเป็นรากฐานของประชาธิปไตย คือการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย จากข้อสรุปเช่นนี้การที่จะทำให้สังคมไทยเป็นประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริงได้หรือไม่ั้น หากขึ้นอยู่กับกรณีระบอบการเมืองการปกครอง มีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง และมีการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงเท่านั้นไม่ แต่ปัจจัยสำคัญที่สุดคือ การที่ประชาชนสามารถนำเอาหลักการประชาธิปไตยมาใช้ ในการดำเนินชีวิตประจำวัน จนกลายเป็นวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมทางการเมืองนั่นเอง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจะเป็นเครื่องค้ำจุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพได้ในท้ายที่สุด

การพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยมีอุปสรรคนานับการตลอดช่วงเวลาของความพยายามที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในสังคมไทย ปัจจัยสำคัญมากที่สุดประการหนึ่งคือ ผลสืบเนื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเองที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย ลักษณะความไม่สอดคล้องดังกล่าวทำให้รากฐานของประชาธิปไตยในสังคมไทยไม่หนักแน่นแข็งแกร่งพอ จึงมีส่วนทำให้ระบอบประชาธิปไตยไทยประสบปัญหาอุปสรรคตลอดมา จึงสรุปได้ว่าถ้าวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยไม่เป็นประชาธิปไตยเสียแล้ว ประเทศไทยก็พัฒนาประชาธิปไตยไปได้อย่าง เหตุผลเนื่องจากระบอบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งจะดำรงอยู่ได้ จะต้องอาศัยการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อระบอบการปกครองดังกล่าว เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองย่อมมีผลต่อโครงสร้างและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศนั้นๆ

ดังนั้น หากจะมีการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองไปในแนวทางประชาธิปไตย ก็จะต้องมีการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยควบคู่กันไปด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการมีเสถียรภาพและประสิทธิผลของการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยต้องอาศัยวัฒนธรรมแบบพลเมืองเป็นตัวค้ำจุน จึงจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและมั่นคงได้ วัฒนธรรมแบบพลเมืองสำคัญที่สมควรจะได้รับการปลูกฝัง ได้แก่ การสร้างสำนึกของการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีจิตสำนึกแห่งการรักษากฎหมายและเคารพกฎกติกาของสังคมอย่างเคร่งครัด การมีจิตสาธารณะ การยึดหลักสันติวิธีและการประนีประนอม การรู้จักใช้สิทธิของตนเองและรู้จักเคารพสิทธิเสรีภาพผู้อื่น การมองโลกในแง่ดี และการยึดมั่นในหลักศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม ทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การสร้างสังคมประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและมีคุณภาพได้ในท้ายที่สุด

การปฏิรูปการเมืองจึงต้องปฏิรูปให้ถูกที่ ปัญหาการเมืองไทยรวมถึงความอ่อนแอของระบอบประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่ “รัฐธรรมนูญ” แต่ปัญหาเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมืองไทยทั้งของชนชั้นนำ และประชาชนทั่วไปที่ยังไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตย และเป็นตัวการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติ เราจึงต้องปฏิรูปให้ถึงตัวคนด้วยการปฏิรูประบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมของผู้คนให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เพราะระบอบประชาธิปไตยต้องการนักประชาธิปไตยเท่านั้น และยังต้องมีการปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อสร้างคนให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการและปรัชญาพื้นฐานของประชาธิปไตยให้มากขึ้น ต้องปฏิรูประบบสื่อสารมวลชน เพื่อให้ผู้คนในสังคมได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างมีคุณภาพ อันจะเป็นหนทางให้ประชาธิปไตยได้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพต่อไป

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. (๒๕๓๒). **วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย.**

เอกสารการสอนชุดวิชาวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๓๙). **สังคมทุรชน : ยุทธศาสตร์ความล่มสลายของสังคม.**

กรุงเทพฯ : บริษัท ชัคเชส มีเดีย จำกัด.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๔๓). **ประชาธิปไตย.** (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.

_____. (๒๕๔๖). **วัฒนธรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่.** กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.

ไทยรัฐ. (๒๕๕๗). “บทบรรณาธิการ.” ๒๐ สิงหาคม, หน้า ๓.

ไทยรัฐ. (๒๕๕๗). “บทบรรณาธิการ.” ๒๐ กันยายน, หน้า ๓.

ไทยรัฐ. (๒๕๕๘). “บทบรรณาธิการ.” ๑๒ กุมภาพันธ์, หน้า ๓.

ไทยรัฐ. (๒๕๕๘). “บทบรรณาธิการ.” ๒๖ กุมภาพันธ์, หน้า ๓.

ประมวล รุจนเสรี. (๒๕๕๑). **ปฏิวัติวัฒนธรรม.** กรุงเทพฯ : พรรคประชาชาติ.

ประเวศ วะสี. (๒๕๕๗). “พลังพลเมืองเข้มแข็งปัจจัยชี้ขาดอนาคตของประเทศ.”

รัฐสภาสาร. ๖๒: ๙ (กันยายน), หน้า ๗-๑๑.

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (๒๕๕๖). **สังคมวิทยาการเมือง.** (พิมพ์ครั้งที่ ๒). ขอนแก่น : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

_____. (๒๕๕๗ก.). “วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนกับการพัฒนาประชาธิปไตย.” **วารสารวิชาการโรงเรียนนายเรือ (ฉบับปฐมฤกษ์).** ๑: ๑, หน้า ๘๓-๙๑.

_____. (๒๕๕๗ข.). “การพัฒนาประชาธิปไตยกับการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย.” **รัฐสภาสาร.** ๖๒: ๗ (กรกฎาคม), หน้า ๙-๔๔.

พฤทธิสาด ชุมพล. (๒๕๓๘). “การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทยกับการจรรโลงประชาธิปไตย : ข้อคิดบางประการ.” **วารสารสังคมศาสตร์.** ๒๘: ๒, หน้า ๑๕-๓๐.

- วิชัย ตันศิริ. (๒๕๓๙). **วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป**. กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร จำกัด.
- วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. (๒๕๕๒). **ความรู้เรื่องเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : วศิระ.
- สุรชัย ศิริไกร. (๒๕๕๐). “การพัฒนาประชาธิปไตยโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม และจริยธรรมทางการเมือง.” **เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง**. ๘-๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ.
- สุรพงษ์ ชัยนาม. (๒๕๕๒). **การทูต-การเมืองไม่ใช่เรื่องส่วนตัว (๒)**. กรุงเทพฯ : ศยาม.
- เสนีย์ คำสุข. (๒๕๕๗). “ต้องล้มระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในสังคมไทย.” **รัฐสภาสาร**. ๖๒: ๔ (เมษายน), หน้า ๙-๓๙.
- อภิญา รตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. (๒๕๔๗). **คนไทยกับการเมือง : ปิติฤ วิปโยค**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Almond, Gabriel A. (1980). **Comparative Politics Today: A World View**. New York: Addison Wesley Longman.
- Macedo, Stephen. (2002). **Liberal Virtues: Citizenship and Community in Liberal Constitutionalism**. Oxford: Clarendon Press.
- Nash, Kate. (2010). **Contemporary Political Sociology: Globalization Politics and Power**. (Second Edition). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Pye, Lucian W. (2000). “Democracy and Its Enemies.” in James F. Holifield & Calvin Jillson. (eds). **Pathway to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions**. New York: Routledge.

เว็บไซต์

- ปราโมทย์ นาครทรรพ. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/daily/viewnews.aspx?newsid=9570000002147>.
- สุรพงษ์ ชัยนาม. สืบค้นจาก www.manager.co.th/Daily/ViewNew.aspx
- อุไรวรรณ ธนสถิตย์. สืบค้นจาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/> [๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖]



ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ: พิจารณาการในเชิงกระบวนการที่สัมพันธ์กับหลักการประชาธิปไตย (Process orientated approaches)

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล*

๑. บทนำ

ภายใต้แก่นกลางของอุดมการณ์ประชาธิปไตยคือ แนวคิดที่เห็นว่ามนุษย์ทุกคนอาจเข้าถึงความดีงามของความเป็นมนุษย์ได้เหมือนกันเท่ากันทุกคน นำมาสู่แนวคิดการปกครองโดยมนุษย์โดยกฎหมาย (Rule of law) ภายใต้ความเท่าเทียมกัน (Political equality) เป็นการปกครองตนเอง (Self-government) เพื่อกำหนดชะตาตนเอง (Self-determination) มาสู่การจัดสรรการใช้อำนาจของสถาบันการเมืองที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนมนุษย์ที่กลายเป็นพลเมืองในสังคมหรือรัฐ โดยมีจุดยึดโยงกับประชาชนอย่างแนบแน่น หากห่างไกลไปจากปวงชนย่อมขาดความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ภายใต้การจัดสรรการใช้อำนาจหรือที่เรียกว่าหลักการแบ่งแยก (Separation of power) อำนาจที่แต่ละฝ่ายอาจมีจุดยึดโยงกับปวงชนที่แตกต่างกัน และตามการออกแบบสถาบันการเมืองที่ตอบสนองต่อแต่ละสังคมที่แตกต่างกันตามพัฒนาการสังคมที่ต่างกัน อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งของสถาบันการเมืองในการใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนปวงชน หากสถาบันการเมืองไม่พยายามอยู่ในกรอบอำนาจที่ออกแบบไว้ เช่น สถาบันการเมืองต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไทยที่ขาดศีลธรรม

* ก.บ. (จุฬาฯ), น.บ., น.ม. (มหาชน-จุฬาฯ)

ทางการเมืองทุกสถาบันที่ใช้อำนาจอย่างขาด ๆ เกิน ๆ จนเกิดปัญหาอุบัติเหตุทางการเมืองปกครองประชาธิปไตยในไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ การอ้างผลประโยชน์ปวงชนหรือเจตนารมณ์ปวงชนไปสู่ชนวนปัญหาเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติอ้างหลักเสียงข้างมาก (Majority rule) เพื่อสิทธิปวงชน ฝ่ายตุลาการอ้างเพื่อสิทธิคนกลุ่มน้อย (Minority rights) ต่างอ้างหลักการสิทธิในประชาธิปไตย แต่ไม่ใช่วิธีแก้ปัญหามิทางประชาธิปไตยตามโครงสร้างที่ออกแบบไว้ การอ้างความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเพียงบางส่วนเพื่อประโยชน์ความชอบธรรมในการใช้อำนาจในเรื่องสิทธิในประชาธิปไตยของตนแล้วแต่ละฝ่ายมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในสิทธิอย่างไร

การตัดสินสิทธิในประชาธิปไตยจำเป็นจะต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตยหรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงทั้งในทางปรัชญาและความเป็นจริง ฝ่ายที่ยึดการตัดสินสิทธิในประชาธิปไตยว่าต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตยถูกเรียกว่า พวกกระบวนการนิยม (Proceduralism) ที่เห็นว่าจำเป็นต้องใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยตัดสินในการชี้ขาดผลเรื่องสิทธิ เพราะสิทธิเป็นเนื้อหาแยกจากกระบวนการมิได้^๑ ขณะที่อีกฝ่ายยึดที่เนื้อหาสิทธิโดยใช้กระบวนการทางตุลาการตัดสินความชอบธรรมของเนื้อหาสิทธิโดยอ้างเป็นเนื้อหาประชาธิปไตยทางกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องสนใจกระบวนการทางประชาธิปไตยที่เรียกว่า ฝ่ายที่ยึดผล (Outcomes theorists) เป็นหลัก ประเด็นถกเถียงกันถึงความชอบธรรมของการใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายทั้งในเชิงปรัชญาการเมือง การปกครอง รวมถึงกฎหมาย ความชอบธรรมของการใช้อำนาจ โดยเฉพาะในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาที่มีพื้นฐานระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่ทำให้ดูเหมือนอำนาจฝ่ายตุลาการดูเป็นอิสระมากในทางประชาธิปไตย แต่ในสหรัฐอเมริกาภายใต้ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด ทำให้ผู้แทนปวงชนจากกระบวนการประชาธิปไตยดูเหมือนมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยค่อนข้างมาก แม้ฝ่ายตุลาการจะมีการเลือกตั้งในบางส่วนก็ตาม ข้อโต้แย้งข้อถกเถียงในความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเกี่ยวกับสิทธิในประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะต่างเป็นสถาบันการเมืองที่ต้องใช้อำนาจแทนปวงชนให้สอดคล้องอุดมการณ์ประชาธิปไตย หากสังคมมนุษย์ยังศรัทธาในระบบประชาธิปไตยอยู่ ในขณะที่สังคมการเมืองไทยก็ยังพยายามครั้งแล้วครั้งเล่าในการสร้างสมดุลการใช้อำนาจแต่ละฝ่าย เพื่อพยุงอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่บอบบางเอาไว้

^๑ Jeremy Waldron. **Law and Disagreement**. (Cambridge: Oxford University Press, 1999), p. 304.

การพิจารณาสិทธิทางประชาธิปไตยผ่านกระบวนการประชาธิปไตยเพื่อให้เห็นความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของแต่ละฝ่าย อาจเป็นเครื่องเตือนใจการใช้อำนาจทางประชาธิปไตยแก่สังคมไทยในอนาคตได้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาข้อถกเถียงในสิทธิปัจเจกชนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่แต่ละฝ่ายในทางประชาธิปไตย ที่เรียกว่าสิทธิประชาธิปไตยที่มีกระบวนการทางประชาธิปไตยนำไปสู่ความชอบธรรมในการใช้อำนาจของสถาบันการเมือง โดยมุ่งไปที่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของการใช้อำนาจทางประชาธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญในข้อถกเถียงความชอบธรรมในสิทธิทางประชาธิปไตยจากกระบวนการประชาธิปไตยจากสิทธิในการกำหนดชะตาตนเองโดยการปกครองตนเองโดยมีส่วนร่วมในการสร้างกฎหมายสิทธิที่จะไม่เห็นด้วยทางประชาธิปไตย สิทธิจากนิติธรรมของกระบวนการทางประชาธิปไตยที่สร้างความชอบธรรมเชิงกระบวนการให้ฝ่ายนิติบัญญัติในการใช้อำนาจอธิปไตย

๒. ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ: สิทธิที่ได้มาจากกระบวนการทางประชาธิปไตย

ภายใต้ทฤษฎีประชาธิปไตยซึ่งเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีหลักการสำคัญเชื่อมโยงกัน โดยมีเป้าหมายที่ประชาชนเป็นผู้กำหนดชะตาตนเอง (Self-determination) อันเป็นการปกครองตนเองเป็นสำคัญ จนถือเป็นหลักการแห่งประชาธิปไตย (Principle of democratic) ประกอบด้วยหลักและกระบวนการคือ^๒ หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน (Popular sovereignty) ที่เป็นหัวใจของประชาธิปไตย มาสู่การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) โดยให้ความยินยอม (Consent) เป็นฉันทามติ (Consensus) ผ่านกระบวนการแก่ผู้แทนปวงชน (Representation) ดำเนินการแทนโดยมีเป้าหมายที่สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและประโยชน์สาธารณะ การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือเป็นการปกครองโดยประชาชน สร้างกฎหมายของประชาชนขึ้นเป็นหลักในการปกครองตนเองโดยยึดการปกครองโดยกฎหมาย เป็นการแสดงอำนาจในการปกครองตนเอง ตามหลักการข้างต้นประกอบไปด้วยสิทธิต่างๆในทางประชาธิปไตยที่แต่ละสถาบันการเมืองอาจมีบทบาทและหน้าที่ในสิทธิประชาธิปไตยแตกต่างกัน แต่ฝ่ายนิติบัญญัติดูจะมี

^๒ สมเกียรติ วันทะนะ. อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย. (กรุงเทพฯ: อักษรข้าวสวย, ๒๕๕๑), หน้า ๒๔๕-๒๖๖.

ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากเพราะอธิบายได้ในทางปรัชญา ส่วนในทางปฏิบัติก็มีกระบวนการประชาธิปไตยหรือกระบวนการทางการเมืองรองรับความชอบธรรมในการสร้างกฎหมายจากเจตจำนงปวงชน เมื่อพิจารณาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติโดยอิงสิทธิจากประชาธิปไตยที่มีหลายสิทธิจากหลายมุมมอง

๒.๑ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมและสิทธิในความเท่าเทียมกันในกระบวนการสร้างกฎหมายของปวงชน

เสาหลักของแนวความคิดที่ให้ความชอบธรรมแก่อำนาจจากกระบวนการประชาธิปไตยที่ชัดเจนและทรงพลังอย่างยิ่งในปัจจุบันคือ แนวคิดของเจรามี่ เวลดรอน ในขณะที่ฝ่ายให้ความชอบธรรมแก่ฝ่ายตุลาการในการใช้อำนาจวินิจฉัยยับยั้งทวนจากกระบวนการตุลาการอย่างโรนัล ดอกิ้นส์ ก็ยังให้น้ำหนักที่สิทธิ เสรีภาพปัจเจกชน ส่วนเวลดรอนก็ให้น้ำหนักที่สิทธิปัจเจกชนเช่นเดียวกันแต่พิจารณาเป็นสิทธิในประชาธิปไตย (Democratic rights) หรือสิทธิสืบเนื่องจากกระบวนการประชาธิปไตยคือสิทธิทำกฎหมายที่สิทธินี้มีความชอบธรรมต้องมาจากกระบวนการประชาธิปไตย ที่ซึ่งถึงสิทธิมีส่วนร่วมและเท่าเทียมกันของประชาชนที่กระบวนการทางตุลาการไม่มี เมื่อดูฐานที่มาสิทธิจากกระบวนการประชาธิปไตย โดยสิทธิในประชาธิปไตยมาจากหลักในการปกครองตนเองของประชาชนที่จะกำหนดชะตาตนเอง

ในหลักการปกครองตนเองซึ่งชัดเจนว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้แทนปวงชนและเป็นผู้แทนการปกครองประเทศ แม้อยู่ในระดับสหพันธรัฐก็ตาม พิจารณาได้จากอำนาจนิติบัญญัติในระดับมลรัฐคือสิ่งที่บ่งชี้และอยู่เบื้องหลังทั้งหมดของศูนย์กลางของการปกครองตนเองเหมือนสังคมรัฐ (State politics)^๓ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญมลรัฐคอนเนตทิคัตที่การปฏิรูปได้เปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative power) ที่ต้องการแยกผู้ปกครองหรือรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนมีอิสรภาพ (Liberty) ที่ต้องมีหรือมีผู้แทนประชาชนในการนิติบัญญัติ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างอำนาจกับอิสรภาพของผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ข้อสังเกตที่ว่า การตีความของฝ่ายตุลาการในรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐอาจเป็นการใช้อำนาจโดยปริยาย (Implied power) ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในระดับมลรัฐ

^๓ Robert F. Williams. "Comment: On the Importance of a Theory of Legislative Power Under State Constitutions", *Quinnipiac Law Review*. Vol. 15 (1995): 57.

การจำกัดโดยปริยายเป็นเรื่องสำคัญ เพราะบทบัญญัติสิทธิจะแตกต่างกันกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีเต็มหรือถูกกำหนดให้มีขอบเขตภายใต้รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ไม่ใช่มาจากฝ่ายตุลาการที่มุ่งควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติให้สำรวมที่ต้องมีหลักจุดประสงค์เพื่อสาธารณะ (Public purpose doctrine) ชัดแจ้ง รัฐธรรมนูญได้ปล่อยอย่างเต็มที่ให้รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติที่ไม่ต้องห้ามโดยชัดแจ้งในเนื้อหาหรือทางเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นการปกครองตนเองของปวงชน โดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐแยกฝ่ายบริหารกับศาลจากการปกครองออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจรัฐสภาไม่ได้ดูที่รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ แต่รัฐสภาเป็นผู้ครองอำนาจทั้งหมดที่รับมรดกมาจากองค์อธิปัตย์มากกว่าจากรัฐธรรมนูญที่ต่างจากฝ่ายอื่น^๔

Jeremy Waldron พูดถึงคุณธรรมของการนิติบัญญัติที่ผ่านกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยว่า เป็นกฎเกณฑ์สำหรับผู้สร้างกฎการปกครอง (Rule of rulemaking) ต้องมีกระบวนการที่จะบังคับใช้ในการจัดลำดับความสำคัญและแสดงให้เห็นรากฐานที่มาได้^๕ และระบบสองสภาที่แสดงให้เห็นพื้นฐานที่มาและการจัดลำดับความสำคัญของประโยชน์แล้ว เป็นหลักการในการปกครองและการวางระเบียบที่มีความต่างกันโดยระบบการออกเสียง (Voting) และการตัดสินใจทางการเมือง กระบวนการนี้ทำให้การวางกฎเกณฑ์มีการควมแน่นมากขึ้นคือกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process)^๖ โดยกระบวนการนิติบัญญัติก็เหมือนกระบวนการทางการเมืองที่จะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์และคุณค่า ที่จะอธิบายว่ากฎที่ถูกใช้เพื่อปกครองนั้นมีกระบวนการที่สัมพันธ์กับปวงชนอย่างไร สิ่งนี้เป็นแรงโน้มถ่วงที่บังคับไปสู่การตีความกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมาย^๗ กระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติมีคุณค่าเพราะเป็นกระบวนการที่มาจากความร่วมมือของปัจเจกชน (Individual participants) ที่นำไปสู่การให้คุณค่าและน้ำหนักโดยกระบวนการของปวงชนว่าหมายถึงอะไร สิ่งนี้เป็นแรงบังคับโน้มถ่วงของหลักการประชาธิปไตยที่ไม่ใช่ว่ามีผลต่อกฎเกณฑ์ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่มีผลถึงหลักการปกครองทั้งหมดและอำนาจ

^๔ Robert F. Williams. "Comment: On the Importance of a Theory of Legislative Power Under State Constitutions", *Quinnipiac Law Review*. Vol. 15 (1995): 64.

^๕ Jeremy Waldron. "Legislating with Integrity", *Fordham Law Review*. Vol. 72 (2003): 374.

^๖ *Ibid.*, p. 375.

^๗ *Ibid.*, p. 376.

