



## ASGP MEETING ROOM SALLE DE REUNION DE L'ASGP

136<sup>th</sup> Assembly of the Inter-Parliamentary Union  
1-5 April 2017, Dhaka, Bangladesh



ISSN 0125-0957



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางพุทธศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	รายการเผยแพร่ ความรู้ทางศาสนา (อิสลาม / คริสต์)	06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ศาสตร์พระราชฯ (คสช./rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00	
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)		มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)		รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
10.00	การเมืองเรื่องของคน					บ้านสุขภาพ	มีข่าวดีมาบอก	09.15	
10.00							ตะลอนทัวร์ทั่วไทย	10.00	
11.00	เกาะติดวุฒิสภา					บันทึกประชุมสภา			11.00
12.00	รัฐสภาของเรา					สื่อบ.ทันข่าวรัฐสภา	สื่อบ.รอบสัปดาห์อาเซียน	12.00	
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)					แผ่นดินถิ่นไทย			13.00
15.00	รักเมืองไทย					เพลินเพลงยามบ่าย			13.00
16.00	Youngblood นิตยภัณณ์ติดบัคนรุ่นใหม่					สุข..สุดสัปดาห์			14.00
16.30	สภาชาวบ้าน					สภาสาระ			15.00
17.00	ข่าวเด่นรอบวัน					ก้าวทันไอที			15.30
17.00	Gossip การเมือง					เรื่องเล่าจากวันวาน (RERUN)			16.00
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (รับสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				เป็นประชาธิปไตย	ชีวิตกับการเรียนรู้			16.00
18.30	รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ อังศา	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เรื่องเล่า จากวันวาน	สื่อบ.สภากับประชาคมโลก		สื่อบ.เส้นทางกฎหมาย	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก		17.00
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					ละติจูดรอบโลก			17.00
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)					สื่อบ.สภากับประชาคมโลก			17.00
20.00	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					สะตูดิจิทัล			17.00
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ		21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน					พจนา - วิถีชนาธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)			21.00
22.00	รายการพิเศษ “เดือนบวชกับวิทยุรัฐสภา” ระหว่างวันที่ 5 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน 2562							22.00	
05.00								05.00	

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคาะระฆังชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.  
- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



# รัฐสภาสาร







ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช  
นางสาวสุภาลินี ขมข่มสุนทร

## บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

## ประจำกองบรรณาธิการ

นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล  
นายก่อเกียรติ ผือโย  
นางสาวนิริมา ประเสริฐภักดี  
นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ตีกัลลา  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิติทัศน์ องค์กรศิวิชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงษ์เมธี

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย  
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข  
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ  
ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

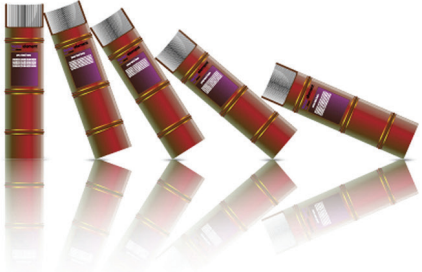
ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒  
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร  
จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน  
การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการ  
โดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น  
หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็น  
ส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด





# อนุสรณ์การ

**รัฐสภา**ฉบับนี้ ตรงกับช่วงเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญของประเทศ คือ มีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เกิดขึ้นหลังจากที่ว่างเว้นมากกว่า ๕ ปี นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เป็นชุดที่ ๒๕ นับตั้งแต่มีสภาผู้แทนราษฎรมา และเมื่อวันเสาร์ที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการประชุมกันเพื่อเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร และวันอาทิตย์ที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๒ มีการประชุมกันเพื่อเลือกรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน โดยผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร นายสุชาติ ตันเจริญ ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง และนายศุภชัย โพธิ์สุ ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง ซึ่งจากนี้สภาผู้แทนราษฎรจะได้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแทนปวงชนชาวไทยตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติต่อไป โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ได้แก่ การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบ เป็นต้น นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังมีบทบาทภายนอกสภาผู้แทนราษฎร ในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งในด้านเวทีต่างประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีบทบาทสำคัญยิ่งในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศอีกด้วย ซึ่งประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองจำเป็นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยกันสร้างเสริมความผาสุกในสังคมให้ยั่งยืนสืบไป

รัฐสภาฉบับนี้ จึงขอนำเสนอบทความเกี่ยวกับกฎหมายและการเมืองการปกครอง ซึ่งจะช่วยให้พูนองค์ความรู้และเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านอีกทางหนึ่ง ในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะที่เป็นพลเมืองของชาติ ซึ่งใน**บทความแรกเรื่อง บทสำรวจพลวัตการขับเคลื่อนงานรัฐสภาผ่านการอภิปรายทั่วไปในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๔** : **บทวิเคราะห์ ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ** เป็นบทความที่นำเสนอถึงภาพรวมการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภาในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งสมาคมเลขาธิการรัฐสภาได้มีการประชุมกันครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีการจัดประชุมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ กฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติ และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ซึ่งช่วยให้การพัฒนาการทำงานเพื่อรองรับและสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาประเทศต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**บทความที่สอง เรื่องอนาคตอาเซียนบนเส้นทางประชาคม** เป็นบทความที่ชี้ให้เห็นถึงอนาคตของอาเซียนโดยมีแนวคิดบูรณาการเศรษฐกิจและภูมิภาคนิยมแบบเปิดเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าอาเซียนจะมีอายุครบ ๕๒ ปีในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ได้กำหนดอนาคตของประชาคมอาเซียนภายใต้หลักเอกภาพ หลักความมั่นคง หลักบูรณาการทางเศรษฐกิจ และหลักความร่วมมือทางสังคม วัฒนธรรม เพื่อให้อาเซียนเป็นประชาคมที่เปิดกว้าง โปร่งใส รอบด้าน สามารถเผชิญภัยคุกคามรูปแบบใหม่ร่วมกันได้เป็นอย่างดีกลมกลืน โดยจะส่งเสริมความร่วมมือด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมตลอดจนความเชื่อมโยงด้านดิจิทัลกันมากขึ้น

**บทความที่สามเรื่อง การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม** เป็นบทความที่อธิบายถึงกระบวนการและกลไกที่ควบคุมกฎหมายต่าง ๆ มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสำคัญ ตลอดจนแนวคิดต่าง ๆ ที่ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในต่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย เยอรมันนี ตุรกี

**บทความที่สี่ เรื่องความร่วมมือในการบริหารบ้านเมือง** เป็นบทความที่เขียนขึ้นภายใต้บรรยากาศที่บ้านเมืองกำลังแสวงหาหนทางในการสร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติให้กลับมาเหมือนในอดีต โดยมุ่งหมายที่จะนำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น เพื่อช่วยบริหารบ้านเมืองให้เดินไปข้างหน้าและสามารถหลุดพ้นจากกับดักของความขัดแย้ง และมีสาระสำคัญคือการสร้างระบบความร่วมมือ การแสวงหามิตร การอาศัยสถานการณ์เป็นแรงขับเคลื่อน และการสร้างระบบความร่วมมือภายใต้บริบทของสังคมไทย ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ ในการบริหารองค์การภาครัฐและเอกชนทุกประเภท และทุกระดับได้อีกด้วย

**บทความที่ห้า เรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม** เป็นบทความที่ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเรื่องความขัดแย้งในสังคม โดยนำเสนอแนวคิดต่าง ๆ เรื่องความขัดแย้ง แนวทางการแก้ไขปัญหาในสังคม เครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้ง กระบวนการและเครื่องมือในการสร้างการปรองดอง และกรณีตัวอย่างประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม เพื่อประโยชน์ในการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม

ท้ายนี้ ทางกองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้งห้าเรื่องที่กล่าวมาจะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านและขอขอบคุณสมาชิกรัฐสภาสาร รวมทั้งผู้สนใจติดตามอ่านหนังสือรัฐสภาสารด้วยดีเสมอมา พบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีครับ

**บรรณาธิการ**

# สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๗ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒  
Vol. 67 No. 3 May - June 2019

- บทสำรวจพลวัตการขับเคลื่อนงานรัฐสภา ๓  
ผ่านการอภิปรายทั่วไปในการประชุมสมัชชาคุณาธิการรัฐสภา  
ปี ค.ศ. ๒๐๐๕-๒๐๑๘: บทวิเคราะห์ ข้อเสนอแนะ และข้อเสนอแนะ  
ภาคภูมิ มิ่งมิตร
- อนาคตอาเซียนบนเส้นทางประชาคม ๔๐  
รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ จุลปานนท์
- การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๕๐  
วิชชกานต์ เศษภายน
- ความร่วมมือในการบริหารบ้านเมือง ๓๘  
ผศ.ดร.นพปฎล สุนทรนนท์
- การแก้ไขปัญหาคอขวดความขัดแย้งในสังคม ๘๖  
ภาณุวัฒน์ เกียรติชนนำ







**บทสำรวจพลวัตการขับเคลื่อนงานรัฐสภา**  
**ผ่านการอภิปรายทั่วไปในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา**  
**ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘: บทวิเคราะห์ ข้อเสนอ และข้อเสนอแนะ**

**ภาคภูมิ มิ่งมิตร\***

บทความเรื่อง “บทสำรวจพลวัตการขับเคลื่อนงานรัฐสภาผ่านการอภิปรายทั่วไปในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘: บทวิเคราะห์ ข้อเสนอ และข้อเสนอแนะ” มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑) เพื่อนำเสนอภาพรวมการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภาในรอบทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความรู้จักและเข้าใจภาพรวมขององค์การ “สมาคมเลขาธิการรัฐสภา” ๒) เพื่อสำรวจการดำเนินการการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) และวิเคราะห์การขับเคลื่อนการดำเนินการต่าง ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวผ่านการอภิปรายทั่วไปซึ่งเป็นวิธีการดำเนินงานหลักของสมาคมเลขาธิการรัฐสภา เพื่อสำรวจพลวัตการขับเคลื่อนงานรัฐสภาในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) และ ๓) เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการอภิปรายทั่วไปของรัฐสภาไทยในอนาคต

\* ผู้บังคับบัญชาจากกลุ่มงานสมาคมรัฐสภาและสมาคมเลขาธิการรัฐสภา สำนักงานองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, e-mail: pakpoom@parliament.go.th

ผู้เขียนนำเสนอบทความออกเป็น ๕ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ เป็นการเกริ่นนำ เพื่อนำเสนอภาพรวมขององค์การการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา โดยนำเสนอถึงประวัติความเป็นมาขององค์การโดยย่อ วัตถุประสงค์ขององค์การ โครงสร้างและระบบงาน วิธีการดำเนินงานขององค์การ รวมถึงการดำเนินการเรื่องสมาชิกภาพและค่าบำรุงสมาชิกภาพ ส่วนที่ ๒ นำเสนอเกี่ยวกับการอภิปรายทั่วไปในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภาระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) ส่วนที่ ๓ นำเสนอบทสำรวจว่าด้วยการสังเคราะห์และการวิเคราะห์ พลวัตการขับเคลื่อนงานรัฐสภาในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) ส่วนที่ ๔ นำเสนอข้อสังเกตและข้อเสนอแนะบางประการ และส่วนที่ ๕ ซึ่งเป็นส่วนสุดท้าย นำเสนอ บทสรุป

## ส่วนที่ ๑ เกริ่นนำ

ในวงงานรัฐสภาระหว่างประเทศ มีการประชุมหนึ่งชื่อว่า การประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา (The Meeting of Association of Secretaries General of Parliaments – ASGP) ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศอื่นๆ คือ ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการ (Civil Servant) กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการรัฐสภา (Secretary General) และรองเลขาธิการรัฐสภา (Deputy Secretary General) ซึ่งแตกต่างจากการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีตัวแสดงหลัก (Actor) เป็นนักการเมือง (Politician) หรือสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament) โดยนัยยะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญขององค์การที่ขับเคลื่อนโดยข้าราชการประจำ ซึ่งมีการดำเนินการระบบงานรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง และครอบคลุมทุกด้าน

### ภูมิหลัง (Background)

กล่าวสำหรับสมาคมเลขาธิการรัฐสภานั้น ถือเป็นองค์การที่ได้รับความร่วมมือจากเลขาธิการรัฐสภานานาชาติ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งการประชุมครั้งแรกซึ่งจัดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๓๘ (พ.ศ. ๒๔๘๑) นั้น ได้ผนวกรวมอยู่ในการ



ประชุมสหภาพรัฐสภา (The Meeting of Inter-Parliamentary Union - IPU)<sup>๑</sup> โดยมีสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้ง จำนวน ๒๐ ประเทศ ซึ่งที่ประชุมในครั้งนั้นได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ ขอบเขตการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะต่างๆ โดยต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๓๙ (พ.ศ. ๒๔๘๒) ได้มีการร่างธรรมนูญและข้อบังคับของสมาคมฯ ขึ้น และได้จัดให้มีการประชุมครั้งปฐมฤกษ์ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติรับรองธรรมนูญของสมาคมฯ ซึ่งมีชื่อว่า “หน่วยงานอิสระของเลขาธิการรัฐสภา (Autonomous Section of Secretaries General of Parliaments)” จากนั้นได้จัดให้มีการประชุมเรื่อยมา จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๕๗ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ได้มีการพิจารณาปรับโครงสร้างและระบบงานของสมาคมฯ และเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมเลขาธิการรัฐสภา” ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

### วัตถุประสงค์ (Objectives)

สมาคมเลขาธิการรัฐสภามีวัตถุประสงค์ คือ ๑) เพื่อเรียนรู้กฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ และกระบวนการทำงานของรัฐสภา ๒) เพื่อพัฒนาระบบงานรัฐสภาให้มีความเข้มแข็งและก้าวหน้า ๓) เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านระบบงานรัฐสภาแก่บุคลากรในวงงานรัฐสภาและบุคคลทั่วไป และ ๔) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีในการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเช่นนี้นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดทำเอกสารวิชาการ (Journal of Constitutional and Parliamentary Information) ที่มีรูปแบบเป็นรายงานการศึกษา ซึ่งจะเป็พื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าด้านรัฐสภาศึกษาขั้นสูงต่อไป

### โครงสร้างและระบบงาน (Structure & System)

โครงสร้างและระบบงานของสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประกอบด้วย ๑) สมัชชาใหญ่ (General Assembly) ซึ่งเป็นการประชุมเต็มคณะ จะจัดขึ้นปีละ ๒ ครั้ง คือ การประชุมประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session) ราวเดือนมีนาคม-เมษายน ของทุกปี และประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session) ราวเดือนกันยายน-ตุลาคม ของทุกปี และ ๒) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) มีประธานสมาคมเลขาธิการรัฐสภาเป็นประธาน มีรองประธาน

<sup>๑</sup> เป็นการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศที่มีสมาชิกกว่า ๑๗๘ ประเทศเข้าร่วมประชุม โดยจะแบ่งเป็นการประชุมกรรมวิธีการด้านต่างๆ คือ ด้านสันติภาพและความมั่นคง ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน การคลัง และการค้า ด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และด้านกิจการสหประชาชาติ นอกจากนี้ ยังมีคณะมนตรีบริหารดูแลรับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนของสมาชิกรัฐสภา ด้านปัญหาตะวันออกกลาง ด้านการประสานงานกรณีไซปรัส ด้านการส่งเสริมการเคารพมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ด้านสาธารณสุข ด้านสหภาพรัฐสภาสตรี และด้านยูวสมาชิกรัฐสภา

จำนวน ๒ คน มีกรรมการบริหาร จำนวน ๘ คน นอกจากนี้ ยังมีอดีตประธานสมาคมเลขาธิการรัฐสภา จำนวน ๒ คน ร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่งด้วย

ในระบบงานการดำเนินการของสมาคมเลขาธิการรัฐสภา มีภาษาที่ใช้ในการประชุมอย่างเป็นทางการ (official languages) ๒ ภาษา คือ ภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส ซึ่งตามทีระบุไว้ในข้อ ๒๙ ของกฎสมาคมเลขาธิการรัฐสภาว่าให้ใช้ภาษาทางการเช่นเดียวกับที่ใช้ในการประชุมสหภาพรัฐสภา ทำให้มีตำแหน่งหน้าที่เลขานุการร่วม (Joint Secretaries) จำนวน ๒ ตำแหน่ง โดยแบ่งความรับผิดชอบเป็น ๒ ภาษาดังกล่าว

### กฎข้อบังคับสมาคมเลขาธิการรัฐสภา (Rules)

สมาคมเลขาธิการรัฐสภามีกฎข้อบังคับ จำนวน ๓๑ ข้อ ครอบคลุมประเด็นสำคัญในทุกมิติขององค์การ อาทิ กฎข้อบังคับ ๑-๒ เป็นเป้าหมายขององค์การ (Aims) กฎข้อบังคับ ๓-๑๐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์การ (Composition) กฎข้อบังคับ ๑๑-๑๓ เป็นเรื่องวาระการประชุม (Sessions) กฎข้อบังคับ ๑๔-๒๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารและสำนักงาน (Executive Committee and Bureau) กฎข้อบังคับ ๒๓-๒๖ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงและการตัดสินใจขององค์การ (Decisions and methods of voting of the Association) และกฎข้อบังคับ ๒๗ เป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษา (Languages) ที่ใช้ในการประชุมของสมาคมเลขาธิการรัฐสภา กฎข้อบังคับ ๓๐ เป็นเรื่องงบประมาณขององค์การ (Budget) และกฎข้อบังคับ ๓๑ เป็นเรื่องการขอแก้ไขกฎข้อบังคับต่างๆ ของสมาคมเลขาธิการรัฐสภา (Amendments of the Rules of the Association)<sup>๒</sup>

### สมาชิกภาพ (Membership)

สมาชิกขององค์การในปัจจุบัน จำแนกได้ ๒ ประเภท คือ สมาชิกสมาคมเลขาธิการรัฐสภา จำนวน ๑๔๖ ประเทศ<sup>๓</sup> และสมาชิกสมทบ (Associate Member) เช่น รัฐสภายุโรป (European Parliament) ค.ศ. คณะกรรมาธิการสหภาพรัฐสภาว่าด้วยชุมชนเศรษฐกิจและการเงินของแอฟริกากลาง (Inter-Parliamentary Commission of the Economic and Monetary

<sup>๒</sup> กฎข้อบังคับสมาคมเลขาธิการรัฐสภามีการร่างขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๗๑ และได้มีการเสนอปรับปรุงแก้ไขมาแล้ว จำนวน ๑๓ ครั้ง คือ ตุลาคม ค.ศ. ๑๘๗๓ เมษายน ค.ศ. ๑๘๗๔ กันยายน ค.ศ. ๑๘๗๗ กันยายน ค.ศ. ๑๘๘๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๘๘๘ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๑ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๓ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๗ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๐ และเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๗ ผู้สนใจศึกษากฎข้อบังคับของสมาคมฯ จำนวน ๓๑ ข้อ สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก <https://www.asgp.co/rules>

<sup>๓</sup> ผู้สนใจรายชื่อประเทศสมาชิกของสมาคมเลขาธิการรัฐสภา สามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <https://www.asgp.co/all-members>

Community of central Africa - CEMAC) รัฐสภาในกลุ่มเมดิเตอร์เรเนียน (The Parliamentary Assembly of the Mediterranean) รัฐสภาระหว่างประเทศว่าด้วยชุมชนเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศยูเรเชีย (Inter-Parliamentary Assembly of the Eurasian Economic Community) องค์การรัฐสภากลุ่มประเทศอาหรับ (The Arab Parliament) และสภาที่ปรึกษาอาหรับ (Maghreb Consultative Council) เป็นต้น

### วิธีการดำเนินงานการประชุม (Working Methods)

การประชุมประจำปีในแต่ละครั้ง ค.ศ. สมาคมเลขาธิการรัฐสภา มีวิธีการดำเนินงาน โดยเริ่มจากการจำแนกประเภทของการดำเนินการ (Types of Business) จะเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการบริหารพิจารณาให้ความเห็นชอบระเบียบวาระการประชุมต่าง ๆ ซึ่งเมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอต่อที่ประชุมเต็มคณะ (First plenary session) เพื่อให้การรับรองก่อนการดำเนินการประชุมในส่วนอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดนี้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ ๒๑ ของสมาคมเลขาธิการรัฐสภา โดยการดำเนินงานการประชุมสามารถจำแนกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้

#### ๑) การอภิปรายทั่วไป (General Debate)

ในช่วงสุดท้ายของที่ประชุมในแต่ละการประชุม คณะกรรมการบริหารจะเสนอระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาสำหรั้งการใช้เป็นหัวข้อในการอภิปรายทั่วไป โดยหัวข้อนั้นจะเกี่ยวกับกฎหมายหรือการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐสภา แนวทางปฏิบัติของรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้าง การเป็นสถาบัน และการบริหารจัดการ รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่สมาชิกองค์การมีความสนใจร่วมกัน

ในการอภิปรายทั่วไป มีเป้าหมายคือการเปิดพื้นที่ให้สมาชิกองค์การได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ โดยผู้อภิปรายหลักจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินรายการอภิปรายด้วย ซึ่งจะนำเสนอหัวข้อการอภิปรายและเนื้อหาโดยสังเขปก่อนเปิดพื้นที่ให้สมาชิกได้ร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นในแบบแผนหรือพิธีการขององค์การ กล่าวคือสมาชิกขององค์การจะถูกเชิญให้ร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้น (ตามกฎข้อบังคับ ๖) ทั้งนี้ผู้ร่วมอภิปรายจะต้องนำส่งเนื้อหาที่จะร่วมอภิปรายล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร (ในภาษาที่เป็นทางการของสมาคมฯ) ให้แก่เลขานุการร่วมคนใดคนหนึ่งก่อนการเปิดวาระการประชุมในเรื่องนั้น โดยท้ายที่สุดผู้ดำเนินการอภิปรายหลักจะเปิดโอกาสให้สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมตั้งคำถามต่อประเด็นที่มีการอภิปราย ซึ่งผู้ตั้งคำถามควรถามอย่างสั้นและกระชับ การอภิปรายทั่วไปจะเสร็จสิ้นก็ต่อเมื่อผู้เสนอประเด็นอภิปรายทั่วไปซึ่งเป็นผู้ดำเนินรายการด้วยนั้น



ได้ตอบคำถามสุดท้ายเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ประเด็นต่างๆ ที่สมาชิกขององค์การได้อภิปรายร่วมกันนั้น จะได้รับการตีพิมพ์ใน Constitutional and Parliamentary Information ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญของสมาคมฯ

## ๒) การนำเสนอประเด็นอภิปราย (Communication)

ในแต่ละช่วงการประชุม จะมีการบรรจุการนำเสนอประเด็นอภิปรายไว้ในวาระการประชุม ซึ่งผู้เสนอประเด็นอภิปรายจะได้นำเสนออย่างสั้นและกระชับในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐสภา โดยเฉพาะเรื่องพัฒนาการล่าสุดในรัฐสภาของผู้นำเสนอประเด็นอภิปราย หลังจากนั้นอาจเปิดให้มีช่วงเวลาของการตั้งคำถามจากสมาชิกฯ ผู้เข้าร่วมประชุม และให้มีการตอบคำถามนั้นๆ โดยผู้นำเสนอประเด็นอภิปราย ทั้งนี้ การนำเสนอประเด็นอภิปรายในหัวข้อใดๆ จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารเสียก่อน โดยวิธีปฏิบัติเช่นเดียวกับการอภิปรายทั่วไปข้างต้น บทสรุปการนำเสนอประเด็นอภิปรายนี้ จะได้รับการตีพิมพ์ใน Constitutional and Parliamentary Information ด้วยเช่นเดียวกัน

## ๓) การนำเสนอในรูปแบบอื่นๆ (Other Presentations)

การนำเสนอในรูปแบบอื่นๆ อาจเกิดขึ้นได้ในบางสถานการณ์ เช่น ๑) การนำเสนอโดยเลขาธิการรัฐสภาประเทศเจ้าภาพ โดยจะเริ่มนำเสนอในแต่ละช่วงการเริ่มต้นของการประชุม ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงานรัฐสภาของประเทศเจ้าภาพนั้น<sup>๕</sup> หรือ ๒) การนำเสนอโดยเจ้าหน้าที่ของสหภาพรัฐสภา ซึ่งเป็นไปตามกฎข้อบังคับ ๑๓ ของสมาคมฯ

## ๔) การออกแบบสอบถาม (Questionnaires)

ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถเสนอประเด็นที่สนใจเพื่อพิจารณาบรรจุเข้าในวาระการประชุม โดยให้คณะกรรมการบริหารเสนอประธานสมาคมฯ (ผ่านเลขานุการร่วมคนใดคนหนึ่ง) โดยให้ระบุว่าประสงค์จะให้พิจารณาในฐานะที่เป็นหัวข้อสำหรับการจัดทำแบบสอบถาม ทั้งนี้ ควรเสนอให้มีการพิจารณาก่อนวันสุดท้ายของการประชุม เพื่อสามารถนำเสนอต่อ

<sup>๕</sup> ตัวอย่างการนำเสนอในลักษณะนี้ คือ การที่รัฐสภาไทยได้รับเกียรติเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประจำปี ๒๐๑๒ ระหว่างวันที่ ๒๘ มีนาคม - ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ค.ศ. ๒๐๑๐) ซึ่งในการประชุมครั้งนั้น มีรูปแบบการนำเสนอในลักษณะ other presentations โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา กล่าวถึงการบริหารจัดการโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามลำดับ ผู้สนใจสามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <http://www.asgp.co/node/30409>

ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารได้ทัน เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารแล้ว  
ร่างแบบสอบถามจะได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมครั้งต่อไป

#### ๕) การจัดทำรายงานจากการวิเคราะห์ผลการตอบแบบสอบถาม (Reports based on analysis of the responses to a questionnaire)

สมาคมเลขาธิการรัฐสภาจะดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการตอบแบบสอบถาม โดยกรรมการบริหารจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบว่าเรื่องนั้นควรดำเนินการในรูปแบบสอบถามหรือไม่ จึงจะแจ้งให้สมาชิก ดำเนินการตอบแบบสอบถามได้ เมื่อหัวข้อการทำแบบสอบถามได้รับการเห็นชอบแล้ว สมาชิก ผู้เสนอเรื่องนั้นต้องกร่างแบบสอบถามขึ้นมา ซึ่งอาจมีการปรับแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการบริหารและสมาคมฯ เมื่อดำเนินการจัดทำแบบสอบถามเรียบร้อยแล้ว เลขานุการร่วมจะส่งแบบสอบถามนั้นไปยังสมาชิกทุกคน เลขาธิการรัฐสภาแต่ละประเทศจะจัดส่งคำตอบ จากนั้นผู้จัดทำแบบสอบถามเรื่องนั้นจะได้รวบรวมคำตอบและวิเคราะห์ รวมถึงนำเสนอข้อค้นพบที่ได้ต่อองค์กรต่อไป ทั้งนี้ รายงานนี้ จะได้รับการตีพิมพ์ใน Constitutional and Parliamentary Information ต่อไป

#### ค่าบำรุงสมาชิกภาพ (Fee of Membership)

สมาชิกขององค์กรต้องชำระค่าบำรุงสมาคมเลขาธิการรัฐสภา เป็นจำนวนเงิน ๔๐๐ ฟรังก์สวิส<sup>๕</sup> ต่อปี โดยวิธีการโอนเงินค่าบำรุง (credit transfer) เข้าบัญชีสมาคมเลขาธิการรัฐสภา

## ส่วนที่ ๒ การอภิปรายทั่วไปในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๕-๒๐๑๘

ในบทความนี้จะมุ่งให้ความสนใจไปที่หัวข้อ (topics) การอภิปรายทั่วไปที่มีการนำเสนอในการประชุมประจำปี (ทั้งจากการประชุมประจำปีฤดูใบไม้ผลิและฤดูใบไม้ร่วง) ในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) ซึ่งเป็นระยะเวลาหนึ่งทศวรรษในการขับเคลื่อนงานรัฐสภา ซึ่งสามารถแสดงหัวข้อการประชุมได้ตามที่ปรากฏในตารางที่ ๑ นี้