ของทุกฝ่ายด้วย ที่การออกเสียงเป็นการวางกฎว่าสมาชิกในสังคมได้จัดวางลำดับความสำคัญในทางประชาธิปไตยไปแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันเสียงข้างมากที่การตัดสินใจใช้กระบวนการออกเสียงของสมาชิกในสังคม มิใช่แยกตัวแบบศาลที่การตัดสินใจใช้เสียงแบบ ๕ ต่อ ๔ หรือ ๖ ต่อ ๓ เสียงข้างมากตัดสินเป็นพื้นฐานความเป็นธรรมแล้ว เพราะเป็นความยุติธรรมที่ปวงชนตัดสินอย่างยุติธรรมในสิทธิของตน^๘

เมื่อพิจารณาสีทธิในการปกครองตนเอง ที่ Waldron เห็นว่าความคิดประชาธิปไตยศูนย์กลางอยู่ที่สิทธิปัจเจกชน ซึ่งจะไม่เป็นประชาธิปไตยถ้าไม่มีปัจเจกชนเป็นเจ้าของและใช้ในสิ่งที่เรียกว่า สิทธิของสิทธิ (The rights of rights) คือสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการทำกฎหมาย^๙ ที่ต่างจากกรณีประชาชนไม่มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการของศาล โดยเห็นว่ากระบวนการประชาธิปไตยเป็นธรรมชาติที่สอดคล้องกันระหว่างสิทธิกับประชาธิปไตย ในการปกครองตนเองที่พลเมืองแต่ละคนคือผู้ถือสารแห่งสิทธิเพื่อวัตถุประสงค์ธรรมของแต่ละคน โดยเฉพาะความรับผิดชอบในศีลธรรมระหว่างประโยชน์ตนเองกับประโยชน์ผู้อื่นภายใต้ความยุติธรรมเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของประชาธิปไตยที่ทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในการปกครองในสังคมของตนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้นเรื่องทฤษฎีสิทธิกับแนวคิดการตัดสินทางกระบวนการประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องเดียวกันสอดคล้องกัน

Waldron แยกสิทธิในประชาธิปไตยเป็น ๒ รูปแบบ เรียกว่า สิทธิที่ผูกมากับประชาธิปไตย (Rights associated with democracy) เพราะได้รับการยอมรับจากปัจเจกชนว่าประชาธิปไตยคือเนื้อหาสิ่งที่ปวงชนต้องการและมีกระบวนการที่แสดงเนื้อหาที่ออกมา โดยเห็นว่าเนื้อหานี้คือสิทธิประชาธิปไตยที่แสดงออกโดยกระบวนการประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นผู้กระทำ สิทธิสองรูปแบบนั้น คือ^{๑๐}

๑. สิทธิที่เป็นเนื้อหาประชาธิปไตย (Rights constitutive of democracy) เป็นสิทธิที่เป็นโครงสร้างที่แท้จริงของกระบวนการประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ที่ว่าประชาธิปไตยต้องใช้กระบวนการ (Procedural ideal) หรือไม่ก็ตาม แต่กระบวนการทางการเมืองต้องมีสิทธิที่แน่นอนบางอย่างที่การตัดสินใจทั่วไปทั้งชายและหญิงต้องมีสิทธิร่วม

^๘ Jeremy Waldron. "Legislating with Integrity", *Fordham Law Review*. Vol. 72 (2003): 382.

^๙ Jeremy Waldron. *Law and Disagreement*. p. 300.

^{๑๐} *Ibid.*, p. 301, 316.

อย่างเท่าเทียมกันในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง กระบวนการนี้ซับซ้อนนำไปสู่ระบบเลือกตั้งและผู้แทน โดยตอนท้ายมาสัมพันธ์กับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้อยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน แต่จะไม่ใช่ประชาธิปไตยถ้าไม่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วม แม้พื้นฐานทั่วไปคือสิทธิ แต่ก็หมายถึงกระบวนการด้วย

๒. สิทธิที่ไม่ใช่รูปแบบโครงสร้างประชาธิปไตยแต่เป็นเงื่อนไขที่ทุกองค์กรต้องมีเพื่อความชอบธรรม (Rights presupposed by democracy) มีสิทธิมากมายที่ถูกนำเสนอเป็นเงื่อนไข ความชอบธรรมหรือศีลธรรมในการยอมรับการตัดสินใจทางประชาธิปไตย สิทธินี้บางส่วนคือกระบวนการทางประชาธิปไตย เพราะกระบวนการประชาธิปไตยและการตัดสินใจของเสียงข้างมากจะทำให้ความรู้สึกศีลธรรมเหมือนอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่แน่นอน เงื่อนไขนี้คือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการสมาคม (Free speech and freedom of association) ซึ่งเป็นสิทธิที่จะก่อตั้งเนื้อหาของประชาธิปไตยในสังคมพลเมืองโดยรูปแบบตัดสินใจทางการเมือง แต่สิทธิเหล่านี้อาจไม่ได้ใช้มุมมองเชิงกระบวนการก็ได้ แต่ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์บุคคลต้องรักษาให้เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนยอมรับ เพราะถ้าประชาชนร่วมออกเสียงแล้วก็ยากจะไม่ยอมรับการตัดสินใจของเสียงข้างมากที่ถือเป็นความเป็นธรรม เป็นการยอมรับในศีลธรรมสังคม (Moral community) แล้ว

Waldron อธิบายความชอบธรรมของกระบวนการประชาธิปไตยเป็นที่มาของสิทธิในประชาธิปไตยว่า ประชาธิปไตยมีหลักที่ต้องปกป้องสิทธิ ความสัมพันธ์ประชาธิปไตยกับเงื่อนไขที่ชอบธรรมต้องดูที่ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิกับกระบวนการ โดยกระบวนการคือตัวแสดงออกถึงเนื้อหาประชาธิปไตย โดยสิทธิรูปแบบแรกต้องอยู่ภายใต้สิทธิรูปแบบที่สอง เพราะสิทธิที่เป็นเงื่อนไขต้องมาก่อนเพื่อให้สิทธิแรกทำงานมีประสิทธิภาพ^{๑๑} สิทธิมีส่วนร่วมคือสิทธิเลือกตั้งมาก่อนสิทธิแท้จริงตามรัฐธรรมนูญที่จะให้อำนาจวินิจฉัยยับยั้งทวน เมื่อปรับเข้ากับสิทธิทางการเมือง (Political rights) หมายความว่าสิทธิออกเสียงเป็นเงื่อนไขความชอบธรรมของสิทธิอื่น และเห็นว่าผิดที่ไปกล่าวหาว่าเนื้อหาของสิทธิ (Substantive rights) ไม่สัมพันธ์กับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะจะแยกจากกันไม่ได้ เพราะมาจากพื้นฐานการยอมรับของบุคคล เป็นศีลธรรมของผู้แทนและศีลธรรมของผู้เลือกตั้งที่มีเหตุผล^{๑๒}

^{๑๑} Jeremy Waldron. *Law and Disagreement*. p. 302.

^{๑๒} *Ibid.*, p. 303.

เช่นเดียวกัน Ackerman ก็เห็นว่าสิทธิมีศูนย์กลางอยู่ที่ปวงชน ปวงชนเท่านั้น ควรเป็นผู้ตัดสินใจและบังคับใช้สิทธิเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองตนเอง โดยเน้นไปที่ปวงชนปกครองตนเองผ่านกระบวนการทางการเมืองเป็นหลัก แสดงออกผ่านรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อสังคมและการเมือง โดยเห็นว่าในจารีตทางรัฐธรรมนูญต้องมีการแยกกันระหว่างการเมืองทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional politics) กับการเมืองทั่วไป (Normal politics) ระหว่างการตัดสินใจของปวงชน (People) จากการเลือกตั้งไปสู่การปกครองที่ปวงชนคือผู้ทำกฎหมายระดับสูง (Higher lawmaking) เป็นผู้หนุนการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยผ่านการปกครอง ไม่ใช่ศาล^{๑๓} บทบาทศาลเป็นแบบประชาธิปไตยคู่ (Dualist democracy) ที่ต้องดูการตัดสินใจของปวงชนในเวลาที่อยู่ในช่วงการเมืองทั่วไป เรื่องความสุขุมรอบคอบในจิตวิญญาณสาธารณะถ้าไม่ดีไม่งามจึงเป็นเรื่องการเมืองทางรัฐธรรมนูญ^{๑๔} เพราะรัฐธรรมนูญคือความเข้าใจที่ดีที่สุดในรากฐานจารีตทางประวัติศาสตร์ทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ที่มีศูนย์กลางมาจากปวงชนเป็นสำคัญ^{๑๕} Tushnet เห็นด้วยกับหลักการของ Ackerman ที่ยึดหลักการของประชาชนเป็นหลัก เพราะในพื้นฐานสังคมมนุษย์ การพิจารณาความดีงามของมนุษย์ต้องเชื่อมโยงไปที่ประชาชน จึงจะถือว่าเห็นคุณค่ามนุษย์ ถ้าสังคมคือพื้นฐานความดีงามของมนุษย์ และระเบียบสังคมคือเงื่อนไขจำกัดมนุษย์ (Human condition) แล้ว สังคมการเมือง (Political community) ก็คือที่มาของเงื่อนไขในการจำกัดมนุษย์เท่านั้น^{๑๖} แต่ที่ต้องยึดที่คำประกาศอิสรภาพ และรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ต้องไปด้วยกันในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญปวงชนกับหลักการในคำประกาศอิสรภาพ ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อชีวิต^{๑๗} ที่อาจเข้าใจผิด ๒ ประการ คือ ๑. ไม่ใช่คำประกาศอิสรภาพและรัฐธรรมนูญจะสามารถทำงานได้ด้วยตนเอง แต่ต้องมาจากสังคมที่สร้างสรรค์ของปวงชนเป็นผู้ทำให้เดินไป และ ๒. การตรวจสอบในทางเลือกของปวงชน โดยเฉพาะการแทรกแซงจากศาลจะถือเป็นการปรับแต่งประชาธิปไตยได้หรือไม่ เห็นว่าต้องยึดที่ข้อสรุปเชิงลึกจากปวงชนเพราะเป็นความเข้าใจตนเองของชาติ ต้องยึดที่ประชาชนเป็นหลักจึงจะมีคุณค่าที่แท้จริง^{๑๘}

^{๑๓} Terrance Sandalow. "Abstract Democracy: A Review of Ackerman's We the People", **Constitutional Commentary**. Vol. 9 (1992): 312.

^{๑๔} **Ibid.**, pp. 326-328.

^{๑๕} **Ibid.**, p. 316.

^{๑๖} Mark Tushnet. "Constituting We the People", **Fordham Law Review**. Vol. 65 (1997): 1558.

^{๑๗} **Ibid.**, p. 1560.

^{๑๘} **Ibid.**, p. 1562.

ประเด็นการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการเมื่อพิจารณาในเชิงประชาธิปไตยและศีลธรรมการเมือง เห็นว่าอำนาจวินิจฉัยบทวนต้องจำกัดอยู่ในพื้นฐานหลักการทางรัฐธรรมนูญ ถ้าใช้นอกรัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตย^{๑๙} โดยเสียคดีว่าไม่ใช่เรื่องค้าขายระหว่างสิทธิกับประชาธิปไตยที่ศาลจากไม่เลือกตั้งไม่ต้องรับผิดชอบถ้าคว่ำกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ แม้แต่รูปแบบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาอำนาจวินิจฉัยบทวนก็ยังต้องการประชาธิปไตย แม้ประชาธิปไตยไม่ได้ยืนยันว่าให้ศาลเป็นผู้ออกเสียงสุดท้าย ไม่ใช่จะมีอำนาจวินิจฉัยบทวนไม่ได้ แต่ต้องมีขอบเขต และจะเสียประชาธิปไตยถ้าฝ่ายนิติบัญญัติจากการเลือกตั้งในสังคมถูกเบรคด้วยอำนาจตุลาการ^{๒๐} Waldron เห็นว่าอำนาจวินิจฉัยบทวนอาจไม่ยุติธรรมในทางประชาธิปไตย การที่อ้างว่าอำนาจวินิจฉัยบทวนช่วยปรับสังคมให้ดีขึ้นโดยไม่สนใจว่าเป็นประชาธิปไตยไม่ได้ การอ้างว่าปรับปรุงสิทธิในรัฐธรรมนูญต้องไม่ฟังเสียงข้างมากเป็นเรื่องยอมรับไม่ได้ ไม่ยุติธรรมถ้าไม่มีในรัฐธรรมนูญ ไม่ยุติธรรมถ้าอำนาจวินิจฉัยบทวนจะเป็นต้นเหตุการเปลี่ยนแปลง โดยไม่พิจารณากรณีความยุติธรรมที่เกิดจากคว่ำกฎหมาย^{๒๑} ถ้าให้ฝ่ายไม่ได้มาจากเลือกตั้งอ้างใช้อำนาจอย่างราชาปราชญ์ไปกับฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นการสูญเสียการปกครองตนเอง^{๒๒} เพราะการตัดสินข้อพิพาทในข้อถกเถียงสาธารณะต้องใช้ประชาธิปไตย มิใช่เป็นอำนาจฝ่ายตุลาการ แม้พวกเขาธรรมรัฐนิยมเห็นว่าเป็นการตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (Constitutional adjudication) โดยอำนาจวินิจฉัยบทวนเป็นประชาธิปไตยก็ตาม^{๒๓} แต่ต้องใช้หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป เพราะเรื่องสาธารณะต้องถูกสนับสนุนโดยศีลธรรมการเมือง^{๒๔} โดยต้องแยกในเรื่องศีลธรรมการเมืองกับจริยธรรมออกจากเรื่องฝ่ายปกครอง Waldron ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่าศาลตัดสินสุดท้ายคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว เพราะการเมืองเท่านั้นจะบอกคุณภาพของข้อถกเถียงสาธารณะ (Quality of public debate) ที่อาจจะไม่ใช่ประเด็นในทางรัฐธรรมนูญก็ได้ การที่ฝ่ายตุลาการอ้างรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย เป็นฐานที่มาของอำนาจฝ่ายตุลาการ เป็นการพิจารณาเพียงมุมเดียว มิได้มองรัฐธรรมนูญในมิติทางประวัติศาสตร์การเมืองที่มีจุดกำเนิดจากปวงชน

^{๑๙} Jeremy Waldron. **Law and disagreement**, p. 304.

^{๒๐} **Ibid.**

^{๒๑} **Ibid.**, p. 305.

^{๒๒} **Ibid.**, p. 306.

^{๒๓} **Ibid.**

^{๒๔} **Ibid.**, p. 307.

Mark Tushnet เห็นว่าการตีความรัฐธรรมนูญต้องมาจากปวงชนมากกว่าศาล โดยเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และปวงชนมีอำนาจเต็มที่ที่จะปกป้องปฏิญญารัฐธรรมนูญ มิใช่ฝ่ายตุลาการ การตีความรัฐธรรมนูญควรมาจากศาลน้อยที่สุด ควรมาจากปวงชนเป็นหลัก^{๒๕} และฝ่ายตุลาการมิใช่มีอำนาจสูงสุด (Judicial supremacy) ในการตีความรัฐธรรมนูญ เพราะฐานที่มาเดิมของกำเนิดรัฐธรรมนูญและคำประกาศอิสรภาพ ทั้งหลักสหพันธรัฐนิยม สิทธิ หลักการแบ่งแยกอำนาจ เสรีภาพ มาจากกระบวนการทางการเมืองในการบังคับใช้โดยตนเองเป็นหลัก มาจากปวงชนเป็นหลัก (Populist constitutional law) ผ่านสถาบันนิติบัญญัติ บริหารโดยกระบวนการทางการเมืองมากกว่าทำให้รัฐธรรมนูญเป็นแบบหนาแข็ง (Thin Constitution) ที่ใครไม่อาจฝ่าฝืนได้^{๒๖} กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องทางการเมืองแท้จริง เพราะถูกสร้างมาจากการเมือง ทำให้การพิจารณาเนื้อหาต้องถูกหลอมรวมไปกับการเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญคือการเปลี่ยนรูปของหลักการที่ซับซ้อนของนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญที่บัญญัติไปสู่การถกเถียงในทางเลือนนโยบายและวิธีการทางการเมืองที่จะเลือกนั้น ดังนั้นการตีความรัฐธรรมนูญของศาลต้องถูกหลอมรวมไปกับการเมือง สิทธิพื้นฐาน (Fundamental rights) ต้องถูกทำให้แหลมคมโดยการเมือง ไม่ใช่จากรัฐธรรมนูญหรือศาล^{๒๗} เนื้อหารัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องการเมืองมากกว่ากฎหมาย เป็นทางเลือกในทางการเมืองของนักการเมือง ไม่ใช่เนื้อหารัฐธรรมนูญ หรือคำประกาศจากศาลเป็นนโยบายจากพรรคการเมืองที่จะเข้าไปมีผลในกระบวนการนิติบัญญัติ โครงสร้างทางการเมืองจึงเป็นตัวคุมการทำนโยบาย เนื้อหาสาระสำคัญจากศาลก็ต้องเป็นเรื่องการเมือง ไม่ใช่รัฐธรรมนูญที่ศาลอ้างเป็นความเห็นเพื่อสาธารณะ แต่ความยุติธรรมในการออกเสียง (Justice voting) สร้างความชอบธรรมแก่เสียงข้างมากไปสู่การแต่งตั้งและการยืนยันในกระบวนการทางการเมืองที่ตัดสินในคุณค่า ดังนั้นต้องยึดการเมืองไม่ใช่รัฐธรรมนูญหรือศาลที่จะเป็นผู้ให้ข้อสรุปในคุณค่าสิทธิ การจะไม่เห็นด้วยไม่ชี้ให้ศาลมาตัดสิน ต้องให้ปวงชน

^{๒๕} James E. Flemming. "Constitution Outside the Courts", **Cornell Law Review**. Vol. 86 (2000): 228-230.

^{๒๖} **Ibid.**, pp. 219-220.

^{๒๗} Amanda Frost. "Mark Tushnet on Why the Constitution Doesn't Matter", **Green Bag**. Vol. 14 (Autumn 2010): 99-100.

และผู้แทนเป็นผู้ตัดสิน การเข้ามาแทรกแซงของฝ่ายตุลาการก่อปัญหาหลายประการในเรื่องความไม่มีมาตรฐานเดียวกัน โดยเมื่อจำแนกบทบาทศาลเพื่อความสุ่มรอบคอบทางการเมืองเพื่อปรับคุณภาพฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อปรับในโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติในผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ^{๒๙} มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติที่อาจเกิดมาจากศาลเกรงผู้ออกเสียงซ้ำขาด เราะยียดอำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการได้อย่างไรเมื่อไม่อาจแก้ไขปัญหาได้^{๓๐}

Waldron เห็นว่าฝ่ายตุลาการขาดฐานที่มาที่ชอบธรรมเชิงกระบวนการประชาธิปไตย ฝ่ายตุลาการต้องระวังการใช้อำนาจในประชาธิปไตย ประเด็นอ้างใช้อำนาจเพื่อสิทธิเข้าร่วมในประชาธิปไตยของปวงชน เห็นว่ามีปัญหาที่อ้างว่าอำนาจวินิจฉัยบททวนไม่มีต้นทุนในทางประชาธิปไตย แม้ต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติจากเลือกตั้ง เป็นการท้าทายพลเมืองในประเด็นสิทธิเข้าร่วมในประชาธิปไตยที่ไปตัดสินแทน การคว่ำกฎหมายถือว่าสูญเสียประชาธิปไตย ถ้าอ้างศาลมีสิทธิตัดสินแต่สิทธินี้ก็ต้องการประชาธิปไตยด้วยแล้วประชาธิปไตยที่ศาลปรับแก้คืออะไร สังคมจะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นหรือ^{๓๑} โดยเห็นว่าที่ขอบกล่าวกันว่าถ้าศาลตัดสินผิดว่าอะไรคือสิ่งที่ประชาธิปไตยต้องการ ก็ไม่ได้มากไปกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างมากตัดสินรัฐธรรมนูญผิดเพราะสามารถทำผิดได้เหมือนกัน เป็นการดูแลผลทั้งที่ข้อเท็จจริงศาลไม่ใช่สถาบันที่จะรับผิดชอบประชาธิปไตยได้ และเห็นว่าถ้าการตัดสินทางการเมืองต้องการประชาธิปไตย เพราะสุดท้ายสิทธิต้องมาจากมุมมองประชาธิปไตย จึงจะเป็นความยุติธรรมสังคม เพราะสิทธิคือความยุติธรรมของสังคมที่ต้องไปให้ถึง^{๓๒} ซึ่งคล้ายแบบฉบับความยุติธรรมของเสรีนิยมของจอห์น 롤ล์ โดยเปรียบเทียบระบบอังกฤษที่ปัญหาระดับชาติอาจไม่แก้ด้วยการเมืองจากเลือกตั้ง ทำให้ราชินีอาจเข้ามาแปลงผู้ออกเสียงให้เป็นหนึ่ง (Single transferable vote) เป็นการสูญเสียการปกครองตนเองแม้ราชินีอาจให้คำตอบที่ถูกต้องก็ตาม^{๓๓} เพราะการแทรกแซงของราชินีคือการประนีประนอมทางประชาธิปไตย การจะเป็นลักษณะประชาธิปไตยหรือไม่ต้องดูในลักษณะกระบวนการทางการเมืองที่ต้องไม่ได้

^{๒๙} Mark Tushnet. "Fear of Voting: Differential Standards of Judicial Review of Direct Legislation", **Legislation and Public Policy**. Vol. 1 (1997): 2-3.

^{๓๐} **Ibid.**, pp. 19-20.

^{๓๑} Jeremy Waldron. **Law and disagreement**. p. 309.

^{๓๒} **Ibid.**, p. 310.

^{๓๓} **Ibid.**

ถูกทำให้หายไป เพราะกระบวนการถูกใช้เป็นธรรมชาติของประชาธิปไตย ประชาธิปไตยจะขาดกระบวนการมิได้ในเรื่องตัดสินใจทางการเมือง^{๓๓} เพราะคนในสังคมต้องมีส่วนร่วมด้วยพลเมืองอื่นแก้ปัญหาความหมายประชาธิปไตยในมุมมองประชาธิปไตย เมื่อไหร่ที่สถาบันที่ไม่ได้มาจากเลือกตั้งหรือไม่ต้องรับผิดชอบได้มาตัดสินว่าอะไรคือสิ่งที่ประชาธิปไตยต้องการ แม้ตัดสินถูกก็มีบางอย่างในประชาธิปไตยต้องสูญเสียไป

ประเด็นการวินิจฉัยของศาลจะถือเป็นการตัดสินแทนเสียงข้างมากของประชาชน (Majority) ได้หรือไม่ Waldron เห็นว่าไม่ได้ เพราะขาดการมีส่วนร่วมและกระบวนการเสียงข้างมากชอบธรรมในกระบวนการ จากเงื่อนไขการตัดสินของเสียงข้างมาก คือหลักการตัดสินสุดท้ายต้องเป็นของประชาชน (Principle of nemo iudex in sua causa) เพราะ nemo iudex คือเสียงข้างมากของประชาธิปไตย ถ้าฝ่ายเสียงข้างมากไม่อาจตัดสินได้ เจตนารมณ์ก็ไม่มี แล้วจะให้ประชาชนหรือสถาบันเป็นผู้ตัดสินสุดท้าย เพราะว่าคำพูดสุดท้ายของสมาชิกในสังคมคือข้อเท็จจริงที่จะแสดงถึงการยอมรับและการไม่เห็นด้วยของประชาชน (People disagree) ที่ต้องการการตัดสินสุดท้ายและกระบวนการตัดสินสุดท้าย แต่ประเด็นสิทธินี้ต้องมีส่วนร่วมในการตัดสิน^{๓๔} ที่ประชาชนไม่มีในฝ่ายตุลาการ และกระบวนการเสียงข้างมากจึงมีความชอบธรรมในการออกเสียง เพราะต้องมีสิทธิอยู่ก่อนมาทำจึงจะชอบธรรม และถ้ากระบวนการเสียงข้างมากขาดสิทธิก็ไม่ได้หมายถึงกระบวนการอื่น เช่น ฝ่ายตุลาการที่จะมีความชอบธรรมที่จะทำ^{๓๕} การตัดสินของฝ่ายตุลาการอย่างมากเป็นได้แค่เสียงข้างมากเบ็ดเสร็จ (Majoritarian Institution) ไม่ใช่ปกครองแบบเสียงข้างมาก (majority) ที่ต่างจากเสียงข้างมากที่ใช้ความเห็นสาธารณะ (Public opinion)^{๓๖} ศาลไม่ใช่ตัวแทนเสียงข้างมากแต่เป็นเสียงข้างมากเบ็ดเสร็จ สิทธิที่มีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขของความชอบธรรมของประชาธิปไตยและความชอบธรรมของระบบการเมือง แม้ไม่ได้สืบเนื่องมาถึงการตัดสินใจทางการเมือง

^{๓๓} Jeremy Waldron. **Law and disagreement**. p. 311.