<sup>๕</sup> ๑ ฟรังก์สวิส เท่ากับ ๓๓ บาท ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑

**ตารางที่ ๑: หัวข้อการอภิปรายทั่วไปในการประชุมสภาคณะชาธิการรัฐสภา**  
ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘

การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ <sup>๖</sup> / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๐๙ <sup>๖</sup> (พ.ศ. ๒๕๕๒)	๑๒๐ / ๔-๑๑ เมษายน ๒๐๐๙ / เอธิโอเปีย	๕ เรื่อง คือ ๑) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (Questions to Ministers) / ดำเนินการอภิปรายโดย เลขาธิการรัฐสภาโปรตุเกส ๒) มาตรการในการจำกัด ผลกระทบของรัฐสภา ต่อสิ่งแวดล้อม (Measures to limit the impact of Parliament on the environment) / ดำเนินการอภิปรายโดย รองเลขาธิการรัฐสภาสวีเดน ๓) การเลือกตั้งประธาน สภาผู้แทนราษฎร (Election of the Speaker) / ดำเนินการ อภิปรายโดยรองเลขาธิการ สภาสามัญแคนาดา ๔) การประเมินตนเอง ในด้านการบริหารภายในรัฐสภา (Administrative self-evaluation within Parliaments) / ดำเนินการ อภิปรายโดยเลขาธิการ สภาที่ปรึกษาแห่งชาติแอลจีเรีย ๕) การสังเกตการณ์ธรรมเนียม ปฏิบัติของรัฐสภาที่สนองต่อ ความคาดหวังของสมาชิก รัฐสภาและผู้เลือกตั้ง (Observing parliamentary traditions and meeting expectations of Members and electors) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เครือรัฐออสเตรเลีย	๑๒๑ / ๑๗-๒๔ ตุลาคม ๒๐๐๙ / สหพันธรัฐสวิส	๓ เรื่อง คือ ๑) หน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา (The Office of Secretary General) / ดำเนินการอภิปราย โดยผู้อำนวยการสำนักความ สัมพันธ์ระหว่างประเทศ แห่งรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย ๒) การประเมินตนเอง ในด้านการบริหารภายในรัฐสภา (Administrative self-evaluation by Parliaments) / ดำเนินการ อภิปรายโดยเลขาธิการ สภาที่ปรึกษาแห่งชาติแอลจีเรีย ๓) การนำเสนอเกี่ยวกับ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารในรัฐสภา ทั่วโลก (Presentation on Global Centre for ICT in Parliament) / ดำเนินการ อภิปรายโดย หัวหน้าแผนก เศรษฐกิจและสังคม สำนักงาน ใหญ่สหประชาชาติ และ ผู้ประสานงานศูนย์เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร รัฐสภาโลก

<sup>๖</sup> ผู้เขียนขอสงวนการเขียน (writing) และแปล (translation) หัวข้ออภิปรายทั่วไปในบทความนี้  
ตามต้นฉบับที่ผู้จัดทำรายงาน (Report) ระบุไว้ในรายงานการประชุมแต่ละครั้ง โดยไม่มีการแก้ไขแต่ประการใด

<sup>๗</sup> คำว่า “ครั้งที่” ในที่นี้ คือ การนับครั้งตามการประชุมสหภาพรัฐสภา (IPU) ซึ่งโดยปกติการประชุม  
สภาคณะชาธิการรัฐสภา (ASGP) จะไม่ระบุว่าเป็นครั้งที่เท่าใด เพียงแต่จำแนกเป็นการประชุมประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring)  
และประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall) เท่านั้น แต่เนื่องจาก ASGP เป็นการประชุมคู่ขนานและอยู่ร่วมในการประชุม IPU ในฐานะ  
“other related meetings” ผู้เขียนจึงระบุจำนวนครั้งไว้ในตารางนี้เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจในภาพรวม

การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓)	๑๒๒ / ๒๘ มีนาคม - ๑ เมษายน ๒๐๑๐ / กรุงเทพมหานคร	๓ เรื่อง คือ ๑) งานของกรรมาธิการ นอกบริเวณรัฐสภา (Committee work beyond the precincts of Parliament) / ดำเนินการอภิปราย โดยรองเลขาธิการสภาสามัญ แคนาดา ๒) การประท้วงของสมาชิก รัฐสภา (และผู้เยี่ยมชม) ในช่วงเปิดสมัยประชุม และระเบียบในการรักษา ความสงบเรียบร้อย (Demonstrations of members (and Visitors) during sessions and the Rules of order) / ดำเนินการ อภิปรายโดย รองเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรเยอรมนี ๓) การร้องทุกข์ต่อรัฐสภา (Petitioning the Parliament) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อิรัก	๑๒๓ / ๒-๙ ตุลาคม ๒๐๑๐ / สมาพันธ รัฐสวิส	๒ เรื่อง คือ ๑) การจัดการการใช้จ่าย ของรัฐสภาในยุคที่มีการจำกัด ด้านเศรษฐกิจ: ความท้าทาย และการแก้ปัญหา (Managing parliamentary spending in times of economic restraint: Challenges and Solutions) / ดำเนินการอภิปราย โดยรองเลขาธิการสภาผู้แทน ราษฎรเยอรมนี ๒) การสนับสนุนและ การจ้ดอบรมสมาชิกรัฐสภาใหม่ (Support and training for new Members of Parliament) / ดำเนินการ อภิปรายโดยเลขาธิการรัฐสภา แซมเบีย



การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕)	๑๒๔ / ๑๓-๒๔ เมษายน ๒๐๑๑ / ปานามา	๔ เรื่อง คือ ๑) บทบาทของคณะ กรรมาธิการในการตรวจสอบ ฝ่ายบริหาร (The Role of Committees in Parliamentary Oversight of the Executive) / ดำเนินการ อภิปรายโดยเลขาธิการ วุฒิสภาฝรั่งเศส ๒) ความเป็นอิสระในการ บริหารของรัฐสภา (Address to parliament by visiting head of Government State) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการสภาผู้แทน ราษฎรออสเตรเลีย ๓) กฎระเบียบในการ มีส่วนร่วมของสมาชิกรัฐสภา ในการดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งสมาชิกรัฐสภา มีผลประโยชน์ด้านการเงิน ทั้งทางตรงและทางอ้อม (Rules on the participation of Members of Parliament in proceedings in which they have a direct or indirect financial interest) / ดำเนินการอภิปรายโดย เลขาธิการราชยสภาอินเดีย ๔) เหตุการณ์และงาน ในช่วงรัฐสภาหมดวาระ และปิดสมัยประชุมสภา (Events and tasks at the end of a parliament and of parliamentary sessions) / ดำเนินการ อภิปรายโดย เลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรออสเตรเลีย	๑๒๕ / ๑๖-๒๒ ตุลาคม ๒๐๑๑ / สมาพันธ์รัฐสวิส	๒ เรื่อง คือ ๑) การวางแผนงาน ในห้องประชุม – ช่องทาง ในการตัดสินใจและการจัด ตารางอย่างไม่เป็นทางการ (Planning chamber business – informal channels for decision-making and timetabling) / ดำเนินการ อภิปรายโดยรองเลขาธิการ สภาสมาญแคนาดา ๒) แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภา ที่มีปฏิสัมพันธ์กับประชาชน และตอบสนองความต้องการ ของประชาชน (Concept and activity of Parliament) / ดำเนินการอภิปรายโดย เลขาธิการรัฐสภาแอฟริกาใต้

การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕)	๑๒๖ / ๓๑ มีนาคม – ๘ เมษายน ๒๐๑๒ / ยูกันดา	๓ เรื่อง คือ ๑) การหยิบยกประเด็น เร่งด่วนหรือฉุกเฉินในสภา (Raising matters of urgency or emergency in the Chamber) / ดำเนินการ อภิปรายโดยผู้ช่วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ออสเตรเลีย <sup>๙</sup> ๒) มีความจำเป็นหรือไม่ ในการจำกัดการอภิปราย ในการประชุมสภา (Is it necessary to constraint debate in plenary sitting?) / ดำเนินการอภิปรายโดย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฝรั่งเศส ๓) สิ่งที่ไม่สามารถพูดได้: การจำกัดเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นในการ ประชุมสภา (Things that can't be said: Limits on freedom of expression in parliamentary proceedings) / ดำเนินการอภิปราย โดยรองเลขาธิการสภา สามัญแคนาดา	๑๒๗ / ๒๒-๒๖ ตุลาคม ๒๐๑๒ / แคนาดา	๑ เรื่อง คือ ๑) การจัดการทรัพยากร บุคคลเพื่อการบริหารที่มี ประสิทธิภาพของรัฐสภา (Personnel management for effective parliamentary services) / ดำเนินการ อภิปรายโดยรองเลขาธิการ สภาสามัญแคนาดา <sup>๙</sup>

<sup>๙</sup> เป็นปีแรกที่มีการระบุหลักการและเหตุผล (Rationale) ว่าทำไมถึงต้องมีการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ในเรื่องดังกล่าว

<sup>๙</sup> เป็นการอภิปรายทั่วไปครั้งแรกที่มีการดำเนินการแบ่งกลุ่มอภิปรายออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ เรื่องการสรรหาเจ้าหน้าที่รัฐสภา (Recruitment of parliamentary staff) และกลุ่มที่สอง เรื่องการวางแผนอาชีพและความสำเร็จของเจ้าหน้าที่รัฐสภา (Career and succession planning for parliamentary staff)

การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖)	๑๒๘ / ๒๑-๒๙ มีนาคม ๒๐๑๓ / เอกวาดอร์	๑ เรื่อง คือ ๑) มาตรฐานความประพฤติ ของสมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่รัฐสภา (Standards of conduct for members of parliament and parliamentary staff) / ดำเนินการอภิปรายโดย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อุรุกวัย	๑๒๙ / ๕-๑๑ ตุลาคม ๒๐๑๓ / สหพันธรัฐสวิส	๓ เรื่อง คือ ๑) รัฐสภาแห่งชาติจะติดตาม งานของสมาชิกรัฐสภาที่เข้าร่วม การประชุมรัฐสภากับองค์กร รัฐสภาในเวทีระหว่างประเทศ ได้อย่างไร (How do national parliaments take forward the work of parliamentarians who attend international parliamentary assemblies?) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการสภาแห่งชาติ ยุโรป ๒) อาคารรัฐสภา: สิ่งท้าทายและโอกาส (Parliamentary Building: Challenges and opportunities – with informal discussion group) / ดำเนินการอภิปราย โดยรองเลขาธิการรัฐสภา ออสเตรเลีย ผู้ช่วยเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร และผู้ช่วย เลขาธิการสภาขุนนาง แห่งสหราชอาณาจักร ๓) วิวัฒนาการของการทูต รัฐสภา: การปฏิบัติ สิ่งท้าทาย และความเสี่ยง (The emergence of parliamentary diplomacy – practice, challenges, and risks) / ดำเนินการอภิปราย โดยรองเลขาธิการรัฐสภา สหพันธรัฐสวิส

การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๗)	๑๓๐ / ๑๕-๒๑ มีนาคม ๒๐๑๔ / สมาพันธ์รัฐสวิส	๓ เรื่อง คือ ๑) การประสานงาน ในการช่วยเหลือและสนับสนุน ให้กับรัฐสภาต่างประเทศ (Co-ordination of assistance and support to foreign Parliaments) / ดำเนินการอภิปราย โดยรองเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร แห่งสหพันธรัฐเยอรมนี ๒) การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารเกี่ยวกับ รัฐสภา (Parliamentary communications and public relations) / ดำเนินการอภิปราย โดยรองเลขาธิการวุฒิสภาไทย ๓) การเรียกความไว้วางใจ ของประชาชนต่อรัฐสภา กลับคืนมา (Restore public trust in Parliament) / ดำเนินการอภิปรายโดย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อินโดนีเซีย	๑๓๑ / ๑๑-๑๘ ตุลาคม ๒๐๑๔ / สมาพันธ์รัฐสวิส	๓ เรื่อง คือ ๑) ฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายตุลาการ: การถ่วงดุลอำนาจ (The legislature and the judiciary: a balance of power) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการรัฐสภาแซมเบีย และผู้ดูแลด้านการเก็บรักษา รายงานการประชุมสภา สภาสามัญแห่งสหราชอาณาจักร ๒) การประสานงานความ ช่วยเหลือและการสนับสนุน ให้แก่รัฐสภา (Co-ordination of assistance and support to Parliaments) / ดำเนินการ อภิปรายโดยรองเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรเยอรมนี ๓) ทำไมจึงต้องมีช่อง โทรทัศน์รัฐสภา (Why have a parliamentary television channel?) / ดำเนินการ อภิปรายโดย เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรโมร็อกโก



การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘)	๑๓๒ / ๒๙ มีนาคม – ๑ เมษายน ๒๐๑๕ / เวียดนาม	๒ เรื่อง คือ ๑) ลีอบบี้ยิสต์ และกลุ่ม ผลประโยชน์: อีกมุมมองหนึ่ง ของกระบวนการนิติบัญญัติ (Lobbyists and interest groups: the other aspect of the legislative process) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการรัฐสภา สมาพันธ์รัฐวิสต์ ๒) การหาโครงสร้าง ของสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ สูงสุด (Finding the structure of a parliamentary secretariat with maximum efficient) / ดำเนินการ อภิปรายโดยประธาน สำนักงานรัฐสภาเวียดนาม	๑๓๓ / ๑๖-๒๓ ตุลาคม ๒๐๑๕ / สมาพันธ์รัฐวิสต์	๓ เรื่อง คือ ๑) องค์ประกอบทางสังคม ของรัฐสภา (The social composition of Parliament) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โมร็อกโก ๒) การป้องกันผลประโยชน์ ทับซ้อนในรัฐสภา (The prevention of conflicts of interest in Parliament) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการวุฒิสภา เนเธอร์แลนด์ ๓) ผลกระทบจากการเลือกตั้ง ทางตรงของตำแหน่งประธาน คณะกรรมการ (The impact of direct election of committee chairs) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขานุการคณะกรรมการ สามัญแห่งสหราชอาณาจักร

การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙)	๑๓๔ / ๒๐-๒๓ มีนาคม ๒๐๑๖ / แซมเบีย	๓ เรื่อง คือ ๑) การเพิ่มภาระให้กฎหมาย เพื่อสนองต่อสถานการณ์ ปัจจุบัน (Overburdening the statute books in response to current events?) / ดำเนินการ อภิปรายโดยเลขาธิการ รัฐสภาแห่งสมาพันธ์รัฐสวิส ๒) การจัดตั้งงบประมาณ ของรัฐสภา (General debate with formal discussion groups: The budget of the Parliament) / ดำเนินการอภิปรายโดย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โมร็อกโก <sup>๑๑</sup> ๓) การนำกรณีตัวอย่าง ของการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ: การปล่อยก๊าซ คาร์บอนไดออกไซด์ ของรัฐสภาที่น้อยลง (Leading by example on Climate Change: A lighter carbon footprint for parliaments) / ดำเนินการอภิปราย โดยผู้แทน ASGP ร่วมกับ ผู้แทนจากสหภาพรัฐสภา	๑๓๕ / ๒๒-๒๙ ตุลาคม ๒๐๑๖ / สมาพันธ์รัฐสวิส	๓ เรื่อง คือ ๑) บทบาทของรัฐสภา ในการเจรจาระหว่างประเทศ (The role of parliament in international negotiations) / ดำเนินการอภิปราย โดย เลขาธิการรัฐสภา สมาพันธ์รัฐสวิส ๒) ความล้มเหลวของการ รัฐประหารในตุรกีเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ <sup>๑๒</sup> (Failed Coup Attempt in Turkey on 15 July 2016) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขาธิการรัฐสภา สาธารณรัฐตุรกี ๓) การฝึกอบรมต่อผู้มีส่วนร่วม และสนับสนุนบุคลากร ด้านกระบวนการรัฐสภา (Training for participants in, and persons supporting, parliamentary proceedings) / ดำเนินการอภิปราย โดยรองเลขาธิการสภาผู้แทน ราษฎรออสเตรเลีย

<sup>๑๑</sup> มีการแบ่งหัวข้อออกเป็น ๕ กลุ่มย่อย เพื่อเปิดพื้นที่ในการอภิปรายเฉพาะประเด็น คือ กลุ่มที่ ๑ เรื่องกระบวนการตัดสินใจ กลุ่มที่ ๒ เรื่องการนำไปปฏิบัติ กลุ่มที่ ๓ เรื่องกระบวนการพิจารณา กลุ่มที่ ๔ เรื่องความโปร่งใส และกลุ่มที่ ๕ เรื่องการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤต

การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐)	๑๓๖ / ๒-๕ เมษายน ๒๐๑๗ / บังกลาเทศ	๓ เรื่อง คือ ๑) เลขานุการรัฐสภา มีหน้าที่ทางการเมือง หรือไม่? (Is the function of the Secretary General a political function?) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร โมร็อกโก ๒) กระบวนการในการรักษา คุณภาพทางนิติบัญญัติ ผ่านแนวทางการตรวจสอบ ทางรัฐสภา (Methods for ensuring parliamentary oversight over the quality of legislation) / ดำเนินการ อภิปรายโดยรองเลขานุการ รัฐสภาโปรตุเกส ๓) นวัตกรรมการบริหาร จัดการในรัฐสภา (Management innovation in parliaments) / ดำเนินการ อภิปรายโดยผู้อำนวยการ การบริหารจัดการแผน ยุทธศาสตร์ประจำสำนักงาน ผู้อำนวยการใหญ่ สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ สาธารณรัฐบราซิล	๑๓๗ / ๑๓-๒๐ ตุลาคม ๒๐๑๗ / รัสเซีย	๓ เรื่อง คือ ๑) การบริหารเวลาที่ใช้ สำหรับการอภิปรายในรัฐสภา (Management of speaking time in parliamentary debates) / ดำเนินการ อภิปรายโดยรองเลขานุการ รัฐสภาสาธารณรัฐโปรตุเกส ๒) ฝ่ายค้าน (The Opposition) / ดำเนินการอภิปราย โดยเลขานุการรัฐสภาสหพันธ์ สาธารณรัฐประชาธิปไตย เนปาล ๓) บทบาทและการทำงาน ของรัฐสภาในช่วงวิกฤติ (The role and workings of parliament in crisis situations) / ดำเนินการ อภิปรายโดยเลขานุการรัฐสภา สมาพันธ์รัฐสวิส

การประชุม ASGP ปี ค.ศ.	หัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)			
	ประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring Session)		ประจำฤดูใบไม้ร่วง (Fall Session)	
	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย	ครั้งที่ / วัน-เดือน-ปี / เจ้าภาพ	หัวข้อ / อภิปรายโดย
๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑)	๑๓๘ / ๒๖-๒๘ มีนาคม ๒๐๑๘ / สมาพันธ์รัฐสวิส	๑ เรื่อง คือ ๑) ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐสภากับรัฐบาล (Relationship between Parliament and Government) / ดำเนินการ อภิปรายโดยเลขาธิการ รัฐสภาผู้แทนดา	๑๓๙ / ๑๓-๒๐ ตุลาคม ๒๐๑๘ / สมาพันธ์รัฐสวิส	๒ เรื่อง คือ ๑) ความจำเป็นของรัฐบาล ต่อการหารือกับรัฐบาล ก่อนการดำเนินการบางประการ (The requirement for government to consult parliament before carrying out certain acts) / ดำเนินการ อภิปรายโดยเลขาธิการ สภาสามัญแคนาดา ๒) รัฐสภาชุดใหม่: กระบวนการทางกฎหมาย และการบริหารจัดการ ทั่วไป (A New Legislature: Legal and Administrative Procedures) / ดำเนินการ อภิปรายโดยรองเลขาธิการ รัฐสภาสาธารณรัฐโปรตุเกส

### ส่วนที่ ๓ การสำรวจการดำเนินงาน ปี ค.ศ. ๒๐๐๕-๒๐๑๘: บทสังเคราะห์และบทวิเคราะห์

#### ๓.๑ บทสังเคราะห์ว่าด้วยภาพรวมการดำเนินงานของสมาคมฯ ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑)

ภาพรวมของการประชุมฯ ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) สามารถพิจารณาได้จากวาระการดำเนินการ วิธีการดำเนินการ และสารัตถะโดยรวมของการประชุมฯ ดังนี้



ก) วาระการดำเนินการ (Session) พบว่ายังคงมีวาระการดำเนินงาน ๒ ครั้งต่อปี คือประจำฤดูใบไม้ผลิ (Spring) และฤดูใบไม้ร่วง (Fall) ซึ่งโดยปกติการประชุมประจำฤดูใบไม้ผลิ ประเทศเจ้าภาพจะเป็นประเทศสมาชิกของสมาคมฯ สลับหมุนเวียนกันไปตามเจตจำนงในการขอรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม แต่การประชุมประจำฤดูใบไม้ร่วงนั้น จะจัดขึ้นที่ศูนย์การประชุมนานาชาติ ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส เป็นปกติ แต่ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา มีถึง ๒ ครั้งที่การประชุมฯ ประจำฤดูใบไม้ร่วงไม่ได้จัดที่นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส เป็นปกติ แต่จัดที่แคนาดา ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) และรัสเซีย ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐) ตามลำดับ ทั้งนี้ มีความพยายามที่จะผลักดันให้ประเทศสมาชิกรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมประจำฤดูใบไม้ร่วง แต่แนวคิดดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก

ข) วิธีการดำเนินการ (Working methods) พบว่าที่ประชุมยังคงให้ความสำคัญกับการอภิปรายทั่วไป (General Debate) ซึ่งมีก้าวนำอย่างมาก โดยจัดให้มีการแบ่งกลุ่มย่อยตามความสนใจ และตามความถนัดด้านภาษา ได้แก่ ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาสเปน และภาษาอาหรับ ส่วนการนำเสนอประเด็นอภิปราย (Communication) พบว่ามีการมีการนำเสนอประเด็นอภิปรายที่หลากหลาย และมีจำนวนเรื่องโดยเฉลี่ยที่ ๑๐ เรื่องต่อการประชุม เช่น ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) การประชุมฯ ประจำฤดูใบไม้ผลิ ที่แซมเบีย สามารถนำเสนอประเด็นอภิปรายได้ถึง ๑๒ เรื่อง และในปีเดียวกัน การประชุมฯ ประจำฤดูใบไม้ร่วง ที่นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส สามารถนำเสนอประเด็นอภิปรายได้ถึง ๑๓ เรื่อง และในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐) การประชุมฯ ประจำฤดูใบไม้ผลิ ที่บังกลาเทศ และการประชุมฯ ประจำฤดูใบไม้ร่วง ที่รัสเซีย สามารถนำเสนอประเด็นอภิปรายในการประชุมแต่ละครั้งได้ถึงจำนวน ๑๐ เรื่อง อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑) ที่สมาพันธรัฐสวิส รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฯ นั้น มีการนำเสนอประเด็นอภิปรายเพียงจำนวน ๓ เรื่องเท่านั้นในแต่ละการประชุม โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า แม้การนำเสนอประเด็นอภิปรายจะมีการนำเสนอจำนวนเรื่องมากขึ้นในเชิงปริมาณ แต่ภาพรวมการประชุมของวิธีการดำเนินการประชุม นั้น ยังคงให้ความสำคัญกับการอภิปรายทั่วไปเป็นหลัก ซึ่งมีความก้าวหน้าในเรื่องของการแบ่งกลุ่มใช้ภาษาที่แตกต่างกันออกไป

ค) สารัตถะ (Substance) ของการอภิปรายทั่วไปในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องกิจการภายในของรัฐสภาเป็นหลัก โดยเน้นที่บทบาทของเลขาธิการรัฐสภา (Secretary General) ในการบริหารจัดการและการสนับสนุนงานของรัฐสภา (Practice of Parliament) เช่น หน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา (อภิปรายโดยรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย) เลขาธิการรัฐสภามีหน้าที่ทางการเมืองหรือไม่ (อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรโมร็อกโก)

และการทำงานร่วมกับองค์การภายนอก (เช่น ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายตุลาการ) เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล (อภิปรายโดยรัฐสภาด้วยกัน) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (อภิปรายโดยรัฐสภาโปรตุเกส) บทบาทของคณะกรรมการในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร (อภิปรายโดยวุฒิสภาฝรั่งเศส) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ: การถ่วงดุลอำนาจ (อภิปรายโดยสภาสามัญแห่งสหราชอาณาจักร) นอกจากนี้ ยังมีการให้ความสำคัญกับตัวแสดงอื่นๆ (ที่ไม่ใช่รัฐสภา รัฐบาล และตุลาการ) ด้วย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ และผู้เยี่ยมชมรัฐสภา อาทิ ล็อบบี้ยิสต์และกลุ่มผลประโยชน์: อีกมุมหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ (อภิปรายโดยรัฐสภาสมาพันธ์รัฐสวิส) และการประท้วงของสมาชิกรัฐสภาและผู้เยี่ยมชมรัฐสภาในช่วงเปิดสมัยประชุม (อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรเยอรมนี) เป็นต้น

### ๓.๒ บทวิเคราะห์ว่าด้วยรูปแบบ เนื้อหา หัวข้อการประชุม และการใช้ภาษา

ในการวิเคราะห์พลวัตการขับเคลื่อนการดำเนินงานของการประชุมสภาคณะกรรมาธิการรัฐสภา ในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา สามารถพิจารณาได้จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมใน ๔ บริบท คือ รูปแบบ (Form) เนื้อหา (Content) หัวข้อการประชุม (Topic) และการใช้ภาษา (Language Use) ดังนี้

#### ๓.๒.๑ รูปแบบ (Form) การอภิปรายทั่วไป

จากการสำรวจข้อข้อยกเว้นในการอภิปรายทั่วไป พบว่า โดยปกติจะมีการดำเนินการในที่ประชุมแบบเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ มีการจำแนกการอภิปรายทั่วไป (และการนำเสนอประเด็นอภิปราย) ในที่ประชุมฯ โดยมีระยะหลัง ปี ค.ศ. ๒๐๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ไปแล้ว จะพบว่า มีพัฒนาการในด้านการแบ่งกลุ่มอภิปราย ในรูปแบบที่เป็นแบบทางการ (formal group) และไม่เป็นทางการ (informal group) หรือมีความพยายามที่จะให้หลักการและเหตุผล (rationale) ว่าทำไมจึงควรมีการอภิปรายในเรื่องนั้น สามารถนำเสนอ ดังนี้

๓.๒.๑.๑) มีการแบ่งกลุ่มย่อย เป็น ๒ ประเภท

ก) แบบไม่เป็นทางการ

ในการประชุม ASGP ประจำฤดูใบไม้ร่วง วันที่ ๒๒-๒๖ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) มีการแบ่งกลุ่มอภิปรายทั่วไปขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีหัวข้อหลักคือการจัดการทรัพยากรบุคคลเพื่อการบริการที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Personnel management services) ซึ่งมีการแบ่งกลุ่มย่อยเป็น ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ อภิปรายเรื่องการสรรหาเจ้าหน้าที่รัฐสภา (Recruitment of parliamentary staff)

กลุ่มที่ ๒ อภิปรายเรื่องการวางแผนอาชีพและความสำเร็จของเจ้าหน้าที่รัฐสภา (Career and succession planning for parliamentary staff)

ข) แบบเป็นทางการ

ในการประชุม ASGP วันที่ ๒๐-๒๓ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) ที่แซมเบีย มีการแบ่งกลุ่มตามการใช้ภาษา ออกเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ อภิปรายเรื่องกระบวนการตัดสินใจ: ใครเป็นผู้ตั้งงบประมาณสำหรับรัฐสภา กระบวนการเป็นอย่างไร รัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ได้อย่างไร (The decision-making process: who sets the budget for parliament? What is the procedure? How is the Government implicated in the process?)

กลุ่มที่ ๒ อภิปรายเรื่องการนำไปปฏิบัติ: ใครมีหน้าที่ในการจัดการงบประมาณ และจัดการอย่างไร (Implementation: who is charged with managing the budget? How is it managed?)