^{๓๔} **Ibid.**, p. 315.

^{๓๕} **Ibid.**, p. 316.

^{๓๖} Richard H. Pildes. "Is the Supreme Court a 'Majoritarian' Institution?", **New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 251**. (2011): 23.

โดยกระบวนการเสียงข้างมากก็ตาม Waldron เห็นว่าการพูดว่าทราซซี่เสียงข้างมาก ฟังดูง่าย แต่ลึกลับรูปแบบทราซซี่ ทราซซี่คงไม่ได้มีแต่เพียงฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ลึกลับ ความชอบธรรมจากการเลือกฝ่ายให้อำนาจทางการเมืองในระบบการเมือง แค่อันตราย เสียงข้างมากปวงชนก็ไม่ได้ทำให้เสียงและการออกเสียงสุดท้ายหลุดไปจากพลเมืองทุกคน ในสังคมที่จะตัดสินสุดท้ายเกี่ยวกับสิทธิ

ประเด็นการยึดแต่ผลลัพธ์ของฝ่ายตุลาการที่อ้างปรับเพื่อหลักการของ ประชาธิปไตย จะให้ความชอบธรรม (Legitimacy) ทางประชาธิปไตยหรือไม่ Waldron เห็นว่าถ้าเอาผลลัพธ์เป็นตัวตัดสิน ความชอบธรรมเป็นแค่เรื่องในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติความชอบธรรมของการตัดสินทางการเมืองเรื่องสิทธิเข้าร่วมกับประชาธิปไตย คือกระบวนการ ถ้าเอาผลเป็นที่ตั้งไม่มีประโยชน์ทางการเมือง เพราะแต่ละคนจะมีความคิด ในเรื่องเหตุผลของตนต่างกัน ไม่มีอะไรวัด ตรงข้ามกับใช้กระบวนการที่เนื้อหาในทางปฏิบัติ ทางการเมืองคุ้นเคยกับกระบวนการ เช่น ตัดสินโดยเสียงข้างมาก แม้ประชาธิปไตย เป็นเรื่องซับซ้อนและแนวคิดหลากหลาย บางสิทธิขึ้นกับรูปแบบกระบวนการโดยไม่ดู ประชาธิปไตยก็ได้ แต่ถ้าเป็นสิทธิที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยจะไม่ใช้เสียงข้างมากตัดสิน หรือสิทธิคือสิ่งที่สมาชิกในสังคมเห็นตรงกันและเป็นเงื่อนไขความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ที่หนุนให้คนออกเสียงเป็นเสียงส่วนใหญ่ในการออกกฎหมายเพื่อสิทธิกระทำ ถ้าจะให้สิทธิ ต้องให้สังคมตัดสินเกี่ยวกับสิทธิ^{๓๗}

ประเด็นการใช้อำนาจวินิจฉัยยับยั้งของฝ่ายตุลาการถือว่ามีส่วนร่วม (Participation) โดยปวงชนแล้วได้หรือไม่ Waldron เห็นว่าประชาธิปไตยคือการมีส่วนร่วม ของปวงชนที่การออกแบบประชาธิปไตยไม่ได้ต้องการให้การเมืองหรือรัฐธรรมนูญมาตัดสิน เป็นคนสุดท้ายโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ตรงกันข้ามประชาธิปไตยจะไม่สมบูรณ์ ถ้าให้อำนาจคนกลุ่มเล็กๆ เช่น ศาลหรือหน่วยอื่นไปไว้ได้สิ่งที่ประชาชนหรือผู้แทนกำหนด แล้วจะ ตอบคำถามว่าประชาธิปไตยคืออะไร เห็นว่าขาดตรรกะที่ข้อพิพาทสิทธิเข้าร่วมประชาธิปไตย จะไม่ใช้กระบวนการเสียงข้างมากตัดสิน ไม่เช่นนั้นแล้วอะไรประกันสิทธิที่จะยอมรับให้เสียง ข้างมากมันคงได้อย่างไร จะจำกัดผลจากการตัดสินทางการเมืองหรือจะให้ประโยชน์

^{๓๗}Jeremy Waldron. *Law and Disagreement*. p. 319.

ของตนเองต้องปรับด้วยการอธิบายแบบพิเศษมากกว่าวิธีการทั่วไปหรือ^{๓๙๘} เพราะการปรับทางการเมืองเป็นเรื่องผลประโยชน์อยู่แล้ว ถ้าประชาธิปไตยไม่ได้ยึดที่คนก็จะไม่มีการสร้างทฤษฎีสิทธิขึ้นมา เพราะผลประโยชน์คือสิ่งที่ต้องปกป้อง ถ้าสิทธิถูกไว้วางใจให้ประชาชนปกป้องก็ต้องวางใจในผู้ที่ไม่เห็นด้วยที่แสดงการไม่เห็นด้วยจากกระบวนการ เช่น การออกเสียงถือเป็นการปกป้องในทางการเมืองแล้ว^{๓๙๙}

ประเด็นการยอมรับให้การตัดสินใจของฝ่ายตุลาการเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนทางประชาธิปไตยที่แสดงเจตจำนง (General will) แทนปวงชนได้หรือไม่ Waldron เห็นว่าอาจมีปัญหาเพราะการตัดสินใจของศาลเคลื่อนไปมา ในทางปฏิบัติที่ปวงชนยอมรับอำนาจศาลที่อาจเป็นความยุติธรรมแบบ ๕ ต่อ ๔ ก็เป็นเรื่องนับคะแนนจากกระบวนการเหมือนกัน แล้วการตั้งตุลาการอนุรักษนิยมหรือเสรีนิยมที่ทำให้การออกเสียงเคลื่อนไปมา จะเชื่อมั่นว่าเป็นความเห็นปัจเจกชนได้หรือ^{๔๐๐} แนวคิดการจำกัดสิทธิของปวงชนขัดกับความเข้าใจในตนเองทางการเมือง (Matter of political self-understanding) ของประชาชน^{๔๐๑} โดยอ้างลึกลับที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติต้องยึดศีลธรรมและปรัชญามาจำกัดในสิ่งที่ตนจะกระทำไม่ทำหรือตอบสนองในสิ่งที่ประชาชนไม่ต้องการ ถ้าทำผิดพระเจ้าตัดสิน ไม่ใช่ศาลตัดสินเป็นคนสุดท้าย แต่ให้สาธารณชนตัดสินว่าอะไรคือสิ่งที่กฎหมายธรรมชาติต้องการ ทั้งเรื่องทั่วไปและรายละเอียด การตัดสินใจขึ้นกับพื้นฐานสังคมในการร่วมมือกันและบังคับใช้ สุดท้าย Waldron ตอกย้ำความชอบธรรมของกระบวนการอีกครั้งว่า ให้พูดล้านครั้งถ้าประชาชนเห็นว่าตนเองไม่เห็นด้วยกับผู้อื่นก็ไม่มีเหตุผลที่จะต้องเลือกให้ศาลเป็นผู้ตัดสินแทนเพื่อปกป้องในมุมมองว่าตนทำอะไรถูกต้องและสุจริต เพราะมีการตัดสินโดยกระบวนการที่แต่ละคนก็มีเหตุผลที่จะปกป้องในมุมมองของตน ต้องยอมรับในเงื่อนไขนี้ เพราะเป็นสิ่งจำเป็นในทางการเมือง และเป็นหลักการที่ต้องจดจำไว้ว่าเป็นหัวใจความคิดเรื่องสิทธิ^{๔๐๒}

^{๓๙๘} Jeremy Waldron. **Law and Disagreement.** p. 320.

^{๓๙๙} **Ibid.**, p. 322.

^{๔๐๐} **Ibid.**, p. 324.

^{๔๐๑} **Ibid.**, p. 325.

^{๔๐๒} **Ibid.**, p. 328.

๒.๒ สิทธิที่จะไม่เห็นด้วยหรือสิทธิมีที่หลบภัยในประชาธิปไตย

ถ้าบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติจากกระบวนการประชาธิปไตยคือทำกฎหมายซึ่งเป็นการแสดงออกถึงสิทธิประชาชนในการยอมรับการปกครองตนเองและกำหนดชะตาตนเองตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย ปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการที่ขัดแย้งจากประเด็นสิทธิ การไม่เห็นด้วยในสิทธิที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดประเด็นถกเถียงคือฝ่ายตุลาการมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่จะไม่เห็นด้วยในสิทธิเช่นนั้นหรือไม่^{๔๓} Waldron เห็นว่าเรื่องสิทธิที่อ้างเป็นที่ยุติอำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนของศาลต้องพิจารณาสองแบบ คือ เหตุผลจากผลลัพธ์ และเหตุผลจากกระบวนการ โดยทั้งผลลัพธ์และกระบวนการต้องให้เหตุผลเดียวกัน^{๔๔} เพราะกระบวนการแสดงผลกระทำอย่างมีส่วนร่วมที่ต้องตัดสินใจอย่างอิสระเพื่อผลลัพธ์ที่เหมาะสม ถ้ายึดแต่ผลลัพธ์ยากที่ฝ่ายตรงข้ามจะเห็นด้วยแต่การยึดแต่ผลลัพธ์เป็นที่นิยมมาก^{๔๕} ถ้ายึดแต่ผลในการตัดสินใจทางการเมืองจะมีคุณค่าน้อยในทางประชาธิปไตยที่มีกฎในการกำหนดชะตาชีวิตตนเอง (Principle of self-determination) ของแต่ละสังคมในระบบการเมือง การตัดสินใจของรัฐแทนประชาชนอาจถูกถามถึงสิทธิมนุษยชนจะดูแลผลไม่ได้ ต้องดูกระบวนการที่หัวใจอยู่ที่ผู้ตัดสินใจ

ประเด็นว่าฝ่ายตุลาการจะถือเป็นตัวแทนประชาชนกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยในสิทธิประชาธิปไตยได้หรือไม่ Waldron เห็นว่าจะใช้อะไรตัดสินว่าเป็นผู้แทนคนกลุ่มน้อยอาจต้องมีเหตุผลที่ต้องยอมรับไว้วางใจคนกลุ่มมาก โดยยืนยันว่าความเป็นอิสระของศีลธรรมเท่าไรที่จะดึงดูดสมาชิกอื่น เช่น คนกลุ่มน้อย ให้ยอมรับแนวคิดของส่วนรวมได้ และการแก้ปัญหาความไม่เห็นด้วยนี้มีอยู่ในกระบวนการออกแบบโดยรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว^{๔๖} ที่ใช้กระบวนการประชาธิปไตยโดยใช้ทฤษฎีความยุติธรรมของรอลส์ ถ้ายึดแต่ผลไม่สนใจกระบวนการพลเมืองต่างคนอาจต่างกันออกไป ฝ่ายเสรีนิยมเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมมากที่สุด ฝ่ายนิติบัญญัติ

^{๔๓} ส่วนประเด็นในเนื้อหาสิทธิ เช่น อ้างทำร้ายสิทธิ โปรดดูเพิ่มเติมในชุดบทความผู้เขียนในวารสารรัฐสภาสาร

^{๔๔} Jeremy Waldron. "The Core of the Case Against Judicial Review", *The Yale Law Journal*. Vol. 115 No. 1346 (2006): 1372.

^{๔๕} *Ibid.*, p. 1373.

^{๔๖} Jeremy Waldron. *Law and Disagreement*. p. 312.

จึงถูกปรับแก้ด้วยมาตรฐานเสรีนิยมเท่านั้น แต่พวกเขาสังคมประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมเน้นไปที่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักจึงไปด้วยกันไม่ได้ ในโครงสร้างการเมืองเดียวกันจะต้องกำหนดเป็นเป้าหมายเดียวกัน โดยการจำกัดการไม่เห็นด้วยให้ใช้กระบวนการตัดสินเพื่อชี้ผล จึงต้องเลือกที่กระบวนการมากกว่าผล ถ้ายึดที่พื้นฐานสิทธิก็ต้องมีความยุติธรรมก็ต้องยอมรับในทางการเมือง ไม่ใช่ที่ไม่ไว้วางใจประชาชนตามกระบวนการที่รัฐธรรมนุญออกแบบ แม้ศักยภาพทางการเมือง (Political competence) ไม่ได้ถูกคาดหวังว่าดีเลิศ ถ้าจะเอาประชาธิปไตยที่เนื้อหาที่ต้องออกไปจากประชาชน จึงเอากระบวนการออกไปไม่ได้^{๔๗} เพราะส่วนหนึ่งในประชาธิปไตยที่เป็นสิ่งแรกคือประชาชนต้องเป็นผู้ออกเสียงก่อนว่าจะเอาอะไร และสิ่งที่เรียกร้องต้องเป็นเรื่องกระบวนการทางการเมือง^{๔๘}

ประเด็นการใช้อำนาจตัดสินของฝ่ายตุลาการถือเป็นการสนับสนุนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Democratic deliberation) ได้หรือไม่ Ferejohn and Pasquino เห็นว่าไม่ได้ และไม่อาจอ้างว่าศาลคือเจตนารมณ์ปวงชน (Public opinion) เห็นว่าฝ่ายตุลาการไม่ถูกต้องทั้งสองประเด็น โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีความชอบธรรมเพราะมีกระบวนการทางการเมืองอยู่แล้วที่จะแสดงออกและรวบรวมเจตนารมณ์ จะอาศัยฝ่ายตุลาการมาเปลี่ยนการขุดหลุมหลบภัยของทางปฏิบัติในสังคมไม่ได้^{๔๙} เพราะการปรึกษาหารือของปวงชน (Deliberation) ในประชาธิปไตยแม้ซับซ้อน แต่ก็ขึ้นกับน้ำหนักเหตุผลของปวงชนแต่ละคนที่ยึดถือ แม้ไม่สมบูรณ์แต่เป็นการใช้ประโยชน์อย่างง่ายในข้อถกเถียงและแสดงเหตุผลเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการทางสาธารณะที่แตกต่างกันภายใต้กระบวนการทางการเมืองอยู่แล้ว^{๕๐} กระบวนการประชาธิปไตยจึงเป็นการเข้าถึงอย่างมีนัยสำคัญสำหรับพลเมืองอยู่แล้ว และสุดท้ายสำหรับการสวนทางกับเสียงข้างมากโดยฝ่ายตุลาการก็ยังไม่มียุทธวิธีใดมาลบล้างทฤษฎีการปกครองโดยผู้แทน (Representative government) หรือประชาธิปไตยได้ โดยอ้างเคลเซนที่ว่ากรปกครองโดยคนส่วนใหญ่เป็นระบบการปกครองที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพมากที่สุด^{๕๑}

^{๔๗} Jeremy Waldron. **Law and Disagreement**. p. 313.

^{๔๘} **Ibid.**, p. 314.

^{๔๙} John Ferejohn and Pasquale Pasquino. “The Countermajoritarian Opportunity”. **Journal of Constitutional Law**. Vol. 13 No. 2 (Dec. 2010): 354-357.

^{๕๐} **Ibid.**, p. 359.

^{๕๑} **Ibid.**, p. 361.

แต่ Richard H. Fallon มองความชอบธรรมของฝ่ายตุลาการทางการเมืองในการไม่เห็นด้วยในเนื้อหาสิทธิได้ แต่ต้องมีเงื่อนไขและต้องมีขอบเขต คือต้องมีหลักการที่ยึดแน่นภายใต้ ๔ เหตุผล ข้อสมมติฐานความชอบธรรมของฝ่ายตุลาการ คือ^{๕๒} ๑. ระบบที่มีอำนาจวินิจฉัยทบทวนจะทำให้เกิดการทำร้ายสิทธิน้อยกว่าระบบไม่มีอำนาจวินิจฉัยทบทวน ๒. ระบบที่มีอำนาจวินิจฉัยทบทวนจะทำให้สถาบันประชาธิปไตยทำหน้าที่ดีมีเหตุผลกว่า เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบในกฎหมายและการออกแบบนโยบาย ๓. อำนาจวินิจฉัยทบทวนเป็นสิ่งที่ไต่ถามจากแนวคิดกระบวนการเสียงข้างมากนิยม (Majoritarian or supermajoritarian process) เหมือนกัน เป็นเรื่องที่ทำต่อเสียงข้างมากในเวลาภายหลัง ๔. เป็นเรื่องทางจิตวิทยาในการเชื่อมประชาชนให้รู้สึกเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง Fallon เห็นว่าจะเอากระบวนการอย่างเดียวมาเป็นตัวตัดสินความชอบธรรมไม่ได้ เพราะความชอบธรรมอาจมีที่มาหลายทาง เช่น ความดีงามของทุกกลไกการเลือกตั้ง และหลักกระบวนการปกครองโดยรัฐสภา ผลจากการทำงานในความปรารถนาของเสียงข้างมาก ทำให้ต้องใช้การเลือกตั้งมาเป็นตัวแยก แยกหลักการกับกระบวนการ ต้องดูในหลายทาง^{๕๓} ในทางร่วมกันอย่างง่าย ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยต้องถูกทดสอบกับแนวคิดอย่างกว้างของความชอบธรรมทางการเมืองว่าให้ผลในทางเนื้อหาที่ดีขึ้นได้หรือไม่

Fallon เห็นว่าเงื่อนไขความชอบธรรมของอำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการคือสิทธิที่จะขูดที่หลบภัย (Entrenched rights) ในทางประชาธิปไตย^{๕๔} เป็นความชอบธรรมประชาธิปไตยแบบพิเศษที่ประชาชนมีส่วนร่วมในสังคมแล้ว อันต่อเนื่องมาจากครั้งแรกที่เลือกตั้ง กรณีไม่มีอำนาจวินิจฉัยทบทวนฝ่ายนิติบัญญัติจะวางใจในการปรับหรือบังคับการใช้อำนาจตนเองได้อย่างไร ไม่มีเหตุผลที่จะต้องมีที่หลบภัยถ้าประชาชนไม่ได้เข้าร่วมในสังคม เหมือนเทียบว่าการมีที่หลบภัยถือเป็นประชาชนเข้าร่วมในทางประชาธิปไตยแล้ว แต่สิทธิให้มีที่หลบภัยจำเป็นต้องทำร้ายในความชอบธรรมทางประชาธิปไตยน้อยที่สุดและกลมกลืนกับแนวคิดประชาธิปไตย เพราะสร้างกฎมาใช้ที่เวลาหนึ่งอาจยุ่งยากกับเสียงข้างมากในการทำ

^{๕๒} Richard H. Fallon. "The Core of an Uneasy Case For Judicial Review". *Harvard Law Review*. Vol. 121 No. 7 (May 2008): 1719-1720.

^{๕๓} *Ibid.*, p. 1721.

^{๕๔} *Ibid.*

กฎหมายในเวลาที่สอง แต่เป็นความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่จะก่อตั้งกระบวนการ
 ที่ในเวลาหนึ่ง ให้พลเมืองในเวลาที่สองปกป้องบรรพบุรุษเวลาแรกเหมือนกับยังมีส่วนร่วม
 ในการปกครองที่ต่อเนื่องของการปกครองตนเองในสังคม^{๕๕} แต่ Fallon เห็นว่าความชอบธรรม
 ทางประชาธิปไตยมีความซับซ้อน ในความชอบธรรมทางการเมืองทั้งหมดยังมีความชอบธรรม
 ทางประชาธิปไตยแบบพิเศษคืออำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนอยู่ในส่วนนั้นด้วย และแนวคิดความ
 ชอบธรรมทางประชาธิปไตยแบบพิเศษนี้ทั้งลึกทั้งกว้าง อำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนเป็นสถาบันที่มี
 เป้าหมายปกป้องสิทธิ ไม่ใช่เป็นเครื่องป้องกัน (Safeguard) ในแบบแผนทางรัฐธรรมนูญ
 ของการเมืองประชาธิปไตย^{๕๖} ที่หลบภัยแบบอำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนจะต้องใช้เมื่อมีการทำร้ายสิทธิ
 แม้ไม่ได้เชื่อมโยงโดยตรงกับความชอบธรรมทางการเมือง แต่ใช้ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย
 แบบพิเศษ

Fallon เห็นว่าการมีอำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนเป็นสิทธิที่จะทำให้หลบภัยชอบธรรม
 ทางประชาธิปไตยที่สร้างความชอบธรรมได้ เพราะ^{๕๗} ๑. ความชอบธรรมทางการเมือง
 ต้องเคียงข้างกับความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ถ้าอำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนตัดสินให้ผล
 ทางศีลธรรมดีกว่ารูปแบบกระบวนการก็ชอบธรรมทางการเมืองเมื่อพิจารณาในด้าน
 การทำหน้าที่ (Functionality) ๒. การดูอำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนต้องสัมพันธ์กับกระบวนการ
 ทางประชาธิปไตยตามกาลเวลาที่ต่อเนื่องกัน การไม่เห็นด้วยอย่างมีเหตุผลในเรื่องสิทธิ
 เป็นเรื่องเนื้อหา แต่เป็นการปรับประชาธิปไตยของเวลาแรก ๓. ความชอบธรรม
 ของประชาธิปไตยในระบบการเมืองต้องพิจารณาทั้งหมดมากกว่าดูเพียงบางส่วน เพราะยังมี
 มาตราวัดความชอบธรรมทางประชาธิปไตยรวม ถ้าอำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนทำให้คุณภาพ
 ศีลธรรมทั้งหมดของสังคมดีขึ้น อำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนก็ส่งเสริมความชอบธรรมทางการเมือง
 ทั้งหมดได้^{๕๘}

ประเด็นข้อจำกัดและขอบเขตการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในทางประชาธิปไตย
 Fallon ไม่อธิบายว่าทำไมประชาชนต้องมีที่หลบภัยในประชาธิปไตยในเมื่อปวงชนใช้กระบวนการ
 ชี้อผลแล้ว แต่เห็นว่าที่หลบภัยใช้ได้เฉพาะบางสิทธิเท่านั้น โดยมุ่งไปที่บางสิทธิมากกว่าสิทธิ

^{๕๕} Richard H. Fallon. "The Core of an Uneasy Case For Judicial Review",
Harvard Law Review. Vol. 121 No. 7 (May 2008): 1725.

^{๕๖} *Ibid.*, p. 1727.

^{๕๗} *Ibid.*, pp. 1727-1728.

^{๕๘} *Ibid.*, p. 1728.