กลุ่มที่ ๓ อภิปรายเรื่องการพิจารณา: การจัดการงบประมาณได้รับการพิจารณาตรวจสอบอย่างละเอียด (จากหน่วยงานภายใน องค์การอิสระ หรือหน่วยงานภายนอกหรือไม่) (Scrutiny: Is the management of the budget subject to scrutiny (either internal, or by an independent, outside body?)

กลุ่มที่ ๔ อภิปรายเรื่องความโปร่งใส: ใช้ระดับความโปร่งใสใดในการจัดการงบประมาณและบัญชีของรัฐสภา (Transparency: what degree of transparency applies to the management of parliament's budget and its accounts?)

กลุ่มที่ ๕ อภิปรายเรื่องการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤติ: มีการจัดวิกฤติทางงบประมาณอย่างไร มีกองทุนสำรองลับหรือไม่ (Response to crisis situations: How are crisis situations managed in budgetary terms? Do secret reserve funds exist?)

๓.๒.๑.๒) มีการนำเสนอหลักการและเหตุผล

ในการประชุม ฯ ประจำฤดูใบไม้ร่วง วันที่ ๑๑-๑๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส มีการขยายความ โดยให้หลักการและเหตุผลเป็นครั้งแรกว่า ทำไมหัวข้อนี้ถึงได้รับการบรรจุเป็นหัวข้ออภิปรายทั่วไปในการประชุมครั้งนั้น เช่น การอภิปรายทั่วไปในหัวข้อ “การประสานงานความช่วยเหลือการสนับสนุนให้แก่รัฐสภา (Co-ordination of assistance and support to Parliaments)” โดยมีการให้หลักการและเหตุผลว่า “เหตุผลในการอภิปรายหัวข้อนี้ คือ เพื่อให้สมาคมฯ ได้จัดวางสถานะร่วมกันในเรื่องความ

โปร่งใสตรวจสอบได้ ความยั่งยืนของการทำหน้าที่ และการสื่อสารเพื่อให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนแก่รัฐสภาประเทศต่างๆ ด้วยความเห็นเพื่อระบุความต้องการและดำเนินการได้ตรงกับความต้องการของประเทศผู้เข้ารับการช่วยเหลือ รวมถึงการรับประกันว่าการดำเนินการนั้นจะเกิดประสิทธิผลด้วย การอภิปรายจะเน้นที่ความเกี่ยวข้องกับร่างของ IPU เป็นหลักการร่วมกันสำหรับการพัฒนาด้านรัฐสภา<sup>๑๑</sup>

### ๓.๒.๒ เนื้อหา (Content) การอภิปรายทั่วไป

เนื้อหาที่สำคัญสำหรับการอภิปรายทั่วไป ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๑) สามารถจำแนกได้ ๕ ประเด็นหลัก ดังนี้

- ๑) การทำงานของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายอื่นๆ (เช่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ กลุ่มผลประโยชน์ ภาคประชาชน)
  - การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (Questions to Ministers) อภิปรายโดยรัฐสภาโปรตุเกส
  - บทบาทของคณะกรรมการในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร (The role of Committees in parliamentary oversight of the Executive) อภิปรายโดยวุฒิสภาฝรั่งเศส
  - ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ: การถ่วงดุลอำนาจ (The legislature and the Judiciary: A balance of power) อภิปรายโดยรัฐสภาแซมเบีย
  - ล็อบบี้ยิสต์และกลุ่มผลประโยชน์: อีกมุมหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ (Lobbyists and interest groups: the other aspect of the legislative process) อภิปรายโดยรัฐสภาสมาพันธรัฐสวิส
  - ความจำเป็นของรัฐบาลในการหารือกับรัฐสภาก่อนการดำเนินการบางประการ (The requirement for government to consult parliament before carrying out certain acts) อภิปรายโดยสภาสามัญแคนาดา
  - การเรียกความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐสภากลับคืนมา (Restore public trust in parliament) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรอินโดนีเซีย

<sup>๑๑</sup> ผู้สนใจสามารถดูตัวอย่างหัวข้อการอภิปรายทั่วไป (General Debate) อื่นๆ ได้ในรายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประจำฤดูใบไม้ร่วง ระหว่างวันที่ ๑๑-๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ (ค.ศ. ๒๐๑๔) ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส หน้า ๑-๕

## ๒) การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

- การเลือกตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร (Election of the Speaker)

อภิปรายโดยสภาสამัญญแคนาดา

- รัฐสภาจะติดตามงานของสมาชิกรัฐสภาที่เข้าร่วมการประชุมรัฐสภา ระหว่างประเทศกับองค์การรัฐสภาในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างไร (How do national parliaments take forward the work of parliamentarians who attend international parliamentary assemblies?) อภิปรายโดยสภาแห่งชาติยุโรป

- มาตรฐานความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่รัฐสภา (Standards of conduct for members of parliament and parliamentary staff) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรอูรุกวัย

- การสนับสนุนและจัดอบรมสมาชิกรัฐสภาใหม่ (Support and training for new Members of Parliament) อภิปรายโดยรัฐสภาแซมเบีย

- กฎระเบียบในการมีส่วนร่วมของสมาชิกรัฐสภาในการดำเนินงานของรัฐสภาซึ่งสมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ด้านการเงินทั้งทางตรงและทางอ้อม (Roles on the participation of Members of Parliament in proceeding in which they have direct or indirect financial interest) อภิปรายโดยราชยสภาแห่งอินเดีย

## ๓) การบริหารจัดการงานของรัฐสภา

- หน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา (The Office of secretary General)

อภิปรายโดยรัฐสภาเคีอรัฐออสเตรเลีย

- การหาโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Finding the structure of a parliamentary secretariat with maximum efficient) อภิปรายโดยรัฐสภาสมาพันธรัฐสวิส

- การประเมินตนเองในด้านการบริหารภายในรัฐสภา (Administrative self-evaluation within Parliament) อภิปรายโดยสภาที่ปรึกษาแห่งชาติแอลจีเรีย<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๒</sup> สภาที่ปรึกษาแห่งชาติแอลจีเรีย ซึ่งเป็นสมาชิกสมทบ เสนอเรื่องเดียวกันนี้ถึงสองครั้ง คือ ในการประชุมประจำฤดูใบไม้ผลิ ที่เอริโอเปีย และฤดูใบไม้ร่วง ที่สมาพันธรัฐสวิส ในปี ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552)

- การจัดตั้งงบประมาณของรัฐสภา (The budget of Parliament) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรโมร็อกโก
- การร้องทุกข์ต่อรัฐสภา (Petitioning the Parliament) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรอิรัก
- องค์ประกอบทางสังคมของรัฐสภา (The social composition of Parliament) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรโมร็อกโก
- ทำไมจึงต้องมีช่องทางโทรทัศน์รัฐสภา (Why have a parliamentary television channel?) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรโมร็อกโก
- การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในรัฐสภา (The prevention of conflict of interest in Parliament) อภิปรายโดยวุฒิสภาเนเธอร์แลนด์
- การจัดการการใช้จ่ายของรัฐสภาในยุคที่มีการจำกัดด้านเศรษฐกิจ: ความท้าทายและการแก้ปัญหา (Managing parliamentary spending in times of economic restraint: Challenges and solutions) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรเยอรมนี
- เหตุการณ์และงานของรัฐสภาในช่วงรัฐสภาหมดวาระและปิดสมัยประชุมสภา (Events and tasks at the end of parliament and of parliamentary session) อภิปรายโดยราชยสภาแห่งอินเดีย
- การจัดการทรัพยากรบุคคลเพื่อการบริการที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา (Personnel management for effective parliamentary services) อภิปรายโดยสภาสამัญแห่งแคนาดา
- อาคารรัฐสภา: สิ่งท้าทายและโอกาส (Parliamentary building: Challenges and opportunities) อภิปรายร่วมกันโดยสภาขุนนางแห่งสหราชอาณาจักรและสภาผู้แทนราษฎรออสเตรเลีย
- งานของคณะกรรมการนอกบริเวณรัฐสภา (Committees work beyond the precincts of Parliament) อภิปรายโดยสภาผู้แทนเครือรัฐออสเตรเลีย
- สิ่งที่ไม่สามารถพูดได้: การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในการประชุมสภา (Things that cannot be said: Limits on freedom of expression in parliamentary proceedings) อภิปรายโดยสภาสามัญแห่งแคนาดา
- มาตรการในการจำกัดผลกระทบของรัฐสภาต่อสิ่งแวดล้อม (Measures to limit the impact of Parliament on the environment) อภิปรายโดยรัฐสภาสวีเดน



- มีความจำเป็นหรือไม่ในการจำกัดการอภิปรายในการประชุมสภา (Is it necessary to constraint debate in plenary sitting?) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส

- การประสานงานในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนรัฐสภาต่างประเทศ (Co-ordination of assistance and support to foreign Parliaments) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนี

๔) การสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินการสนับสนุนงานของรัฐสภา

- การเสนอเกี่ยวกับศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในรัฐสภาทั่วโลก (Global center for ICT in Parliaments) อภิปรายโดยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในรัฐสภาโลก องค์การสหประชาชาติ

๕) นวัตกรรม<sup>๑๓</sup>

- วิวัฒนาการทางการทูตของรัฐสภา<sup>๑๔</sup>: การปฏิบัติ สิ่งท้าทาย และความเสี่ยง (The emergence of parliamentary diplomacy: Practices, challenges and risks)

- นวัตกรรมการบริหารจัดการในรัฐสภา (Management innovation in Parliament) อภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรบราซิล

๓.๒.๓ หัวข้อการประชุม (Topic)

จากการพิจารณาเนื้อหาการอภิปรายทั่วไปในหัวข้อ ๓.๒.๒ ข้างต้น จะเห็นว่า หัวข้อการประชุมฯ ซึ่งพิจารณาโดยกรรมการบริหารสมาคมฯ (Executive Committees) นั้น ไม่มีความต่อเนื่อง และไม่มีความเชื่อมโยงในการพิจารณาอย่างเป็นระบบ ตัวอย่าง เช่น ในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประจำปี ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) ที่แซมเบีย พบว่า

<sup>๑๓</sup> ผู้เขียนมีทัศนะว่า parliamentary diplomacy คือ นวัตกรรม เพราะนวัตกรรม คือ “การนำความคิดใหม่ ๆ วิธีการปฏิบัติใหม่ ๆ หรืออาจจะได้รับการปรับปรุงจากสิ่งดั้งเดิมให้ดีขึ้น เหมาะสมกับสถานการณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้รับการทดลอง พิสูจน์และพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอน เป็นระบบ จนเชื่อถือได้ว่าให้ผลที่ดีกว่าเดิม นำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติทางการศึกษา เป็นผลทำให้ประสิทธิภาพทางการศึกษาสูงขึ้น” สืบค้นจาก [http://www.northeducation.ac.th/etraining/courses/3/itedu/chap1/index01\\_2.php](http://www.northeducation.ac.th/etraining/courses/3/itedu/chap1/index01_2.php) เมื่อ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

<sup>๑๔</sup> ผู้สนใจสามารถอ่านการอภิปรายทั่วไปในเรื่องดังกล่าวได้จาก รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประจำปี ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖) ณ สมาพันธ์รัฐสวัสดิ และสามารถศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Parliamentary Diplomacy ได้จากบทความเรื่อง On the Value of Parliamentary Diplomacy เขียนโดย Daniel Fiott ซึ่งอธิบายความหมายคำว่า Parliamentary Diplomacy (หน้า ๑-๒) และบัญญัติศัพท์ใหม่ คือ Parlomacy ขึ้นมาเพื่ออธิบายถึงคุณค่า (value) ของ “รัฐสภาการทูต” (หน้า ๓-๕) ได้ที่ [http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall15\\_16/Hist311\\_DBarlas/Week\\_13.pdf](http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall15_16/Hist311_DBarlas/Week_13.pdf) สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

ที่ประชุมมีการอภิปรายใน ๓ ประเด็นหลัก คือ การเน้นย้ำภาระทางกฎหมาย (Overburdening) การจัดตั้งงบประมาณ (The budget) และการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change) ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกันโดยพื้นฐานของเนื้อหาสาระ และเมื่อทบทวนเนื้อหาการอภิปรายทั่วไป ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) ก็ไม่พบว่ามีกรอภิปรายทั่วไปในเรื่องดังกล่าวอีกในที่ประชุมครั้งอื่น ทั้งๆ ที่ เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีนัยยะสำคัญต่อการดำเนินการของรัฐสภาทั่วโลก โดยเฉพาะเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศนั้นถูกบรรจุอยู่ในวาระการประชุมระหว่างประเทศทั่วโลก

อาจกล่าวได้ว่า ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘) การประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภามุ่งพิจารณาหัวข้อการประชุมเป็นครั้งๆ ไป ทำให้มีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบแนวราบ (horizontal approach) โดยไม่มีการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเชิงลึก (vertical approach) ทำให้หัวข้ออภิปรายในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภาเป็นไปอย่างไร้ทิศทางที่แน่นอน ไร้ขอบเขตในการกำหนดหัวข้อการประชุม และไร้ความต่อเนื่องอย่างยากที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งทางสาร์ตละให้เกิดขึ้นได้

### ๓.๒.๔ การใช้ภาษา (Language Use)

#### ๓.๒.๔.๑) ความก้าวหน้าในเรื่องขอบข่ายการใช้ภาษา

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า ในระบบงานการดำเนินการของสมาคมเลขาธิการรัฐสภามีภาษาที่ใช้ในการประชุมอย่างเป็นทางการ ๒ ภาษา คือ ภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๒๙ ของกฎสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งจากการสำรวจการใช้ภาษาในที่ประชุมระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) พบว่ามีการใช้ภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาทางการจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๑๓ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ พบว่าได้มีการแบ่งกลุ่มการอภิปรายทั่วไป โดยให้มีการใช้ภาษาตามความถนัดของผู้เข้าร่วมการประชุมเพิ่มเติม คือ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - Spring Session) และ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ทั้ง Spring และ Fall Session) ได้เพิ่มเติมภาษาสเปนและภาษาอาหรับเข้ามาเป็นทางเลือกสำหรับการเข้าร่วมอภิปรายทั่วไป

๓.๒.๔.๒) การใช้ภาษาตามความถนัดและความสนใจของผู้เข้าร่วมการประชุม มีตัวอย่าง ดังนี้

**ตัวอย่างที่ ๑:** การประชุม ASGP วันที่ ๒๐-๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) ณ แชนเปียม

มีการแบ่งกลุ่มการใช้ภาษา ออกเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ใช้ภาษาอังกฤษในการอภิปรายเรื่องกระบวนการตัดสินใจ: ใครเป็นผู้ตั้งงบประมาณสำหรับรัฐสภา กระบวนการเป็นอย่างไร รัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ได้อย่างไร (The decision-making process: who sets the budget for parliament? What is the procedure? How is the Government implicated in the process?)

กลุ่มที่ ๒ ใช้ภาษาอังกฤษในการอภิปรายเรื่องการนำไปปฏิบัติ: ใครมีหน้าที่ในการจัดการงบประมาณ และจัดการอย่างไร (Implementation: who is charged with managing the budget? How is it managed?)

กลุ่มที่ ๓ ใช้ภาษาฝรั่งเศสในการอภิปรายเรื่องการพิจารณา: การจัดการงบประมาณได้รับการพิจารณาตรวจสอบอย่างละเอียด (จากหน่วยงานภายในองค์กรอิสระ หรือหน่วยงานภายนอกหรือไม่) (Scrutiny: Is the management of the budget subject to scrutiny (either internal, or by an independent, outside body?)

กลุ่มที่ ๔ ใช้ภาษาสเปนในการอภิปรายเรื่องความโปร่งใส: ใช้ระดับความโปร่งใสใดในการจัดการงบประมาณและบัญชีของรัฐสภา (Transparency: what degree of transparency applies to the management of parliament's budget and its accounts?)

กลุ่มที่ ๕ ใช้ภาษาอาหรับในการอภิปรายเรื่องการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤติ: มีการจัดวิกฤติทางงบประมาณอย่างไร มีกองทุนสำรองลับหรือไม่ (Response to crisis situations: How are crisis situations managed in budgetary terms? Do secret reserve funds exist?)

**ตัวอย่างที่ ๒:** การประชุม ASGP วันที่ ๒๖-๒๘ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑) ณ สภาพันธรัฐสวิส

มีการแบ่งกลุ่มการใช้ภาษา ออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ใช้ภาษาอังกฤษในการอภิปรายเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลในการวางแผนและจัดองค์กรในสำนักงานรัฐสภา (Collaboration between Parliament and Government in the planning and organization of parliamentary work)

กลุ่มที่ ๒ ใช้ภาษาฝรั่งเศสในการอภิปรายเรื่องทัศนคติต่อต้านระบบรัฐสภาและข้อคำนึงทางจริยธรรมในงานบริการสาธารณะ (Anti-parliamentary sentiment and ethical considerations in the civil service)

กลุ่มที่ ๓ ใช้ภาษาสเปนในการอภิปรายเรื่องบทบาทของรัฐสภาในการจัดองค์ประกอบและจัดตั้งรัฐบาล (The role of Parliament in the composition and establishment of the government)

กลุ่มที่ ๔ ใช้ภาษาอาหรับในการอภิปรายเรื่องการตรวจสอบรัฐบาลโดยรัฐสภา (Scrutiny of the Government by Parliament)

## ส่วนที่ ๔ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

### ๔.๑ ข้อสังเกต

ข้อสังเกตจากการสำรวจพลวัตการดำเนินการอภิปรายทั่วไป ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๑) พบว่ามีข้อสังเกตที่มีนัยยะสำคัญ ๓ ประการ คือ

**ประการแรก** คือ ผู้เขียนมีทัศนะว่า ในฐานะองค์การวิชาชีพ (Professional) “สมาคมเลขาธิการรัฐสภา” มีความเป็น “สถาบัน” (Institution) ตามความหมายที่ Richard Scott (2014, p.57) ให้ความหมาย “Institution” ไว้ว่า ครอบคลุมถึงความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติ รวมถึงการรวมตัวกันของกลุ่มคนเพื่อแสดงความคิดเห็น ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายความหมายของคำว่า “สถาบัน” ของ พิชาย รัตนดิถก ณ ฎเกิด (๒๕๕๒, หน้า ๔๑) ว่า เป็นระบบความเชื่อที่กลายเป็นสถาบันเหล่านี้มีพลังในการปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์การและเป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิดและวิธีการดำเนินการขององค์การด้วย ส่วนนักทฤษฎีสถาบันอย่าง Zucker (๑๙๘๗, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (๒๕๕๖ หน้า ๓๙๘)) ให้ความหมาย “Institution” ว่าเป็นกฎระเบียบต่างๆ ที่สร้างขึ้นโดยองค์การที่เป็นทางการ ซึ่งในบทความนี้ ก็คือ องค์การสมาคมเลขาธิการรัฐสภา โดย Zucker ยังให้ความเห็นต่อไปว่าการพิจารณาระดับของ “สถาบัน” นี้ มีด้วยกัน ๒ ระดับ คือ องค์การที่เป็นสถาบัน (Organizations as Institutions) และสิ่งแวดล้อมที่เป็นสถาบัน (Environment as Institution)<sup>๑๕</sup> ในบทความนี้ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า

<sup>๑๕</sup> คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับ “ระดับของสถาบัน” ได้จาก ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (๒๕๕๖), หน้า ๓๙๘-๔๐๐.

สมาคมเลขาธิการรัฐสภา คือ สิ่งแวดล้อมที่เป็นสถาบัน (ไม่ใช่องค์การที่เป็นสถาบัน) เพราะกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นมานั้น ก็เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามและเพื่อให้ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากองค์การ และที่สำคัญคือเพื่อสร้างความชอบธรรม (legitimacy) จากสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ซึ่งโดยนัยยะหนึ่ง นี่คือนิยามของความมีเหตุผล (rationalized myth) ที่ต้องพึงระวัง

**ประการที่สอง** คือ การอภิปรายทั่วไปถูกกำหนดให้เป็นไปอย่างไม่มีทิศทางที่แน่นอน กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารของสมาคมฯ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากหัวข้อที่ถูกเสนอมาอย่างไม่มีหัวข้อหลัก (theme) ในการพิจารณา ดังนั้น การอภิปรายทั่วไปจึงไม่มีความเชื่อมโยงกันในเนื้อหาอย่างเห็นได้ชัด เช่น การประชุมฯ ประจำฤดูใบไม้ร่วง ณ สมาพันธรัฐสวิส ในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖) พบว่าในบรรดาหัวข้ออภิปรายทั่วไป จำนวน ๓ เรื่อง ไม่มีความเกี่ยวข้องกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ มีการอภิปรายเรื่องรัฐสภาจะติดตามการทำงานของสมาชิกรัฐสภาในการเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศได้อย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหัวข้อ ๓.๒.๒ เนื้อหาการอภิปรายทั่วไป จะเห็นได้ว่าเป็นบริบทที่ว่าด้วยการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา การอภิปรายเรื่องที่ ๒ คือ อาคารรัฐสภา ซึ่งเป็นบริบทว่าด้วยการบริหารจัดการงานของรัฐสภา และการอภิปรายเรื่องสุดท้ายคือ วิกฤตการณ์การทุจริตรัฐสภา ซึ่งเป็นบริบทที่ว่าด้วยนวัตกรรม

**ประการที่สาม** ภาษาที่ใช้ในการประชุมที่แตกต่างกันนั้น ไม่ใช่อุปสรรคสำคัญในการติดตามทำความเข้าใจเนื้อหาสาระการประชุม เพราะปัจจัยสนับสนุนหนึ่งคือ การมีล่ามแปลภาษาเป็นภาษาต่าง ๆ (เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน อาหรับ และอื่น ๆ ตามแต่ผู้เข้าร่วมประชุมจะนำล่ามแปลภาษามา) เพื่อสนับสนุนการประชุมฯ อยู่โดยตลอด กอปรกับในช่วงท้ายของการอภิปรายทั่วไปจะมีการนำเสนอบทสรุปการอภิปรายทั่วไป (โดยผู้จัดรายการอภิปรายของแต่ละกลุ่มย่อย) ต่อที่ประชุมเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่าภาษาสเปนและภาษาอาหรับที่เป็นภาษาทางเลือกใหม่ในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภานั้น มีแต่จะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในเวทีการประชุมระหว่างประเทศ เพราะภาษาสเปนเป็นภาษาซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก โดยเป็นภาษาราชการใน ๒๐ ประเทศ<sup>๖๖</sup> และภาษาอาหรับ ในปัจจุบันมีจำนวน ๒๑ ประเทศ<sup>๖๗</sup> ที่จัดว่าเป็นประเทศอาหรับและใช้ภาษาอาหรับอย่างเป็นทางการ

<sup>๖๖</sup> ได้แก่ ชิลี กัวเตมาลา คอสตาริกา คิวบา โคลอมเบีย นิการากัว โบลิเวีย ปานามา ปารากวัย เปรู เม็กซิโก เวเนซุเอลา สเปน อาร์เจนตินา อุรุกวัย เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส เปรูโตริโก และโดมินิกัน

<sup>๖๗</sup> ได้แก่ แอลจีเรีย จิบูตี บาห์เรน อิรัก จอร์แดน คูเวต เลบานอน ลิเบีย มอริตานิเีย โมร็อกโก โอมาน ปาเลสไตน์ กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย ซิมบับเว ซูดาน ซีเรีย ตูนิเซีย อียิปต์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และเยเมน

## ๔.๒ ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะ มี ๒ ประการ คือ

**ประการแรก** คือ เนื่องจากมองว่า “สิ่งแวดล้อมเป็นสถาบัน” นั้น เป็นมายาคติ (myth) ที่ผู้เข้าร่วมการอภิปรายในการประชุมสมัชชาคุณาธิการรัฐสภาเลือกรับมาปฏิบัติเพราะเป็นการกำหนดมาให้ปฏิบัติ (หรือเป็นเสมือนหนึ่งพิธีกรรม) มากกว่าการรับมาเพื่อปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง (เช่น โรงพยาบาลต่างๆ ที่เลือกรับมาตรฐานระบบ ISO ไปปฏิบัติให้เกิดผล) ดังนั้น ข้อเสนอแนะในขั้นนี้ คือ ในเมื่อสมัชชาคุณาธิการรัฐสภามีแนวโน้มที่จะดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการอภิปรายทั่วไปเพื่อเพิ่มการไหลเวียนของทรัพยากร กล่าวคือ องค์ความรู้ต่างๆ ที่ได้เรียนรู้ร่วมกันจากการอภิปรายทั่วไปในการบริหารจัดการงานรัฐสภา และเพิ่มความอยู่รอดในระยะยาว ดังนั้น การเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ควรได้รับการผนวกรวมให้เข้ากับการอภิปรายทั่วไปอย่างเป็นทางการของสมัชชาฯ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพ และเป็นวิธีการที่ทำให้สมัชชาคุณาธิการรัฐสภาได้รับความชอบธรรมและความอยู่รอดด้วย

**ประการที่สอง** รัฐสภาไทยซึ่งประกอบด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรแสวงหาโอกาสในการมีส่วนร่วมในการอภิปรายทั่วไปในหัวข้อที่เป็นที่สนใจและเป็นที่ยอมรับ และที่สำคัญสร้างความปลอดภัยให้กับองค์การ (รัฐสภาไทย) ด้วย เช่น การอภิปรายทั่วไปในหัวข้อ “สัปปายะสภาสถาน<sup>๑๔</sup>: อาคารรัฐสภาแห่งใหม่ของไทย (Sap-pa-ya-sa-pha-sa-than: New Parliamentary Building of the Kingdom of Thailand)” เป็นต้น ซึ่งเป็นการต่อยอดจากการอภิปรายทั่วไปเรื่อง อาคารรัฐสภา: สิ่งท้าทายและโอกาส (Parliamentary Building: Challenges and Opportunities) ซึ่งเป็นการอภิปรายในภาพกว้างของอาคารรัฐสภาในแง่มุมที่เป็นทั้งโอกาสและเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข ซึ่งอภิปรายโดยรองเลขาธิการรัฐสภาออสเตรเลียและผู้ช่วยเลขาธิการสภาขุนนางแห่งสหราชอาณาจักร ในการประชุมสมัชชาคุณาธิการรัฐสภา ประจำฤดูใบไม้ร่วง ปี ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖) ที่สมาพันธ์รัฐสภา

<sup>๑๔</sup> สัปปายะสภาสถาน เป็นการรวมคำระหว่างคำว่า “สัปปายะ” ซึ่งแปลว่า สิ่งที่สวยงาม สิ่งที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่เหมาะสมกัน และคำว่า “สภาสถาน” จึงมีความหมายว่า สภาที่มีแต่ความสงบร่มเย็นสบาย ผู้สนใจความคืบหน้าเกี่ยวกับการก่อสร้างรัฐสภาแห่งใหม่ สามารถสืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parliament\\_parcy/main.php?filename=newsapa\\_home](https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parliament_parcy/main.php?filename=newsapa_home) สืบค้นเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑



**ประการที่สาม** รัฐสภาไทยควรสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนงานวิชาการในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภาได้มีโอกาสศึกษาและพัฒนาการใช้ภาษาทางการที่ใช้ในการประชุมฯ คือ ภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศสเพิ่มเติมในขั้นสูงและอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเพิ่มโอกาสในการศึกษาเพิ่มเติมในภาษาอื่นๆ ที่เป็นทางเลือกในการเข้าร่วมอภิปรายทั่วไปในการประชุมฯ ด้วย เช่น ภาษาอาหรับ และภาษาสเปน

## ส่วนที่ ๕ บทสรุป

บทความนี้มุ่งสร้างความเข้าใจที่มากขึ้นต่อการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในบริบทของการประชุมสมาคมรัฐสภาระหว่างประเทศ และมุ่งหวังที่จะทำความเข้าใจในพลวัตการขับเคลื่อนการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐสภาที่มีผลต่อการดำเนินงานของรัฐสภาในประเทศต่างๆ ในกลุ่มสมาชิกสมาคมเลขาธิการรัฐสภา โดยมุ่งเน้นการศึกษาไปที่การอภิปรายทั่วไปในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (ค.ศ. ๒๐๐๙ - ๒๐๑๘) ซึ่งครอบคลุมหัวข้อสำคัญที่หลากหลายอย่างมีนัยยะสำคัญ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการรัฐสภาทุกคนที่เป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานต่างๆ ในวงงานรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเป้าประสงค์สุดท้ายร่วมกันในการปฏิบัติงาน นั่นคือ การเสริมสร้างความรู้ความสามารถในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนจากประชาชนและเป็นผู้รับบริการโดยตรงจากการปฏิบัติงานของข้าราชการรัฐสภา ซึ่งผู้เขียนเชื่อมั่นว่าประโยชน์จากการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นนี้ จะยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนชาวไทยทั้งปวง

## เอกสารอ้างอิง

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (๒๕๕๖). *ทฤษฎีองค์การ: มุมมองต่างกระบวนทัศน์*.

กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดีเค ปรีนติ้งเวิร์ล จำกัด.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (๒๕๕๒). *องค์การและการบริหารจัดการ*. นนทบุรี: ธิงค์ บีคอนด์ บุ๊คส์ จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๒). *รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ ประจำปี ๒๕๕๒*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๒). *รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ ประจำปี ๒๕๕๒*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๓). *รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ ประจำปี ๒๕๕๓*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๓). *รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ ประจำปี ๒๕๕๓*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๔). *รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ ประจำปี ๒๕๕๔*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๔). *รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ ประจำปี ๒๕๕๔*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๕). *รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ ประจำปี ๒๕๕๕*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๕). *รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ ประจำปี ๒๕๕๕*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๖). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ผลิ ๒๑-๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ . กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

.....(๒๕๕๖). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ร่วง ณ สมาพันธ์รัฐสวิส. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๗). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ผลิ ๑๕-๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ สมาพันธ์รัฐสวิส. กรุงเทพฯ:  
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๗). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ร่วง ๑๑-๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๗. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๘). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ผลิ ๒๙ มีนาคม-๑ เมษายน ๒๕๕๘. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๘). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ร่วง ๑๖-๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๘ ณ สมาพันธ์รัฐสวิส. กรุงเทพฯ:  
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๙). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ผลิ ๒๐-๒๓ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ แซมเบีย. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๕๙). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ร่วง ๒๒-๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๙ ณ สมาพันธ์รัฐสวิส. กรุงเทพฯ:  
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๖๐). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ผลิ ๒-๕ เมษายน ๒๕๖๐ ณ บังกลาเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๖๐). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ร่วง ๑๓-๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ ณ รัสเซีย. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๖๑). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ผลิ ๒๖-๒๘ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ สมาพันธ์รัฐสภา  
สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

..... (๒๕๖๑). รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา  
ประจำฤดูใบไม้ร่วง ๑๓-๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ ณ สมาพันธ์รัฐสภา  
สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

Fiott, D. (2011). “On the Value of Parliamentary Diplomacy”, *Madariaga Paper*, Vol. 4, No.7.

Scott, S. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, Interests and Identities*. London: Sage.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กฎสมาคมเลขาธิการรัฐสภา. สืบค้นจาก <https://www.asgp.co/rules> เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม  
๒๕๖๑.

การนำเสนอในรูปแบบอื่นๆ . สืบค้นจาก <http://www.asgp.co/node/30409> เมื่อวันที่ ๒๔  
ตุลาคม ๒๕๖๑.

ความคืบหน้าในการก่อสร้าง “สัปปายะสภาสถาน” อาคารรัฐสภาแห่งใหม่ของไทย. สืบค้นจาก  
[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/main.php?filename=newsapa\\_home](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/main.php?filename=newsapa_home) เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑.

ความหมายของ “นวัตกรรม”. สืบค้นจาก [http://www.northeducation.ac.th/etraining/courses/3/itedu/chap1/index01\\_2.php](http://www.northeducation.ac.th/etraining/courses/3/itedu/chap1/index01_2.php) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑.

แนวคิดของ “รัฐสภาการทูต”. สืบค้นจาก [http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall15\\_16/Hist311\\_DBarlas/Week\\_13.pdf](http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall15_16/Hist311_DBarlas/Week_13.pdf) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑.

ประเทศสมาชิก ASGP. สืบค้นจาก <https://www.asgp.co/all-members> เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม  
๒๕๖๑.



## อนาคตอาเซียนบนเส้นทางประชาคม

รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ จุลปานนท์\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือการศึกษาอนาคตอาเซียน โดยมีแนวคิดบูรณาการเศรษฐกิจและภูมิภาคนิยมแบบเปิดเป็นกรอบในการวิเคราะห์ จากการศึกษาพบว่าอาเซียนจะมีอายุครบ ๕๒ ปี ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ พร้อมกำหนดอนาคตบนเส้นทางประชาคมภายใต้หลักเอกภาพ หลักความมั่นคง หลักบูรณาการทางเศรษฐกิจ และหลักความร่วมมือทางสังคม วัฒนธรรม เพื่อให้อาเซียนเป็นประชาคมที่เปิดกว้าง โปร่งใส รอบด้าน พร้อมเผชิญภัยคุกคามรูปแบบใหม่ร่วมกัน โดยเฉพาะจะส่งเสริมความร่วมมือด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลอดจนความเชื่อมโยงด้านดิจิทัลกันมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติดิจิทัลและไปโอเทคของโลก

**คำสำคัญ:** อนาคต อาเซียน ประชาคม

\* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## อนาคตอาเซียนบนเส้นทางประชาคม ASEAN's future on the path of Community

อาเซียนคือกลุ่มของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ๑๐ ประเทศ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน เวียดนาม ลาว เมียนมา และกัมพูชา ซึ่งได้รวมตัวกันเป็นประชาคม (Community) ในหลังวันที่ ๓๑ ธันวาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยรูปแบบของประชาคมอาเซียนตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียนนั้น ประกอบด้วยประชาคมอีก ๓ประชาคมคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน โดยมีจุดประสงค์จะสร้างอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางที่ซึ่งทุกภาคส่วนจะได้รับประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและสร้างประชาคมอาเซียนอย่างทั่วถึง ตลอดจนการรณรงค์ไว้ซึ่งความเป็นศูนย์รวม และบทบาทเชิงรุกของอาเซียนในฐานะพลังขับเคลื่อนขั้นแรกของความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคในรูปลักษณะของภูมิภาคที่เปิดกว้าง โปร่งใส และไม่ปิดกั้น

อาเซียนเพิ่งมีอายุครบ ๕๑ ปี เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๔ และในวันที่ ๘ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ อาเซียนจะมีอายุครบ ๕๒ ปีพอดี หากเป็นอายุคนอาเซียนคงอยู่ในวัยที่ผ่านประสบการณ์ลองผิดลองถูกมาไม่น้อย ทั้งยังต้องผ่านความยากลำบากในการต่อสู้ร่วมกัน เพื่อปรับตัวพร้อมรับภัยที่มาจากกระแสการเมืองโลกที่แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลาดั้งแต่ยุคสงครามเย็น หลังสงครามเย็น จนมาสู่การเมืองโลกยุคปัจจุบันที่เป็นการเมืองขั้วเดียวด้านการทหาร และหลายขั้วด้านเศรษฐกิจ และไม่ว่าการเมืองโลกจะมีพลวัตอย่างไร ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนก็ไม่เคยถูกลดความสำคัญลงในสายตามหาอำนาจทุกฝ่าย ทั้งมหาอำนาจตะวันตกและตะวันออก นั่นเป็นเพราะจุดแข็งของอาเซียนเองที่เต็มไปด้วยแหล่งทรัพยากร แหล่งแรงงานราคาถูก ตลาดสินค้าขนาดใหญ่กว่า ๖๐๐ ล้านคน ที่ตั้งและทางผ่านขนถ่ายสินค้าและคมนาคมที่เชื่อมโลกตะวันออกกับตะวันตกเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณทะเลจีนใต้ที่เป็นแหล่งทรัพยากรและเส้นทางเดินเรือสำคัญ ด้วยเหตุนี้เองในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ สมาชิกอาเซียนจึงต้องปรับตัว รวมตัว และใช้แนวทางการบูรณาการเศรษฐกิจสร้างประชาคมอาเซียนให้มีเอกภาพ เพื่อสร้างพลังต่อรองกับมหาอำนาจฝ่ายต่าง ๆ และเพื่อพร้อมรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรืออาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ามนุษย์ โจรสลัด ยาเสพติด ความมั่นคงด้านไซเบอร์ ซึ่งเป็นภัยที่ชาติหนึ่งชาติใดไม่อาจแก้ไขปัญหาได้เพียงลำพัง อาเซียนจึงสร้างกลไกร่วมมือกับนอกภูมิภาคด้วยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีความร่วมมือ



กับประเทศคู่เจรจาของอาเซียนหลายประเทศ เช่น จีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี แคนาดา รัสเซีย และออสเตรเลีย

## วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๐๒๕

วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๐๒๕ และปฏิญญาสะท้อนให้เห็นถึงอนาคตอาเซียน วิสัยทัศน์ดังกล่าวระบุว่า **“ประชาคมจะแข็งแกร่ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการรวมกลุ่มที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเพื่อให้อาเซียนเป็นประชาคมที่ยึดมั่นในกฎกติกา ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยเป็นที่ซึ่งประชาชนมีสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและได้รับประโยชน์จากการสร้างประชาคม เสริมสร้างความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีอัตลักษณ์ร่วมเป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียน”** ซึ่งเน้นการพัฒนาเพื่อประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำในภูมิภาค และส่งเสริมให้เป็นสังคมอาเซียนที่มีความเอื้ออาทรต่อกัน

เอกสารวิสัยทัศน์ทั้งฉบับ ประกอบด้วยปฏิญญารุงกัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๒๕ (Kuala Lumpur Declaration on ASEAN Community Vision 2025) วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๒๕ (ASEAN Community Vision 2025) และแผนงานประชาคมอาเซียน ๓ เสา รวมทั้งสิ้น ๕ ฉบับ ซึ่งแผนงานประชาคมอาเซียนดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๐๒๕ มีดังนี้

**๑. แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน** สองประชาคมที่อยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ (rules based) มีค่านิยมร่วมกัน มีความมั่นคง เสถียรภาพและสันติภาพ สามารถสนองตอบต่อความท้าทายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รักษาความเป็นกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคและในการดำเนินความสัมพันธ์กับภาคีภายนอก และมีสถาบันและกลไกและสำนักงานเลขาธิการอาเซียนที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น

**๒. แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน** มีการรวมตัวมุ่งขยายความสะดวกรถการค้า ปรับมาตรฐานการค้าอย่างสอดคล้อง สร้างบรรยากาศการลงทุน การเปิดเสรีบริการด้านการเงิน และพัฒนาโดยรวมตัวตลาดทุน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศ สร้างความสามารถในการแข่งขัน นวัตกรรมและพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังต้องเน้นการส่งเสริมการบูรณาการด้านการขนส่งในภูมิภาค สนับสนุนการเคลื่อนย้ายสินค้าและประชาชนอย่างไร้พรมแดน ส่งเสริมความร่วมมือด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร สารสนเทศ และด้านพาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์

รวมทั้งการเชื่อมโยงด้านพลังงาน และมุ่งเน้นการรวมกลุ่มรายสาขาต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มบทบาทภาคเอกชน เสริมสร้าง SMEs ลดช่องว่างด้านการพัฒนาให้มีการเข้าถึงแหล่งเงินอย่างทั่วถึงและให้มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในประเด็นและข้อริเริ่มทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้อาเซียนเป็นตัวแสดงสำคัญในประชาคมโลก

**๓. แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน** มุ่งส่งเสริมความมุ่งมั่น การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบทางสังคมของประชาชนโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ให้ประชาชนเข้าถึงโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และส่งเสริมพัฒนาสังคมที่สมดุลพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนจนสามารถสนองตอบความต้องการทั้งในปัจจุบันและอนาคตของชาวอาเซียนทั้งหมด ตลอดจนมุ่งยกระดับความสามารถของทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ

นอกจากแผนงานด้านประชาคมแล้ว เพื่อที่จะรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามแผนงานสู่ ค.ศ. ๒๐๒๕ นั้น อาเซียนยังได้วางมาตรการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการเชื่อมโยงการขนส่งเพื่อสนับสนุนงานด้านเศรษฐกิจอีกด้วย กล่าวคือ **การขนส่งทางบก** ให้มีการจัดตั้งเครือข่ายการขนส่งทางบกภายในภูมิภาคอาเซียนและระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อส่งเสริมพัฒนาการค้า การท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกัน **การขนส่งทางอากาศ** เสริมสร้างตลาดการบินร่วมอาเซียนให้มีศักยภาพในการแข่งขันและความสามารถในการปรับตัวเพิ่มขึ้น **การขนส่งทางน้ำ** ให้จัดตั้งตลาดการขนส่งทะเลร่วมของอาเซียนและส่งเสริมความปลอดภัยในการเดินเรือ ให้มีความมั่นคงปลอดภัย ตลอดจนระเบียบเศรษฐกิจทางยุทธศาสตร์ของอาเซียน **การอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง** ให้มีการสร้างระบบการขนส่งที่หลากหลาย ตลอดจนสร้างระบบโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันในระดับโลกสำหรับการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าทางถนนอย่างรวดเร็วอย่างต่อเนื่องทั้งภายในและภายนอกอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการ**เชื่อมโยงหรือขนส่งที่ยั่งยืน** กล่าวคือ โดยการกำหนดกรอบนโยบายระดับภูมิภาคในการสนับสนุนการขนส่งอย่างยั่งยืน ซึ่งรวมถึงข้อริเริ่มเรื่องรูปแบบการขนส่งที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์น้อย ประหยัดพลังงานและเข้าถึงระบบขนส่งได้โดยง่าย การเชื่อมต่อระบบการขนส่ง รวมทั้งการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้เองการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมุ่งสู่ ค.ศ. ๒๐๒๕ จึงต้องมีการปรับด้วยกฎระเบียบและแก้ไขกฎหมายและรัฐธรรมนูญ พิธีการข้ามพรมแดน ข้อตกลงร่วม เเร่งระดมทุนจากภายนอกเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเชื่อมโยง เช่น การคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และพลังงาน ตลอดจนพัฒนาการเชื่อมโยงที่เน้นความปลอดภัยและความยั่งยืนร่วมกัน อีกทั้งยังต้องดำเนินการเชื่อมโยงด้านประชาชน การศึกษา วัฒนธรรม และการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง

การบรรลุซึ่งวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๕ จึงยังต้องอาศัยยุทธศาสตร์หลักในการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานคือ การก่อสร้างโครงข่ายเพื่อความเชื่อมโยงทั้ง ๓ ด้าน คือ กวาระเป็ยบถนนหนทาง ICT และประชาชน ซึ่งไทยมีบทบาทสำคัญในการยกร่างแผนการเชื่อมโยงนี้และล่าสุดไทยได้รับการจัดอันดับว่ามีการเชื่อมโยงได้เป็นลำดับ ๒ ของอาเซียน รองจากสิงคโปร์ซึ่งปัจจัยพื้นฐานมาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทยที่อยู่ใจกลางของอาเซียน



ที่มา: <http://lapmangcmc.org/3-เสาหลักอาเซียน/>

### อาเซียนบนเส้นทางประชาคม

## แนวคิดในการศึกษา : บูรณาการเศรษฐกิจ ภูมิภาคนิยมแบบเปิด

อาเซียนใช้การบูรณาการเศรษฐกิจและภูมิภาคนิยมแบบเปิดเป็นแนวทางในการพัฒนาภูมิภาคตามแนวคิดของ Balassa (1961, pp.1-4) และ Bergsten (2009) ตามลำดับดังนี้ กล่าวคือ Balassa กล่าวถึงบูรณาการเศรษฐกิจ ๕ รูปแบบ คือ

**๑. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area - FTA)** รัฐสมาชิกไม่เก็บภาษีการค้าระหว่างกัน และไม่มีข้อจำกัดด้านโควตา แต่รัฐสมาชิกสามารถเรียกเก็บภาษีการค้าและใช้โควตากับรัฐอื่น ๆ ที่มีใช้สมาชิก

**๒. สหภาพศุลกากร (customs union)** ประเทศสมาชิกใช้ภาษีอัตราเดียวกันในการเรียกเก็บภาษีจากประเทศนอกกลุ่ม และตามทฤษฎีของสหภาพศุลกากรแล้วประเทศสมาชิกต้องขจัดภาษีการค้าระหว่างกัน และใช้อัตราภาษีการค้าและกฎเกณฑ์อื่น ๆ กับประเทศนอกกลุ่มในอัตราเดียวกัน

๓. **ตลาดร่วม** (common market) หรือประชาคมเศรษฐกิจ (economic community) ประเทศสมาชิกยกเลิกข้อจำกัดด้านการเคลื่อนไหวทุน แรงงาน สินค้า บริการ หรือให้มีการเคลื่อนไหวในประเด็นดังกล่าวอย่างเสรี

๔. **สหภาพเศรษฐกิจ** (economic union) เป็นรูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจที่รัฐสมาชิกใช้นโยบายเศรษฐกิจการดำเนินงานอย่างกลมกลืน

๕. **การบูรณาการเศรษฐกิจสมบูรณ์** (total economic integration) เป็นรูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจที่รัฐสมาชิกมีนโยบายการเงิน การคลัง สังคม และต้องมีการจัดตั้งองค์กรเหนือชาติ ซึ่งมีหน้าที่ตัดสินใจร่วมกันเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์บังคับใช้กับรัฐสมาชิกทั้งหมดให้เป็นแบบเดียวกัน

การบูรณาการเศรษฐกิจตามความคิดของ Balassa (1961) จึงเป็นทั้งส่วนหนึ่งของการศึกษาเศรษฐกิจระหว่างประเทศและเป็นส่วนขยายหรือการพัฒนาของทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ โดยมีการสำรวจผลกระทบของตลาดรัฐสมาชิกกลุ่มเศรษฐกิจจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความจำเป็นที่รัฐที่มีภูมิศาสตร์ใกล้เคียงติดกันมีโอกาสประสานนโยบายเศรษฐกิจในระดับสหภาพเศรษฐกิจ เพื่อขจัดอุปสรรคทางเศรษฐกิจในเขตแดนระดับชาติ จนนำไปสู่การสร้างฐานผลิตที่หลอมรวมกันเป็นหนึ่งเดียวในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทฤษฎีบูรณาการเศรษฐกิจต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของแนวคิดด้านที่ตั้ง (Location) เพราะการบูรณาการเศรษฐกิจของประเทศที่มีที่ตั้งใกล้เคียงกันจะทำให้เกิดการให้เป็นไปอย่างเสรีจนหลอมรวมกันเป็นหนึ่งเดียวในระดับภูมิภาค

Bergsten (2009) ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้ให้ความหมายของภูมิภาคนิยามแบบเปิด (open regionalism) ว่าเป็นกลุ่มความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่เปิดรับสมาชิกเพิ่มเติมตลอดเวลา โดยไม่คำนึงว่าจะอยู่ในภูมิภาคเดียวกันหรือไม่ เช่น ความร่วมมือในกลุ่มเอเปก ซึ่งเปิดรับสมาชิกทั้งในเอเชีย และแปซิฟิก มีทั้งประเทศที่มีได้อยู่ในภูมิภาคเอเชีย เช่น แคนาดา ชิลี เม็กซิโก สหรัฐฯ เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ต้องยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กลุ่มจัดตั้งไว้แล้ว รวมทั้งรัฐสมาชิกเอเปกจะต้องลดอุปสรรคการค้าส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับพื้นฐานของกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกด้วย โดยเฉพาะหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment) ทั้งนี้ เพื่อที่จะย้ำให้เห็นว่าการจัดตั้งกลุ่มภูมิภาคนิยามแบบเปิดจะช่วยส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าการลงทุนของโลก มิใช่เป็นกลุ่มที่ปกป้องการค้าเฉพาะภูมิภาค ดังนั้น ภูมิภาคนิยามแบบเปิดจึงเปิดรับสมาชิกใหม่อย่างกว้างขวาง โดยไม่คำนึงถึงเขตภูมิศาสตร์และระดับการพัฒนาประเทศ

## อนาคตอาเซียน

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๘ สิงคโปร์ได้จัดทำเอกสารกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของอาเซียนในอนาคต (Vision for Resilient and Innovative ASEAN) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการสำคัญของอาเซียนในอนาคต ซึ่งประกอบด้วยหลักเอกภาพ หลักความมั่นคง หลักบูรณาการทางเศรษฐกิจ หลักความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม กล่าวคือ

**(๑) หลักเอกภาพ** อาเซียนจะใช้หลักเอกภาพในการส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันและการความสัมพันธ์กับภายนอกภูมิภาค และจะส่งเสริมการเป็นแกนนำของอาเซียนหรือศูนย์กลางของอาเซียนในกลไกของอาเซียน **(๒) หลักความมั่นคง** อาเซียนจะเป็นเขตแห่งสันติภาพและความมั่นคง ความขัดแย้งจะได้รับการแก้ไขอย่างสันติวิธี นอกจากนี้อาเซียนจะร่วมมือกันในการต่อต้านการก่อการร้าย และการจัดการกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศ ภัยคุกคามทางอินเทอร์เน็ต โรคระบาด ตลอดจนการทำประมงอย่างผิดกฎหมาย **(๓) หลักการบูรณาการทางเศรษฐกิจ** อาเซียนจะบูรณาการทางเศรษฐกิจในเชิงลึกมากขึ้น โดยกำหนดว่าจะขยายปริมาณการค้าภายในอาเซียนให้เพิ่มขึ้น ๑ เท่าในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เป็นผลมาจากการปฏิวัตินวัตกรรมดิจิทัลและไบโอเทค และส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงด้านดิจิทัลระหว่างกันเพิ่มขึ้น **(๔) หลักความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม** คืออาเซียนจะส่งเสริมการสร้างอัตลักษณ์อาเซียน การปกป้องสิทธิมนุษยชนเพื่อให้เป็นไปตามปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของอาเซียน และภายใต้หลักการทั้ง ๔ นี้ อาเซียนได้กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อให้ความร่วมมือของประชาคมใน ๓ เสาหลัก (การเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม) ดำเนินไปอย่างเร่งด่วน ดังนี้

**๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคง** จะร่วมมือกันป้องกันและจัดการความขัดแย้ง โดยการเร่งพัฒนาความสามารถด้านการป้องกันและการจัดการความขัดแย้ง ตลอดจนจะให้อาเซียนดำเนินบทบาทนำในสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคที่มีลักษณะเปิดกว้าง โปร่งใส และรอบด้าน อีกทั้งจะจัดประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาทั้ง ๘ ทุกปี ส่วนปัญหาทะเลจีนใต้ จะดำเนินตามระเบียบปฏิบัติ (code of Conduct) ในทะเลจีนใต้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะเสริมสร้างความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายตามกรอบ ASEAN Convention Countering Terrorism และ ASEAN Comprehensive Plan of Action on Countering terrorism พร้อมทั้งอาเซียนกำลังพัฒนาแผนปฏิบัติการต่อต้านการแพร่ขยายแนวคิดสุดโต่งและความรุนแรง (ASEAN Plan of Action to prevent and counter the Rise of Radicalization and Violent และจะจัดทำแถลงการณ์ร่วมด้านความมั่นคงด้านไซเบอร์

**๒. ประชาคมเศรษฐกิจ** อาเซียนจะส่งเสริมมาตรการขยายการค้าระหว่างกันและมาตรการอำนวยความสะดวกด้านการค้าในกรอบ “อาเซียนหน้าต่างเดียว” (ASEAN Single Window) เพื่อให้การค้าภายในอาเซียนขยายอีก ๑ เท่าตัวในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ พร้อมจะจัดทำข้อตกลงการเปิดเสรีการค้าภาคบริการ และทำข้อตกลงการค้าอิเล็กทรอนิกส์ (ASEAN Agreement on E-Commerce) และขยายการค้าดิจิทัล อีกทั้งจะลดอุปสรรคการลงทุน สร้างบรรยากาศการลงทุน เพื่อดึงดูดการลงทุนสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะจะจัดตั้งข่ายงานเมืองอัจฉริยะอาเซียน (ASEAN Smart Cities Network) โดยการดำเนินการตามปฏิญญาอาเซียนความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม

**๓. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม** จะเร่งส่งเสริมความร่วมมือด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยส่งเสริมการแก้กู่ระหว่างกันตามวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๐๒๕ และวาระการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ ๒๐๓๐ ในเรื่องเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ โดยการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ความร่วมมือและกลไกในการแก้ไขภัยพิบัติทางธรรมชาติ อีกทั้งจะดำเนินมาตรการเร่งด่วนในการทบทวนแนวทางความร่วมมืออาเซียนในการจัดการกับปัญหามลพิษ ควัน ไฟป่า เพื่อให้อาเซียนบรรลุวิสัยทัศน์การปราศจากไฟป่าภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐

อาเซียนจึงเป็นภูมิภาคที่มีบูรณาการทางเศรษฐกิจเปิดกว้างและเป็นพลวัตเต็มไปด้วยประชากรกว่า ๖๓๐ ล้านคน และกำลังก้าวเข้าสู่รอบทศวรรษที่ ๖ ด้วยความมุ่งมั่นบนแนวทางการปฏิรูปดิจิทัล เทคโนโลยี และปัญญาประดิษฐ์ จนคาดว่าอาเซียนจะก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัลอันดับ ๕ ของโลกได้ในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ และจะมีประชากรกว่า ๗๘๗ ล้านคนในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ และ ๗๔๑ ล้านคน ในปี ค.ศ. ๒๐๓๕ อาเซียนจะเป็นตลาดแรงงานที่ใหญ่เป็นลำดับ ๓ รองจากจีนและอินเดีย ทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันและมีบทบาทด้านเศรษฐกิจสังคมสูงในอนาคต (Vannarith, 2016, p.2)

ในเรื่องการบูรณาการกับระบบเศรษฐกิจโลก อาเซียนเป็นแกนกลางในการจัดตั้งหุ้นส่วนเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP) ซึ่งหากสำเร็จ RCEP จะเป็นตลาดขนาดใหญ่ถึง ๓.๕ พันล้านคน ซึ่งประกอบด้วยอาเซียน ๑๐ ประเทศกับหุ้นส่วน ๖ ประเทศ คือ จีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งเชื่อว่าอาเซียนเดินตามแนวทางภูมิภาคนิยมแบบเปิดเต็มที่ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียประมาณการว่าประชากรเกือบ ๕๐๐ ล้านคน ของอาเซียนจะมีรายได้ระดับปานกลาง ทำให้อาเซียนมีศักยภาพเพิ่มขึ้นในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากสมาชิกดำเนินการตามแผนงานประชาคม (Yong, 2017, p.2)



ทั้งนี้ เมื่ออาเซียนก้าวอย่างเข้าสู่ทศวรรษที่ ๖ บริบทของโลกได้เข้าสู่ยุคปฏิวัติดิจิทัล โดยมีพลังผลักดันจากเทคโนโลยี ปัญญาประดิษฐ์ อินเทอร์เน็ต ความก้าวหน้าทาง วิศวกรรมกรรม วิทยาศาสตร์ อาเซียนน่าจะมีศักยภาพในการเข้าสู่ระดับ ๑ ใน ๕ ของเศรษฐกิจ ดิจิทัลในโลกได้ในปี ค.ศ. ๒๐๒๕

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ผู้นำอาเซียนควรเร่งพิจารณาป้องกันในยุคดิจิทัลนี้ก็คือภัยรูปแบบใหม่ ที่มากับยุคนี้ เช่น ภัยคุกคามด้านไซเบอร์ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ยาเสพติด และค้ายมนุษย์ ภัยพิบัติ ซึ่งน่าจะเพิ่มมากขึ้น อาเซียนจะเลือกแนวทางใดในการแก้ไขปัญหา สิ่งเหล่านี้ จึงเป็นประเด็นที่จะถกเถียงหารือกันต่อไป โดยเฉพาะในโอกาสที่ไทยกำลังเป็น ประธานอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ นี้ เพื่อให้อนาคตอาเซียนสดใสบนเส้นทางประชาคมตามแนว ทางบูรณาการเศรษฐกิจต่อไป

## บรรณานุกรม

- Balassa, B. (1961). *The theory of economic integration*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Bergsten, F. (2009). *Open regionalism*. Retrieved July 27, 2012, from <http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchId=152>
- Mordercal, A. (2017). *What is the Future of Integration and Inequality in ASEAN?*. Retrieved July 17, 2018, from <https://thediplomat.co/2017/09/what-is-the-future-of-Integration-and-inequality-in-asean/>
- The SMU Social Media Team. (2017). *Societal Leadership is the key to ASEAN's Future*. Retrieved July 16, 2018, from <http://blog.smu.edu.sg/academic/institutes/isl/societal-leadership-is-the-key-to-aseans-future/>
- Vannarith, C. (2016). *The Future of ASEAN and the Role of the United States*. Retrieved July 16, 2018, from [https://asiafoundation\\_brg/2016/10/19/future-asean-role-united-states/](https://asiafoundation_brg/2016/10/19/future-asean-role-united-states/)
- Wang, B. (2017). *ASEAN's Future bright for next 50: chair*. Retrieved July 18, 2018, from <http://aec.utcc.ac.th/TH/aseans-future-bright-for-next-50-chair/>
- \_\_\_\_\_. (2018). *ASEAN economy should be larger than European Union by 2050*. Retrieved July 16, 2018 from <https://www.nextbigfuture.com/2018/05/asean-economy-shtoud-be-larger-than-european-union-by-2050.html>
- Young, K. (2017). *Asean into the Future: Need for Leadership*. Retrieved July 17, 2018, from <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co17148-asean-into-the-future-need-for-leadership/#W1W4VNlzbIU>



## การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

วิชชกานต์ เสาภายน\*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐหรือการกระจายหน้าที่ตามภารกิจเฉพาะด้านกล่าวคือในรัฐเสรีประชาธิปไตยมักจะกำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจทางปกครองซึ่งกันและกัน โดยแบ่งได้เป็น ๓ อำนาจ คือ **อำนาจนิติบัญญัติ** เป็นอำนาจในการจัดทำกฎหมาย ออกกฎ ระเบียบ กำหนดข้อบังคับทั่วไป ทั้งภายในและภายนอกรัฐ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ เป็นต้น **อำนาจบริหาร** เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น และ **อำนาจตุลาการ** เป็นอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีต่าง ๆ โดยบุคคลที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน

\* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ปัจจุบันเป็นพนักงานราชการรัฐสภาทั่วไป ตำแหน่งนักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

การใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายในระบบรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะต้องมิขึ้นตอนและกระบวนการตามกรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติกำหนดกรอบการใช้อำนาจไว้ ทั้งต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้โดยฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีเป็นสัญญาประชาคมในการกำหนดรูปแบบการเมืองการปกครอง และกำหนดกลไกซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารรัฐสมัยใหม่ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมืองการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ ส่งผลให้รัฐต้องสร้างกลไกให้กับรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความต่อเนื่อง สร้างความเป็นธรรม และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม จากหลักการดังกล่าวพบว่าได้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุดกับประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง และประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือการใช้อำนาจสูงสุดด้วย ทั้งนี้ ทำให้ต้องสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอื่นอีก ทั้งจะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม<sup>๑</sup> ที่มีแนวคิดในการสร้างบรรทัดฐาน เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่นั่นเอง

ประเทศไทยใช้ระบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับหรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” การให้มีกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมนำไปสู่การละเมิดหลักการปกครองและหลักนิติรัฐของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาด้านการเมืองการปกครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งก่อนมีผลบังคับใช้และภายหลังการประกาศใช้

<sup>๑</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม. รวมบทความกฎหมายมหาชน เล่ม ๒. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๒๕๕๖. หน้า ๓๑๙ - ๓๒๐.

กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ซึ่งเจตนารมณ์ในขณะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ผนวกเข้ากับผู้ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการเมืองมีความคิดเห็นว่า รัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มของตน ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยอาศัยกลุ่มการเมืองซึ่งปะปนกันอยู่ในกระบวนการที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ย่อมส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาจผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ ได้บัญญัติหลักการ ขั้นตอน และกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องปกติของประเทศที่มีการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้กระทำได้ แม้จะแก้ไขยากกว่าฉบับที่ผ่าน ๆ มา แต่ถึงอย่างไร การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรแก้ไขปัญหาทางการเมืองโดยสันติวิธีตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย ในบทความนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึง (๑) ทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (๒) แนวคิดว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (๓) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในต่างประเทศ (๔) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ (๕) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และ (๖) บทสรุป

## ๑. ทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเปรียบเสมือนหลักการแห่งกฎหมายที่เกิดจากกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่เหนือกว่าได้ให้อำนาจไว้เป็นลำดับ และเป็นบทบัญญัติที่เป็นแม่บทแห่งการตรารบบัญญัติทั้งหลายในรัฐ<sup>๒</sup> โดยการตรารบบัญญัติหรือการตรากฎหมายจะต้องเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญผ่านกรใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายนั้นสอดคล้อง

<sup>๒</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. นครปฐม : มิสเตอร์ ก๊อบปี่. ๒๕๔๗. หน้า ๑๕.

ต่อรัฐธรรมนูญ รัฐที่ปกครองโดยรัฐธรรมนูญและตามหลักนิติรัฐต้องจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

### ๑.๑ กำเนิดรัฐธรรมนูญ

ตามทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศภาคพื้นยุโรปนั้น กำเนิดรัฐธรรมนูญ ที่มาของรัฐธรรมนูญ และการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถพิจารณาที่มาของรัฐธรรมนูญได้จากอำนาจสำคัญ ๒ ประการ<sup>๓</sup> คือ อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ และอำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญให้เป็นรูปร่างได้สำเร็จ

การจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จหรืออาจกล่าวได้ว่า อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ รัฐสภาปิตัย

ดังนั้น รัฐสภาปิตัย เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐหรือผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดินที่ต้องใช้อำนาจสูงสุดด้วยความเป็นธรรม รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทุกฉบับที่ได้ประกาศใช้แล้วย่อมเป็นผลงานอันเกิดจากผู้เป็นเจ้าของอำนาจในทางการเมืองหรือผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชนฉบับหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือกำหนดรูปแบบการเมืองการปกครอง กำหนดกลไกโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กร รวมทั้งกำหนดสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน และสิ่งสำคัญที่สุด คือ รัฐธรรมนูญจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย สร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง และประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### ๑.๒ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่มีระบบ “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” และมีการสถาปนาให้รัฐธรรมนูญเป็น “กฎหมายสูงสุด” ซึ่งนอกจากรัฐธรรมนูญจะเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวงแล้ว รัฐธรรมนูญยังเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐ ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นได้<sup>๔</sup>

<sup>๓</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์สุทธิแสงวารพิมพ์. ๒๕๓๐. หน้า ๗๓.

<sup>๔</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.



ความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่อยู่ในสถานะอันเป็นกฎหมายสูงสุดได้ก่อให้เกิดความผูกพัน ความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญที่จะต้องมีความสัมพันธ์กับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ได้แก่ กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา ซึ่งเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการสร้างกลไกเพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญ

#### ๑.๓ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญเป็นตัวแทนของสัญญาประชาคมในการจัดตั้งและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงเป็นที่มาของการใช้อำนาจอรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นขอบเขตแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐด้วยเช่นกัน ทำให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่กฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญคงไว้ซึ่งสถานะสูงสุดแห่งกฎหมาย บนหลักแห่งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาแห่งกฎหมายที่ต้องมีความสอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญ และกระบวนการตรากฎหมายจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและขั้นตอนแห่งรัฐธรรมนูญด้วย

##### ๑.๓.๑ หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์เป็นเนื้อเดียวกันกับหลักการปกครองโดยกฎหมายจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนโดยคำนึงถึงการปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตยที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นประการสำคัญ<sup>๕</sup>

เห็นได้ว่า หลักนิติรัฐ เป็นหลักการขั้นมูลฐานอันสำคัญของหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ภายในกรอบของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

##### ๑.๓.๒ หลักนิติธรรม<sup>๖</sup>

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ จากแนวความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์แต่ควรถูกปกครองโดย

<sup>๕</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. ๒๕๕๐.

<sup>๖</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. ค้นคว้าจาก [www.enlightened-jurists.com](http://www.enlightened-jurists.com).

กฎหมาย ปรากฏชัดเจนในหนังสือ “The Common Wealth of Oceana” ผลงานของ James Harrington ในศตวรรษที่ ๑๗ ในปัจจุบันคำว่า Rule of Law กับคำว่า “นิติรัฐ” ที่ไม่อาจหาคำจำกัดความหรือนิยามศัพท์ซึ่งยอมรับกันเป็นที่ยุติได้

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ A.V. Dicey เห็นว่าบรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยไม่ก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายย่อมถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมได้ รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถจะมีสิทธิพิเศษใดเหนือกว่าประชาชน คนทุกคนต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้ศาลเดียวกันตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย นอกจากนี้บรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของประชาชน ย่อมเกิดจากกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา และเกิดจากประเพณีที่พัฒนาต่อเนื่องมาโดยศาล

เห็นได้ว่า หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักแห่งการปกครองโดยกฎหมายที่ตราขึ้นอย่างมีหลักเกณฑ์ชัดเจนแน่นอน มีความเป็นกลางโดยรัฐสภาและบรรทัดฐานจากคำพิพากษาที่พัฒนาโดยศาล

#### ๑.๔ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มีพัฒนาการเริ่มต้นมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เพื่อดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าการกระทำนั้นจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าศาลฎีกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลฎีกา เกิดการโต้แย้งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการว่าองค์กรใดควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ จึงกำหนดให้มี “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว และได้พัฒนารูปแบบเป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๑ บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญและองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๐๐ โดยกำหนดให้

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการใช้อำนาจอธิปไตยทางด้านตุลาการ มีอำนาจและหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมิให้ร่างกฎหมายหรือกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และยังคงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สรุปได้ว่า นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และพัฒนาเรื่อยมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดจากหลักกฎหมายมหาชน หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดก่อให้เกิดกฎหมายลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่มีศักดิ์รองลงมาจากรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดมิได้ เป็นกระบวนการทางกฎหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ก่อให้เกิดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ในการที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับรัฐสภา รัฐบาล ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

## ๒. แนวคิดว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมระหว่างรัฐกับประชาชน มีเจตนารมณ์และข้อสัญญาผูกพัน โดยรัฐและประชาชนจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ทำให้รัฐธรรมนูญนั้นมีสถานภาพและมีความสำคัญอยู่ในสถานะเป็นบทบัญญัติสูงสุดของประเทศ และเมื่อรัฐธรรมนูญถูกใช้ไปได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความต้องการในการจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเหตุผลสภาพของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ที่สำคัญยิ่งกว่า คือ อำนาจทางการเมืองในขณะนั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ปัจจัยและอ้างเหตุผลเพื่อจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผลกระทบจะเกิดขึ้นโดยตรงต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สิ่งสำคัญ ประการสำคัญ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้ส่งผลกระทบกระเทือนผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ถึงอย่างไร ตามแนวคิดการจัดให้มีและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมสามารถกระทำได้

## ๒.๑ ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การพัฒนาทางการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และสภาพบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อันเป็นการขับเคลื่อนตามกระแสของโลก ทำให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เมื่อใช้บังคับไปได้ระยะหนึ่งแล้วอาจไม่ทันต่อสมัยในยุคโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่ไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมเลยไปจนถึงขนาดเปลี่ยนแปลงหรือล้มล้างหลักการอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือทำลายสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น สมควรทำความเข้าใจถึงความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

คำว่า “แก้ไขเพิ่มเติม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นคำกริยาของคำว่า “เพิ่ม” หมายถึง เสริมหรือเติมของที่มีอยู่แต่ยังไม่สมบูรณ์ให้มีมากหรือสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

“การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในลักษณะการเพิ่มเติมถ้อยคำ ข้อความ หรือการดัดแปลงให้ดีขึ้นโดยต้องไม่ใช่การจัดทำขึ้นใหม่หรือเป็นการยกเลิกหลักการอันเป็นสาระสำคัญของเจตนารมณ์หรือบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเดิมหรือเป็นการทำลายสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น สาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนับว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง อาจกระทบกระเทือนต่อระบบการเมืองการปกครอง สถาบัน หรือองค์กร และหลักการที่เป็นบทบัญญัติต่อเนื่องอื่นของรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับการพิจารณาและทบทวนตรวจสอบให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอำนาจสูงสุดในจัดการให้มีรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

## ๒.๒ ความจำเป็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับเป็นบทบัญญัติสูงสุดของรัฐขึ้นในสมัยโดยย่อมีความสอดคล้องกับความเป็นจริงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสมัยนั้น และเมื่อใช้รัฐธรรมนูญไปได้ห้วงระยะเวลาหนึ่งแล้วความเหมาะสมของรัฐธรรมนูญซึ่งมีต่อสภาพการณ์ของประเทศในขณะปัจจุบันอาจเกิดข้อจำกัดขึ้นได้ การให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายประเภทอื่นที่อาจล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง การยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศสามารถระบายความรู้สึกนึกคิดและความต้องการในแต่ละยุคสมัยออกมาได้<sup>๗</sup> รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่สามารถแต่ต้อง

<sup>๗</sup> อ่างแล้ว. เชนอรรถที่ ๓. หน้า ๗๓๓.

และเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ เพื่อให้มีความสอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์ปัจจุบัน แต่ต้องควบคุมกำกับมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกิดขึ้นบ่อยครั้งเพราะจะส่งผลให้รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นบทบัญญัติสูงสุดคลายความสำคัญลงไป

ดังนั้น รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของรัฐเสรีประชาธิปไตย สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงข้อความได้ตามความจำเป็นเหมาะสมกับช่วงเวลาที่สำคัญและต้องกระทำตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เป็นกรณีพิเศษ เช่น มีองค์กรพิเศษ หรือ มีวิธีพิเศษสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

#### ๒.๓ กระบวนการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุด ย่อมเป็นไปตามวิถีทางและกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยผ่านสถาบันการเมืองซึ่งมีอยู่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยหลักเกณฑ์อย่างไร กล่าวคือ ถ้าหากมีข้อความที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการเมืองหรือสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบันก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงข้อความให้เหมาะสมได้ แต่ถ้าหากรัฐธรรมนูญเดิมเป็นรัฐธรรมนูญใช้บังคับชั่วคราวและกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญไว้ให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต้องจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับใช้บังคับ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวต้องบัญญัติกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะไม่มีบทบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

#### ๒.๔ รูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีบัญญัติไว้ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีการกำหนดรูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างกันไป โดยสามารถแบ่งแยกรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ๓ ขั้นตอน<sup>๔</sup> ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การพิจารณาการแก้ไข ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจะกำหนดวิธีการและขั้นตอนไว้แตกต่างกันไป เช่น ประเทศไทยมีการพิจารณาแยกออกเป็นสามวาระ ส่วนสหรัฐอเมริกาแยกพิจารณาเป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนของการริเริ่มใน

<sup>๔</sup> กนกรัตน์ ปัญญาบุรุษวงศ์. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า ๔๒ - ๔๔.

การแก้ไขเพิ่มเติมและขั้นตอนของการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วโดย  
มลรัฐต่าง ๆ ให้สัตยาบันร่วมกัน

ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญบางประเทศ  
ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและแสดงความคิดเห็นหรือการลงประชามติ  
เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ และภายหลังจากที่รัฐสภาได้พิจารณาร่างแก้ไข  
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว จะต้องให้ประชาชนลงประชามติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้  
หากประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐสภาจะต้องนำ  
ร่างแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนลงคะแนนเสียงทั้งประเทศว่า สมควรประกาศใช้เป็น  
รัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ ถ้าเสียงข้างมากของประชาชนทั้งประเทศไม่เห็นด้วย ร่างแก้ไขเพิ่มเติม  
รัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไป การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติม  
รัฐธรรมนูญจะให้ประชาชนลงมติเมื่อได้มีการจัดทำกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำเร็จ  
จากรัฐสภาแล้ว

ขั้นตอนที่สาม การรอกการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อน เป็นการควบคุม  
ระยะเวลาของการแก้ไขโดยกำหนดให้มีระยะเวลาคั่นกลางในการลงมติแต่ละครั้ง เช่น  
การกำหนดไว้ว่าเมื่อมีการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จแล้วให้รอไว้เป็นเวลา ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนด  
แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ ๓ ต่อไป การมีระยะเวลาคั่นกลางตามขั้นตอนนี้ ทำให้สมาชิก  
ผู้พิจารณาจะพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้อย่างละเอียดและรอบคอบ และ  
มวลสมาชิกผู้พิจารณาจะได้มีโอกาสรับฟังเสียงของประชาชน รูปแบบการแก้ไขตามขั้นตอน  
ที่กำหนดให้รอการพิจารณาไว้เช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ต้อง  
มีลักษณะแห่งความเป็นกฎหมายสูงสุด โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีขั้นตอนของการ  
พิจารณาแก้ไขที่ยุ่งยากมากกว่ากฎหมายธรรมดา

### ๒.๕ วิธีการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรส่วนใหญ่จะบัญญัติขั้นตอนในการแก้ไข  
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะเขียนรวบรวมเป็นรูปเล่ม แต่รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี  
เกิดจากขนบธรรมเนียมที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา รูปแบบเฉพาะของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม  
รัฐธรรมนูญ จึงแบ่งออกได้ ๒ รูปแบบ<sup>๙</sup> คือ รูปแบบแก้ไขง่ายและรูปแบบแก้ไขยาก

<sup>๙</sup> กระมล ทองธรรมชาติ. วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
บรรณกิจ. ๒๕๒๔. หน้า ๖.



รูปแบบที่ ๑ รูปแบบแก้ไขง่าย หมายถึง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้โดยวิธีเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ สกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ มีลักษณะแก้ไขง่ายเพียงพระราชบัญญัติธรรมดาก็อาจยกเลิกสถาบันการปกครองทั้งปวง และสถาปนาระบบการปกครองใหม่ขึ้นในประเทศนั้นได้ โดยที่ประเทศเหล่านี้ใช้รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีไม่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้เป็นลายลักษณ์อักษร คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือสืบต่อกันมา รวมเข้ากันเป็นบทบัญญัติที่มีอำนาจเป็นกฎหมายสูงสุด

รูปแบบที่ ๒ รูปแบบแก้ไขยาก รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นรัฐธรรมนูญที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายและมักจะเป็นกฎหมายสูงสุดควบคุมกันไป ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดวิธีการจัดทำและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมยากแตกต่างจากการตราและการแก้ไขกฎหมายทั่วไป ส่งผลให้มีคุณค่าและมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายธรรมดา

#### ๒.๖ ขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีทางของรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดว่าไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนถึงขนาดเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกหลักการโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ และการแก้ไขเพิ่มเติมต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามขอบเขตที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แยกพิจารณาขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ๒ กรณี คือ แง่เนื้อหาสาระและแง่ของเวลาและสถานการณ์

##### กรณีที่ ๑ แง่เนื้อหาสาระ

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาแสดงให้ทราบถึงจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ เช่น จัดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจรัฐ กำหนดเงื่อนไขของบุคคลที่จะรับหน้าที่และใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ วางระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่สำคัญ จึงถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นได้ทั้งที่มาแห่งอำนาจและหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่แสดงปรากฏในเนื้อหา ยังเป็นการกำหนดลัทธิทางสังคมและการเมือง เช่น การปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย สังคมนิยม เป็นต้น

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนเนื้อหา มีขอบเขตที่ต้องพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ให้กระทำได้น้อยเพียงใด แต่การแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นสาระ หลักการสำคัญ หรือมีผลเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่ได้ ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเท่าที่เป็นการเสริมหรือเติมของที่มีอยู่เพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเท่านั้น

โดยกระทำต่อบทบัญญัติเพียงบางมาตราและการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต้องไม่ทำให้เสียหลักการไป เพราะจะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเช่นนี้เป็นการขัดต่อทฤษฎีอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ ๒ แห่งของเวลาและสถานการณ์

ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ประเทศชาติในขณะปัจจุบันว่าสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ทั้งนี้ เป็นการให้โอกาสแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญเมื่อถูกใช้ไปแล้วในระยะเวลาหนึ่ง แต่ในแง่ของเวลานั้นมักจะไม่เป็นข้อกำหนดตายตัวอาจมีความยืดหยุ่นได้ตามแต่สภาพความจำเป็นของสถานการณ์เป็นตัวกำหนด

การควบคุมระยะเวลาสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปโดยละเอียดและรอบคอบ อาจมีการกำหนดระยะเวลาคั่นกลางไว้ในการลงมติแต่ละครั้งก็ได้ และอาจมีการควบคุมกำหนดระยะเวลาในการขอแก้ไขในแต่ละครั้งได้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอาหรับ ค.ศ. ๑๙๖๔ มาตรา ๑๖๕ กำหนดว่า หากรัฐสภาไม่ยอมรับหลักการตามคำขอทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลทำให้การทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นมาตราใดก็ตาม ไม่อาจกระทำได้อีกภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐสภาไม่รับหลักการ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาแก้ไขที่ยากกว่ากฎหมายธรรมดา การแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีใช้เพื่อการล้มล้างและทำลายระบบการเมืองการปกครอง สถาบันหรือองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความเป็นกฎหมายพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ หากการแก้ไขเพิ่มเติมมิได้เป็นไปตามขั้นตอนและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ศึกษาเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมควรจัดให้มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อความรัดกุมต่อการปฏิบัติขององค์กรตามภารกิจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อย่างน้อยทำให้ประชาชนในสังคมมั่นใจได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญต้นแบบ โดยไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือล้มล้างหลักการอันเป็นสาระสำคัญของบทบัญญัติทั้งหลายหรือทำลายสถาบันหรือองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น และกระบวนการตรวจสอบเช่นนี้ยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรผู้ซึ่งได้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้ และที่สำคัญองค์กรใดจะเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบในกรณีดังกล่าว

### ๓. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแสดงสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างชัดเจน โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญในระบอบรวมศูนย์มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ แต่ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมิได้มีแต่เฉพาะการแสดงความเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้น การสถาปนาองค์อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐ และที่สำคัญแนวทางการยืนยันของเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ความสำคัญเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญสามารถก่อกำเนิดและสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเรียกกันอย่างไรก็ตาม อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจที่อยู่ต่ำลงมาและสืบเนื่องมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเป็นอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นจัดวางระเบียบไว้โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ทั้งได้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญด้วย<sup>๑๐</sup> ซึ่งในต่างประเทศองค์กรศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้พบได้ทั้งกรณีประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยเฉพาะ และประเทศที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้ มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ว่า มีอำนาจต่อเนื่องควบคุมตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

#### ๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย

รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย มาตรา ๑๔๐ (๑) เป็นมาตราหนึ่งที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแต่ไม่ได้กล่าวถึงร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลียได้ใช้คำวินิจฉัยของศาลในการแก้ไขปัญหาทางรัฐธรรมนูญและการถ่วงดุลอำนาจ โดยมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายสหพันธ์ไม่ได้มีความหมายเฉพาะกฎหมายธรรมดาเท่านั้น แต่หมายรวมถึง กฎหมายรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย เช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลียจึงใช้บทบาทสร้างคำวินิจฉัยให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ เช่น คำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๐ March ๒๐๐๑

<sup>๑๐</sup> อ่างแล้ว. เชนอรรถที่ ๘. หน้า ๑๓.

ศาลรัฐธรรมนูญออกสเตรียอาศัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหาทางรัฐธรรมนูญด้วยการวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญออกสเตรียมีอำนาจพิจารณาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่ากฎหมายสหพันธ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยนั้น มิได้มีความหมายเฉพาะกฎหมายธรรมดาเท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย อันแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง จึงอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลได้

### ๓.๒ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายระบอบรวมศูนย์อำนาจโดยศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์และคุ้มครองรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด หลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ย่อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดด้วยการแบ่งแยกหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจให้อำนาจแต่ละอำนาจขององค์กรเกิดความสมดุลมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน สิ่งสำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อการคานและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ได้แก่ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลผูกพันต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นการแก้ไขปัญหาในทางรัฐธรรมนูญด้วย

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแม้ในรัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่มีศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียที่ได้ใช้อำนาจวินิจฉัยแสดงให้เห็นถึงอำนาจศาลรัฐธรรมนูญอันมีผลต่อกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอย่างน้อยในรัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติมาตราใดมาตราหนึ่งที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้ด้วย

กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา ๙๓ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายสหพันธ์รัฐหรือมลรัฐ แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้คำวินิจฉัยในการแก้ไขปัญหาทางรัฐธรรมนูญและการถ่วงดุลอำนาจโดยมีคำวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตของคำว่ากฎหมายสหพันธ์ มิใช่หมายถึงเฉพาะแต่กฎหมายธรรมดาเท่านั้นแต่ยังรวมถึงกฎหมาย

ที่แสดงออกในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญด้วย เช่น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงใช้บทบาทในการสร้างคำวินิจฉัยให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เช่น คำวินิจฉัย ลงวันที่ ๓ March ๒๐๐๔

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอาศัยคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหาทางรัฐธรรมนูญด้วยการวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกฎหมายที่แสดงออกในการแก้ไขหรือ เพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญได้ด้วย เนื่องจากเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพื้นฐานนั้นเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง จึงอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบ ของศาลได้

ผู้เขียนเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาล รัฐธรรมนูญออสเตรเลียได้สร้างคำวินิจฉัยให้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมได้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายในระบบรวมศูนย์ที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลียเป็นครั้งแรก โดยได้ยึดถือปฏิบัติ ตามหลักของทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของ Hans Kelsen รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ทฤษฎีหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ และระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างกฎหมายและกฎหมาย อันเป็นเจตนารมณ์ของประเทศซึ่งมีศาลรัฐธรรมนูญในระบบ รวมศูนย์ด้วยการวางระบบจัดตั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรระดับรัฐธรรมนูญมีบทบาท และอำนาจหน้าที่ป้องกันพิทักษ์และคุ้มครองรัฐธรรมนูญ

### ๓.๓ ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๒ มาตรา ๑๔๘ (๑) บัญญัติ ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกีมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่มีข้อจำกัดซึ่งการตรวจสอบให้ กระทำได้เฉพาะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบเท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐตุรกีได้มีคำวินิจฉัยเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ เช่น คำวินิจฉัยที่ E.๒๐๐๘/๑๖, K. \๒๐๐๘/๑๑๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๘<sup>๑๑</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกีมาตรา ๑๔๘ (๑) ประกอบ

<sup>๑๑</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตุรกีที่ E. ๒๐๐๘/๑๖, K. ๒๐๐๘/๑๑๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๘

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกีมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ในด้านรูปแบบเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณารับคำร้องไว้ เนื่องจากภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ อำนาจการตรวจสอบจำนวนเสียงข้างมากที่เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการตรวจสอบการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ คำร้องนี้จึงอยู่ภายในเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ทำการเปลี่ยนแปลงโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ ทั้งนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ เนื่องจากอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ (๑)

#### ๔. การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของนักปรัชญากฎหมายออสเตรีย คือ ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) ที่เห็นว่าการจัดตั้ง “ระบบคณะกรรมาการ” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากเกินไป ส่วนในสหรัฐอเมริกากำหนดให้ “ศาลยุติธรรม” ทำหน้าที่โดยระบบผู้พิพากษาอาชีพ พบปัญหาเรื่องความคิดอ่านคับแคบไม่ทันกับความต้องการของสังคม ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ ถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางลบมีผลเป็นการล้มล้างกฎหมายนั้น ด้วยเหตุดังกล่าว Kelsen จึงเสนอว่าองค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายควรต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนในการแต่งตั้ง

ในประเทศไทยเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างแนวทางองค์กรในการทำหน้าที่คุ้มครองสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยให้อยู่ในรูปแบบศาล เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

๔.๑ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ ๘ ส่วนที่ ๒ เป็นสถาบันใหม่ทางกฎหมายมหาชน ผลของ



คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>๑๒</sup>

(๑) พิจารณาวินิจฉัยว่า มติข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดหรือแย้งต่อสถานการณ์ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา ๔๗ วรรคสาม)

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๖๓)

(๓) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๑๐) (มาตรา ๙๖)

(๔) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา ๑๑๘ (๘))

(๕) พิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๔ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ หรือไม่ (มาตรา ๑๔๒)

(๖) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา ๑๗๗)

(๗) พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๒</sup> วัชชกานต์ เศษมาชน. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล : ศึกษากรณีการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มณังค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ๒๕๕๙. หน้า ๔๕ - ๕๑.

สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา ๑๘๐)

(๘) พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา ๑๘๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๑๘๘)

(๙) พิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) หรือไม่ (มาตรา ๒๑๖ ประกอบมาตรา ๙๖)

(๑๐) พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ (มาตรา ๒๑๙)

(๑๑) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๒)

(๑๒) พิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่มิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๓)

(๑๓) พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๔)

(๑๔) พิจารณาวินิจฉัย กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖)

(๑๕) พิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ (มาตรา ๒๙๕)

(๑๖) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

๔.๒ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้มี  
ศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ ๑๐ ส่วนที่ ๒ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้  
ดังต่อไปนี้<sup>๑๓</sup>

(๑) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และร่างข้อบังคับ  
การประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
แบ่งออกได้ดังนี้

- การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๔๑)

- การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ  
(มาตรา ๑๕๔)

- การพิจารณาวินิจฉัยร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัด  
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๕๕)

- การพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติว่า มีหลักการอย่างเดียวกันหรือ  
คล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา ๑๕๗)

(๒) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว  
มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แบ่งออกได้ดังนี้

- การพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๑๑)

- การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย  
ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ (มาตรา ๒๔๕)

- การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย  
ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอ (มาตรา ๒๕๗)

- การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อมี  
คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๑๒)

<sup>๑๓</sup> อ่างแล้ว. เจริญธรรมที่ ๑๒.

(๓) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด (มาตรา ๑๘๔)

การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ดังนี้

ก. ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ข. การตราพระราชกำหนดตาม ก. ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

(๔) การวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการการกระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา ๑๖๘)

(๕) การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” มี ๒ ประเภท ดังนี้

ก. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มี ๔ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ข. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มี ๓ องค์กร คือ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๖) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมือง โดยมีชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบ่งออกได้ ดังนี้

- การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา ๖๔)

- การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา ๑๐๗ (๗))
- การพิจารณาวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิหรือเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗)
- (๗) การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งออกได้ดังนี้
  - การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๙๑)
  - การวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ (มาตรา ๑๘๒)
  - การวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ (มาตรา ๒๓๓)
  - (๘) การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนหรือไม่ (มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง)
- ๔.๓ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ ๑๑ โดยแยกหมวดไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังต่อไปนี้<sup>๑๔</sup>
  - (๑) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และกฎหมาย
    - การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๓๒ ประกอบมาตรา ๑๔๘)
    - การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา ๑๔๘)
    - การพิจารณาวินิจฉัยร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๔๙)

<sup>๑๔</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรกฎาคม ๒๕๖๑. กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท แอคทีฟพรีนซ์ จำกัด.

- การพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา ๑๓๙)
- การพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการการกระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา ๑๔๔)
- การพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๑๒)
- การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ (มาตรา ๒๓๑ (๑))
  - (๒) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด (มาตรา ๑๗๓)
  - (๓) การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ (มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒))
  - (๔) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
    - การพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๕๑)
    - การพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๓)
  - (๕) การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครอง และความมั่นคงแห่งรัฐ
    - การพิจารณาวินิจฉัยการร้องขอให้เลิกการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๔๙)
    - การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๒๕๖ (๙))
- (๖) การพิจารณาหนังสือสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ (มาตรา ๑๗๘)
- (๗) การพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
  - การพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๘๒)
  - การพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ (มาตรา ๑๗๐)



(๘) การพิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่นที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

- การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านมติ คำสั่ง และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

- การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๐

## ๕. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ โดยไม่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอยู่ในศาล ซึ่งมีทั้งกระบวนการควบคุมก่อนที่กฎหมายประกาศใช้บังคับและหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะร่างกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยเสียงข้างมากของสภาด้วยการปิดเบือนอำนาจ ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลของรัฐธรรมนูญจึงให้โอกาสแก่สมาชิกวุฒิสภาที่มีเสียงข้างน้อยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะกระทำมิได้ นอกจากนี้หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเสียก่อน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ ได้บัญญัติให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา การพิจารณาในวาระที่สอง ถ้าในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อได้แสดงความคิดเห็นด้วย และการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย โดยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญต้องลงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งการพิจารณาของรัฐสภาตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาตามปกติ แม้รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่รัฐสภาก็ต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้อยู่ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ อันมีกรอบและวัตถุประสงค์กำกับอยู่ด้วยเสมอ หากรัฐสภาใช้อำนาจอธิปไตยแก้ไขเพิ่มเติมเกินขอบอำนาจ จะเป็นกรณีที่กระทำโดยปราศจากอำนาจทันที ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาใช้อำนาจอธิปไตยลงมติไปนั้น เป็นการดำเนินการภายในกรอบอำนาจหรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมายจำเป็นต้องมีองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมาวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นดังกล่าว เช่นนี้แล้วการกำหนดให้มีองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องเป็นศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว อาจเกิดปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญบางประการ เช่น กระบวนการตรา การออกคะแนนเสียง หรือบทบัญญัติ เป็นต้น จึงมีความจำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสติธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีหลักเกณฑ์อยู่ ๓ ประการดังต่อไปนี้

ประการที่ ๑ ต้องเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ประการที่ ๒ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็น แบ่งแยกได้ดังนี้

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๓) สมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภารวมกัน

ประการที่ ๓ ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ ผู้ศึกษาเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกจากญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของรัฐจะเสนอมิได้แล้ว สภาพการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบันที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แม้จะแบ่งแยกกันทางทฤษฎีอย่างแท้จริง แต่ความเป็นจริงด้วยข้อจำกัดหลายประการ เช่น อำนาจเงินตรา อุปนิสัยพื้นฐานของคนไทยที่มุ่งตอบแทนผู้มีพระคุณและผลประโยชน์อื่นภายในรัฐที่มีรูปแบบเงินตรา เป็นต้น ส่งผลให้การใช้อำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นเกือหนุนกัน และที่สำคัญได้แฝงตัวอยู่ในกลุ่มการเมืองซึ่งมีความคิดตรงกันด้วย เรื่องการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจมากเกินไปจนเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก การใช้อำนาจรัฐแทนที่ผู้ใช้อำนาจจะกระทำภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กลับกลายเป็นว่าผู้ใช้อำนาจรัฐตามได้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเหนือรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองปกป้องรัฐธรรมนูญนั้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจตุลาการ มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ (๗) จะบัญญัติว่า ก่อนนายกรัฐมนตรีนำกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระปรมาภิไธย ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภารวมกัน หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญนั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่สมาชิกของรัฐสภาในการเข้าชื่อเพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น มิได้เป็นบทบังคับที่ต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเนื่องจาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่มีความแตกต่างจากกฎหมายประเภทอื่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีวิธีการและกระบวนการที่กระทำได้ยากกว่าวิธีการและกระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติทั่วไป และเนื้อหาข้อความหรือยุติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น หากไปขัดต่อหลักความเป็นบทกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในการจัดโครงสร้างและการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม หรือขัดต่อสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่หยิบยกหลักเกณฑ์ว่ามีกฎหมายประเภทใดบ้างในขณะจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นมาตกลงกันว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับใดตามศักดิ์ของกฎหมายแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทั้งในชั้นร่างกฎหมายหรือในขณะที่ยกกฎหมายนั้นได้ประกาศใช้บังคับแล้ว ซึ่งสามารถถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้โดยศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์ สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ เจตนารมณ์แห่งหลักการใดที่สามารถนำไปดัดแปลงใช้เพื่อผลประโยชน์และความสงบสุขของสังคมรวมถึงการนำหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ซึ่งปรับการเข้ามาจากหลักเกณฑ์เดิมแต่เหมาะสมต่อสภาพสังคมในปัจจุบันนับว่าเป็นนวัตกรรมเชิงประยุต์สามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อความสงบสุขและแก้ปัญหาของสังคมได้ในทุกระดับ ผู้ศึกษาเห็นว่า การให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ทำหน้าที่พิทักษ์และคุ้มครองรัฐธรรมนูญทั้งในความหมายที่รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติสูงสุดและในสถานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด มีความเหมาะสมต่อสภาพการเมืองการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง

## ๖. สรุป

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้โดยเฉพาะ มีผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในระบบรัฐสภาที่ถือเสียงข้างมากของสภาเป็นใหญ่ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องใช้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา หรือต้องใช้เสียงข้างมากของสภาเป็นเกณฑ์ในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเสียงข้างมากของรัฐสภานั้นจำเป็นต้องถูกใช้ให้อยู่ในขอบเขตของบริบทในทางการเมือง

และไม่มีองค์กรใดที่จะเข้าไปถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้แล้ว หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้อาจถูกลบล้างโดยองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรซึ่งมีลักษณะพิเศษและต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหนึ่งในสามอำนาจตามรัฐธรรมนูญเทียบเท่าได้เช่นเดียวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งต้องเป็นองค์กรศาลเท่านั้นเพราะการชี้ขาดการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญว่าเป็นไปตามกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรศาลตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่จะใช้อำนาจเช่นนี้ได้ และต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลพิเศษที่ใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีทางรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเด็ดขาดและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในรูปแบบกระบวนการตราร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจตามกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมควรให้มีมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจตามกระบวนการทางนิติบัญญัติว่าชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้หรือไม่ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการให้มีกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติให้มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นช่องว่างให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจโดยขาดกระบวนการและวิธีการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจ และรัฐสภาอาจใช้เสียงข้างมากเพื่อให้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีกระบวนการตราและเนื้อหาไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนไม่สามารถรู้ได้ เนื่องจากไม่มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในลักษณะที่เป็นบทบัญญัติบังคับให้ควบคุมและตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองและปกป้องรัฐธรรมนูญในสถานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย

## เอกสารอ้างอิง

- กนกรัตน์ ปัญญาบุรุษวงศ์. **การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๑.  
กรมล ทงธรรมชาติ. **วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๓.  
กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ. ๒๕๒๔.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม**. ในรวมบทความ  
กฎหมายมหาชน เล่ม ๒. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๒๕๔๖.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ  
และกฎหมาย**. กรุงเทพฯ ฯ : วิทยุชน. ๒๕๕๐.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ  
ตามมาตรา ๒๖๔**. ในรายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาล  
รัฐธรรมนูญ. นครปฐม : มิสเตอร์ ก๊อบปี่. ๒๕๔๗.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ ฯ : นิติธรรม.  
๒๕๓๘.
- วัชชกานต์ เศรษฐาน. **ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล : ศึกษากรณี  
การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. วิทยานิพนธ์  
ปริญญา  
มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัย  
ธุรกิจบัณฑิตย์. ๒๕๕๙.
- วิชญ์ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์สุทธิแสง  
การพิมพ์, ๒๕๓๐.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท  
แอดทีฟพริ้นท์ จำกัด. ๒๕๖๑.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**. ค้นคว้าจาก [www.enlightened-jurists.com](http://www.enlightened-jurists.com).





## ความร่วมมือในการบริหารบ้านเมือง

ผศ.ดร.นพปฎล สุทธนนท์\*

### ความนำ

บทความนี้เขียนขึ้นภายใต้บรรยากาศบ้านเมืองกำลังแสวงหาหนทางในการสร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติให้กลับมาเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งถือได้ว่าเป็นโจทย์สำคัญของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศมาตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ด้วยเหตุผลอันสำคัญประการหนึ่งคือ ยุติความขัดแย้งของคนในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้เกิดความแตกแยกและขาดความสามัคคีของคนในชาติที่กินเวลายาวนานมาร่วมทศวรรษ ทำให้ประเทศชาติเดินหน้าต่อไปไม่ได้ รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา บริหารประเทศมาแล้ว ๕ ปี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้เห็นความพยายามของรัฐบาลนี้แก้ปัญหาที่สั่งสม

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, อดีตรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง.



และค้ำค้ำหลายเรื่อง เพื่อให้ประเทศสามารถเดินหน้าไปได้ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งตามโรดแมป (roadmap) ที่รัฐบาล และคสช.กำหนด ซึ่งได้จัดการเลือกตั้งทั่วไปผ่านไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และขณะที่เขียนบทความนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นจะเป็นกระบวนการทางรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนจนกว่าจะได้รัฐบาลชุดใหม่มาบริหารประเทศต่อไป

เมื่อมองย้อนกลับมาพิจารณาการบริหารงานของรัฐบาล คสช.ตลอดระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา หากมองด้วยใจที่เป็นธรรมแล้ว รัฐบาล คสช. มีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาของประเทศในแทบทุกด้าน เพื่อลดค่าสบประมาณที่เคยมีมาในอดีตว่า รัฐประหารมาแล้วมีอำนาจเต็มแต่ทำอะไรไม่ได้ เสมือนหนึ่ง “เสียวของ” ลงให้ได้ แต่ปัญหาหลายอย่างของประเทศเป็นสถานะที่เรื้อรังมายาวนานยากที่จะแก้ไขให้หมดไปในระยะเวลาอันสั้นแม้ว่าจะทำมาแล้ว ๕ ปีก็ตาม ถึงแม้รัฐบาลจะมีความมุ่งมั่นตั้งใจเพียงใดก็ตามหากผู้ปฏิบัติงานอย่างระบบราชการที่เป็นกลไกสำคัญไม่ขับเคลื่อนด้วยหรือขับเคลื่อนช้า รวมถึงประชาชนไม่ให้ความร่วมมือด้วยเหตุผลใดก็ตาม ความสำเร็จก็เกิดขึ้นได้ยาก และอาจเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ด้วยซ้ำไป หรือในทางกลับกันรัฐบาลอาจมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะนำการขับเคลื่อนได้ ปัญหานั้นอาจจะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง เสมือนหนึ่ง “เกาไม่ถูกที่คัน” ยังไม่รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จอย่างมากด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี สิ่งที่น่าประหลาดใจให้เห็นชัดคือ รัฐบาลยังไม่สามารถสร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติได้สำเร็จ เห็นได้จากการตอบโต้กันไปมาของกลุ่มคนที่มีความคิดต่างกับรัฐบาล และปรากฏเด่นชัดเมื่อเข้าสู่สนามเลือกตั้งจนถึงหลังเลือกตั้งความขัดแย้งทางความคิดยิ่งทวีความเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ จนไม่อาจแน่ใจได้ว่าจะร่วมมือกันบริหารประเทศต่อไปกันอย่างไร จากปรากฏการณ์ที่กล่าวโดยสรุปมาข้างต้น ทำให้ผู้เขียนอยากเห็นการสร้างระบบความร่วมมือในการบริหารบ้านเมืองโดยเฉพาะภาครัฐ อันหมายถึง รัฐบาลลงมาถึงระบบราชการและหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าเป็นแกนนำในการสร้างความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจของทุกภาคส่วนในประเทศ เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อย ความกินดีอยู่ดีของประชาชนและพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืนสถาพรได้ต่อไป

บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะนำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นเพื่อช่วยกันบริหารบ้านเมืองให้เดินไปข้างหน้าและสามารถหลุดพ้นจากกับดักความขัดแย้งที่เกาะกินสังคมไทยมานานพอสมควรลงได้บ้างไม่มากก็น้อย โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย (๑) การสร้างระบบความร่วมมือ: จุดเริ่มต้นแห่งการสร้าง ความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจ (๒) การแสวงหามิตร: หันหน้าเข้าหากันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (๓) การอาศัยสถานการณ์เป็นแรงขับเคลื่อน และ (๔) การสร้างระบบความร่วมมือภายใต้ บริบทของสังคมไทย เป็นประเด็นสุดท้ายโดยนำเอาแนวคิดที่เสนอก่อนหน้านี้บูรณาการ หลอมรวมกันกับปรากฏการณ์ที่คงอยู่ในสังคมไทย เพื่อเสนอแนวทางการสร้างความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจในการบริหารบ้านเมืองหรือองค์กรไปสู่ความสำเร็จ และหวังว่าจะขจัดปัญหา ความขัดแย้งในบ้านเมืองให้เหลือน้อยลงหรือหมดไปในที่สุดได้ ซึ่งประเด็นที่จะนำเสนอ ทั้งหมดข้างต้นยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในการบริหารองค์การทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น ระดับประเทศ องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือแม้กระทั่งการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน สามารถนำไปปรับใช้ได้ โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นตามลำดับดังต่อไปนี้

### **การสร้างระบบความร่วมมือ: จุดเริ่มต้นแห่งการสร้างสามัคคีร่วมแรงร่วมใจ**

เมื่อกล่าวถึงการสร้างระบบความร่วมมือในองค์กร มีนักวิชาการท่านหนึ่งที่เสนอ แนวคิดนี้ไว้ คือ *เชสเตอร์ ไอ บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard)* (ค.ศ. ๑๘๘๖ - ๑๙๖๑) บาร์นาร์ด ได้นำเอาแนวคิดของ Pareto, Weber และ Whitehead มาประยุกต์ในการวิเคราะห์เจาะลึกเกี่ยวกับ องค์กร นำมาสู่การคิดสร้าง *ระบบความร่วมมือ (Cooperative systems)* ขึ้นเป็นครั้งแรก ผลงานที่สร้างชื่อให้กับบาร์นาร์ด คือ *หน้าที่ของฝ่ายบริหาร (The Functions of the Executive)* พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๓๘ บาร์นาร์ดเป็นนักบริหารระดับสูงขององค์กรตัวจริง เสียชีวิตมาก่อน ทำให้เขาให้ความสำคัญกับหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือผู้บริหาร โดยเฉพาะการสร้าง ระบบความร่วมมือภายในองค์กร

สาระสำคัญของ *The Functions of the Executive* มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะอธิบาย ทฤษฎีของพฤติกรรมความร่วมมือในองค์กรที่เป็นทางการ โดยความร่วมมือเป็นจุดเริ่มต้นของ ความต้องการของปัจเจกบุคคล เพราะคนเราไม่สามารถทำอะไรได้ทั้งหมด ดังนั้น ต้องอาศัย ความร่วมมือกัน โดยระบบความร่วมมือจะต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างกัน ของปัจจัยด้านชีววิทยา จิตวิทยา และสังคม เน้นให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิผล (effective) ที่ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ (efficient) ที่ตอบสนองของความพึงพอใจให้กับ ปัจเจกบุคคล ทั้งนี้ ทุกคนจะต้องมีความเต็มใจในการร่วมมือกันทำงาน (willingness to cooperate)

และมีความสามารถในการสื่อสารที่ดี (ability to communicate) โดยทำงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารจะต้องมีภาวะผู้นำที่สามารถสร้างความร่วมมือในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีคุณภาพและศีลธรรมอันดี (Barnard, 1968: viii)

ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้นำองค์กรจะต้องมีทักษะในการสื่อสารสิ่งที่ตนเองอยากให้เกิดอยากให้เป็น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพราะการสื่อสารที่ดีจะทำให้คนเข้าใจโดยสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศได้ง่าย ครบถ้วน ถูกต้อง จากนั้นจึงจะตัดสินใจที่จะดำเนินการตามสิ่งที่สื่อสารออกมานั้นหรือไม่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร หรือในหลวง รัชกาลที่ ๙ ได้ตรัสไว้เสมอว่า จะทำอะไรสักอย่างจะต้องให้ประชาชน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นสิ่งที่ตอกย้ำความสำคัญของการสร้างระบบสื่อสารที่ดี เพื่อสร้างระบบความร่วมมือให้เกิดขึ้นได้ต่อไป นอกจากนี้ บาร์นาร์ดได้ให้ความสำคัญกับคนโดยถือว่าคนเป็นศูนย์กลางที่สำคัญขององค์กร และมองคนเป็น “มนุษย์สังคม” (social man) ทำให้บาร์นาร์ดให้ความสำคัญต่อคนในองค์กร ทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล (individual) กลุ่มคนในองค์กร (group) และฝ่ายบริหาร (executive) ทั้งนี้ต้องการให้สมาชิกทุกคนในองค์กรร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน โดยมีระบบการติดต่อสื่อสาร (communication) ภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์และบรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน

ฝ่ายบริหารหรือผู้นำต้องรู้จักใช้อำนาจหน้าที่ (authority) อย่างเหมาะสม อำนาจเป็นลักษณะหนึ่งของการติดต่อสื่อสาร โดยเฉพาะคำสั่งในองค์กรแบบเป็นทางการ (เช่น ระบบราชการ) เพื่อแจ้งให้สมาชิกในองค์กรทราบว่าต้องดำเนินการอย่างไร คำสั่งดังกล่าว จะได้รับการปฏิบัติตามหรือไม่ กลายเป็นเรื่องที่ได้รับคำสั่งจะประมวลความคิดในคำสั่งนั้น และเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นหรือไม่อย่างไร ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับผู้สั่งเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้คำสั่งนั้นมีแนวโน้มที่จะได้รับการปฏิบัติตามจากผู้รับคำสั่ง ประกอบด้วย (๑) เข้าใจคำสั่ง (๒) เชื่อว่าคำสั่งนั้นไม่ขัดต่อเป้าหมายขององค์กร (๓) เชื่อว่าคำสั่งนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน และ (๔) สามารถที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ถึงแม้จะเข้าข่ายปัจจัยทั้งสี่ประการข้างต้น ผู้รับคำสั่งมักจะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้สั่งหรือผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว โดยเฉพาะในระบบราชการที่เน้นสายการบังคับบัญชา และความเป็นทางการสูง ผู้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเคยชิน ซึ่งบาร์นาร์ดเรียกคำสั่งลักษณะนี้ว่าเป็นคำสั่งที่ทำให้ผู้รับคำสั่งไม่ยินดียินร้าย (พิทยา บวรวัฒนา, ๒๕๔๘: ๑๐๒) หรือเป็นคำสั่งที่อยู่ในขอบเขตจำกัดที่ผู้บังคับบัญชายอมรับ ซึ่งเรียกว่า “zone of indifference”

นอกจากนี้ บาร์นาร์ดยังได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความสมดุลระหว่างสิ่งที่จะได้รับกับสิ่งที่จะให้ (inducement contribution equilibrium) ซึ่งหมายความว่า คนจะอุทิศให้องค์การก็ต่อเมื่อคนคิดแล้วว่าจะได้รับมากกว่าสิ่งที่จะให้แก่องค์การ (อุทัย เลหาวิเชียร, ๒๕๔๓: ๑๕๗) จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจหรือคำสั่งนั้น จะต้องใช้ให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ (ไม่ใช่มีอำนาจจะออกคำสั่งอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ) รวมถึงจะต้องทำให้คนที่รับคำสั่งได้รู้ว่าเขาจะได้รับผลเช่นไร ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องเข้าใจธรรมชาติของมนุษย์ให้ความสำคัญกับเรื่องพฤติกรรมมนุษย์หรือคนในองค์การ การสร้างแรงจูงใจ แรงบันดาลใจ สร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นกับคนในองค์การ จึงจะสามารถนำองค์การ (leading) ได้สู่จุดหมายปลายทางที่ตั้งไว้ได้ ดังนั้น หนังสือ *"The Functions of the Executive"* ของบาร์นาร์ด เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการศึกษาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีองค์การที่แตกต่างจากทฤษฎีในยุคดั้งเดิม (Classical theory) เนื่องจากศึกษาองค์การโดยให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ รวมทั้งเริ่มให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมขององค์การ (organizational environment) นอกจากนี้ บาร์นาร์ดยังได้แยกให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างแรงกระตุ้นของปัจเจกบุคคลกับองค์การ โดยเสนอการแยกอธิบายถึงความมุ่งหมายของประสิทธิผลกับประสิทธิภาพ (effective-efficient dichotomy) ออกจากกัน (พิทยา บวรวัฒนา, ๒๕๔๘: ๙๕) ซึ่งเป็นการเสนอการมองเรื่ององค์การอีกแนวหนึ่งนอกเหนือจากทฤษฎียุคดั้งเดิม จึงถือได้ว่า บาร์นาร์ดเป็นผู้สร้างมิติทางความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การที่เสริมแนวความคิดของทฤษฎีในยุคดั้งเดิมหรือคลาสสิกที่มุ่งเน้นเรื่องโครงสร้างนิยม (structuralism) กล่าวคือ แนวความคิดของบาร์นาร์ดยังให้ความสำคัญกับองค์การที่เป็นทางการ (formal organization) อยู่ แต่ได้กล่าวถึงองค์การอย่างไม่เป็นทางการ (informal organization) ซึ่งถือว่ามีมีความสำคัญควบคู่กันด้วย และองค์การทั้งสองแบบจะซ้อนอยู่ในองค์การเดียวกัน โดยเฉพาะองค์การแบบไม่เป็นทางการจะมีส่วนสำคัญต่อการก่อให้เกิดระบบความร่วมมือในองค์การที่เป็นทางการด้วย (Barnard, 1968: 120-121) บาร์นาร์ดได้ผสมผสานทฤษฎีกับประสบการณ์การปฏิบัติจริงในฐานะเคยเป็นประธานบริษัท New Jersey Bell Telephone จึงเน้นให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของคนในองค์การ จนกลายเป็นวิวัฒนาการของทฤษฎีองค์การสำนักพฤติกรรมศาสตร์ (กลุ่มทฤษฎีองค์การแบบแบบมานุษยนิยมหรือมนุษยสัมพันธ์) ในเวลาต่อมา (Jaffee, 2001: 73) อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สิ่งที่บาร์นาร์ดคิดและส่งต่อไว้เป็นมรดกทั้งทางความคิดและทางปฏิบัติคือ (๑) การมององค์การในฐานะระบบความร่วมมือทางสังคม (cooperative social system) ทั้งรูปแบบองค์การที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (๒) ความสามารถที่จำเป็นสำหรับ

ผู้บริหารที่จะได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในองค์กร (๓) การปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเคยชินหรือยอมรับได้ (Zone of indifference) (๔) ความจำเป็นที่ต้องมีระบบการสื่อสารภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ และ (๕) หน้าที่สำคัญของผู้บริหาร (executive functions) ซึ่งหน้าที่ของผู้บริหารหรือผู้นำนอกจากจะต้องสร้างระบบความร่วมมือให้เกิดขึ้นในองค์กรแล้วยังต้องขจัดหรือแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กร หรือภายนอกที่มากกระทบองค์กรด้วย มิเช่นนั้นแล้ว ความสามัคคีหรือการร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการร่วมกันคงไร้ผล มิตรอาจจะกลายเป็นศัตรู ก็เป็นไปได้ แต่ในทางกลับกันหากผู้นำดำเนินกลยุทธ์ที่ดีและเหมาะสมศัตรูอาจจะกลับกลายมาเป็นมิตรในที่สุดก็ได้ ดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