พื้นฐานทั่วไป โดยแกนกลางคือเป็นลักษณะ ประเภทของสิทธิที่ถูกปกป้องโดยบทบัญญัติ สิทธิแต่ไม่จำเป็นต้องมีระบุไว้โดยตรง^{๕๙} อาจเป็นสิทธิในเสรีภาพธรรมดา แต่อำนาจวินิจฉัย ทบทวนต้องไม่ปิดล้อมฝ่ายนิติบัญญัติในการตีความสิทธิไปสู่กฎหมายและถ้าผลจากฝ่าย นิติบัญญัติต้องไม่ทำร้ายสิทธิปัจเจกชน ต้องไม่ใช่อำนาจวินิจฉัยทบทวนเพราะอำนาจวินิจฉัย ทบทวนเพื่อปกป้องแบบแผนทางรัฐธรรมนูญไม่ใช่เครื่องมือปกป้องสิทธิโดยตรง^{๖๐} ไม่ใช่ว่า ศาลดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในการจำแนกสิทธิได้ถูกต้อง แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็เหมือนศาลที่ต้อง ตัดสินให้ถูกต้อง โดยขอบเขตอำนาจวินิจฉัยทบทวน Fallon สรุปไว้ ๓ ประการ คือ ๑. จะใช้อำนาจเฉพาะในเรื่องประเด็นแบบแผนทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ไม่จำเป็นต้องเป็น เรื่องให้ความหมายคำหรือการตีความเท่านั้น คล้ายปล่อยไฟเตือนรัฐบาล เพราะใช้สิทธิ โดยอำนาจวินิจฉัยทบทวนมากเกินไปมีปัญหถึงต้นทุนทางศีลธรรม^{๖๑} ๒. ศาลต้องรู้ว่าสิทธิที่เป็น เป้าหมายใช้อำนาจคืออะไร แม้ไม่ได้แก้ปัญหาเรื่องน้ำหนักสิทธิ ขึ้นกับรู้อย่างแท้จริงว่า สิทธิอะไรที่ประชาชนควรมี และ ๓. ศาลต้องเป็นอิสระ ไม่ว่าจะภายใต้ไม่เห็นด้วยอย่างมี เหตุผลหรือไม่ก็ตามในการไปแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติมากหรือน้อย^{๖๒} Fallon เห็นว่า การเลือกใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนของศาลแบบแข็งหรือแบบอ่อนต้องดูหลักฐาน (Evident) ทั้งสองแบบไม่ใช่ทางเลือก แต่เป็นจุดสังเกตในการแสดงออกว่ามีสิทธิที่จะมีที่หลบภัยมาก หรือน้อยเท่านั้น และเห็นว่าทางอื่นอาจดีกว่าอำนาจวินิจฉัยทบทวนในการปรับให้ละเอียด หรือบังคับใช้สิทธิพื้นฐานที่ต้องไม่มีอะไรชี้เหนือฝ่ายนิติบัญญัติ^{๖๓}

๒.๓ สิทธิจากนิติธรรมของกระบวนการประชาธิปไตย

ประเด็นถกเถียงทางประชาธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติที่อ้างความชอบธรรม จากกระบวนการประชาธิปไตยเป็นนิติธรรมทางการปกครองกับฝ่ายตุลาการที่อ้างความชอบธรรม จากผลโดยใช้หลักนิติธรรมของกฎหมาย แต่ละฝ่ายมีหลักนิติธรรมที่ไม่เหมือนกันใช่หรือไม่ แล้วฝ่ายตุลาการจะอ้างนิติธรรมแบบตนจะมาจำกัดกระบวนการประชาธิปไตยได้หรือไม่ Robin L. West เห็นว่าไม่ได้ เพราะขัดนิติธรรมเชิงกระบวนการที่เป็นความดีงาม

^{๕๙} Richard H. Fallon. "The Core of an Uneasy Case For Judicial Review", *Harvard Law Review*. Vol. 121 No. 7 (May 2008): 1728.

^{๖๐} *Ibid.*, p. 1729.

^{๖๑} *Ibid.*, p. 1732.

^{๖๒} *Ibid.*, p. 1733.

^{๖๓} *Ibid.*

ของเนื้อหาประชาธิปไตยที่ถือเป็นรูปแบบนิติธรรม โดยได้ ๕ ประการ ที่ต้องมีกระบวนการไว้ ประเด็นสำคัญคือต้องแยกแยะระหว่าง ๓ สิ่งที่แตกต่างกัน คือ เนื้อหา รูปแบบและกระบวนการที่ไม่เหมือนกัน West เห็นว่าสิ่งที่เวลดรอนเรียกร้องคือนิติธรรม (Rule of law) หรือการปกครองโดยกฎหมาย นิติธรรมนี้มีใช้กฎเพื่อการปกครองเท่านั้น แต่รวมถึงความรู้ทั่วไปที่ว่ากฎอะไรที่จำเป็นจะต้องเคารพปฏิบัติตาม และต้องมีรูปแบบของนิติธรรม (Formal) ด้วยคือ กฎหมายต้องใช้อย่างมีวิชาการอย่างมีปัญญา ยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และใช้ทั่วถึงอย่างเท่าเทียมกัน อย่างหลังนี้เวลดรอนเรียกว่า ความต้องการเชิงกระบวนการของนิติธรรม (Procedural requirements of the rule of law) โดยแยกรูปแบบ (Formal) ออกจากกระบวนการ (Procedural)^{๖๔}

West เห็นว่าการปรับแต่งกฎหมายในทางประชาธิปไตยโดยฝ่ายตุลาการต้องคำนึงถึงนิติธรรมเชิงกระบวนการของประชาธิปไตยด้วยที่ให้ความชอบธรรมแก่กระบวนการทำกฎหมายแล้ว เพราะนิติธรรมเชิงกระบวนการต้องการให้ปวงชนถูกกระทำภายใต้การมีส่วนร่วมอย่างมีวิชาการในอาณาจักรแห่งกฎหมาย แม้แต่เมื่อรัฐจะลงโทษ^{๖๕} แม้การปกครองต้องมีการปรับแต่ต้องอ้างกระบวนการ ก็ไม่เหมือนอำนาจฝ่ายตุลาการแม้จะยึดที่แก่นกลางคุณค่าเดียวกัน นิติธรรมเชิงกระบวนการยอมรับว่าปัจเจกชนแต่ละคนไม่ได้มีเสรีภาพต่อต้านกฎหมายมากไปกว่าปัจเจกชนอื่น แต่กระบวนการให้โอกาสในการเข้าร่วมอย่างเท่าเทียมกันและให้พลเมืองเป็นผู้มีปัญญาที่ขึ้นกับมุมมองที่ตนเองจะตัดสิน แก่นกลางนิติธรรมจึงต้องมีทั้งมิติเชิงกระบวนการ ความร่วมสมัยของชาติ ของโลกและเป็นจริงได้ทางการเมือง มิใช่ยึดเนื้อหาอย่างเดียว แล้ว West ยกตัวอย่างเจ็บปวดในความเป็นธรรมเชิงกระบวนการที่ความยุติธรรมทางอาญาต่างกัน เช่น กรณีนักโทษก่อการร้าย เกาะกวนตานาโมถูกกระทำต่างกันออกไปจากผู้อื่น โดยเห็นว่าอุดมการณ์นิติธรรมต้องมีศูนย์กลางที่ประชาชนมากกว่าผลประโยชน์อื่น^{๖๖} แม้มีเหตุผลที่ดีที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจเคลื่อนย้ายสังคม แต่อาจเสียความสุจริตในการระงับข้อพิพาทเชิงกระบวนการไป

^{๖๔} Robin L. West. “The Limits of Process”, **Getting to the Rule of Law: Nomos L.** (James E. Flemming ed., New York: New York University Press, 2011), p. 32.

^{๖๕} *Ibid.*, p. 33.

^{๖๖} *Ibid.*, p. 34.

เพราะขาดความรู้สึกในศีลธรรมของกฎหมาย ขาดจริยธรรมทางวิชาการในการใช้รูปแบบกฎหมาย เพราะในอุดมการณ์นิติธรรมต้องแยกรูปแบบ (Formal) กระบวนการ (Procedural) และเนื้อหาจากกัน (Substantive) โดยการตีความนิติธรรมต้องมีศูนย์กลางผลประโยชน์อยู่ที่ศูนย์กลางศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และปัญญา^{๖๗}

West เห็นว่านิติธรรมและความชอบธรรมของประชาธิปไตยต้องไม่ขัดแย้งกัน ต้องสอดคล้องกัน ในการพิจารณาการทำหน้าที่ของสถาบันการเมือง แม้จะถกเถียงกันในประเด็นนิติธรรมในกฎหมายของศาลกับนิติธรรมทางประชาธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติใครดีกว่ากัน เพราะในพหุสังคมความชอบธรรม (Legitimacy) เป็นเหมือนความยินยอม (Consent) และถือเป็นเงื่อนไขอย่างถึงที่สุดให้นิติธรรมต้องมี ที่เชื่อกันว่าประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้นิติธรรม (Rule of law) เพื่อมิให้เป็นเผด็จการหรืออำนาจนิยม แต่ในศตวรรษที่ ๒๑ อาจมีไข่มุนั้น โดยเฉพาะในสังคมที่มีความแตกต่างกันมากมายในการแข่งขันกันเพื่อพิจารณาถึงความดีงามของประชาธิปไตย นิติธรรมอาจต้องไปพร้อมกันหรือผูกติดกับความสำเร็จทางการเมือง^{๖๘} และปวงชนในสังคมพหุอาจไม่ได้ร่วมแบ่งปันคุณค่าในผลประโยชน์ที่เหมือนกันได้ตามขอบเขตของสถาบันการเมือง ประเภทของความยินยอมของปวงชน ไม่ว่าจะอ้างแนวคิดสัญญาประชาคมแบบฮอบส์, ล็อก, รุสโซ, คานท์ หรือรอลส์ก็ตาม^{๖๙} แม้พื้นฐานทางทฤษฎีความยินยอมมีความแตกต่างกัน แต่ประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญกับนิติธรรมในพหุสังคมควรไปทางเดียวกัน และประชาธิปไตยควรกดดันให้ไปร่วมกัน เพราะเป็นการชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของคนกลุ่มใหญ่ในทางการเมือง และเป็นการบังคับคนกลุ่มน้อยทางการเมืองให้ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ของฝ่ายข้างมากที่ฝ่ายข้างน้อยอาจไม่เห็นด้วยได้^{๗๐} ภายใต้เงื่อนไขประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญที่จะต้องปกป้องพื้นฐานสิทธิที่อาจถูกรบกวนโดยฝ่ายเสียงข้างมาก แต่หลักปกครองโดยกฎหมาย (Rule of law) ไม่ใช่หลักปกครองโดยคน (Rule of men) ที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการที่อ้างว่าการปกครองต้องใช้กฎหมาย ต้องเป็นกฎหมายที่คาดหมายได้และต้องไม่มีหลักการใด

^{๖๗} Robin L. West. “The Limits of Process”, **Getting to the Rule of Law: Nomos L.** p. 35.

^{๖๘} Michel Rosenfeld. “The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy”, **Southern California Law Review.** Vol. 74 (2001): 1310.

^{๖๙} **Ibid.**, p. 1311.

^{๗๐} **Ibid.**, p. 1312.

อยู่เหนือกฎหมาย ยังเป็นเพียงนิติธรรมในความรู้สึกแบบแคบ^{๗๑} เป็นแค่หลักการปกครอง โดยคน เพราะนิติธรรมจำเป็นต้องถูกตรวจสอบได้ทางประชาธิปไตยโดยกระบวนการที่เป็นธรรม และมีพื้นฐานในสาระสำคัญเพื่อให้เกิดความชอบธรรม กฎหมายทางประชาธิปไตยจึงอาจกดดันต่อคนกลุ่มน้อยก็ได้^{๗๒} ภายใต้เงื่อนไขความชอบธรรมสองประการ คือ^{๗๓} ๑. การนิติบัญญัติด้วยตนเอง (Self-legislation) ที่คู่กับเจตนารมณ์ในกฎหมายที่ดู ความชอบธรรมคือนิติธรรม ๒. ต้องได้รับความยินยอม (Consent) ในเงื่อนไขที่แน่นอน เพื่อสร้างเหตุผลให้แก่การปกครองโดยกฎหมาย

การอ้างนิติธรรมทางกฎหมายของฝ่ายตุลาการกับนิติธรรมจากประชาธิปไตยทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งที่อำนาจสองฝ่ายมาจากอำนาจเดียวกันคืออำนาจ อธิปไตย การควบคุมอำนาจอธิปไตยที่มาจากอำนาจเดียวกันอาจต่างกันหรือไม่ West เห็นว่าวิธีการอาจต่างกันแต่ต้องเป็นจุดมุ่งหมายเดียวกัน ปัญหาอาจมาจากระบบที่ต่างกัน โดยเฉพาะแนวคิดประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ต้องยึดรัฐธรรมนูญเป็นที่มา การควบคุมอำนาจ ต่างจากประเทศไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่อำนาจฝ่ายตุลาการเด่น ในการอ้างนิติธรรมมาควบคุมอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาต้องขึ้นกับบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญเท่านั้น ขอบเขตอำนาจรัฐสภาจำกัดโดยประชาธิปไตยได้หรือไม่ มีขอบเขตหรือไม่ อาจต่างกันในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เช่น แบบอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่ากับไม่จำกัด จึงนำไปสู่แนวคิด เอนิทธิธรรมมาจำกัด แต่ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรต้องใช้รัฐธรรมนูญ มิใช่ นิติธรรมแบบอังกฤษ โดยเห็นว่าแนวคิดของ Dicey นั้นละเอียดประเด็นทางประชาธิปไตยไป โดยเฉพาะการเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีกระบวนการทางนิติบัญญัติอยู่แล้ว ภายใต้ รัฐธรรมนูญที่จะมาสร้างกฎหมาย นิติธรรมของฝ่ายตุลาการจะถูกถือทางให้สอดคล้องกับ หลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาที่เป็นหลักการทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญที่มี หลักการแบ่งแยกอำนาจ ไม่ใช่ละเลยฝ่ายนิติบัญญัติ^{๗๔} หลักการปกครองโดยกฎหมาย

^{๗๑} Michel Rosenfeld. “The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy”, **Southern California Law Review**. Vol. 74 (2001): 1313.

^{๗๒} **Ibid.**, p. 1314.

^{๗๓} **Ibid.**, p. 1317.

^{๗๔} Pavlos Eleftheriadis. “Parliamentary Sovereignty and the Constitution”, **Canadian Journal of Law and Jurisprudence**. Vol. 12 No. 2 (July 2009): 9-10.

(Rule of law) กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) จะต้องไปด้วยกัน ไม่ใช่มองแบบกลับหัวกลับหาง การจะจำกัดบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และคำนี้ถึง ๕ หลักการ คือ^{๗๕} ๑. หลักองค์ประกอบสถาบันการเมือง (Principle of composition) คือ องค์ประกอบของสถาบันทั้งสองฝ่ายในการเข้าสู่อำนาจที่แต่ละฝ่ายมีความชอบธรรมในที่มาของตน ๒. หลักกระบวนการภายในสถาบัน (Principle of procedure) เช่น กระบวนการภายในของรัฐสภาในการทำกฎหมายที่ต้องไม่ถึงแทรกแซง ๓. หลักศักยภาพสถาบัน (Principle of competence) คือ กระบวนการทำกฎหมายของรัฐสภาอยู่ในขอบเขตหรือมีศักยภาพหรือไม่ ๔. หลักการจำแนก (Principle of identification) คือการแยกของแต่ละสถาบันว่าดีคืออะไรที่ไม่ดีเพื่อทำการแก้ไข ๕. หลักความสำเร็จ (Principle of succession) คือจะแก้ไขกฎหมายอย่างไรเพื่อเข้าสู่เป้าหมายให้สำเร็จผล หลักการเหล่านี้ต้องถูกพิจารณาถึงความชอบธรรมของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติจากประชาธิปไตย

West อธิบายนิติธรรมของกระบวนการในประชาธิปไตยที่สร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเหตุผล ๕ ประการ ต่อต้านพวกไม่เห็นด้วยในคุณค่ากระบวนการ โดยเฉพาะข้อที่ ๕ ซึ่งสำคัญที่สุด ดังนี้

๑. ไม่มีวรรณกรรมกฎหมายใดที่เสนอแนวคิดที่ว่านิติธรรมจะต้องยึดแต่เนื้อหาโดยไม่ดูกระบวนการ^{๗๖} โดยยกตัวอย่างแนวคิดของพวกปกป้องศีลธรรมกระบวนการให้เห็น โดยเห็นว่าศูนย์กลางอยู่ที่นิติธรรมและบทบาทของกระบวนการเหมือนที่เวลดรอนแยกไว้ คือ เพื่อให้เสียงแห่งปัจเจกชนในการมีส่วนร่วมถกเถียงระหว่างสิ่งที่ควรจะเป็นกับสิ่งที่เป็นอย่างอยู่ภายใต้กฎหมายลายลักษณ์อักษร แล้วได้กลับฝ่ายศาลว่าเรื่องนิติธรรมให้ดูศาลสูงสุดยุคควอร์เรนที่เป็นยุคปฏิรูปกระบวนการในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๐-๑๙๗๐ ก็ยังใช้อำนาจแก้ไขเชิงกระบวนการทางอาญา

๒. ปัญหาที่ฝ่ายตุลาการยึดแต่ทางปฏิบัติหรือสัจนิยมมากกว่าทางทฤษฎีที่ขอบได้ว่าจะเอากฎหมายในสภาพความเป็นจริงกับกฎหมายในตำรา โดยเห็นว่าต้องยึดทั้งสองทางไม่ใช่ยึดอ้างความเป็นจริงแบบที่ฝ่ายตุลาการอ้าง แม้เวลดรอนมุ่งไปที่กฎหมายที่ควรจะเป็นไม่ใช่กฎหมายบนถนน และกฎหมายอาจมาจากทางปฏิบัติได้ แต่เวลดรอนไม่ดู

^{๗๕} Pavlos Eleftheriadis. "Parliamentary Sovereignty and the Constitution", **Canadian Journal of Law and Jurisprudence**. Vol. 12 No. 2 (July 2009): 19-20.

^{๗๖} Robin L. West. "The Limits of Process", **Getting to the Rule of Law: Nomos L.** p. 36.

ความหมายจากภายนอกหรือจากทางปฏิบัติ แต่ดูจากสิ่งที่อยู่ภายในกฎหมาย^{๗๗} โดยเห็นว่าต้องระวังไม่วางพื้นฐานว่านิติธรรมขึ้นกับคุณค่าในทางปฏิบัติอย่างเดียว เพราะนิติธรรมต้องการกระบวนการที่ไม่ขาดความรู้ด้วย^{๗๘}

๓. ความเป็นเหตุของแนวคิดกระบวนการนิยม (Cause of proceduralism) มีน้ำหนักส่งผลต่อความชอบธรรมในเนื้อหากฎหมาย ให้เนื้อหาจากกระบวนการกระบวนการให้ผลในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์^{๗๙} แม้ผู้ชนะจะสูญเสีย เช่น กรณีนักโทษกวนตানাโมที่ไม่มีทนายเยียม แม้ความไม่ยุติธรรมของกฎหมายอาจมาจากกระบวนการแต่กระบวนการที่ดีจะให้ความยุติธรรมที่ดีได้ โดยเห็นว่ากฎหมายที่ไม่ยุติธรรมภายใต้กระบวนการที่ยุติธรรมจะนำไปสู่ความไม่ยุติธรรมมากกว่ากฎหมายแบบเดียวกันภายใต้กระบวนการที่ไม่ยุติธรรม^{๘๐} เพราะความยุติธรรมเชิงกระบวนการโดยตัวมันเองจะเป็นผู้ส่งสารในเรื่องความยุติธรรมอยู่ในตัวโดยเฉพาะในการปกครองที่ไม่ยุติธรรม ความยุติธรรมเชิงกระบวนการจึงบอกถึงความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนของระบบกฎหมาย^{๘๑} และมีผลต่อระบบคือระบบความยุติธรรม เพราะความยุติธรรมเชิงกระบวนการสามารถทำให้เกิดความเสื่อมของศีลธรรม (Demoralizing) ได้

๔. ปัญหาความยุติธรรม เป็นช่วงกว้างในการจัดเหตุผลไม่ใช่จะมาเลือกเอาจุดใดจุดหนึ่งได้ แบบที่ฝ่ายตุลาการเอามาอ้างหรือจะเอาแต่กระบวนการของตน โดยอ้างในการระงับข้อพิพาททางเลือก อ้างแนวคิดอรรถประโยชน์ที่ปวงชนจะได้รับ แต่เห็นว่าถ้ากระบวนการเป็นเรื่องเทคนิคเกินไป ต้นทุนจะสูง กระบวนการที่ดีก็ต้องมีผู้เล่นที่ชำนาญแต่มีได้เทียบว่าทั้งสองฝ่ายชำนาญในกระบวนการของตนอย่างไร

๕. นิติธรรมเชิงกระบวนการเป็นการแยกรูปแบบ กระบวนการและเนื้อหา โดยคาดหวังว่ากฎหมายจะเป็นสื่อกลางระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ เพราะกฎหมายเป็นเจตนารมณ์ของรัฐปกป้องผู้อ่อนแอจากผู้แข็งแรงกว่า ที่จะต้องสามารถตรวจสอบและรับผิดชอบได้ ทั้งเชิงเนื้อหา รูปแบบ กระบวนการ คือยอมรับปัญญาของปัจเจกชน ในมุมมองศักดิ์ศรี

^{๗๗} Robin L. West. “The Limits of Process”, **Getting to the Rule of Law: Nomos L.** p. 38.

^{๗๘} **Ibid.**, p. 40.

^{๗๙} **Ibid.**

^{๘๐} **Ibid.**, p. 41.

^{๘๑} **Ibid.**, p. 42.

ความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ นิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่ดีปกป้องปัจเจกชนจากการใช้อำนาจ แต่ต้องดูใน ๓ มิติร่วมกัน^{๕๒} นิติธรรมจำกัดอำนาจรัฐในเรื่องการไม่สำรวจอำนาจในหน้าที่ของประชาธิปไตย อาจแก้ทั้งการกระทำของรัฐทางการเมืองด้วย เช่นเดียวกับปัญหาเจตนาดีของศาลกับกฎหมายก็ต้องจำกัดอยู่ภายใต้นิติธรรม^{๕๓} แนวคิดนิติธรรมไม่ใช่แค่กฎหมายมีหน้าที่เพื่อปกป้องปัจเจกชนเท่านั้น แต่กฎหมายยังมีหลายสิ่ง และหนึ่งในแก่นกลางหน้าที่คือปกป้องปัจเจกชนที่ผู้อื่นกระทำทั้งจากรัฐและเอกชน

สุดท้าย West สรุปนิติธรรมเชิงกระบวนการของประชาธิปไตยว่า นิติธรรมตรงข้ามกับกฎของผู้ที่แข็งแกร่งกว่าหรือกฎของผู้มีจำนวนมากกว่า ผู้มีอำนาจควบคุมมากกว่า ผู้โง่มากกว่า ผู้ทำร้ายมากกว่า แม้ว่าจะใช้กฎหมายเหมือนกัน นิติธรรมเป็นแค่คำอุปมาเจตนาเพื่ออ้างอิงถึงแนวคิดที่เราต้องยึดถือ แต่นิติธรรมต้องตรวจสอบได้ทางประชาธิปไตย โดยปรับจิตสำนึกให้พร้อมว่ากฎหมายมีเจตนากระทำเพื่ออะไร คือเพื่อควบคุมความชั่วร้ายของประชาชนต้องใช้อำนาจเพื่อความสงบเรียบร้อยและความเท่าเทียมกัน โดยกระบวนการของกฎหมายเช่นนี้คือนิติธรรมเชิงกระบวนการที่เวลดรอนปกป้องไว้^{๕๔}

๒.๕ สิทธิในความดีงามของศีลธรรมการเมืองประชาธิปไตย

Jeremy Waldron ดูความชอบธรรมฝ่ายนิติบัญญัติทางประชาธิปไตยไปถึงศีลธรรม แต่เป็นศีลธรรมทางการเมืองมากกว่าศีลธรรมทางกฎหมาย โดยเห็นว่าฝ่ายตุลาการชอบใช้ความรู้สึก ไม่ใช่ข้อเท็จจริงตัดสินฝ่ายนิติบัญญัติในทางประชาธิปไตย อำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการอาจเป็นการลงทุนครั้งใหญ่ในศีลธรรมแบบสังคมนิยม (Moral realism) ที่ชอบตัดสินโดยใช้ความรู้สึกวัด โดยไม่มีตรรกะที่เชื่อมกันระหว่างวัตถุประสงค์ของศีลธรรมที่แท้จริงของฝ่ายตุลาการกับการปรับใช้ในทางปฏิบัติของอำนาจวินิจฉัยทบทวน^{๕๕} แม้ศีลธรรมที่แท้จริงอยู่ภายในมองไม่เห็น และไม่ว่าพิสูจน์ได้หรือผิด ศีลธรรมที่แท้จริงก็ไม่แตกต่างกัน ในประเด็นศีลธรรมการเมืองไม่เห็นด้วยของฝ่ายตุลาการในเรื่องสิทธิ ให้ดูศีลธรรมประเด็นนี้ที่ความยุติธรรมของประชาชนผู้ไม่เห็นด้วยและสิทธิไม่เห็นด้วย (Disagreement)

^{๕๒} Robin L. West. “The Limits of Process”, **Getting to the Rule of Law: Nomos L.** p. 44.

^{๕๓} *Ibid.*, p. 45.

^{๕๔} *Ibid.*, pp. 47-49.

^{๕๕} Jeremy Waldron. “Moral Truth and Judicial Review”, **American Journal of Jurisprudence.** Vol. 43 Issue 1 (1998): 76.

กับเหตุผลที่ไม่เห็นด้วย โดยไม่เห็นด้วยที่ศาลเป็นผู้ตัดสินสุดท้ายเรื่องสิทธิ แม้ฝ่ายสนับสนุนตุลาการชอบอ้างว่าสิทธิต้องเหมือนเสียงเป่าที่ดังกังวาน (Trumps) เหนือกระบวนการที่ตัดสินโดยเสียงข้างมากที่จะบอกจุดยืนในสังคมเรื่องสิทธิว่าไม่เห็นด้วย แต่ต้องอธิบายสิทธิทางกฎหมาย (Legal rights) โดยใช้กระบวนการทางการเมืองให้ได้ ที่ต้องใช้กระบวนการเพื่อตัดสินเนื้อหาไม่ใช่ใช้เสียงเป่า แนวคิดสิทธิเหมือนเสียงเป่าจะต้องใช้เมื่อจัดการข้อพิพาทเสร็จแล้วว่าสิทธิคืออะไร และความยุติธรรมคืออะไร^{๖๖} เพราะกระบวนการเสียงข้างมากทางประชาธิปไตยคือ ให้ผู้ควรจะมีสิทธิเป็นผู้ตัดสิน ถ้าไม่เห็นด้วยต้องมีเหตุผลไม่เช่นนั้นจะใช้อำนาจวินิจฉัยทบพวนยากในทางการเมือง แม้ศาลต้องไม่เห็นด้วยโดยสุจริต (Good-faith disagreement) ในเรื่องสิทธิก็ตาม

ประเด็นการพิจารณาศีลธรรมของการไม่เห็นด้วยในประชาธิปไตย Waldron เห็นว่าวัตถุประสงค์กับกระบวนการต้องเชื่อมกัน ศีลธรรมของพวกเขาสัจนิยมที่อ้างว่าประชาชนมีศีลธรรม จริยธรรม และมุมมองทางการเมืองต่างกัน จะให้ฝ่ายใดมาผูกขาดอ้างไม่ได้ Waldron เห็นว่าต้องมีศีลธรรมในการตัดสิน มิเช่นนั้นจะยากในการกล่าวว่าการตัดสินโดยสุจริตจริงอะไรคือศีลธรรมและมีเพื่ออะไร ให้ดูว่าจะเอาไปใช้กับอะไร เมื่อเอาศีลธรรมมาใช้กับการตัดสิน ศีลธรรมของการตัดสิน (Moral judgement) ต้องมีบางสิ่งกระทำกับทัศนคติ ความรู้สึก การอธิบาย การแนะนำให้ทำ แล้วสร้างการตรวจสอบขึ้นมา ให้เหมือนมีศีลธรรมที่แท้จริง (Moral truth) และศีลธรรมที่มีวัตถุประสงค์ (Moral objectivity) ที่ศีลธรรมการไม่เห็นด้วย (Moral disagreement) ก็ไม่ต่างกัน^{๖๗} ที่กล่าวกันว่า การไม่เห็นด้วยในการตัดสินของปวงชนไม่ใช่สาระของข้อเท็จจริง คนต่างวัฒนธรรมจึงไม่เห็นด้วยในสิ่งต่าง ๆ กันได้ ในทางเนื้อหาตรรกะอาจถูกต้อง แต่ผิดที่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ความจำเป็นทั้งหมดในเรื่องศีลธรรมของการไม่เห็นด้วย เพราะไม่เชื่อมวัตถุประสงค์กับกระบวนการในปัญหาศีลธรรมที่ไม่เห็นด้วย การไม่เห็นด้วยคือไม่เห็นด้วยในความเชื่อหรือความเห็นในเรื่องเนื้อหาของศีลธรรมของความจริงมากกว่าเรื่องทัศนคติ ที่จะอธิบายความชอบธรรมของอำนาจวินิจฉัยทบพวน^{๖๘} การไม่เห็นด้วยที่ทั้งสองฝ่ายต่างมีความเชื่อ (Belief) ในเรื่องสิทธิ

^{๖๖} Jeremy Waldron. "Moral Truth and Judicial Review", *American Journal of Jurisprudence*. Vol. 43 Issue 1 (1998): 77.

^{๖๗} *Ibid.*, p. 78.

^{๖๘} *Ibid.*

ที่ต่างกัน ความเชื่อที่แต่ละฝ่ายอยู่บนพื้นฐานศีลธรรมของตนที่ตระหนักเป็นข้อพิพาทในศีลธรรมในเรื่องความเชื่อ ในสาระของความจริงทำไมไม่ตีความศีลธรรมการตัดสินใจในเรื่องความเชื่อให้ชัด โดยยกตัวอย่างความเชื่อของศาลเรื่องสิทธิทำแท้งเป็นความเชื่อในสาระของความจริงที่ว่าหญิงมีสิทธิเลือกการสืบพันธุ์ และตัวอ่อนไม่ใช่คนจึงไม่มีสิทธิ แต่ในมุมมองฝ่ายนิติบัญญัติที่เชื่อว่าตัวอ่อนเป็นบุคคลโดยข้อเท็จจริง (In fact) มีสิทธิต้องปกป้องการทำลายอาจเป็นการฆ่าแต่ความเชื่อของฝ่ายนิติบัญญัติกลายเป็นคนกลุ่มน้อย (Minority) ในศาลไป

Waldron เห็นว่าความขัดแย้งเรื่องความเชื่อเรื่องสิทธิที่เป็นข้อเท็จจริงในทางการเมืองต้องอธิบายสิทธิทางกฎหมายภายใต้สภาพความเป็นจริงทางปฏิบัติออกมาได้ โดยต้องเลือกมุมมองที่ถูกต้องเป็นรูปธรรม (Choose the objectively correct view) แล้วเปรียบเทียบศีลธรรมของทั้งสองฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่อ้างถึงจุดยืนที่ต้องกระทำในนามปวงชน ถ้าศีลธรรมแบบสังคมนิยมถูกต้องจะต้องให้ความจริงออกมาข้อพิพาทมี ๒ ประเด็น คือ เรื่องสิทธิ และวิธีหรือทางที่เหมาะสมที่แก้ไขการไม่เห็นด้วยทางการเมือง พวกเขาสังคมนิยมอ้างสิทธิแก้ปัญหาคำพิพาทได้ทั้งสองฝ่าย และว่าฝ่ายการเมืองต้องเคารพความเห็นผู้อื่นที่ให้คำตอบเรื่องสิทธิ แต่เห็นว่ายังไม่ได้แก้ปัญหาคำพิพาทเพราะไม่มีการตกลงทางการเมืองที่จะให้คำตอบที่ถูกต้อง ที่พวกเขาสังคมนิยมเรียกว่า เป็นการเลือกคำตอบที่ถูกต้องอย่างเป็นรูปธรรมแล้วไม่อาจใช้ได้^{๙๙} ไม่ใช่จะมาอ้างว่าฝ่ายตุลาการดีกว่ากระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratic procedure)^{๑๐๐} ถ้าศีลธรรมแบบสังคมนิยมชี้ให้เห็นลักษณะของการไม่เห็นด้วยว่าเป็นความจำเป็นทางการเมือง แต่ไม่บอกวิธีปฏิบัติทางการเมืองในการแก้ปัญหาคำพิพาทไม่เห็นด้วย ก็ไม่มีประโยชน์เพราะไม่ได้ปกป้องอำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการ แค่ว่าศาลให้คำตอบที่ถูกต้องได้ ศาลควรจะถูกต้องยังไม่เพียงพอว่าศาลถือเป็นผู้แทนปวงชนได้

Waldron โต้ปัญหาที่ฝ่ายสนับสนุนอำนาจตุลาการที่อ้างไม่มีอะไรทางการเมืองให้คำตอบที่ถูกต้องได้อย่างแท้จริงว่า แล้วถ้าเกิดมีขึ้นมา ถ้าว่าศาลให้คำตอบที่ถูกต้องแล้วฝ่ายอื่นผิดหรือ ปัญหาถูกผิดไม่มีอะไรเป็นเพียงข้อเท็จจริงให้ต้องตัดสิน เป็นข้อเท็จจริงที่

^{๙๙} Jeremy Waldron. "Moral Truth and Judicial Review", *American Journal of Jurisprudence*. Vol. 43 Issue 1 (1998): 81.

^{๑๐๐} *Ibid.*, p. 82.

ไม่อาจไปถึงได้ การจะทำให้ถูกผิดใช้เพียงการตีความหาความหมายหรือ มันไม่ได้ทำให้ดูโง่เมื่อเลือกทางอื่นที่จะไป การตัดสินต่างกันให้ผลลัพธ์ที่ต่างกัน แต่เมื่อให้ทุกคนตัดสินให้คำตอบที่ถูกต้องแล้ว ศาลทำไมยังต้องใช้เสียงข้างมากตัดสินคดีให้คำตอบที่ถูกต้อง และมันไม่ใช่มีแค่วิธีเดียวในแนวคิดวิธีการระงับการไม่เห็นด้วย แต่ใช้แล้วต้องอธิบายได้^{๙๑} แล้วเปรียบเทียบในแนวคิดทฤษฎีสถิติต่าง ๆ ที่มีมุมมองต่างกัน แต่ต้องตอบคำถามทางการเมืองว่าสิทธิอะไร ต้องดูความดิงามแบบแบ่งปันกัน ถ้าอรรถประโยชน์ในเรื่องสิทธิที่ไม่เห็นด้วยมี ๒ กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีระดับศีลธรรมต่างกัน มีรูปแบบต่างกัน มีการอธิบายต่างกัน ปรัชญาต่างกัน ปัญหาการไม่เห็นด้วยไม่ใช่จะมาตัดสินทางวิชาการอย่างเดียว เพราะมีข้อสรุปโดยตรงจากสถาบันการเมืองที่ออกแบบไว้ และหลักการของสถาบันเป็นการอธิบายความแตกต่างในเนื้อหาแล้ว^{๙๒}

Weldron เห็นว่าการตัดสินข้อพิพาทเรื่องสิทธิต้องไม่ใช้ความรู้สึกวัด ที่อ้างอำนาจศาลเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนฉันทามติ (consensus) ต่อต้านเสียงข้างมาก เพราะศาลรู้สึกว่าจะต่างไปจากเสียงข้างมากไม่ถูกต้อง หรือที่เชื่อว่ามีบางอย่างในศีลธรรมของอำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการ ก็ยังไม่เพียงพอที่จะปกป้องฝ่ายตุลาการได้ เรื่องสิทธิจะใช้แค่ทัศนคติ (Attitude) หรือจะใช้การอธิบายที่เป็นสากล หรือเสนอข้อสรุป หรือการยอมรับในแบบแผน อะไรที่ควรจะดูเมื่อมาใช้กับอำนาจวินิจฉัยบททวน ถ้าใช้ความรู้สึกอย่างเดียวก็ไม่มีใครดีกว่ากัน^{๙๓} ไม่ถูกต้องที่คิดว่าคุณค่าผู้ออกเสียงและผู้แทน เพียงแค่ความเห็นศาลเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หรือความรู้สึกที่ศาลรู้สึกเท่านั้น ต้องมีศีลธรรมในข้อเท็จจริงจึงจะถือว่าตัดสินถูกหรือผิด ความแท้จริงของศีลธรรมแบบสังคมนิยมต้องมีใช้ใช้เฉพาะกับบางคนหรือบางศีลธรรมที่ศาลเชื่อ โดยศาลต้องไม่สนใจว่าคนในสังคมมีความเห็นในประเด็นพิจารณาอย่างไร^{๙๔}

Weldron แสดงให้เห็นทางตรรกะว่าศีลธรรมของพวกยึดความรู้สึก (Emotivist) ไม่ถูกต้องในเรื่องไม่เห็นด้วยในสิทธิ ที่อ้างความรู้สึกว่าเป็นเหตุผล และอ้างความรู้สึกมาเป็นเครื่องค้ำประกันจุดยืน เพราะการอ้างความรู้สึกเป็นเหตุผลแบบนั้น การเปลี่ยนจะต้องเปลี่ยน

^{๙๑} Jeremy Waldron. "Moral Truth and Judicial Review", **American Journal of Jurisprudence**. Vol. 43 Issue 1 (1998): 83.

^{๙๒} **Ibid.**, p. 86.

^{๙๓} **Ibid.**, p. 89.

^{๙๔} **Ibid.**, p. 90.

ในสิ่งที่เรียกว่า จุดยืนทางศีลธรรม (Moral position) แล้วพิสูจน์ในทางตรรกะที่ไม่ถูกต้องว่า พวกยึดความรู้สึกจะต้องไม่ปฏิเสธว่าประชาชนมีสิทธิ แต่มีจุดประสงค์ในทางประชาธิปไตยแบบที่ศาลอ้างก็ไม่ได้แปลว่ามีสิทธิ และอ้างเพราะว่า (Because) รู้สึกจึงไปสู่การมีสิทธิกระทำยังไม่ถูกต้อง เพราะต้องแยกระหว่างมูลเหตุกำเนิดในการตัดสินใจกับเงื่อนไขในความเป็นจริงหรือเหตุผลที่อยู่เบื้องหลัง ที่ผิดพลาดเนื่องจากคิดว่า “เพราะว่า” คือเหตุผลในการปรับใช้หรือการให้เหตุผล แม้อ้างการตัดสินใจด้วยตนเอง (Autonomy) ก็ตาม^{๙๕} การอ้างความรู้สึกมาค้ำประกันจุดยืนทางศีลธรรมไม่ทำให้ความรู้สึกของศาลชัดเจนในเรื่องสิทธิที่เหนือกว่าความรู้สึกในเรื่องสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยเห็นว่าถ้าขึ้นชอบอำนาจวินิจฉัยทบทวนจะต้องนำไปสู่คุณค่าบางอย่างที่ใกล้ชิดต่อการตอบสนองความเห็นปวงชน (Immediate responsiveness to popular opinion) ได้ แต่พวกยึดความรู้สึกกลับมองกลับกันเป็นคุณค่า ความไม่เหมาะสมของบางสถาบันในการเปิดเผยและปรับใช้ความรู้สึก (The improbability of the institution discovering and applying my feeling) แทน โดยอธิบายว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ปรับตามรู้สึกของปวงชนจึงให้ข้อสรุปสิทธิผิด^{๙๖}

สุดท้าย Weldron สงสัยว่าถ้าศีลธรรมของการตัดสินใจอยู่ที่ความรู้สึกจริงอย่างที่ฝ่ายสนับสนุนอำนาจวินิจฉัยทบทวนอ้างจะได้รับการยอมรับหรือไม่ โดยเห็นว่าขึ้นกับความรู้สึกและบทบาทความรู้สึกในชีวิตของมนุษย์ พวกยึดความรู้สึกเป็นทฤษฎีศีลธรรมชัดเจนคือใช้ความรู้สึกมากกว่าใช้ข้อมูลพื้นฐาน แต่บางอย่างในศีลธรรมทางปฏิบัติอาจเป็นเหมือนอารมณ์ที่โลเลและยกย้ายได้ แต่ความรู้สึกจะต้องไม่ขึ้นกับความรู้สึกบางอย่างที่เฉพาะเจาะจงที่จะเอามาเป็นศีลธรรมการตัดสินใจ ต้องให้จิตสำนึกแทนที่ด้วยความถูกต้อง ถ้าเห็นว่าอำนาจวินิจฉัยทบทวนถูกใช้โดยพระเจ้า จุดยืนจะไม่ยั่งยืนถ้าไม่มีคุณค่าในความเป็นจริง เพราะสำคัญผิดในปัญหาความไม่เห็นด้วยทางการเมืองในโลกความเป็นจริง และล้มเหลวที่จะรักษาระบบผู้แทน^{๙๗}

^{๙๕} Jeremy Waldron. “Moral Truth and Judicial Review”, **American Journal of Jurisprudence**. Vol. 43 Issue 1 (1998): 91-92.

^{๙๖} **Ibid.**, p. 93.

^{๙๗} **Ibid.**, p. 97.

๓. สรุป

ปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องสิทธิในประชาธิปไตย หากยึดที่ประโยชน์ของปวงชนเป็นหลักยังไม่อาจสรุปความชอบธรรมได้เต็มที่ก็ตาม แต่หากพิจารณาจากประชาธิปไตยเป็นหลักแล้ว ฝ่ายที่ยอมรับรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากกว่า ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการออกแบบของระบอบประชาธิปไตยที่เน้นไปที่การปกครองโดยมนุษย์ โดยกฎหมาย โดยตนเอง ไปสู่สิทธิในการกำหนดชะตาตนเองหรืออำนาจตัดสินใจด้วยตนเองที่ส่งเจตนารมณ์ผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตยไปสู่การแสดงออกของเจตนารมณ์กฎหมาย อันเป็นจุดแข็งที่ฝ่ายกระบวนการประชาธิปไตยยกขึ้นสนับสนุนความชอบธรรม และนิติธรรมของกระบวนการประชาธิปไตย ในสิทธิประชาธิปไตย ทั้งสิทธิมีส่วนร่วมในการปกครอง สิทธิความเท่าเทียมกันทางการเมือง สิทธิที่จะไม่เห็นด้วยว่า สิทธิในประชาธิปไตยเหล่านี้ต้องมาจากปวงชนโดยกระบวนการที่ให้คำตอบที่ชัดเจนแล้ว ในข้อพิพาทเรื่องเนื้อหาสิทธิ ไม่จำเป็นที่ฝ่ายตุลาการต้องเข้ามาตัดสินใจในเจตนารมณ์อีกครั้ง อำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการไม่อาจอธิบายให้เห็นถึงความชอบธรรมในกระบวนการทางประชาธิปไตยได้ ทั้งการมีส่วนร่วม การถือเป็นผู้แทนปวงชน ความรับผิดชอบทางประชาธิปไตย

ปัญหาความชอบธรรมของฝ่ายตุลาการในแนวคิดที่ยึดสิทธิในประชาธิปไตย โดยกระบวนการประชาธิปไตย ไม่ว่าจะให้ผลที่ดีกว่าหรือไม่ อาจมีปัญหาทางศีลธรรมการเมือง หากไม่อธิบายให้เห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความชอบธรรมทางการเมืองและประชาธิปไตยเป็นฐาน เพราะอาจยึดเพียงเหตุผลจากความรู้สึกอ้างเป็นสิทธิหลบภัยทางประชาธิปไตยที่มีกระบวนการออกแบบไว้แล้ว ความเป็นอิสระและความรู้สึกเป็นสิ่งที่ยากอธิบายให้ปวงชนเห็นถึงความชอบธรรมได้ การยอมรับการใช้อำนาจในกระบวนการประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับฝ่ายตุลาการที่จำเป็นต้องใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนอย่างมีขอบเขตและมีเงื่อนไขที่เป็นกรณีทำลายแก่นกลางคุณค่าประชาธิปไตย ชัดแจ้งเท่านั้น เพราะกระบวนการประชาธิปไตยได้ถูกออกแบบให้แสดงถึงคุณค่าในเนื้อหาประชาธิปไตย โดยเฉพาะสิทธิประชาธิปไตยของปวงชนแล้ว

บรรณานุกรม

- สมเกียรติ วันทะนะ. อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: อักษรข้าวสวย, ๒๕๕๑.
- Amanda Frost. “Mark Tushnet on Why the Constitution Doesn’t Matter”, **Green Bag**. Vol. 14 (Autumn 2010): 99-112.
- James E. Flemming. “Constitution Outside the Courts”, **Cornell Law Review**. Vol. 86 (2000): 215-249.
- Jeremy Waldron. **Law and Disagreement**. Cambridge: Oxford University Press, 1999.
- Jeremy Waldron. “Legislating with Integrity”, **Fordham Law Review**. Vol. 72 (2003): 373-394.
- Jeremy Waldron. “Moral Truth and Judicial Review”, **American Journal of Jurisprudence**. Vol. 43 Issue 1 (1998): 75-97.
- Jeremy Waldron. “The Core of the Case Against Judicial Review”, **The Yale Law Journal**. Vol. 115 No. 1346 (2006): 1346-1406.
- John Ferejohn and Pasquale Pasquino. “The Countermajoritarian Opportunity”, **Journal of Constitutional Law**. Vol. 13 No. 2 (Dec. 2010): 353-395.
- Mark Tushnet. “Constituting We the People”, **Fordham Law Review**. Vol. 65 (1997), 1557-1563.
- Mark Tushnet. “Fear of Voting: Differential Standards of Judicial Review of Direct Legislation”, **Legislation and Public Policy**. Vol. 1 (1997): 1-20.
- Michel Rosenfeld. “The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy”, **Southern California Law Review**. Vol. 74 (2001): 1307-1352.
- Pavlos Eleftheriadis. “Parliamentary Sovereignty and the Constitution”, **Canadian Journal of Law and Jurisprudence**. Vol. 12 No. 2 (July 2009): 2-24.
- Richard H. Fallon. “The Core of an Uneasy Case For Judicial Review”, **Harvard Law Review**. Vol. 121 No. 7 (May 2008): 1693-1736.

- Richard H. Pildes. “Is the Supreme Court a ‘Majoritarian’ Institution?”, **New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 251.** (2011).
- Robert F. Williams. “Comment: On the Importance of a Theory of Legislative Power Under State Constitutions”, **Quinnipiac Law Review.** Vol. 15 (1995): 57-64.
- Robin L. West. “The Limits of Process”, **Getting to the Rule of Law: Nomos L.** James E. Flemming ed., New York: New York University Press, 2011.
- Terrance Sandalow. “Abstract Democracy: A Review of Ackerman’s We the People”, **Constitutional Commentary.** Vol. 9 (1992): 309-337.



สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน ของประเทศในกลุ่มสมาคมอาเซียน*

วิศิษฐ์ เขาทอง**

๑. บทนำ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia Nations: ASEAN) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยแนวคิดของ น.อ.(พิเศษ) ดร. ถนัด คอมันตร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ในระยะเริ่มแรกการรวมตัวกันของอาเซียนยังเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไม่มีฐานะเป็นองค์กรทางนิตินัยเพราะยังไม่มีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เป็นเพียงการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันของผู้นำประเทศอาเซียน โดยยึดหลักเท่าเทียมกันและความสมานฉันท์ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของสมาชิก และได้มีการพัฒนาความสัมพันธ์กันมาตลอดระยะเวลา^๑

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

** น.บ. (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยทักษิณ, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

^๑ชาติชาย เศษสุสมน. ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community): ผลกระทบต่อกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๕, หน้า ๕.

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๙ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ณ เกาะบาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ที่ประชุมได้ให้การรับรองและลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือแห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) ในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ซึ่งเป็นหนึ่งในสามเสาหลักในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน โดยมีเป้าหมายหลักในการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อให้อาเซียนมีตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วมกัน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ แรงงานฝีมือที่มีเสรีมากขึ้น โดยมีเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๒๐) แต่ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๒ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาเชบบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อเร่งรัดเป้าหมายการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เร็วขึ้นอีก ๕ ปี

หนึ่งในเป้าหมายหลักก็คือ อาเซียนจะรวมตัวกันเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว โดยให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือโดยเสรี และเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีมากยิ่งขึ้น ซึ่งการที่จะทำให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวได้นั้นจะต้องมีการเคลื่อนย้ายวัตถุดิบในการผลิต และแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือ (Skill Labour) แต่ในปัจจุบันมาตรฐานทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานของประเทศต่างๆ ในอาเซียนยังคงมีความแตกต่างกันอยู่มาก อันเนื่องมาจากได้รับอิทธิพลของระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน แนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานของแต่ละประเทศจึงแตกต่างกันไป โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ประเทศเสรีประชาธิปไตยต่างๆ ทั่วโลกต่างก็ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน นอกจากนี้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานยังได้รับการรับรองในระดับสากลที่มีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ โดยปรากฏอยู่ในรูปของอนุสัญญาและกติกาขององค์การต่างๆ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปรากฏตามข้อ ๒๓ (๔) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อความคุ้มครองผลประโยชน์ของตน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภาค ๓ ข้อ ๘ (ก) สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ห้ามจำกัดการใช้สิทธินี้ นอกจากนี้ได้กำหนดโดยกฎหมายและที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแห่งรัฐ

หรือความสงบเรียบร้อยส่วนรวม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๒ (๑) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน (๒) การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแห่งชาติ

นอกจากปฏิญญาและกติการะหว่างประเทศต่างๆ แล้ว มีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION: ILO) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานและให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกในด้านของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ เพื่อเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ อนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้าง คือ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. ๑๙๔๘ และอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ

ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศต่างก็ได้เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศครบทั้งสิบประเทศ แต่มีเพียงบางประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาพื้นฐาน ๘ ฉบับ ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานด้วย อันส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานดังกล่าวไม่มีพันธะโดยตรงที่จะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในรัฐให้มีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาดังกล่าว ผลที่ตามมาคือ กฎหมายภายในรัฐของประเทศสมาชิกอาเซียนในกลุ่มที่ให้สัตยาบันและกลุ่มที่ยังมิได้ให้สัตยาบันแตกต่างกันออกไป ไม่สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันในภูมิภาค

นอกจากนั้นปัจจุบันประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ร่วมกันลงนามรับรองข้อตกลงในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน คือ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) ซึ่งตามปฏิญญาดังกล่าวได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพ

ในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานไว้ในส่วนที่ ๔ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในข้อที่ ๒๗ (๒) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตนตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของแต่ละประเทศ^๒ แต่ในปัจจุบันสิทธิเสรีภาพของลูกจ้างในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีกฎหมายภายในรัฐที่มีความแตกต่างกันอยู่ในหลายประการ อันเนื่องมาจากอิทธิพลของระบบกฎหมายที่แต่ละประเทศได้รับมาแตกต่างกัน และเหตุผลอีกประการหนึ่ง เนื่องมาจากประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งผลของการให้สัตยาบันดังกล่าวสามารถแบ่งกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ผลจากการที่สมาชิกอาเซียนบางประเทศยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ทำให้ประเทศเหล่านี้ไม่มีภาระผูกพันโดยตรงที่จะต้องทำการแก้ไขกฎหมายภายในรัฐให้มีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา ผลกระทบที่สำคัญอันเกิดขึ้นตามมาคือ กฎหมายภายในรัฐของประเทศที่ให้สัตยาบันและยังมิได้ให้สัตยาบันนั้นมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน ตัวอย่างเช่น ประเทศไทย เวียดนาม และลาว ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายภายในของทั้งสามประเทศให้สิทธิเฉพาะลูกจ้างที่มีสัญชาติของประเทศตนเองเท่านั้น จึงจะมีสิทธิขอจัดตั้งสหภาพแรงงาน อันถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แต่ในขณะเดียวกันประเทศกัมพูชา พม่า และฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แล้ว กฎหมายภายในของประเทศเหล่านี้ไม่มีการนำเอาประเด็นเรื่องสัญชาติมาเป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งถือว่ามีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ หรือกรณีประเทศไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายภายในของทั้งสามประเทศกำหนดให้สหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนก่อน อันแตกต่างกับกฎหมายของประเทศอินโดนีเซีย และกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มที่

^๒ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. “ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ASEAN Human Rights Declaration”, สืบค้น ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20130614-163951-210860.pdf>

ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แล้ว โดยกฎหมายของทั้งสองประเทศให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ใช้แรงงานสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหน่วยงานของรัฐก่อน อันถือว่ามีคุณสมบัติสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และนอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอีกหลายประการด้วยกันที่มีความแตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา อันเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

๒. สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการสร้างกฎเกณฑ์และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศออกมาในรูปของอนุสัญญา (Conventions) และข้อแนะนำ (Recommendations) เพื่อเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งนับตั้งแต่ก่อตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๑๙ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำอนุสัญญาและข้อแนะนำร้อยฉบับ เพื่อให้รัฐสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับการรับรองจากที่ประชุมใหญ่แห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศในการประชุมครั้งที่ ๓๑ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๐ และมีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันแล้วจำนวน ๑๕๓ ประเทศ^๓ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ครบทั้งสิบประเทศ แต่มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แล้ว คือ ประเทศกัมพูชา อินโดนีเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ ส่วนอีก ๖ ประเทศ คือ ประเทศไทย บรูไน ลาว มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม^๔ ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน

^๓ International labour Organization. “**Ratifications of ILO conventions: Ratifications by Convention**”, Retrieved March 04, 2014 from: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO

^๔ International labour Organization. “**Search ratifications**”, Retrieved March 04, 2014 from: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20020:0::NO::>

สิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ตามอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของลูกจ้างในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานไว้หลายประการด้วยกัน โดยมีบทบัญญัติทั้งหมด ๒๑ ข้อ แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน สาระสำคัญที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานอยู่ในส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒ เป็นสำคัญ ซึ่งแต่ละข้อถือได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญที่จะส่งผลให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑. สิทธิในการก่อตั้งองค์กรแรงงานโดยปราศจากความแตกต่างใดๆ (The right to establish organisations “without distinction whatsoever”)
๒. สิทธิในการก่อตั้งองค์กรแรงงานโดยไม่ต้องได้รับอนุญาต (The right to establish organisations “without previous authorisation”)
๓. สิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งและเข้าร่วมองค์กรที่เขาเลือก (The right of worker to establish and join organisation “of their own choosing”)
๔. สิทธิในการจัดทำกฎข้อบังคับและการเลือกผู้แทนของตนเองได้อย่างเสรี
๕. สิทธิในการดำเนินกิจกรรมและการบริหารสหภาพแรงงาน
๖. สิทธิในการนัดหยุดงาน
๗. สิทธิที่จะไม่ถูกสั่งพักหรือยุติองค์กร

๓. วิเคราะห์เชิงกฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทยและกฎหมายประเทศสมาชิกอาเซียนกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

๑. สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา ๒ ได้ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานโดยปราศจากความแตกต่างใดๆ (without distinction whatsoever) ซึ่งหลักการปราศจากความแตกต่างนี้หมายความรวมถึงความแตกต่างทางด้านอาชีพหรืองานที่ทำและความแตกต่างทางด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ ความคิดเห็นทางการเมือง โดยลูกจ้างทุกคนมีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่ตนเลือกได้

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ปัจจุบันยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายที่รับรองสิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิของลูกจ้างในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน แต่ในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีเงื่อนไขในการใช้สิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างบางประการที่ถือว่าไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

ประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มสมาคมอาเซียนอีก ๙ ประเทศ มีทั้งประเทศที่ให้สัตยาบันและประเทศที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ซึ่งทั้ง ๙ ประเทศดังกล่าวไม่ว่าจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แล้วหรือไม่ ล้วนแล้วแต่มีบทบัญญัติกฎหมายภายในที่ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการก่อตั้งสหภาพแรงงานไว้แล้วทุกประเทศ แต่กฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ทั้ง ๙ ประเทศ มีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการใช้สิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างที่แตกต่างกันออกไป อันเป็นผลมาจากระบบการเมือง การปกครอง สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ และผลประการสำคัญที่ทำให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงานทั้ง ๑๐ ประเทศแตกต่างกันออกไปเป็นผลมาจากการที่บางประเทศยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ อันส่งผลให้ไม่ต้องนำหลักการตามที่ได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญามาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน

๒. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรโดยมาตรา ๑๐ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ บัญญัติว่า ภายใต้อนุสัญญานี้ คำว่า องค์กรหมายถึงองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างที่ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของนายจ้างหรือลูกจ้าง ดังนั้น องค์กรทางด้านแรงงานของลูกจ้างจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้องค์กรทางด้านแรงงานของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์กรลูกจ้าง จะต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานของลูกจ้าง ทั้งตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เห็นได้ว่า

บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องกับมาตรา ๑๐ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ที่กำหนดให้องค์กรทางด้านแรงงานจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้าง อันส่งผลให้สภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานสามารถเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาเรียกร้องสิทธิประโยชน์ ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างกับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง ตลอดจนทำการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่สมาชิก

กรณีประเทศสมาคมอาเซียนที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ โดยทั่วไปแล้ว บทบัญญัติกฎหมายของประเทศต่างๆ เป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ องค์กรทางด้านแรงงานของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของแต่ละประเทศก็มีความคล้ายคลึงกัน คือ องค์กรทางด้านแรงงานของลูกจ้างจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ของลูกจ้าง สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างหรือระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

ประเทศอินโดนีเซียเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายของประเทศอินโดนีเซียนอกจากจะมีความสอดคล้องกับประเทศอื่นๆ ในกลุ่มที่ได้ให้สัตยาบันตามที่กล่าวมาแล้ว วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานยังขยายความคุ้มครองไปถึงครอบครัวของลูกจ้าง โดยกำหนดให้สภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสวัสดิการของลูกจ้างและครอบครัวอย่างเหมาะสม^๕

ประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ทั้งหกประเทศ กฎหมายภายในของแต่ละประเทศมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้องค์กรทางด้านแรงงานของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งก็คือว่ามีความสอดคล้องตามหลักการอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๑๐ ที่องค์กรทางด้านแรงงานจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของลูกจ้าง

^๕ Trade Union Act of Indonesia, Article 4(1)

๓. ข้อบังคับของสหภาพแรงงาน

มาตรา ๓ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ได้บัญญัติให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะยกเว้นข้อบังคับขององค์กร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องละเว้นจากการเข้าแทรกแซงทุกรูปแบบที่เป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าว หรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน โดยกำหนดให้สหภาพแรงงานที่จัดตั้งจะต้องมีข้อบังคับ โดยข้อบังคับจะต้องมีข้อความอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งร่างข้อบังคับจะต้องนำไปยื่นต่อนายทะเบียนพร้อมคำขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน ซึ่งนายทะเบียนมีอำนาจที่จะตรวจสอบความถูกต้องของข้อบังคับได้ หากร่างข้อบังคับไม่ถูกต้อง นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องได้ แต่จะปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนสหภาพแรงงานไม่ได้ แม้กฎหมายของประเทศไทยทั้งสองฉบับจะกำหนดให้สหภาพแรงงานต้องมีข้อบังคับและนำข้อบังคับดังกล่าวไปยื่นต่อนายทะเบียนเพื่อจดทะเบียน แต่ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการของสหภาพแรงงานเอง ทั้งนายทะเบียนไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนโดยอ้างว่าข้อบังคับสหภาพแรงงานนั้นไม่ถูกต้อง บทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการให้อำนาจรัฐเข้ามาแทรกแซงสิทธิหรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๓ ที่รัฐจะต้องละเว้นจากการเข้าแทรกแซงทุกรูปแบบที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

กรณีประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายภายในของทุกประเทศก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน โดยกำหนดให้สหภาพแรงงานจะต้องมีข้อบังคับ และจะต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่กรณีของประเทศกัมพูชา ประมวลกฎหมายของกัมพูชาไม่ได้กำหนดไว้ว่าข้อบังคับสหภาพแรงงานจะต้องประกอบด้วยเนื้อหาสาระสำคัญอย่างไรบ้าง ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญที่จะกำหนดในข้อบังคับหรือไม่ก็ตาม การบัญญัติกฎหมายลักษณะนี้ไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงหรือขัดขวางการใช้สิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงานอย่างร้ายแรง

กรณีประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่แล้วจะบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับกฎหมายของประเทศในกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ โดยกำหนดให้

สหภาพแรงงานจะต้องมีข้อบังคับสหภาพแรงงาน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการสหภาพแรงงานเอง แต่มีกฎหมายของประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายของประเทศมาเลเซียกำหนดให้สหภาพแรงงานจะต้องนำข้อบังคับไปยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนด้วย และหากนายทะเบียนเห็นว่ากฎข้อบังคับของสหภาพแรงงานขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมาย นายทะเบียนมีสิทธิที่จะปฏิเสธรับจดทะเบียนได้^๖ ซึ่งถือว่าการให้อำนาจนายทะเบียนลักษณะนี้เป็นการให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการเข้ามาแทรกแซงเสรีภาพของลูกจ้างในการใช้สิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน อันเป็นการขัดแย้งกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๓ ที่รัฐจะต้องละเว้นจากการเข้าแทรกแซงทุกรูปแบบที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

๔. การจดทะเบียนสหภาพแรงงาน

มาตรา ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งองค์กรของตนได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้า (The right to establish organisations “without previous authorisation”) จากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้ลูกจ้างมีสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานของตนได้อย่างอิสระ โดยรัฐไม่ควรบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิในการจัดตั้ง โดยเฉพาะการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการรับจดทะเบียนสหภาพแรงงาน ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการของมาตรา ๒ แต่ถ้าเงื่อนไขในการจดทะเบียนเป็นเพียงทางเลือกที่จะทำให้สหภาพแรงงานได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ เช่น การได้รับความคุ้มครองพิเศษ การยกเว้นภาษี การมีสิทธิขอความช่วยเหลือให้ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาท เป็นต้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการของอนุสัญญา^๗ แต่จะต้องไม่เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจแทรกแซงอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิในการจัดตั้งของลูกจ้าง

^๖ Trade Unions Act, Article 12(3) (d)

^๗ กิติพงษ์ หังสพฤกษ์. “เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรแรงงาน” ใน **ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมขั้นสูง เล่ม ๒ หน่วยที่ ๙**. นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓, หน้า ๙-๒๐.

สำหรับประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานของลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงานในภาคเอกชนหรือภาครัฐวิสาหกิจ สหพันธ์แรงงาน หรือสภาองค์กรลูกจ้างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ต้องทำการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนจึงจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน และหากนายทะเบียนเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน นายทะเบียนมีอำนาจไม่รับจดทะเบียนได้ จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การรับจดทะเบียนตามกฎหมายไทยทั้งสองฉบับนั้น เปิดโอกาสให้นายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในการใช้ดุลยพินิจในการรับจดทะเบียน ซึ่งหากมีการตีความความหมายของคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” กว้างเกินไป ย่อมส่งผลให้การใช้ดุลยพินิจของนายทะเบียนนั้นขยายขอบเขตไปจนเกินความจำเป็น และเป็นผู้กุมอำนาจในการรับจดทะเบียน ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

ประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มีกฎหมายของบางประเทศที่ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แม้ประเทศดังกล่าวจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนั้นแล้วก็ตาม ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศพม่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานของทั้งสองประเทศนี้ กำหนดให้สหภาพแรงงานที่จัดตั้งจะต้องดำเนินการขอจดทะเบียน (Registration) ต่ोज้างหน้าที่ฝ่ายบริหาร จึงจะมีสถานะเป็นองค์กรทางด้านแรงงานของลูกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ โดยกฎหมายของทั้งสองประเทศให้อำนาจนายทะเบียนใช้ดุลยพินิจในการรับจดทะเบียนได้ หากเห็นว่าคำขอจดทะเบียนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงการใช้สิทธิในการจัดตั้งของลูกจ้าง อันขัดต่อหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศอินโดนีเซียได้ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้โดยไม่ต้องทำการจดทะเบียนต่อนายเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายบริหาร เพียงแต่กำหนดให้สหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเท่านั้น^{๕๕}

^{๕๕} Trade Union Act of Indonesia, Article 20

โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าจะรับจดทะเบียนสหภาพแรงงานนั้นหรือไม่ การแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อให้ทำการบันทึกไว้และออกหมายเลขสหภาพแรงงานเท่านั้น เช่นเดียวกับประเทศกัมพูชา ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศกัมพูชามีได้บังคับให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องดำเนินการจดทะเบียนหรือต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายบริหารก่อน ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เลย กฎหมายเพียงกำหนดให้สหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นจะต้องนำข้อบังคับและรายชื่อผู้รับผิดชอบบริหารจัดการไปจดทะเบียนต่อกระทรวงแรงงาน^๙ เท่านั้น

กรณีประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานของประเทศในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีหลักการที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศบรูไน ประเทศลาว ประเทศมาเลเซีย โดยกฎหมายภายในของทั้งสี่ประเทศกำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องดำเนินการจดทะเบียนหรือได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน เช่น ประเทศบรูไน กฎหมายกำหนดให้ทุก ๆ สหภาพแรงงานที่มีสมาชิกจำนวนเจ็ดคนหรือมากกว่านั้นเป็นสมาชิกจะต้องดำเนินการจดทะเบียนโดยมีเงื่อนไขประการสำคัญ ถ้าวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่งของสหภาพแรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย สหภาพแรงงานนั้นจะไม่ได้รับการจดทะเบียน^{๑๐} ถ้ามีการรับจดทะเบียนไปแล้ว การจดทะเบียนนั้นจะตกเป็นโมฆะ หรือประเทศมาเลเซีย กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานกำหนดให้สหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นจะต้องทำการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับจากวันที่ได้จัดตั้งสหภาพแรงงาน^{๑๑} โดยนายทะเบียนมีอำนาจปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนสหภาพแรงงานได้ โดยเหตุผลที่นายทะเบียนสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธไม่รับจดทะเบียน ตัวอย่างเช่น ขณะที่ยื่นขอจดทะเบียนนั้นมีสหภาพแรงงานอื่นที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วสามารถที่จะเป็นตัวแทนของลูกจ้างที่ยื่นคำขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานได้ ซึ่งเหตุผลข้อนี้ของนายทะเบียนถือว่าเป็นการให้อำนาจรัฐในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางและขัดกับเจตจำนงของลูกจ้างที่ประสงค์จะรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานอย่างร้ายแรง โดยรัฐสามารถอ้างเหตุผลข้อนี้เพื่อปฏิเสธรับจดทะเบียนได้ ทุกกรณีเมื่อไม่ประสงค์จะให้ลูกจ้างรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงาน ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

^๙ Labor Code of Cambodia, Article 268

^{๑๐} Trade Union Act of Brunei, Article 7

^{๑๑} Trade Union Act of Malaysia, Article 7-8

๕. กรรมการสหภาพแรงงาน

มาตรา ๓ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ได้ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการเลือกผู้แทนของตนได้อย่างเสรี การที่อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างดังกล่าวก็เพื่อให้ลูกจ้างสามารถมีอิสระในการเลือกบุคคลที่จะมาเป็นตัวแทนของตนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐและนายจ้าง อันทำให้การรวมตัวกันของลูกจ้างบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง แต่อย่างไรก็ตามรัฐอาจกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกผู้แทนได้ หากเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นเงื่อนไขทั่วไปเป็นหลักการกว้าง ๆ และมีลักษณะเป็นการสนับสนุนหลักประชาธิปไตยในสหภาพแรงงาน

สำหรับประเทศไทยนั้น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองฉบับต่างก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการเลือกบุคคลที่จะมาเป็นตัวแทนของลูกจ้างไว้

กรณีสหภาพแรงงานภาคเอกชน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นตัวแทนของลูกจ้าง จะต้องมีความสอดคล้องตามที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้เท่านั้น มาตรา ๑๐๑ กำหนดให้ผู้ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- ก. เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน
- ข. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- ค. มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติผู้ที่จะเป็นตัวแทนลูกจ้างมาเป็นเงื่อนไข ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ โดยเฉพาะเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ซึ่งมาตรา ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างโดยปราศจากความแตกต่างใดๆ รวมทั้งความแตกต่างทางด้านสัญชาติ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดนั้น ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวส่งผลให้ลูกจ้างที่มีสัญชาติไทยแต่อาจไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด เช่น การได้มาโดยการแปลงสัญชาติ ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการหรือ

อนุกรรมการ ซึ่งจัดว่าเป็นการไม่เสมอภาค^{๑๒} นอกจากนี้การกำหนดเงื่อนไขทางด้าน สัญชาติดังกล่าวย่อมส่งผลให้ลูกจ้างที่ได้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะโดยการเกิดหรือโดยการแปลง สัญชาติ ไม่สามารถที่จะเป็นตัวแทนขององค์กรของลูกจ้างได้ แม้จะเป็นแรงงานข้ามชาติที่มี ใบอนุญาตให้ทำงานได้และเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแห่งนั้นก็ตาม จึงถือว่าเป็นการขัดแย้ง กับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๒

กรณีสหภาพแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการหรืออนุกรรมการที่จะต้อง มีสัญชาติไทยโดยการเกิดอย่างเช่นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่งผลให้ ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแห่งนั้น แม้จะไม่ได้มีสัญชาติไทยก็สามารถได้รับเลือกตั้ง เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการสหภาพแรงงานแห่งนั้นได้ ถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับ หลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๒

สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายของประเทศกัมพูชาเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในกลุ่มนี้ที่บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติ ของผู้ที่จะเป็นกรรมการสหภาพแรงงานไว้อย่างชัดเจนที่สุด และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ หลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศกัมพูชาในส่วนนี้ มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาและเป็นตัวอย่างที่ดีในการบัญญัติกฎหมายเพื่อการรับรองสิทธิ ของลูกจ้างในการเลือกตัวแทนของตน

ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศกัมพูชากำหนดให้สมาชิกสหภาพแรงงาน ที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการสหภาพแรงงานจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- ก. มีอายุไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี
- ข. สามารถอ่านและเขียนภาษาเขมรได้
- ค. ต้องไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องโทษทางอาญา
- ง. มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่ทำไม่น้อยกว่า ๑ ปี (Article 269)

^{๑๒} เรื่องศักดิ์ วุฒิสาสตร์. “ประเด็นในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย”, **วารสารแรงงานสัมพันธ์**. ๔๑ (พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๔๓), หน้า ๒๔.