**การแสวงหามิตร: ห็นหน้าเข้าหากันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม**

ในสถานการณ์ที่เกิดความขัดแย้งในองค์กรหรือในสังคม จะเกิดปัญหาความแตกแยกทั้งทางความคิดและการกระทำตามมาสิ่งที่ได้ยินเสมอคือคำว่า “พวกเขา” “พวกเรา” แสดงให้เห็นถึงการยืนอยู่คนละมุม แล้วไม่สามารถหันหน้าเข้ามาพูดคุยกันได้ กลายเป็นความแตกแยกและขาดความสามัคคีทำงานร่วมกันไม่ได้ ทำให้นึกถึงนักวิชาการท่านหนึ่งคือ *ฟิลิป เซลซ์นิก (Philip Selznick)* ได้เขียนหนังสือเรื่อง T.V.A. and the grass roots (1949) โดยทำการศึกษา Tennessee Valley Authority (T.V.A.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลสหพันธรัฐ (federal) ทำหน้าที่ให้บริการด้าน น้ำ น้ำมัน ถ่านหิน และพลังงานนิวเคลียร์ต่อประชาชนในมลรัฐ ๗ มลรัฐทางภาคใต้ของสหรัฐอเมริกา T.V.A. เป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นในทศวรรษที่ ๑๙๓๐ ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ จ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่เขตเกษตรกรรมชนบทของประเทศ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายได้รัฐบาลสมัยนั้นได้ทดลองใช้นโยบายบริหาร T.V.A. แบบประชาธิปไตยชาวบ้าน (grass-roots democracy) คือ แทนที่รัฐบาลกลางจะบังคับคนในท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ กลับเน้นให้คนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐต่าง ๆ ตามโครงการ T.V.A. ที่ไปตั้งอยู่ในท้องถิ่น หลักการนี้เวลานำไปปฏิบัติปรากฏว่าคนในท้องถิ่นมีมากจึงต้องเลือกผู้แทนมาช่วยดูแลการบริหาร T.V.A. แทนโดยให้เป็นสมาชิกของกลไกการตัดสินใจ ผู้แทนเหล่านี้เลือกมาจากตัวแทนของสถาบันท้องถิ่นที่มีอิทธิพล เช่น โรงเรียน องค์กรเกษตรกรรมท้องถิ่นต่าง ๆ สมาคมปุ๋ยเคมี และสหกรณ์บริการไฟฟ้าชนบท เป็นต้น การเลือกผู้แทนเหล่านี้ รัฐบาลกลางใช้กลยุทธ์พยายามดึงเอาผู้ที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อโครงการ T.V.A. เข้ามาเป็นพวกโดยให้เขามีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานโครงการที่พวกเขาเคยคัดค้านตั้งแต่แรก เรียกกลยุทธ์นี้ว่า “สร้างศัตรูเป็นมิตร” (cooptation) ถือกันว่า การดึงเอาฝ่ายต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหรือกลุ่มอนุรักษนิยมเข้ามาเป็นผู้นำเสียเองในการควบคุมการทำงานของ

หน่วยงาน T.V.A. เป็นวิธีที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนาได้ดี (พิทยา บวรวัฒนา, ๒๕๔๘: ๗๐-๗๑) กลยุทธ์สร้างศัตรูเป็นมิตรข้างต้น อาจไม่ใช่เรื่องใหม่แต่ประการใด เพราะในอดีตกาล ได้ถูกนำมาใช้ทั้งในเชิงการทหาร การทูต และการบริหารในหลากหลายบริบท แต่ Selznick นำมาใช้กับการดำเนินโครงการของรัฐบาลที่มีการคัดค้านจากประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่น นั้นๆ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งและสามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ด้วยดีและเป็นรูปธรรม ซึ่งทำให้มีการนำแนวคิดหรือกลยุทธ์นี้มาปรับใช้อย่างเป็นระบบและมีความเชื่อมั่นมากขึ้น

ผู้เขียนมีโอกาสไปเยี่ยมชมกิจการโรงผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังความร้อนจากถ่านหิน Nakoso power station ที่จังหวัดฟุกุชิมะ (Fukushima) ประเทศญี่ปุ่น ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ.๑๙๕๕ (พ.ศ.๒๔๙๘) อยู่ห่างจากกรุงโตเกียวไปทางเหนือประมาณ ๒๐๐ กิโลเมตร เป็นเมืองที่เกิดแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮะกุเมื่อพ.ศ. ๒๕๕๔ แต่เมืองมีการบูรณะและฟื้นฟูได้รวดเร็วมากจากความร่วมมือทุกภาคส่วนช่วยเหลือกัน โรงไฟฟ้า Nakoso เป็นโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นวัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้า ปัจจุบันถ่านหินเกือบทั้งหมดนำเข้ามาจากต่างประเทศขนถ่ายลงจากท่าเรือ Onahama ใ้รถบรรทุกซึ่งมีระยะห่างจากท่าเรือถึงโรงไฟฟ้าประมาณ ๑๐ กิโลเมตร โดยรถบรรทุกที่ขนส่งถ่านหินจะปิดคลุมอย่างมิดชิดไม่ให้มีการฟุ้งกระจายฝุ่นของถ่านหินโดยเด็ดขาด เมื่อเข้ามาสู่กระบวนการผลิตตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการผลิตจะให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเสียงและการฟุ้งกระจายของฝุ่น เพราะโดยรอบโรงไฟฟ้ามีชุมชนที่อยู่อาศัยตั้งอยู่โดยรอบ โรงไฟฟ้าแห่งนี้สร้างขึ้นก่อนมีชุมชนหรือที่อยู่อาศัยเข้ามา เมื่อเกิดโรงไฟฟ้าทำให้เกิดความเจริญชุมชนตามมาก่อให้เกิดบ้านเรือนอยู่อาศัยรอบๆ โรงไฟฟ้า เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับชุมชนตามมาในภายหลังโรงไฟฟ้าแห่งนี้ปัจจุบันได้เปลี่ยนการผลิตไฟฟ้าด้วยเทคโนโลยีการใช้ถ่านหินแบบเก่าซึ่งอาจจะมีของเสียในกระบวนการผลิตที่ต้องกำจัดมากมาเป็นเทคโนโลยีแบบใหม่ ที่เรียกว่าเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดระบบ IGCC (Integrated coal Gasification Combined Cycle) เป็นระบบที่พัฒนาต่อยอดจากระบบการผลิตแบบเก่าให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยระบบ IGCC ได้ปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพเชิงความร้อนมากกว่าวิธีการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานถ่านหินแบบเก่า ทำให้ประหยัดการใช้เชื้อเพลิง และยังสามารถลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงอีกร้อยละ ๑๕ จากระบบเก่า นอกจากนี้ระบบ IGCC ยังช่วยลดปริมาณแก๊สถ่านหินในเตาปฏิกรณ์โดยซีแก๊สจะถูกหลอมละลายออกมาเป็นตะกรันแก้วซึ่งสามารถนำไปเป็นส่วนผสมร่วมกับปูนซีเมนต์เพื่อใช้ปูถนนและพื้นได้ด้วยระบบการผลิตแบบนี้จึงเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Joban Joint Power, 2017) อย่างไรก็ตาม โรงไฟฟ้ายังใช้กลยุทธ์ที่คล้ายๆ กับแนวคิดของ Selznick โดยการพยายามสร้างการรับรู้



อย่างต่อเนื่องกับชุมชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้า โดยผ่านการทำโครงการสื่อสารปฏิสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น มีกิจกรรมหลากหลายตลอดทั้งปี อาทิ การเปิดให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าเยี่ยมชมโรงไฟฟ้าเพื่อให้เห็นและรับรู้กระบวนการผลิตทุกขั้นตอน จัดให้มีห้องเรียนรู้เรื่องพลังงานและสิ่งแวดล้อมให้กับเยาวชนในชุมชนท้องถิ่น กิจกรรมจิตอาสาโดยมีผู้บริหารโรงไฟฟ้ากับชุมชนร่วมทำความสะอาดและจัดทำสวนสาธารณะเพื่อใช้ประโยชน์ของคนในชุมชน งานออกเรือนนิทรรศการ สร้างอาชีพให้กับคนในชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรับสมัครพนักงานจากคนในชุมชนท้องถิ่นโดยรอบเข้าทำงานในโรงไฟฟ้าอีกด้วย จะเห็นได้ว่า กิจกรรมเหล่านี้ เป็นกลยุทธ์ที่สร้างความเป็นมิตร และความเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าร่วมกัน จึงทำให้โรงไฟฟ้าและชุมชนท้องถิ่นโดยรอบอยู่ร่วมกันอย่างสามัคคี มีความสุข นี่เป็นเพียงหนึ่งตัวอย่างที่ได้มีโอกาสไปสัมผัส แต่ก็สามารถสะท้อนให้เห็นว่า หากมีความจริงใจในการดำเนินการใด ๆ และสามารถเปิดเผยข้อมูล เพื่อสร้างการรับรู้ที่เข้าใจและถูกต้องก็สามารถแสวงหาความร่วมมือและอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข ซึ่งมีกรณีของไทยหลายเรื่องที่ยังคัดค้านโครงการต่าง ๆ บางโครงการอาจจะมีประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่นนั้นก็ได้ แต่เกิดความขัดแย้งกันทำให้โครงการที่ดีมีประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่ง

## การอาศัยสถานการณ์เป็นแรงขับเคลื่อน

จุดเริ่มต้นของความร่วมมือ คือ การสื่อสารให้เข้าใจตรงกันก่อให้เกิดความเต็มใจในการดำเนินการและให้ความร่วมมือในที่สุดตามแนวคิดของ Barnard ที่กล่าวไว้แล้ว นอกจากนี้ การสานสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจ ใจเนื้อเชื้อใจ ไม่แบ่งพวกเขา พวกเขา หันหน้ามาแก้ปัญหา ร่วมกัน ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือฝ่ายคัดค้านก็ตาม การแก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ต้องไม่มองเห็นฝ่ายที่คิดต่างเป็นศัตรูหรือฝ่ายตรงกันข้ามโดยเด็ดขาด กลยุทธ์ของ Selznick คือ “สร้างศัตรูเป็นมิตร” (cooptation) เป็นกลยุทธ์ที่มาช่วยสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือได้อย่างกลมกลืนและสวยงาม ในที่นี้ จะกล่าวถึงเรื่องผู้บริหารอาศัยสถานการณ์เป็นแรงหรือพลังในการขับเคลื่อนให้คนดำเนินการโดยอาจไม่จำเป็นต้องสั่งหรือบังคับแต่อย่างใด ซึ่งการบริหารลักษณะนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ แมรี ปาร์เกอร์ ฟอลล์เลตต์ (Mary Parker Follett) นักทฤษฎีองค์การเลื่องชื่อ ซึ่งให้ความสำคัญกับเงื่อนไขด้านจิตวิทยา (psychological conditions) อันเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของสำนักความคิดมนุษยสัมพันธ์ (human relations school) ในเวลาต่อมา



Follett เสนอแนวคิดที่ให้ความสำคัญพฤติกรรมหรือธรรมชาติของมนุษย์เน้นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (participatory management) เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจและยินยอม (power with) มากกว่าการใช้อำนาจในการสั่งการให้ทำนั้นทำนี้ (power over) โดยคนทำอาจไม่เต็มใจหรือทำไปแบบเสียมิได้ (Ott, Shafritz and Jang, 2011: 12) ดังนั้น หลักการบริหารของ Follett พอสรุปให้เข้าใจได้ดังนี้ (พิทยา บวรวัฒนา, ๒๕๔๘: ๓๕)

**ประการแรก** ให้มองความขัดแย้งไปในแง่บวก ความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดา และบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลดีก็ได้ วิธีจัดการความขัดแย้งมี ๓ วิธี คือ การยึดครอง การประนีประนอม และการรวมตัว

**ประการที่สอง** มนุษย์ไม่ชอบรับคำสั่ง คนสั่งจึงต้องอาศัยศิลปะโดยพยายามทำให้ผู้รับคำสั่งมีความรู้สึกว่าคุณนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามโดยอัตโนมัติ และต้องพยายามทำให้ผู้รับคำสั่งมีความรู้สึกว่าคุณนั้นมาจากองค์การส่วนรวมไม่ได้มาจากคนสั่งคนใด โดยเฉพาะเป็นการส่วนตัว

**ประการที่สาม** เรื่ององค์การเป็นเรื่องของทุกฝ่ายทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงาน ทั้งสองฝ่ายต่างมีความรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะวางแผนและจัดการนโยบายต่าง ๆ

**ประการที่สี่** หลักการบริหารที่ดีได้แก่หลักที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องการประสานงาน ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ คือ (๑) การประสานงานและการควบคุมจะต้องเกิดขึ้นระหว่างหัวหน้างานต่าง ๆ (แนวราบ) แทนที่จะส่งเสริมให้มีการประสานงานและการควบคุมจากข้างบนสู่ข้างล่าง (top-down) (๒) ก่อนที่องค์การจะตัดสินใจทำอะไร เจ้าหน้าที่ขององค์การระดับผู้จัดการทั้งหลายควรปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด และ (๓) การประสานงานต้องมีลักษณะเป็นกระบวนการ (process) ที่ต่อเนื่องไม่หยุดอยู่กับที่ เมื่อแก้ไขปัญหาหนึ่งแล้วเสร็จ ก็จะต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ ซึ่งต้องอาศัยความพยายามร่วมกันอีกเป็นไปอย่างต่อเนื่องอย่างนี้โดยไม่จบสิ้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า Follett นำหลักการและแนวคิดด้านจิตวิทยามาประยุกต์กับพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ โดยสิ่งที่เรียกว่า “ภาษาด้านจิตวิทยา” (psychological language) สร้างเงื่อนไขพฤติกรรมนำไปสู่ทัศนคติที่ดำเนินการภายใต้สถานการณ์เป็นตัวกำหนด หรืออาจเรียกว่าการสร้าง “กฎแห่งสถานการณ์” (law of situation) เพื่อให้คนในองค์การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในสิ่งที่องค์การต้องการ โดยไม่ต้องออกคำสั่งบังคับ เพราะอย่างที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ธรรมชาติของมนุษย์ไม่ชอบให้ใครมาออกคำสั่ง จึงต้องอาศัยสถานการณ์มาเป็นตัวผลักดันให้คนในองค์การกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรมหรือกระทำตามที่องค์การต้องการเพื่อบรรลุเป้า

หมายร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ แนวคิดของ Follett จึงจัดอยู่ในกลุ่มแนวคิดและทฤษฎีด้านทรัพยากรมนุษย์หรือพฤติกรรมองค์การ คือ การให้ความสำคัญกับคนในองค์การ จึงหลีกเลี่ยงใช้วิธีบังคับหรือการควบคุมเหมือนอย่างแนวคิดในยุคดั้งเดิมก่อนหน้านี้ (Follett, 1926 as cited in Ott, Shafritz & Jang, 2011)

## การสร้างความร่วมมือในการบริหารบ้านเมืองภายใต้บริบทของสังคมไทย

จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น อันได้แก่ การสร้างระบบความร่วมมือในองค์การ การแสวงหามิตรเพื่อมุ่งหวังให้เกิดความสามัคคีและขจัดความขัดแย้งหรือการต่อต้าน และการอาศัยสถานการณ์ในการขับเคลื่อนเรื่องต่างๆ ตามความมุ่งหมายขององค์การ มาแล้วนั้น ในที่นี้ ขอเสนอแนวทางการสร้างความร่วมมือในการบริหารบ้านเมือง เพื่อขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ โดยเฉพาะภายใต้บริบทของสังคมไทย ซึ่งเกิดจากการนำแนวคิดข้างต้น มาบูรณาการกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางฯ ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ผู้นำหรือผู้บริหารองค์การ เป็นหัวเรือใหญ่ที่สำคัญที่สุดในการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในองค์การ ผู้นำหรือผู้บริหารองค์การหากกล่าวตามตำราต่างประเทศจำเป็นต้องมีทักษะในการบริหารงาน (management skills) ด้วยกันอย่างน้อย ๓ ด้าน คือ (๑) ทักษะด้านเทคนิค (technical skills) เป็นทักษะที่ใช้ความรู้ความสามารถในวิชาชีพที่ปฏิบัติงานนั้น (๒) ทักษะด้านคน (human skills) ทักษะที่สามารถทำงานร่วมกับคนหรือกลุ่มคนอื่นได้ดีด้วยดี และ (๓) ทักษะด้านความคิด (conceptual skills) ความสามารถในการคิด วิเคราะห์ สถานการณ์ต่างๆ และสามารถเชื่อมโยงสถานการณ์เข้ากับสภาพแวดล้อมขององค์การได้อย่างเหมาะสม (Robbins & Coulter, 1999: 15-17) โดยเฉพาะทักษะเกี่ยวกับคน ผู้บริหารหรือผู้นำจำนวนไม่น้อยที่ใช้แต่อำนาจหน้าที่ (authority) ที่ตนเองได้รับจากตำแหน่งที่เป็นทางการ สั่งการให้คนทำงานตามคำสั่ง โดยไม่ได้สนใจหรือให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้เรื่องคน โดยเฉพาะในองค์การแบบเป็นทางการ (formal organization) สูง เช่น องค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน (bureaucracy) โดยมีระบบราชการเป็นต้นแบบที่ชัดเจน เป็นต้น ยิ่งผู้นำใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยละเลยเรื่องการสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างตนเองกับผู้ใต้บังคับบัญชารวมถึงระหว่างทีมงานด้วยกัน ผู้ตามหรือ

ผู้รับคำสั่งก็จะทำตามคำสั่งแบบเคยชิน พุดง่าย ๆ ไม่ได้มีใจให้กับงานและกับคนที่ผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งนั้น บางครั้ง การสอบถามสารทุกข์สุขดิบบ้างเล็กน้อยจากผู้ใหญ่ ก็ทำให้ผู้น้อยรู้สึกชุ่มชื่นหัวใจว่า คนเป็นนายใสใจคนทำงาน สิ่งเหล่านี้ สอนกันมาเยอะในและนอกตำรา แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง มักหลงลืมและไม่ได้ทำกัน เมื่อมีตำแหน่งและอำนาจใหญ่โตขึ้นเรื่อย ๆ ความเชื่อถือศรัทธาไม่จำเป็นต้องสูงตามตำแหน่งไปด้วยเสมอไป ยิ่งบริหารงานแบบอำนาจนิยมเสมือนหนึ่งมองไม่เห็นหัวคนทำงาน ไม่มีใครชอบ ยิ่งในสังคมไทยเป็นสังคมที่มีอัตลักษณ์พิเศษแตกต่างจากชาติอื่น ๆ หลายประการ ยกตัวอย่างเช่น วัฒนธรรมแบบเสมือนเครือญาติ เรียกสรรพนามของบุคคลที่สองว่า พี่ น้อง ลุง ป้า น้า อา ทั้งที่ไม่ได้เป็นญาติกันจริง ๆ มีลักษณะนิสัยขี้เกรงใจ เอื้ออาทรกัน รู้สึกอะไรมักเก็บไว้ในใจมากกว่าจะพูดออกมาแบบตรงไปตรงมาอย่างชาวตะวันตกทำกัน เป็นต้น วัฒนธรรมหรือค่านิยมที่ยกตัวอย่างมาเพียงสังเขปนี้ หากผู้นำหรือผู้บริหารองค์การของไทย ไม่เข้าใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับสิ่งเหล่านี้ อาจจะเป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนหรือกระตุ้น จูงใจให้คนในองค์การให้ความร่วมมืออย่างจริงจังได้ อย่างมากก็ทำตามสั่งไปวัน ๆ (สั่งก็ทำ ไม่สั่งก็ไม่ทำ) เพราะไม่สามารถเข้าไปนั่งในใจของคนทำงานได้ อาจจะมีผู้บริหารที่มีความรู้สูงจบจากต่างประเทศ ได้รับรางวัลเรียนดี หรืองานวิจัยยอดเยี่ยมระดับนานาชาติมากมายจนฝรั่งสู้ไม่ได้ แต่พอมาบริหารองค์การของไทยไม่สามารถขับเคลื่อนคนในองค์การให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจในการทำงานได้ บางองค์การแตกความสามัคคีเพราะการบริหารของคนเก่งด้วยซ้ำไป ที่เรียกว่า “ตกม้าตาย” หรือ “ตายน้ำตื้น” มีให้เห็นกันอยู่เสมอ

**ภายใต้บริบทของสังคมไทยต่อประเด็นนี้** ผู้บริหารองค์การของไทยส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลแนวคิดทางการบริหารมาจากการศึกษาตามแนวทางตะวันตกทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งสถาบันการศึกษาของไทยได้ยึดแนวทางดังกล่าวในการเรียนการสอน ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการบริหารตามสากลนิยม แต่สิ่งที่ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องตระหนักและเรียนรู้เพิ่มเติมคือ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงานของคนไทย ซึ่งมีความแตกต่างจากสังคมในประเทศตะวันตกหรือประเทศอื่นใด คงเคยได้ยินคำว่า “ระบบราชการแบบไทย ๆ” หรือแม้กระทั่งคำว่า “การเมืองแบบไทย ๆ” อาจจะมีคุณลักษณะที่ไม่เหมือนที่ใดในโลกเลยก็อาจเป็นได้ ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิแต่ข้อเสีย ข้อเท็จจริงแล้วมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่ผู้บริหารต้องศึกษา เรียนรู้ แล้วนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการทำงานให้กับบ้านเมืองได้ ดังนั้น การศึกษาและถอดบทเรียนทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวของผู้บริหารภาครัฐในอดีตที่ผ่านมา เป็นสิ่งที่ผู้นำหรือผู้บริหารองค์การภาครัฐ หรือแม้กระทั่งผู้นำประเทศ ต้องศึกษาและให้ความสนใจนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อไม่ให้เกิดประวัติศาสตร์ซ้ำรอยในส่วนที่ไม่ดีได้อีก

**ประการที่สอง** การสร้างความร่วมแรงร่วมใจในองค์กร (Cooperative system) โดยสร้างให้เกิดความเต็มใจในการทำงาน ผ่านระบบการสื่อสาร (communication system) ภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่องค์กรต่างๆ ต้องสร้างขึ้นมา เพราะการใช้วิธีสั่งการแบบบังคับเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถทำให้องค์กรมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้ ผู้บริหารควรออกแบบความสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎระเบียบ ในองค์กรให้สอดคล้องกับรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยอาศัยการสื่อสารและการสร้างความสัมพันธ์ที่กลมเกลียวภายในองค์กรและสร้างบรรยากาศให้สมาชิกภายในองค์กรได้รับการ ตอบสนองทางสังคมจากองค์กรด้วย ไม่ให้เกิดภาวะที่เรียกว่า “คับที่อยู่ได้ คับใจอยู่ยาก” สร้างบรรยากาศการทำงานแบบพี่น้องหรือคนในครอบครัวเดียวกันแต่ทำงานแบบมืออาชีพ มีความจริงใจต่อกัน มีปัญหาอะไรสามารถสื่อสารทำความเข้าใจกันได้ตลอดเวลา โดยอาศัย กลไกการสื่อสารแบบสองทาง (two way communication) สิ่งเหล่านี้สามารถดำเนินการได้ใน องค์กรทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติจนถึงระดับครอบครัว หากสื่อสารเข้าใจตรงกันด้วย ข้อมูลจริง (facts) ไม่มีวาระซ่อนเร้น (hidden agenda) ไม่มีความหวาดระแวงต่อกัน แนวโน้ม การให้ความร่วมมือกันจะเกิดขึ้นตามมาอย่างแน่นอน

**ภายใต้บริบทของสังคมไทยต่อประเด็นนี้** ยกตัวอย่างเช่นคนไทยเวลาประชุมกัน มักไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม โดยเฉพาะผู้มีอาวุโสน้อยกว่า เวลาประธานที่ประชุม ถามว่า “มีใครมีความคิดเห็นเพิ่มเติม หรือมีข้อขัดข้องใดๆ หรือไม่” ส่วนใหญ่จะเงียบ และ ประธานที่ประชุมก็จะสรุปเป็นมติที่ประชุมว่า ทุกคนเห็นชอบ แต่พอเวลามาปฏิบัติงานจริง กลับไม่ได้รับความร่วมมือหรือทำตามมติที่ประชุมแต่อย่างใด เพราะแท้ที่จริงแล้วไม่เห็นด้วย แต่ไม่กล้าค้านหรือโต้แย้ง พอเวลามาปฏิบัติไม่ยอมปฏิบัติตามหรือให้ความร่วมมือ (คือเงียบ) งานจึงไม่มีความก้าวหน้า หลายเรื่องไม่สำเร็จในที่สุด นี่เป็นพฤติกรรมที่เห็นอยู่บ่อยครั้งใน สังคมไทยทั้งในองค์กรภาครัฐ และเอกชน ทั้งระดับประเทศ และในระดับต่างๆ ดังนั้น ผู้นำหรือ ผู้บริหารต้องมีกลยุทธ์หรือกลวิธีการสื่อสารในการประชุม หรือการหารือ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และยอมรับจากผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงสร้างกลไกในการสื่อสารระหว่างกัน เพื่อสอบถาม กำกับ ติดตามงาน หรือให้คำปรึกษาแนะนำอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพราะถ้าประชุมแล้วจบ ไม่มีกลไกการสื่อสารเพิ่มเติม งานก็อาจจะจบอยู่แค่นั้นในห้องประชุมไม่สำเร็จออกมาเป็น รูปธรรมอย่างแน่นอน

**ประการที่สาม** เคารพความคิดเห็นต่าง หันหน้าเข้าหากัน ร่วมกันคิดเพื่อร่วมกัน หาทางออกที่ดีที่สุดให้กับสถานการณ์นั้นๆ ผู้นำต้องเป็นทั้งผู้พูดและผู้ฟังที่ดีไปพร้อมกัน และ

การอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลายที่ปัจจุบันเรียกว่า “สังคมพหุวัฒนธรรม” การเปิดใจรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันเป็นสิ่งสร้างสรรค์และจำเป็นต่อการสร้างความสมานฉันท์และความร่วมแรงร่วมใจกันทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จ เพราะมนุษย์ไม่มีใครสมบูรณ์แบบในตัวเองไปทุกอย่าง (nobody is perfect) ดังนั้น การนำความคิดเห็นที่หลากหลายมาบูรณาการกันจนเป็นความเห็นที่มีฉันทามติ (consensus) ร่วมกัน น่าจะเป็นมรรควิธีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงทุกอย่างจะเดินหน้าไปได้อย่างราบรื่น ด้วยเหตุนี้ ในการบริหารงานที่ดี จึงเน้นใช้หลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (participatory management) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารแบบประชาธิปไตย (democratic administration) เน้นการทำงานร่วมกันเป็นทีม รับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย ลดความขัดแย้ง หรือการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย ความแตกแยกจะเกิดขึ้นได้ยาก อาศัยหลักการเปลี่ยนศัตรูให้เป็นมิตร (cooptation) ดึงคนที่มีความเห็นต่างเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและร่วมกันตัดสินใจแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์และจริงใจต่อกัน ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มผู้คัดค้านการก่อสร้างเขื่อน หรือโรงไฟฟ้าถ่านหิน ภาครัฐต้องอย่ามองกลุ่มคนเหล่านี้เป็นศัตรูต่อนโยบายของรัฐบาล แต่ต้องพยายามสร้างการรับรู้และทำความเข้าใจอย่างตรงไปตรงมา และดึงผู้แทนของกลุ่มคนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อลดความขัดแย้งในพื้นที่และสร้างการยอมรับของคนในชุมชนนั้นๆ ไปพร้อมกัน โครงการต่างๆ อาจดำเนินการไปด้วยความราบรื่นและประสบความสำเร็จได้ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ สามารถดำเนินการได้จริงมาแล้ว มีประสบการณ์และบทเรียนให้เห็นมาทั่วทุกมุมโลก หากภาครัฐไทยดำเนินการอย่างจริงจังและจริงใจเชื่อมั่นว่าสามารถดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้แน่นอน