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศกัมพูชาไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสัญชาติมาเป็นตัวกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน นอกจากนี้กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างต่างชาติไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถได้รับเลือกให้เป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้ หากมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

- ก. มีอายุไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี
- ข. สามารถอ่านและเขียนภาษาเขมรได้
- ค. มีสิทธิอยู่อาศัยในประเทศกัมพูชาตามความตกลงของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ง. มีงานทำอย่างต่อเนื่องในประเทศกัมพูชาไม่น้อยกว่าสองปี

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่านอกจากกฎหมายของประเทศกัมพูชาไม่ได้มีเงื่อนไขทางด้านสัญชาติมาเป็นคุณสมบัติในการจำกัดสิทธิของลูกจ้างในการเป็นกรรมการสหภาพแรงงานแล้ว ยังมีการรับรองสิทธิของลูกจ้างต่างชาติไว้โดยชัดแจ้งอีกด้วย ซึ่งถือว่ามีคุณสมบัติคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ส่วนคุณสมบัติประการอื่นๆนั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในภาพกว้างๆ ไม่ถือว่าเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของลูกจ้างมากเกินไป

ประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ประเทศลาว กฎหมายว่าด้วยกรรมบาลลาวกำหนดให้บุคคลที่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการสหภาพแรงงานได้ จะต้องมีฐานะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นอยู่ก่อน และการที่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแห่งใดได้นั้น กฎหมายของประเทศลาวได้กำหนดเงื่อนไขประการสำคัญไว้คือ บุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้นั้น จะต้องมิใช่ชาตินิลาวัณย์ (มาตรา ๑๙-๒๑) ดังนั้น เมื่อไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ ก็ไม่สามารถที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการสหภาพแรงงานได้เช่นกัน ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติดังกล่าว ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยความแตกต่างเกี่ยวกับสัญชาติ อันไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒ และมาตรา ๓ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

๖. สมาชิกสหภาพแรงงาน

มาตรา ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ได้ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการเข้าร่วมสหภาพแรงงานที่ตนเลือกได้ด้วยเจตจำนงของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ซึ่งสิทธิในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้างนี้ ถือว่ามีความสำคัญยิ่งต่อเสรีภาพในการสมาคม

สำหรับประเทศไทย สิทธิในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดเงื่อนไขในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้างไว้ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้บุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่ได้จัดตั้งขึ้นมาแล้วนั้น จะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานหรือจะต้องเป็นลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ จึงควรที่จะตัดเงื่อนไขที่กำหนดให้ลูกจ้างที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานหรือจะต้องเป็นลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานซึ่งหากมีการตัดเงื่อนไขดังกล่าวออกไปจะเป็นการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างมีเสรีภาพในการเข้าร่วมสหภาพแรงงานที่ตนเองเลือกได้อย่างเสรี

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ใช้บังคับกับลูกจ้างภาครัฐวิสาหกิจ โดยมาตรา ๕๑ กำหนดให้บุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้จะต้องมีฐานะเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้นเท่านั้น อีกทั้งมาตรา ๔๐ ยังได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียว เงื่อนไขดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการจำกัดทางเลือกของลูกจ้างในการเข้าร่วมสหภาพแรงงานที่ตนเลือก ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้ตามเจตจำนงของตน และการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิในทางเลือกของลูกจ้างในการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน และเป็นการขัดต่อหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ จึงควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้มากกว่าหนึ่งสหภาพแรงงาน อันจะส่งผลให้ลูกจ้างสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงานที่ตนเลือกได้กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้ควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดให้ลูกจ้างที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแห่งใดจะต้องเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้นเท่านั้น โดยเปิดโอกาสให้ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจหลายๆ แห่งที่ประกอบกิจการลักษณะเดียวกันสามารถใช้สิทธิรวมตัวกันจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือกได้อย่างเสรี และสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

ประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานของประเทศต่างๆ แล้ว ทำให้เห็นว่ากฎหมายของประเทศเหล่านี้ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิก

สหภาพแรงงานไว้ในหลักใหญ่ๆที่คล้ายกัน กล่าวคือ กฎหมายของทุกประเทศกำหนดให้บุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้จะต้องมีฐานะเป็นลูกจ้างเท่านั้น ส่วนคุณสมบัติประการอื่นๆนั้น แต่ละประเทศก็บัญญัติแตกต่างกันออกไป มีทั้งบทบัญญัติที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักการตามที่ได้รับรองไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

บทบัญญัติที่ถือว่าสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เช่น กรณีประเทศกัมพูชา ประมวลกฎหมายแรงงานบัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างทุกคนมีเสรีภาพในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่ตนเลือก โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเพศ อายุ และสัญชาติ^{๑๓} ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการ ไม่เลือกปฏิบัติ เพราะเหตุความแตกต่างตามที่อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ รับรองไว้ หรือประเทศอินโดนีเซีย กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานได้รับรองสิทธิของลูกจ้างทุกคนในการเข้าร่วมสหภาพแรงงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากนายจ้างและรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงานจะต้องยอมรับลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกโดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ บนพื้นฐานในเรื่องเกี่ยวกับความเห็นทางการเมือง ศาสนา เผ่าพันธุ์ และเพศ^{๑๔}

กรณีประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ บทบัญญัติกฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้มีทั้งบทบัญญัติที่สอดคล้องและขัดแย้งกับหลักการของอนุสัญญา แต่โดยส่วนใหญ่บทบัญญัติกฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้จะไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญามากกว่า

ประเทศลาว เวียดนาม กฎหมายของทั้งสองประเทศมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กล่าวคือ มีการจำกัดการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยมีเงื่อนไขทางสัญชาติ และการจำกัดการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับอาชีพเป็นตัวกำหนด ซึ่งทั้งสองกรณีถือว่าขัดแย้งต่อหลักการตามมาตรา ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ที่ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างโดยปราศจากความแตกต่างใดๆในการเข้าร่วมสหภาพแรงงานที่ตนเลือก โดยสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ประเทศที่มีบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิของลูกจ้างในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยมีเงื่อนไขทางด้านสัญชาติ ได้แก่ ประเทศลาว และประเทศเวียดนาม

^{๑๓} Labor Code of Cambodia, Article 271, 273

^{๑๔} Trade Union Act, Article 12

กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานของประเทศลาว กฎหมายกำหนดให้จะต้องเป็นลูกจ้างที่มีสัญชาติลาว^{๑๕} เท่านั้น จึงจะสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ เช่นเดียวกับประเทศเวียดนามที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจะต้องเป็นลูกจ้างชาวเวียดนามเท่านั้น^{๑๖} บุคคลอื่นแม้จะเป็นลูกจ้างและประกอบอาชีพอยู่ในเวียดนามก็ไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายของทั้งสองประเทศมีเงื่อนไขทางด้านสัญชาติเป็นตัวจำกัดสิทธิของลูกจ้าง อันไม่สอดคล้องกับหลักการปราศจากความแตกต่างใดๆ ตามมาตรา ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

๗. สิทธิในการนัดหยุดงาน

การนัดหยุดงานนั้นลูกจ้างนิยมนำมาใช้เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง เพื่อเรียกร้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่ผลของการที่ลูกจ้างใช้สิทธินัดหยุดงานอาจส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมิได้มีการบัญญัติถึงสิทธิในการนัดหยุดงานไว้อย่างชัดเจนอย่างเช่นสิทธิในเรื่องอื่นๆ แต่สิทธิดังกล่าวได้มีการตีความบทบัญญัติมาตรา ๓ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรแรงงานของลูกจ้างมีสิทธิในการจัดการ การบริหารงานและกิจกรรมของตน รวมทั้งมีสิทธิในการกำหนดโครงการของตน เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างโดยสิทธิดังกล่าวตามมาตรา ๓ ย่อมหมายความว่ารวมถึงสิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งขององค์กรแรงงานด้วย^{๑๗} ดังนั้น เมื่อสิทธินัดหยุดงานถือว่าเป็นกิจกรรมหนึ่งของสหภาพแรงงาน ซึ่งผู้ใช้แรงงานและสหภาพแรงงานใช้เพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน การห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานย่อมหมายถึงการห้ามผู้ใช้แรงงานและสหภาพแรงงานดำเนินกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ของตน และย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานอยู่ในตัว

^{๑๕} กฎหมายว่าด้วยกรรมบาลลาว มาตรา ๒๐

^{๑๖} Law on Trade Unions, Article 5

^{๑๗} กิติพงษ์ หังสพฤกษ์. “การร่วมเจรจาต่อรอง” ใน **ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมชั้นสูง เล่ม ๒ หน่วยที่ ๑๐**. นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓, หน้า ๑๐-๓๗.

สำหรับประเทศไทย สิทธิในการนัดหยุดงานของลูกจ้างพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

การนัดหยุดงานของแรงงานภาคเอกชนได้มีการรับรองสิทธิการนัดหยุดงานไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างชัดเจนว่าลูกจ้างสามารถนัดหยุดงานได้ โดยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งถือว่าสิทธิการนัดหยุดงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ กล่าวคือ สหภาพแรงงานภาคเอกชนจะนัดหยุดงานได้ต้องจัดประชุมใหญ่ และมีสมาชิกลงคะแนนเสียงอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของทั้งหมด จึงจะสามารถนัดหยุดงานได้ อีกทั้งรัฐมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งยุติการนัดหยุดงานหรือกำหนดกิจการที่ห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานได้ แม้ในกิจการที่ไม่ถือว่าเป็นบริการที่จำเป็น (non-essential service) เนื่องจากอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ได้บัญญัติเรื่องเจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือขัดขวางการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ เรื่องการห้ามแทรกแซงการต่อรองโดยหน่วยงานรัฐ

การนัดหยุดงานของภาครัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติห้ามการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้โดยเด็ดขาด เป็นการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานในกิจการรัฐวิสาหกิจทุกประเภท ซึ่งกว้างขวางจนเกินไป โดยมีได้มีการคำนึงถึงว่ากิจการดังกล่าวเป็นกิจการบริการที่สำคัญหรือไม่ อันเป็นการขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ที่ได้บัญญัติเรื่องเจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือขัดขวางการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ เรื่องการห้ามแทรกแซงการต่อรองโดยหน่วยงานรัฐ

สำหรับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มสมาชิกอาเซียนไม่ว่าจะอยู่ในกลุ่มที่ให้หรือมิให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายของประเทศได้ให้การรับรองสิทธิในการนัดหยุดงานของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน แต่กฎหมายของประเทศต่างๆ กำหนดกระบวนการก่อนที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานจะใช้สิทธินัดหยุดงานแตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แล้ว กำหนดให้สหภาพแรงงานมีสิทธินัดหยุดงานได้ต่อเมื่อได้ผ่านขั้นตอนเจรจาต่อรองแล้วไม่บรรลุผล กล่าวคือ จะต้องมีการยื่นข้อเรียกร้องขอทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือไปยังอีกฝ่ายหนึ่งก่อน ฝ่ายที่ได้รับข้อเรียกร้องจะต้องตอบเป็นหนังสือกลับมาภายใน ๑๐ วัน หากมีข้อแตกต่างในข้อเรียกร้อง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายอาจยื่นคำขอให้

กรมแรงงานสัมพันธ์เข้ามาใกล้เคียง หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ อีก กรมแรงงานสัมพันธ์ จะส่งเรื่องไปยังอนุญาโตตุลาการแรงงานเพื่อเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว และมีสิทธิอุทธรณ์ คำวินิจฉัยไปยังคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว ถือเป็นที่สุด ในกรณีที่การเจรจาต่อรองไม่สามารถตกลงกันได้ และไม่ได้มีการยื่นคำขอให้ กรมแรงงานสัมพันธ์เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย สหภาพแรงงานมีสิทธินัดหยุดงานได้ ยกเว้น กิจกรรมตามประกาศของประธานาธิบดี ได้แก่ กิจกรรมที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อประชาชน เช่น กิจกรรมขนส่ง กิจกรรมโทรคมนาคม กิจกรรมผลิต กลั่น หรือจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง หรือก๊าซ กิจกรรมธนาคารทุกชนิด สถานพยาบาล โรงเรียน และสถาบันการศึกษา การนัดหยุดงานจะกระทำไม่ได้

ประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มที่ยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายสหภาพแรงงานของประเทศมาเลเซียได้ให้การรับรองสิทธิในการนัดหยุดงานของสหภาพแรงงานไว้เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่สหภาพแรงงานจะนัดหยุดงานในทันทีไม่ได้ การนัดหยุดงานจะกระทำได้อีกเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ไม่สามารถตกลงกันได้ กล่าวคือ สหภาพแรงงานมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างไปยังนายจ้างเพื่อเจรจาต่อรอง หากฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องไม่ยอมเจรจาต่อรองภายใน ๓๐ วัน สหภาพแรงงานมีสิทธิยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ซึ่งรัฐมนตรีจะเข้ามาดำเนินการให้ทั้งสองฝ่ายเจรจาต่อรองกัน หากเจรจาต่อรองกันได้ จะต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือส่งไปให้ศาลอุตสาหกรรมเพื่อตรวจสอบและเก็บรักษาไว้ หากไม่สามารถตกลงกันได้ สหภาพแรงงานก็สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ ยกเว้นในกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค กฎหมายกำหนดให้แจ้งการนัดหยุดงานต่อรัฐมนตรีล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

๘. การจัดตั้งสหพันธ์หรือสภาองค์กรลูกจ้าง

มาตรา ๕ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างไว้ว่า ลูกจ้างย่อมมีสิทธิจัดตั้งและเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์และองค์กรอื่นใด โดยมาตรา ๖ แห่งอนุสัญญาให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒, ๓ และ ๔ มาปรับใช้กับสหพันธ์และสมาพันธ์ของลูกจ้างด้วย

สำหรับประเทศไทยกฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งและเข้าร่วมองค์กรในระดับที่สูงขึ้นเอาไว้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เห็นได้ว่ามีรายละเอียดในหลายมาตราที่มีความไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้สหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไปที่มีสมาชิกเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ นลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกันหรือไม่ หรือมีสมาชิกเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือไม่ อาจรวมตัวกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพแรงงานและคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและลูกจ้าง (มาตรา ๑๑๓) จากมาตราดังกล่าวส่งผลให้สหพันธ์แรงงานที่จัดตั้งขึ้นมีได้เพียงสองประเภท คือ สหพันธ์แรงงานประเภทที่มีสมาชิกเป็นสหภาพแรงงานซึ่งเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน และสหพันธ์แรงงานประเภทที่มีสมาชิกเป็นสหภาพแรงงานที่ทำงานอยู่ในกิจการประเภทเดียวกัน การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจึงถือว่าการจำกัดประเภทของสหพันธ์แรงงาน และทางเลือกของสหภาพแรงงานในการใช้สิทธิรวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงาน นอกจากการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้สหพันธ์แรงงานที่จัดตั้งขึ้นจะต้องทำการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนซึ่งนายทะเบียนมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธคำขอจดทะเบียนได้ หากเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (มาตรา ๑๑๕, ๑๑๘) ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒ ที่มีได้จำกัดประเภทของสหพันธ์แรงงานในการจัดตั้ง และการจัดตั้งโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐ

สำหรับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กฎหมายให้สิทธิสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจตั้งแต่สิบสหภาพแรงงานขึ้นไปอาจรวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานได้ เพื่อปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและเพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียน และนำบทบัญญัติว่าด้วยสหภาพแรงงานมาใช้บังคับแก่สหพันธ์แรงงานโดยอนุโลม (มาตรา ๗๐-๗๑) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียวเท่านั้น ส่งผลให้จำนวนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับสหภาพแรงงานในภาคเอกชน แต่การจัดตั้งสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ กฎหมายกลับกำหนดจำนวนสหภาพแรงงานในการรวมตัวกันจัดตั้งไว้มากกว่าจำนวนสหภาพแรงงานในการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานในภาคเอกชน นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนเช่นเดียวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งถูกมองว่าเป็นการให้รัฐเข้ามามีอำนาจแทรกแซงในการใช้สิทธิเสรีภาพของลูกจ้างในการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของตน อันขัดต่อหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒

ประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กฎหมายของทุกประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานที่สูงขึ้นไว้ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ให้สิทธิของสหภาพแรงงานสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้างได้ แต่อาจจะมีเงื่อนไขในการจัดตั้งสหพันธ์และสภาองค์การลูกจ้างที่แตกต่างกันออกไปในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนของสหภาพแรงงานที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานหรือสภาองค์การลูกจ้าง และประเด็นการจดทะเบียน

ประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายให้สิทธิสหภาพแรงงานสามารถรวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานได้ โดยสหพันธ์แรงงานจะต้องเป็นการรวมตัวกันของสหภาพแรงงานไม่น้อยกว่าสิบสหภาพ และจะต้องดำเนินการจดทะเบียนต่อสำนักแรงงานสัมพันธ์^{๑๘} จึงจะถือว่าเป็นองค์กรที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือประเทศอินโดนีเซีย การจัดตั้งสหพันธ์แรงงานจะต้องเป็นการรวมตัวกันของสหภาพแรงงานไม่น้อยกว่าห้าสหภาพ^{๑๙} และไม่ต้องดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียน เพียงแต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนเท่านั้น หรือกรณีประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ บทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศต่างๆ ในกลุ่มนี้มีลักษณะทำนองเดียวกันกับประเทศในกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ กล่าวคือ กฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ก็ได้มีการรับรองสิทธิของลูกจ้างในการรวมตัวกันเป็นองค์กรที่สูงขึ้นจากสหภาพแรงงาน แต่เงื่อนไขในการใช้สิทธิดังกล่าวอาจแตกต่างกันออกไปในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนสหภาพแรงงานที่รวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานและการจดทะเบียน เช่น

ประเทศสิงคโปร์ กฎหมายกำหนดให้สหพันธ์แรงงานจะต้องเป็นการรวมตัวกันของสหภาพแรงงานที่จดทะเบียนแล้วตั้งแต่สองสหภาพแรงงานขึ้นไป และเมื่อมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานแล้ว จะต้องดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียน จึงจะมีฐานะเป็นองค์กรที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือประเทศบรูไน กฎหมายกำหนดให้สหพันธ์แรงงานจะต้องเป็นการรวมตัวกันของสหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพแรงงานขึ้นไป และสหภาพแรงงานสองแห่งที่มารวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานนั้น จะต้องเป็นสหภาพแรงงานที่ประกอบกิจการในอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน และต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง

^{๑๘} Labour Code of Philippines, Article 237-238

^{๑๙} Trade Union Act of Indonesia, Article 6

ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในสหภาพแรงงานที่มารวมกันเป็นสหพันธ์แรงงาน นอกจากนั้นเมื่อรวมตัวกันจัดตั้งได้แล้วจะต้องดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนอีกด้วย หรือประเทศมาเลเซีย กฎหมายกำหนดให้สหพันธ์แรงงานจะต้องเป็นการรวมตัวกันของสหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพแรงงานขึ้นไป และสหภาพแรงงานแต่ละแห่งที่มารวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานจะต้องเป็นสหภาพแรงงานที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมลักษณะเดียวกันเท่านั้น และจะต้องดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน

๙. การเลิกสหภาพแรงงาน

มาตรา ๔ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ได้ให้การรับรองสิทธิองค์กรของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นมา จะไม่ถูกสั่งเลิกหรือสั่งพักโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมพิจารณาเห็นว่าการระงับหรือการยกเลิกองค์กรแรงงานโดยฝ่ายบริหารก่อให้เกิดการฝ่าฝืนหลักเสรีภาพในการสมาคมอย่างร้ายแรง โดยเห็นว่าการเลิกองค์กรแรงงานต้องกระทำเฉพาะกรณีที่เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่สุด และจะต้องเป็นการวินิจฉัยโดยศาลเท่านั้น^{๒๐} ดังนั้นการที่กฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ที่ให้อำนาจนายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจสั่งให้องค์กรของลูกจ้างเลิกหรือยุติได้นั้น ถือว่าเป็นการขัดกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๔ อย่างร้ายแรง

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลิกสหภาพแรงงานไว้คล้ายคลึงกัน โดยกฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่สหภาพแรงงานในการเลิกสหภาพแรงงาน แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับสำหรับสหภาพแรงงานในภาคเอกชน มาตรา ๑๑๑ บัญญัติให้นำมาตรา ๘๒, ๘๓, ๘๔ และมาตรา ๘๕ ในหมวดที่ ๖ ว่าด้วยสมาคมนายจ้างมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแบ่งสาเหตุในการเลิกสหภาพแรงงานได้ ๓ กรณี คือ

^{๒๐} กิติพงษ์ หังสพฤกษ์. “เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรแรงงาน”, ใน **ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมขั้นสูง เล่ม ๒ หน่วยที่ ๙**. นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓, หน้า ๙-๓๖.

๑) การเลิกโดยสหภาพแรงงานเอง การเลิกสหภาพแรงงานในกรณีเป็นการเลิกโดยความสมัครใจของสหภาพแรงงานเอง ซึ่งการเลิกสหภาพแรงงานโดยความสมัครใจนี้ย่อมเลิกได้ถ้ามีข้อบังคับของสหภาพแรงงานกำหนดให้เลิกในกรณีใด เมื่อมีกรณีนั้น หรือเมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก การเลิกสหภาพแรงงานในกรณีนี้จึงเป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสหภาพแรงงาน

๒) การเลิกเพราะผลของกฎหมาย การเลิกสหภาพแรงงานในกรณีนี้ไม่ได้เกิดขึ้นตามความประสงค์ของสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่เกิดขึ้นเพราะผลของกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงานต้องเลิกกันเมื่อสหภาพแรงงานล้มละลาย (มาตรา ๘๒ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๑) ซึ่งการเลิกสหภาพแรงงานในกรณีนี้ถือว่ามีความสมเหตุสมผล กล่าวคือ เมื่อสหภาพแรงงานมีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่สามารถที่จะปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้อีกต่อไป ก็สมควรที่จะยุติการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน

๓) การเลิกโดยคำสั่งของนายทะเบียน การเลิกสหภาพแรงงานในกรณีนี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของสหภาพแรงงาน แต่เกิดขึ้นจากการกระทำของสหภาพแรงงาน อันส่งผลให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสหภาพแรงงานได้ โดยนายทะเบียนจะมีอำนาจสั่งให้สหภาพแรงงานเลิกกันได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจรัฐหรือฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน โดยการให้อำนาจนายทะเบียนสั่งเลิกสหภาพแรงงานได้ ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ที่ให้การรับรองไว้ว่าองค์กรของลูกจ้างจะไม่ถูกสั่งให้เลิกโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมได้ให้ความเห็นไว้ว่า การสั่งให้ยุติการดำเนินงานของสหภาพแรงงานต้องได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการทางศาลเท่านั้น

สำหรับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ กล่าวคือ กฎหมายให้การรับรองสิทธิของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในการเลิกสหภาพแรงงานได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสามารถแยกสาเหตุในการเลิกสหภาพแรงงานได้ ๓ กรณี คือ

- ๑) การเลิกโดยสหภาพแรงงานเอง
- ๒) การเลิกเพราะผลของกฎหมาย

๓) การเลิกโดยคำสั่งของนายทะเบียน

ดังนั้นเพื่อเป็นการลดอำนาจนายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐไม่ให้เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสหภาพแรงงานมากเกินไป และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เห็นควรที่จะลดอำนาจนายทะเบียนลงมาให้เหลือเพียงอำนาจในการเสนอให้มีการยุบเลิกสหภาพแรงงานต่อศาลแรงงานเท่านั้น หากนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าการดำเนินงานของสหภาพแรงงานแห่งใดเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากศาลแรงงานพิจารณาแล้วเห็นว่าควรที่จะมีการยุบเลิกสหภาพแรงงานก็ให้ศาลมีคำสั่งต่อไป อันจะส่งผลให้การดำเนินงานของสหภาพแรงงานมีความเป็นอิสระมากขึ้นและจะไม่ถูกสั่งยุติโดยฝ่ายบริหาร

ประเทศสมาชิกอาเซียนกลุ่มที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แล้ว บทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้ที่ถือว่ามีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ที่ให้การรับรองไว้ว่าองค์กรลูกจ้างจะไม่ถูกสั่งให้ยุติโดยฝ่ายบริหารคือ กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน (Trade Union Act) ของประเทศอินโดนีเซีย

กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานของประเทศอินโดนีเซียได้กำหนดสาเหตุที่อาจทำให้สหภาพแรงงานสิ้นสุดลงหรือยุติการดำเนินงานไว้ ๓ กรณี (Article 37) ด้วยกัน คือ

- ก) เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหภาพแรงงาน
- ข) เมื่อมีการเลิกบริษัทหรือหยุดดำเนินกิจการและมีการเลิกจ้างลูกจ้างทั้งหมดในกิจการ
- ค) เมื่อมีคำพิพากษาของศาล

จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานของประเทศอินโดนีเซียไม่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจรัฐหรือฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งเลิกสหภาพแรงงาน แต่ให้เป็นอำนาจของศาลในการที่จะวินิจฉัยและมีคำสั่งว่ากรณีใดบ้างที่ควรให้สหภาพแรงงานเลิกกัน อันเป็นไปตามหลักสากลและสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม โดยเห็นว่าการเลิกองค์กรแรงงานต้องกระทำเฉพาะกรณีที่เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่สุด และจะต้องเป็นการวินิจฉัยโดยศาลเท่านั้น^{๒๑}

^{๒๑} กิติพงษ์ หังสพฤกษ์. “เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรแรงงาน”, ใน **ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมชั้นสูง เล่ม ๒ หน่วยที่ ๙**. นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓, หน้า ๙-๓๖.



ดังนั้น หากประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในรัฐที่เกี่ยวกับการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานให้มีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วย่อมจะส่งผลดีต่อทุกประเทศในอาเซียน โดยจะลดแรงกดดันในทางการค้าระหว่างประเทศจากประเทศต่าง ๆ ที่เป็นคู่ค้ากับอาเซียน ที่มองว่าประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มที่จะกระทำการละเมิดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองทางด้านแรงงาน และเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประเทศอื่น ๆ ยกขึ้นอ้างเพื่อใช้เป็นมาตรการในการกีดกันทางการค้า และผลดีประการสำคัญ คือ จะส่งผลให้ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานในภูมิภาคอาเซียนได้รับความคุ้มครองทางด้านแรงงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกประเทศ อันจะนำมาซึ่งความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่และการทำงานของลูกจ้างที่จะส่งผลดีโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจในประชาคมอาเซียน

บรรณานุกรม

- กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (๒๕๕๖). **ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพมหานคร: กองการเมืองและความมั่นคง กรมอาเซียน.
- กำจร นากชื่น. (๒๕๕๕). “องค์การทางแรงงาน”, ใน **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน เล่ม ๒ หน่วยที่ ๘**. นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- กิติพงษ์ หังสพฤกษ์. (๒๕๕๕). “การกระทำอันไม่เป็นธรรม”, ใน **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน เล่ม ๒ หน่วยที่ ๑๒**. นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (๒๕๕๓). “การร่วมเจรจาต่อรอง”, ใน **ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมชั้นสูง เล่ม ๒ หน่วยที่ ๑๐**. นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (๒๕๓๙). “การนัดหยุดงานและการปิดงาน”, ใน **เอกสารการสอนชุดวิชาการพนักงานสัมพันธ์ หน่วยที่ ๙**. นนทบุรี: สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (๒๕๕๓). “เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การแรงงาน”, ใน **ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมชั้นสูง เล่ม ๒ หน่วยที่ ๙**. นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (๒๕๔๙). **กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (๒๕๕๖). **แรงงานสัมพันธ์**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาติชาย เชษฐสุมน. (๒๕๕๕). **ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community): ผลกระทบต่อกฎหมายไทย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เรืองศักดิ์ วุฒิสาสตร์. (๒๕๔๓). “ประเด็นในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, **วารสารแรงงานสัมพันธ์**. ๔๑ (พฤศจิกายน-ธันวาคม).
- วิจิตรา พรหมพันธุ์และคณะ. (๒๕๔๗). **ศึกษาความพร้อมของประเทศไทย ในการให้สัตยาบันอนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘**. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

Evanee Kalula and Bob Hepple. (2005). **Code of International Labour Law: Law, Practice and Jurisprudence**. London: Cambridge University Press.

เว็บไซต์

กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. “**ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ASEAN Human Rights Declaration**”, สืบค้น ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20130614-163951-210860.pdf>

International Labour Organization. “**Origins and history**”, Retrieved July 05, 2014 from <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>

International labour Organization. “**Ratifications of ILO conventions: Ratifications by Convention**”, Retrieved March 04, 2014 from: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO

International labour Organization. “**Search ratifications**”, Retrieved March 04, 2014 from: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20020:0::NO::>



**การบริการประชาชนโดยการบริหารจัดการที่ดี
(Public Private & People Partnership)***

พินิจ บุญเลิศ**

ในยุคกระแสโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้จังหวัดในฐานะเป็นองค์การราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้นำในพื้นที่และเป็นผู้บริหารสูงสุด จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงปรับแต่งบริหารราชการจังหวัดทั้งด้านองค์การ วัฒนธรรมและเทคโนโลยีในการบริการสาธารณะ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เป็นที่พึงแก่ราษฎรและประชาชนมีความพึงพอใจ มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะต้องตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งการบริหารจัดการหน่วยราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชนต่างๆ ในทุกพื้นที่ บนฐานความคิด **การบริหารจัดการที่ดียึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง** ตอบสนองความต้องการของประชาชน สร้างความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) ที่มาจากภาคส่วนต่างๆ ดังกล่าว

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมียุทธศาสตร์บริหารจัดการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้ประชาชนในพื้นที่อยู่ร่วมกัน เพื่อให้สามารถแข่งขันในกระแสโลกและชุมชนเข้มแข็ง ต้องแสดงบทบาทสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

* โปรดศึกษารายละเอียดได้จาก พินิจ บุญเลิศ ดุษฎีนิพนธ์ “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหารการเปลี่ยนแปลง” (The Rule of Thai Governor in Change Management)

** พินิจ บุญเลิศ รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช

๑. **บทบาทการบริหารการเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธศาสตร์ ส่งเสริมสนับสนุนอำนวยความสะดวก (facilitate)** กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการพัฒนาจังหวัด โดยพยายามสร้างเอกภาพและบูรณาการการทำงานร่วมกันกับราชการ องค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาจังหวัดทั้งภารกิจ (functional base) และยึดพื้นที่ (area base) ระดมพลังและผนึกกำลังของกลุ่มคนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ทั้งหลาย ให้สามารถแข่งขันทำงานในตลาดการค้าระดับจังหวัด ระดับประเทศ และระดับต่างประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ

๒. **บทบาทการสร้างการมีส่วนร่วม (participate)** ผลักดันขับเคลื่อน “กลไกถัดจากผู้ว่าราชการจังหวัด” โดยมอบอำนาจและกระจายอำนาจให้อำเภอและท้องถิ่น และชุมชนต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถสนองรองรับต่อความเรียกร้องต้องการของคนทุกกลุ่ม เพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์และผลลัพธ์ ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาจังหวัดและประเทศชาติต่อไป

๓. **บทบาทการกล่อมเกล่า (Socialization)** และสร้างค่านิยมพัฒนาร่วมกัน สื่อสารกล่อมเกล่าคนในจังหวัด ทำความเข้าใจร่วมกัน ให้เกิดขึ้นกับมวลชนทุกระดับ ด้วยการระดมทรัพยากร สร้างทีมงานให้มีความตระหนักร่วมกัน มีเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์ร่วมกันในการผลักดันภารกิจของจังหวัดให้เกิดผลสำเร็จต่อเนื่องยั่งยืน **“รักดูแลราษฎรเหมือนดูแลรักลูกหลานของตนเอง”**

๔. **การสร้างความเป็นธรรม และความสงบสุขในสังคม** เป็นภารกิจที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนและหน่วยงานทุกระดับหวังพึ่งพิง โดยมีอุดมการณ์ **“บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”** เอาราษฎรพี่น้องเป็นศูนย์กลางและใช้กลไกศูนย์ดำรงธรรมเป็นตัวประสานแก้ไขความเดือดร้อน เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมคนในจังหวัด ให้บริการสาธารณะตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยยึดการบริหารจัดการที่ดี

เส้นคู่ขนานของการพัฒนาระดับประเทศกับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน

ระบบการบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สามารถรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดให้เกิดการแข่งขันในระดับประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนให้ควบคู่กันไปได้ จะสามารถรองรับสนับสนุนการบริหารยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือ

๑. ความสามารถในการจัดการปัญหาและการพัฒนา รวมทั้งปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ของรัฐได้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีคุณภาพ คุ่มค่า คุ่มทุน ในขณะที่เดียวกันก็สนับสนุน

เอื้ออำนวยให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความสามารถจัดการดูแลตนเองได้ดี มีขีดความสามารถในการแข่งขันตามแนวทางชุมชนเข้มแข็ง อันหมายถึงการเกิด “ประสิทธิภาพ”

๒. ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มคน ชุมชนและพื้นที่ต่าง ๆ และการมีความรับผิดชอบต่อผลงานและผลกระทบจากการกระทำโดยมีกลไก ช่องทางสาธารณชนที่สามารถร่วมกระทำและร่วมตรวจสอบได้ การบริหารงานดังกล่าวจะสามารถรองรับความคิดและวิถีชีวิตแนวโลกาภิวัตน์และแนวชุมชนเข้มแข็งให้อยู่ร่วมกันได้ ส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวเรียนรู้ร่วมกัน และพัฒนาการไปพร้อมกัน (Co-evolution) ในที่นี้หมายถึง การสร้าง “ประสิทธิผล”

การบริหารการเปลี่ยนแปลงของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของจังหวัด **“สร้างเอกภาพ บูรณาการ และการทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้อง”** ในกรอบของนโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Road Map ของกระทรวงมหาดไทย ๖ ประการ ได้แก่

๑. การเงินทุนและธำรงไว้ซึ่งสถาบันหลักของชาติ
๒. การสร้างความปรองดอง สมานฉันท์คนในชาติ
๓. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น การแก้ไขปัญหาเสพติด
๔. การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง
๕. การกระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ
๖. การบริหารบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ ความโปร่งใสเป็นธรรม คำนึงค่า มุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริการประชาชนตามอุดมการณ์ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ในการเป็นข้าราชการที่ดี ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และสมเด็จพระบรมราชินีนาถฯ

ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด (Leadership)

ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสดงความคิดเห็นในเชิงยุทธศาสตร์ เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทุกด้าน สร้างเครือข่ายและอาสาสมัครเข้ามาทำงานให้เกิดความสมานฉันท์และพัฒนาจังหวัดไปพร้อมกัน

๑. ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องมีคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ที่เป็นตัวอย่างให้คนอื่นได้ ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนเหมือนพ่อกับลูก ต้องสร้างความไว้วางใจ ความเชื่อถือ มั่นใจในการปกครอง โดยมอบนโยบายให้หัวหน้าส่วนราชการให้เชื่อ

ว่าเราคอยพิทักษ์ สร้างความโปร่งใส ติดต่อสื่อสารโดยมอบนโยบายให้หัวหน้าส่วนราชการ ทั้งระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ระดับหมู่บ้าน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจนโยบายรัฐบาล นโยบายจังหวัด และความมุ่งมั่นของรัฐบาล ในความพยายามสร้างความสามัคคีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ให้เกิดความสงบสุขในสังคม การปฏิบัติงานของจังหวัด อำเภอ หรือระดับท้องถิ่น มีการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานที่ยึดหลักความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี (governance) ในการบริหารงานราชการ ซึ่งประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความชอบธรรม

๒. การสร้างการมีส่วนร่วมในการวางแผน (Action Plan) ในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สังคมมีความต้องการ ซึ่งความสลับซับซ้อนเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องคิดในเชิงยุทธศาสตร์ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ มีเอกภาพการบริหารปกครอง เพื่อให้จังหวัดและองค์กรต่างๆ ในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และ Action Plan ที่ตอบสนองของความต้องการของกลุ่มคนต่างๆ ในจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อบริการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เผชิญหน้าต่อการเปลี่ยนแปลง รักษาสมดุลของจังหวัดให้แข่งขันได้

๓. ยุทธศาสตร์การบริหารงานจังหวัดบูรณาการ ตัดสินใจบนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้อง โดยยึดพื้นที่ (area approach) โดยไม่ให้เกิดความขัดแย้ง จัดสรรงบประมาณและประสานการปฏิบัติงาน ไม่ซ้ำซ้อนและยึดประเด็นนโยบายรัฐบาล (Policy Issue) ในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนโยบายรัฐบาลมาเป็นวาระแห่งชาติ (Agenda base) โดยนำมาเป็นวาระจังหวัด ที่หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน กลุ่มพลังมวลชน รวมทั้งอาสาสมัครจะต้องบูรณาการภารกิจ งบประมาณ (functional approach) ให้เกิดเอกภาพเดียวกันของจังหวัด

๔. การสร้างทีมงานในรูปเครือข่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสร้างเอกภาพสร้างทีมงานในรูปเครือข่าย (Network) มีสื่อมวลชน กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัคร NGO มาร่วมงานให้มีลักษณะยืดหยุ่น ไม่ยึดสายการบังคับบัญชาแนวดิ่ง ชัดเจนในเป้าประสงค์หลักของรัฐบาลซึ่งแปลงมาเป็นวาระจังหวัด มีแรงจูงใจสูง กระตือรือร้นในการทำงาน (Interaction) ทุกระดับอย่างใกล้ชิด และผู้ว่าราชการจังหวัดเองจะต้องร่วมนั่งปรึกษาหารือในโต๊ะกลมตัวนี้ด้วยตัวเอง

บทสรุป : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง

ผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเสมือนตัวแทน (change agent) ของรัฐบาล ในการนำนโยบายรัฐบาล Road Map ของรัฐบาลและนโยบายกระทรวงมหาดไทยกำหนด แผนปฏิบัติการให้เกิดขึ้นในจังหวัด ส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคราชการ ภาคเอกชน และ ประชาชน ตลอดจนกระทั่งถึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด โดยผู้ว่าราชการ จังหวัดต้องแสดงภาวะผู้นำด้วยการยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี สร้างยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ร่วมกันของคนในจังหวัด (Share purpose) ระดมทรัพยากร สร้างทีมงาน เครือข่าย ให้ความรู้ความเข้าใจ “กล่อมเกลา” (socialization) ติดต่อสื่อสาร กับมวลชนทุกระดับ ให้ค่านิยม (Share value) ร่วมกันในการพัฒนา อีกทั้งมีความตระหนัก ร่วมกันในการผลักดันภารกิจพัฒนาจังหวัดประเทศชาติไปพร้อมกัน จึงจะถือได้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดประสบความสำเร็จมีชัยชนะ”

ข้อเสนอแนะ : ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าของที่ดี “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ต่างพระเนตรพระกรรณ

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีคุณธรรม ความรู้ แสดงภาวะผู้นำ (Leadership) ให้เป็นตัวอย่าง มีอุดมการณ์เพื่อประเทศชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ ยึดหลัก เศรษฐกิจพอเพียง ทำงานบริการประชาชน “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” โดยยึดประชาชน เป็นศูนย์กลาง โดยมีหลักการบริหารจัดการที่ดีด้วยการพัฒนาระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ พัฒนาและส่งเสริมระบบการบริหารงานบุคคล เพิ่มสมรรถนะข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างต่อเนื่อง เสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรมและกำกับดูแลสนับสนุนส่งเสริม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการทำงานเพื่อพี่น้องประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ชุมชน ที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้

๒. ปรับกลยุทธในการบริหารราชการด้วยการอำนวยความสะดวก สนับสนุน ส่งเสริมให้ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อันจะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการ ของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งเกิดค่านิยมร่วม สำหรับองค์การและบุคลากรทุกคนพึงยึดเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างทั่วถึง

๓. ต้องรักษาความมั่นคงปกป้องสถาบันสำคัญของชาติ และผลประโยชน์ แห่งชาติ สร้างความภาคภูมิใจของคนในจังหวัด กล่อมเกลา (Socialization) ต่อประชาชน ในจังหวัดให้มีค่านิยมร่วมกันในการพัฒนาจังหวัด

“My head is Filled with People”



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

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

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

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตัวแลกเงิน หรือธนาคัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท

ผังรายการสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา พ.ศ. 2558 (เริ่ม 1 พ.ย.2558)

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมฉายาลักษณ์			08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมฉายาลักษณ์	
08.05 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแบบเนต (ภาคเช้า) (live)			08.05 น.	สารคดี พระปกเกล้าธรรมภาษา (3) รับสัญญาณ คสช. POLICES in Minutes (3-5)	บ้านร่มมะ (55)
09.00 น.			มองรัฐสภา (live)			09.00 น.	ประชาธิปไตย เริ่มที่เช้า (25) Like English (25)	คิวดาจา (55)
10.00 น.			เกาะติดสภา			09.30 น.		
10.05 น.			ข่าวรัฐสภาพิเศษ			10.00 น.	สัมภาษณ์ (25)	พลเมือง D (25)
11.00 น.			ถ่ายทอดสด การประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ			10.30 น.	ก(ล)างเมือง (25)	จัดรีแอกซ์ (25)
12.00 น.			ตั้งแต่เริ่มต้น จนจบการประชุม			11.00 น.	โครงการทอล์กโชว์ (55)	My family ครอบครัวเริ่มต้น (55)
13.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแบบเนต (ภาคเที่ยง) (live)			12.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแบบเนต (ภาคเที่ยง) (live) check in รัฐสภา (5)	
14.00 น.			สายด่วนรัฐสภา (live) (2 ชม.)			13.05 น.	ผู้หญิงกับกฎหมาย (25)	รู้ทันกลโกง (25)
14.05 น.			สายด่วนรัฐสภา (ต่อเนื่อง)			13.30 น.		ZOOM IN ๑
15.00 น.			ข่าวรัฐสภาพิเศษ			14.30 น.		กฎหมายหน้า 1 ๑
16.00 น.			เกาะติดสภา			15.30 น.		สภาข่าวสดหรือบนสเปคโตร (55)
16.05 น.			สัมภาษณ์ ๑			16.30 น.		กรรมการพบปะ (1,3) / ทีวีรัฐสภาพิเศษ (2,4)
16.30 น.			พลเมือง D ๑			17.30 น.		World for all (25) รู้กฎหมายได้ใช้สิทธิการ (25)
17.05 น.			มองรัฐสภา ๑			18.00 น.		เคารพธงชาติ+รับสัญญาณ คสช. รายการเดินหน้าประเทศไทย
18.00 น.			เคารพธงชาติ + รับสัญญาณ คสช. รายการ เดินหน้าประเทศไทย			18.30 น.		ปิดทองหลังพระ ๑
18.30 น.			ปิดทองหลังพระ (30)			19.00 น.		Highlight ประชุมสภา (55)
19.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแบบเนต (ภาคค่ำ) (live)			20.00 น.		ข่าวพระราชสำนัก รวมการเมือง (5)
20.00 น.			ข่าวพระราชสำนัก รีเสิยูเนียน MCOT) และ ห้องข่าวรัฐสภาแบบเนต			20.30 น.		จุดชมความคิด (55) ข้อคิด(ชม)การเมืองไทย (55)
20.35 น.			ZOOM IN (55)			21.30 น.		Think ต่างการเมือง (25) Parliament Film (25)
21.30 น.			Polices in Minutes (3-5)			22.00 น.		สภาข่าวรัฐสภาในคอนเสิร์ต (55)
21.35 น.			กฎหมายหน้า 1 (55)			23.00 น.		มองรัฐสภา ๑
22.30 น.			ข่าวรัฐสภาพิเศษ			24.00 น.		รัฐสภาของประชาชน ๑
22.35 น.			สายด่วนรัฐสภา (55)					สภาคดีและพระภิกษุ (5) พระบรมฉายาลักษณ์ + ปิดสถานี
23.30 น.			พลเมือง D ๑					
24.00 น.			ผู้หญิงกับกฎหมาย ๑					
07.59 น.								

หมายเหตุ

๑. หมายถึง รายการวัน

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกรัฐสภา และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 08.30 น. เป็นต้นไป

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกรัฐสภา และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป

(การถ่ายทอดสดการประชุมสภาจะมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับประชุมสภา)

ณ วันที่ 20/10/2558



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