**ภายใต้บริบทของสังคมไทยต่อประเด็นนี้** ปัจจุบันในสังคมไทย ความคิดเห็นต่างนำมาซึ่งความขัดแย้งมากขึ้น โดยเฉพาะความคิดเห็นที่เกี่ยวกับการเมือง หลายขบวนการที่ผ่านมาคนไทยทะเลาะกันเองแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย บางครั้งมองเห็นกันเหมือนศัตรู เป็นเหตุทำให้บ้านเมืองไม่ก้าวไปข้างหน้า สังคมอยู่ในภาวะหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ดังนั้น ไม่มีอะไรดีไปกว่าการหันหน้ามาพูดคุยกัน โดยวางผลประโยชน์ส่วนตนลง และยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักยึดสำคัญ แสวงหาค่านิยมร่วม (shared values) ในการสร้างความร่วมมือด้วยกัน เช่น ประเทศไทยคงอยู่มาถึงเราและลูกหลานจนถึงทุกวันนี้ได้ เพราะบูรพมหากษัตริย์และบรรพบุรุษของไทยเสียเลือดเสียเนื้อเอาชีวิตเข้าแลกเพื่อปกป้องแผ่นดินไทยมาไว้ให้ลูกหลานได้อยู่อาศัยอย่างร่มเย็นเป็นสุข ดังนั้น ทุกคนต้องรู้จักสามัคคี หันหน้าเข้าหากัน เพื่อนำพาประเทศชาติไปสู่ความผาสุก และพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าสืบไป ทั้งนี้ ผู้บริหารบ้านเมืองจะต้อง

บริหารโดยยึดหลักผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ จึงจะพาประเทศชาติหลุดพ้นจากกับดักความขัดแย้งนี้ไปได้ในที่สุด

**ประการที่สี่** การอาศัยสถานการณ์เป็นตัวผลักดันหรือสั่งการแทน โดยธรรมชาติของมนุษย์ไม่ชอบรับคำสั่งใคร ดังนั้น การสั่งการโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ (authority) ผู้รับคำสั่งมักปฏิบัติไปโดยความเคยชินหรือปฏิบัติไปแบบเสียมิได้ (zone of indifference) ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน ซึ่งสภาพเหล่านี้เป็นจริงในทุกองค์การ โดยเฉพาะองค์การที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจอย่างมากในการทำงาน การสั่งการเพียงอย่างเดียวจะไม่ได้ประโยชน์สูงสุด มักพบว่าองค์การที่พัฒนาตัวเองไปอย่างรวดเร็วจะไม่ใช้วิธีการการสั่งการแบบเชิงบังคับ แต่จะสั่งการให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ หรือใช้การสั่งการโดยอาศัยสถานการณ์เข้ามาช่วยสั่งทำให้คนรับคำสั่งรู้สึกดีกว่าเพราะเหมือนไม่ถูกบังคับและเต็มใจที่จะทำงานอย่างเต็มที่

**ภายใต้บริบทของสังคมไทยต่อประเด็นนี้** ยกตัวอย่างเช่น ในฤดูกาลแพร่ระบาดของไข้หวัด ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากสถานที่ทำงานสกปรก เก็บเอกสารไว้มากมายก่อให้เกิดฝุ่นและอากาศไม่ถ่ายเททำให้ติดหวัดกันได้ง่าย ผู้บังคับบัญชาเคยสั่งเรื่องการเก็บเอกสารให้เป็นระเบียบมาเป็นปี ๆ แล้ว แต่ไม่มีใครทำอย่างจริงจังจึงมีข้ออ้างงานยุ่งอยู่เสมอ แต่พอมีคนในที่ทำงานติดหวัดกันหลายคนและแพทย์ลงความเห็นว่าจะมาจากสภาพแวดล้อมในที่ทำงานที่มีเอกสารมากอาจจะมีฝุ่นหรือเชื้อโรคสะสมอยู่ประกอบกับอากาศไม่ถ่ายเทเป็นสาเหตุสำคัญในการติดหวัดกันได้ง่าย ผู้บังคับบัญชาก็มีโอกาสใช้สถานการณ์นี้ขอให้ทุกคนเห็นแก่สุขภาพของตนเอง ช่วยกันรักษาความสะอาดและเก็บเอกสารให้เป็นระเบียบ ปรากฏว่าทุกคนให้ความร่วมมือดำเนินการเป็นอย่างดีและเต็มใจเหมือนไม่ได้ถูกสั่งเชิงบังคับให้ทำเหมือนก่อนหน้านี้ เพราะทำเพื่อตนเองจะได้ปลอดภัยจากการเป็นหวัด เป็นต้น นี่เป็นเพียงตัวอย่างเล็กๆ ที่หยิบยกให้เห็นว่า การประยุกต์ใช้กฎแห่งสถานการณ์เข้ามาช่วยสั่งแทน โดยชี้ให้เห็นว่าคนที่ร่วมมือด้วยจะได้ประโยชน์อย่างไร อาจจะได้ผลกว่าสั่งการแบบเชิงบังคับหลายเท่า เพราะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เวลาผู้ใต้บังคับบัญชาขัดคำสั่งหรือไม่ทำตามคำสั่งมีผู้บังคับบัญชาของไทยสักกี่คนที่กล้าลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวดจริงจัง เพราะกลัวคนอื่นมองว่าขาดความมีเมตตา กลัวลูกน้องไม่รักบ้าง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้พฤติกรรมหลายเรื่องจึงเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกอย่างที่พบเห็นกันเป็นประจำในทุกองค์การ

**ประการที่ห้า** เป็นประเด็นสุดท้ายที่จะนำเสนอแนวทางการสร้างความร่วมมือในการบริหารบ้านเมืองหรือองค์การ และถือเป็นเรื่องสำคัญมากที่สุด คือ การบริหารงานที่ดี หรือ



ที่เรียกกันคุ้นเคยว่า “ธรรมาภิบาล” (good governance) ในที่นี้ จะขอนำแนวคิดธรรมาภิบาลที่เกิดจากการรวบรวมแนวคิดต่าง ๆ ในทำนองเดียวกัน มาเพื่อแสดงให้เห็นว่า ผู้นำหรือผู้บริหารควรตระหนักหรือเน้นให้ความสำคัญในเรื่องใดบ้าง คือ (๑) กฎระเบียบที่ถูกต้องเหมาะสม (rule of law) (๒) ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน (equity and equality) (๓) ความโปร่งใสในการบริหารงาน (transparency) (๔) การพร้อมรับการตรวจสอบ (accountability) (๕) การตอบสนองต่อประชาชน (responsiveness) (๖) การมีส่วนร่วมของคนในองค์กรหรือประชาชน (people participation) (๗) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) และ (๘) การเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทามติ (consensus) เป็นต้น ซึ่งเรื่องดังกล่าวข้างต้นเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารบ้านเมืองและองค์การให้ก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน เพราะแต่ละเรื่องหากผู้นำหรือผู้บริหารดำเนินการได้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยบวกที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการสร้างพลังความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน เพราะทุกคนจะรู้สึกว่าคุณำหรือผู้บริหารใช้ระบบคุณธรรม (merit system) ในการบริหารงาน โดยยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) สร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันในการบริหารงานโดยไร้ซึ่งวาระซ่อนเร้นใด ๆ ทั้งสิ้น ทุกคนจะมีแนวโน้มให้ความร่วมมือในการดำเนินการนั้น ๆ อย่างไม่มีข้อขัดแย้ง ระวังหรือสงสัย และพร้อมจะก้าวไปข้างหน้าด้วยกัน

**ภายใต้บริบทของสังคมไทยต่อประเด็นนี้** ในสังคมไทย ปัญหาสาธารณสุขที่ประสบอยู่ประการหนึ่ง คือ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการสาธารณสุข หากไม่มีระบบอุปถัมภ์ ตำแหน่งหน้าที่การงานที่ใหญ่โต หรืออำนาจทางเศรษฐกิจ การจะเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ดั้นเป็นไปได้อย่าง ยกตัวอย่างเช่น บริการด้านสาธารณสุข การเข้าถึงการรักษาหรือบริการทางการแพทย์ที่ดั้น เป็นไปได้อย่าง โดยเฉพาะประชาชนผู้มีรายได้น้อย (ถึงแม้รัฐจะออกสารพัดบัตรฯ ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ์ต่าง ๆ ก็ตาม) คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีสามารถเลือกใช้บริการของภาคเอกชนที่สามารถอำนวยความสะดวกสบายได้อย่างเต็มที่ ครอบงำที่มีความสามารถในการจ่ายค่าบริการ ส่วนบริการของภาครัฐนั้น ทั้งบุคลากรทางการแพทย์ อุปกรณ์เครื่องมือในการรักษาและวินิจฉัยโรคอยู่ในภาวะที่จำกัดหลายอย่างขาดแคลน รวมถึงคุณภาพการให้บริการ เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงเข้าถึงได้ยาก หรือเข้าถึงได้ก็ต้องใช้เวลารอคอยนานจนบางครั้งไม่ทันการณ์ ความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ ดูเผิน ๆ อาจดูไม่รุนแรง เพราะมีการประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า สามารถบริการอย่างทั่วถึง (อาจไม่เท่าเทียมกัน) แต่ในสภาพความเป็นจริงหลายกรณีไม่ได้เป็นเช่นนั้น หากผู้นำหรือผู้บริหารไม่ยึดหลักการทำงานแบบธรรมาภิบาล ไม่ให้ความสำคัญกับกลไกการตรวจสอบหรือรับฟังการแสดงความคิดเห็น



ร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ที่ดีพอ ปัญหาต่าง ๆ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาแบบฉาบฉวย ลูบหน้าปะจมูก แบบไฟไหม้ฟาง หรือ แบบหวัดหายล้อมคอก หลอกหรือตบตาผู้บริหารหรือผู้นำที่ไม่ใส่ใจ ไม่รู้เท่าทัน คอยรอรับแต่รายงานที่เสนอขึ้นมา หรือถูกจัดฉากให้ลงพื้นที่ไปดูแต่สิ่งที่ไม่ใช่ความจริงอย่างที่ ทำ ๆ กันอยู่มาแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การแก้ปัญหาที่แท้จริงก็จะไม่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวทางที่เสนอแนะมาข้างต้น เป็นเพียงส่วนหนึ่ง ที่พยายามสะท้อนให้เห็นว่า การสร้างระบบความร่วมมือ เพื่อสร้างความร่วมมือกันกับบริหาร บ้านเมืองหรือแม้กระทั่งองค์กรใด ๆ ก็ตามนั้นมีความสำคัญเพียงใด ทั้งนี้ ผู้นำหรือผู้บริหาร องค์กรเป็นตัวจักรกลที่สำคัญอย่างมากในการขับเคลื่อนองคาพยพให้เกิดการสร้างความร่วมมือในการบริหารองค์กรร่วมกันไม่ว่าองค์กรนั้นจะเรียกว่าประเทศระบบราชการ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม ก็ตาม ทั้งนี้ จะต้องเข้าใจบริบทของสังคม ไทยด้วยว่าเป็นอย่างไร ไม่ใช่บริหารตามตำราต่างประเทศ หรือเดินตามกันฝรั่งเพียงอย่างเดียว อาจจะประสบความสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีผู้นำที่ดีแล้วจะต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ตามที่ดีด้วยจึงจะประสบความสำเร็จ ดังนั้น ในท้ายที่สุด เป็นหน้าที่ของทุกคนในบ้านเมือง หรือองค์กรจะต้องร่วมกันแสวงหาความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันจึงจะเกิดผลสำเร็จที่ยั่งยืน

## ความส่งท้าย

ในภาวะที่บ้านเมืองต้องการความสามัคคีปรองมอด ระบบความร่วมมือเป็น สิ่งที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้นในสังคมนั้น ๆ โดยเฉพาะสังคมไทยในปัจจุบันที่เกิดภาวะความ อ่อนแอเรื่องความสามัคคีของคนในชาติในที่นี้ผู้เขียนได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการ สร้างระบบความร่วมมือขึ้นในองค์กร โดยได้หยิบยกแนวคิดของนักวิชาการบางท่านที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางขึ้นมาเพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักการและเหตุผลเชิงประจักษ์ประกอบการ อรรถาธิบายร่วมกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมไทย โดยได้นำเสนอสาระ สำคัญของแนวคิดที่เกี่ยวข้องใน ๓ ประเด็น ประกอบด้วย การสร้างระบบความร่วมมือซึ่งถือว่าเป็น จุดเริ่มต้นแห่งการสร้างสามัคคีร่วมแรงร่วมใจ การแสวงหามิตรโดยหันหน้าเข้าหากันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และการอาศัยสถานการณ์เป็นแรงขับเคลื่อนในการสร้างความร่วมมือ ซึ่งนำมาสู่ประเด็นสุดท้ายคือ การเสนอแนะการสร้างระบบความร่วมมือในการบริหารบ้าน เมืองภายใต้บริบทของสังคมไทย พร้อมยกตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นเส้นทาง หรือจุดประกายทางความคิดให้กับผู้อ่านซึ่งอาจจะมีความรู้ ประสบการณ์มากมายและหลากหลาย

หลายกว่าผู้เขียนได้ต่อยอดความคิดทั้งในเชิงหลักการและหลักปฏิบัติ เพื่อร่วมกันแสวงหา
 แนวทางการสร้างความร่วมมือในการบริหารบ้านเมืองให้มีความยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้ ปัจจัยที่
 ชี้อาชีพของทุกสังคมหรือองค์กรก็คือ ผู้นำองค์กร จำเป็นต้องเป็นหัวหอกในการทำให้เกิดการ
 เปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นการสร้างความร่วมมือร่วมใจหรือเรื่องอื่นใดก็ตาม โดย
 ต้องศึกษาบริบทของสังคมไทยด้วย จะบริหารคนในชาติได้ ผู้นำจะต้องเข้าใจ เข้าถึง และเรียนรู้ถึงวัฒนธรรม
 วิธีการดำเนินชีวิต ค่านิยมหรือความเชื่อ และพฤติกรรมต่าง ๆ ของคนไทย
 ให้ถ่องแท้ (อย่าคิดว่าตนเองเป็นคนไทยแล้วไม่จำเป็นต้องศึกษา) เพื่อแสวงหาสิ่งที่ยึดเหนี่ยว
 จิตใจร่วมกัน เช่น สังคมไทย มีสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชาติ
 และได้รับการปลูกฝังมาช้านาน นอกจากนี้ ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องยึดหลักการบริหารที่ดี
 หรือมีธรรมาภิบาล เพราะเป็นการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงาน ลดความมีอคติ
 ไม่มีวาระซ่อนเร้น ยึดประโยชน์ของประเทศชาติหรือบ้านเมืองเป็นสำคัญ มีความรอบรู้
 ประสบการณ์ มีความชำนาญทั้งในเชิงหลักการและหลักปฏิบัติในการบริหารงาน ที่สำคัญ
 ผู้บริหารที่ดีต้องรู้จักใช้คนเก่งและคนดีมาช่วยทำงานให้ประสบความสำเร็จได้ ไม่เล่นพรรคเล่นพวก
 ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน จึงจะสร้างความเชื่อถือศรัทธาให้กับประชาชนได้ เมื่อขอความร่วมมือใน
 การช่วยกันบริหารหรือนำพาบ้านเมืองหรือประเทศชาติให้รอดพ้นวิกฤติต่าง ๆ หรือพัฒนา
 ไปข้างหน้า ประชาชนก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือ ดังนั้น หลักการสำคัญของการบริหารบ้านเมือง
 คือ การยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักสำคัญ เพราะบุคลากรภาครัฐ ตั้งแต่ผู้นำประเทศ
 ลงมา จนถึงระบบราชการและหน่วยงานภาครัฐทั้งหลายล้วนใช้งบประมาณแผ่นดินซึ่งมา
 จากภาษีของประชาชนเป็นค่าตอบแทนตนเองและดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ แทบทั้งสิ้น
 จึงต้องทำเพื่อความกินดีอยู่ดี และสร้างความสงบเรียบร้อย และความเจริญของชาติบ้านเมือง
 ให้สมกับที่ประชาชนได้จ่ายภาษีไป มิใช่ทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว
 การสร้างความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันบริหารหรือพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญสถาพร
 ประชาชนภายในประเทศอยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขสงบ สบายดี และพัฒนา
 ทัดเทียมกับอารยประเทศทั้งหลายสามารถเกิดขึ้นได้แน่นอน หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐบาลที่
 ทำหน้าที่บริหารประเทศ จะทำหน้าที่ตามที่ประชาชนได้คาดหวังและมอบความไว้วางใจ
 ให้บริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นำพา
 บ้านเมืองไปสู่สิ่งที่ดีงามดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นผู้นำในการสร้างความร่วมมือในการบริหาร
 บ้านเมืองให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

## แหล่งอ้างอิง

พิทยา บวรวัฒนา. (๒๕๔๘). *รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ.๑๘๘๗-ค.ศ.๑๙๗๐)*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คุทัย เลหาวิเชียร.(๒๕๔๓). *รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

Barnard, Chester I. (1968). *The Functions of the Executive*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.

Jaffee, David. (2001). *Organization Theory: Tension and Change*. New York: McGraw-Hill.

Joban Joint Power Co.,Ltd.(2016). Nakoso Power Station. [Brochure]. Tokyo, Japan: Author.

Robbins, Stephen P. *Organization Theory : Structure, Design, and Applications*. 3<sup>rd</sup> ed. Englewood, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1990.

Robbins, Stephen P. & Coulter, Mary. (1999). *Management*. 6<sup>th</sup>ed. Upper-Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Ott, J. Steven, Shafritz, Jay M. & Jang, Yong Suk. *Classic Readings in Organization Theory*. 7<sup>th</sup> ed. Canada: Wadsworth, 2011.



## การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม

ภาณุวัฒน์ เกียรติชนนำ\*

**หลาย**ประเทศทั่วโลกมีความหลากหลายเป็นพหุสังคมที่มีความแตกต่างทั้งศาสนา ภาษา วัฒนธรรม เชื้อชาติ ประเพณี สถานภาพชนชั้นทางเศรษฐกิจ หรือประเด็นอื่น ๆ ความรู้สึกไม่พอใจ หรือความรู้สึกว่าไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายในสังคม หรือการไม่มีอิสระในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมีการกระทำที่เป็นลักษณะการขัดผลประโยชน์ระหว่างกันดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมจนเกิดการต่อต้าน ต่อสู้ และการกระทำในลักษณะเป็นอริต่อกัน สภาพดังกล่าวส่งผลให้ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ รัฐต้องทุ่มเทงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพื่อทำให้ประเทศเกิดสันติภาพ ความสงบสุข และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ

---

\*ปัจจุบันปฏิบัติงานตำแหน่งวิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการชายแดนไทย สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงความขัดแย้งในสังคมเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้ง จำเป็นต้องทำความเข้าใจในความขัดแย้ง (Conflict) ซึ่งในความขัดแย้ง มูลเหตุ ของความขัดแย้ง (Causes of Conflict) ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ต้องทำความเข้าใจ และ พลวัตความขัดแย้ง (Conflict Dynamics) ที่ได้เกิดขึ้นถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ความ ขัดแย้งดำเนินอยู่ต่อเนื่อง เช่นเดียวกันกับการทำความเข้าใจในองค์ประกอบเกี่ยวกับผู้แสดง บทบาทในความขัดแย้ง (Actors in Conflict) บทบาทพิเศษต่าง ๆ ของรัฐ (The Special Roles of the State) ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นถือว่าเป็นองค์ประกอบที่เป็นประโยชน์ต่อการ ใช้ พิจารณาวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมจนนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาได้

บทความเรื่อง “การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในสังคม” จะนำเสนอองค์ประกอบ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นตามองค์ประกอบปัจจัยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และ แนวทางแก้ไขความขัดแย้งในสังคม ซึ่งมีแนวทางการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) การสร้างความปรองดอง (Reconciliation) และความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) พร้อมทั้งยกกรณีตัวอย่างแนวทางแก้ไขความขัดแย้งของประเทศที่มีเคยปัญหาความ ขัดแย้งในสังคมมาก่อน คือ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาค ความขัดแย้งในสังคมของประเทศ จนประเทศได้เกิดความสงบสุขและสร้างความเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันในชาติในระดับที่มีน่าพอใจ จนกระทั่งไม่มีเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงที่เป็นไป ในลักษณะการทำลายล้างร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สินดังที่ได้เกิดขึ้นในอดีตดังกล่าวจึงถือเป็น ตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญกับปัญหาคความขัดแย้งในสังคมที่จะต้องเรียนรู้ และทำความเข้าใจ รวมถึงเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้สังคมภายใน ประเทศเกิดความสงบสุขร่วมกัน และเดินหน้าเพื่อพัฒนาประเทศต่อไป

### ความขัดแย้ง

ปีเตอร์ วอลล์เลนสทีน (Peter Wallensteen) ได้กล่าวถึงแนวคิดความขัดแย้ง ไว้ว่า “ความขัดแย้งประกอบไปด้วยความไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรงที่มีอย่างน้อยสองฝ่าย โดยเกิดจากข้อเรียกร้องดังกล่าวนั้นไม่ทำให้เกิดการบรรจบกันได้ ในมูลเหตุเดียวกัน ณ เวลา เดียวกัน ซึ่งดังกล่าวเรียกว่า “ความไม่ลงรอยกัน (Incompatibility)” ซึ่งถ้าหากว่าทางเลือกมี อยู่มากมายแล้ว ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดเห็นชอบร่วมกันก็อาจจะง่ายยิ่งขึ้น และความ ไม่ลงรอยนี้ก็จะสามารถแก้ไขลงได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากทางเลือกมีจำกัด ปัญหา ก็จะเกิดขึ้น แต่หากฝ่ายใดยอมปรับเปลี่ยนข้อเรียกร้องของฝ่ายตนก็จะไม่เกิดปัญหายุ่งยากจนทำให้เกิด ความขัดแย้งอีกต่อไป ดังนั้น ความไม่ลงรอยนี้จึงถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงอยู่

ของความขัดแย้ง ความขัดแย้งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนต้องประกอบด้วยทั้งการแสดงออก และความไม่ลงรอย ซึ่งผู้แสดงบทบาท (Actors) หรือคู่กรณี (Parties) ถือเป็นหลักสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้น ถ้ามีผู้แสดงบทบาท และผู้แสดงบทบาทดังกล่าวนั้นถูกวิเคราะห์ในประเด็นใดประเด็นหนึ่งว่า ผู้แสดงบทบาทมีความต้องการที่กระทำบางอย่างหนึ่งอย่างใดไป เพื่อให้ตนเองอยู่รอด โดยทำให้เกิดการสร้าง ความขัดแย้งกับผู้อื่น ดังกล่าวจะเป็นการทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาในระบบ ซึ่งองค์ประกอบ ๓ ประการของความขัดแย้งจะประกอบด้วย (๑.) ความไม่ลงรอยกัน (Incompatibility) (๒.) การกระทำ (Action) (๓) ผู้แสดงบทบาท (Actors) ดังนั้น อาจจำกัดความ “ความขัดแย้ง” ได้ว่า เป็นสถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งซึ่งมีผู้แสดงบทบาทไม่น้อยกว่า ๒ ผู้แสดงบทบาท หรือ ๒ คู่กรณี ที่พยายามต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้มีสิทธิประโยชน์ในสถานการณ์เดียวกัน ในเวลาที่เกิดจากข้อกำหนดในเรื่องทรัพยากรที่เป็นประโยชน์นั้นมีอยู่อย่างขาดแคลน (Wallenstein, 2012, p. 13-17)

ซาฮีราลี เค ฮาเม็ด (Zaherali K. Ahamed) ได้กล่าวถึงแนวคิดความขัดแย้งไว้ว่า “โครงสร้างทางสังคมถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อความต้องการให้เกิดความแข่งขันของสมาชิกในปัจเจกชนและเพื่อส่งเสริมให้เกิดการปรองดองทางสังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อความต้องการ ความปรารถนา ความทะเยอทะยานของแต่ละปัจเจกบุคคลไม่สามารถตอบสนองได้ ความตึงเครียดจึงกลายเป็นผลลัพธ์ที่ตามมาและดังกล่าวจึงกลายเป็นสาเหตุหลักที่นำมาสู่ความขัดแย้ง ผลที่ตามมาคือการที่สังคมทุก ๆ สังคมต่อสู้ฝ่าฟันเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ปรองดอง เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ และเพื่อควบคุมดูแลสมาชิกในทุก ๆ สังคมได้ ทุก ๆ สังคมก็ต้องยอมรับเช่นเดียวกันว่ายังมีคงต้องมีความขัดแย้งภายใน หรือความขัดแย้งที่เปิดเผยให้เห็น เพราะในสังคมทั้งแบบที่ไม่เป็นทางการเช่น แบบกลุ่มชนเผ่า หรือกลุ่มคน และในสังคมแบบทางการเช่นแบบระบบกฎหมายหรือระบบข้าราชการซึ่งมีอยู่ในระดับที่มีความหลากหลายในทุก ๆ สังคม ซึ่งประกอบกับการพัฒนาในแต่ละสังคมที่มีขึ้น รวมถึงวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย ทำให้เกิดมีความขัดแย้งได้ ความขัดแย้งสามารถเกิดจากมูลเหตุที่มีความหลากหลาย การดำเนินการอย่างต่อเนื่องในเป้าประสงค์ที่เกิดจากความไม่ลงรอยกันโดยกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน การต้องการปกป้องประโยชน์ของตนเอง การต้องการรักษาเอกลักษณ์ของกลุ่ม การต้องการควบคุมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และความปรารถนาเข้าสู่อำนาจและครอบงำบุคคลอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสังคมจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้น แต่ไม่จำเป็นจะต้องมีความรุนแรงเกิดขึ้นเสมอไป ความขัดแย้งสามารถถูกสร้างขึ้นในลักษณะเป็นไปในทางการพัฒนาให้เกิดการสร้างสรรค์ และเป็นผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ได้



ในข้อเท็จจริงแล้ว ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในเพื่อเตรียมการสำหรับกรที่ต้องรับมือต่อการเผชิญหน้าของภัยคุกคามจากภายนอกนั้น สามารถเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดความสามัคคีภายในสังคมได้เช่นกัน (Ahamed, 2013, p.99-102)

เมื่อพิจารณาจากกรณีความหมายของความขัดแย้ง อาจจะกล่าวได้ว่าความขัดแย้งเกิดจากความไม่ลงรอยกัน เนื่องจากการมีความจำกัดของทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ ประกอบกับโครงสร้างทางสังคมมนุษย์ที่ต้องมีการแข่งขัน ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ต้องประกอบไปด้วย (๑) ความไม่ลงรอย (๒) การกระทำ (๓) ผู้แสดงบทบาท ดังนั้น ความขัดแย้งจึงถือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งมีผู้แสดงบทบาทไม่น้อยกว่า ๒ ผู้แสดงบทบาท หรือ ๒ คู่กรณี ที่พยายามต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้มีสิทธิประโยชน์ในสถานการณ์เดียวกัน อย่างไรก็ตามความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องเป็นความรุนแรง แต่สามารถถูกสร้างขึ้นในลักษณะที่เป็นไปในทางการพัฒนาให้เกิดการสร้างสรรค์ และเป็นผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ได้ ขณะเดียวกันความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในที่ต้องหาทางรับมือกับการที่ต้องเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากภายนอกสามารถสร้างความสามัคคีภายในสังคมได้ แต่ทั้งนี้ ความขัดแย้งที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนนั้นต้องประกอบด้วยทั้งการแสดงออกและความไม่ลงรอย

จากการศึกษาความหมายของความขัดแย้งข้างต้น องค์ประกอบที่จำเป็นต้องทำความเข้าใจอีกประเด็นสำคัญคือ ประเด็นมูลเหตุของความขัดแย้ง (Causes of Conflict) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะเข้าใจองค์รวมของความขัดแย้ง มูลเหตุของความขัดแย้งสามารถชี้เป็นตัวกำหนดปัจจัยของความเป็นไปได้ในการสนับสนุนให้เกิดสันติภาพเกิดขึ้นได้ มูลเหตุของความขัดแย้งสามารถอธิบายเพิ่มขึ้นได้ ดังนี้

(๑) มูลเหตุโครงสร้าง (Structural Causes) คือ ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอย่างแพร่หลาย ซึ่งได้นำมาสร้างสรรคนโยบาย โครงสร้าง และรากฐานของสังคม รวมถึงอาจเป็นตัวสร้างให้เกิดเงื่อนไขสำหรับความขัดแย้งอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นก่อนหน้า ซึ่งมูลเหตุโครงสร้างของความขัดแย้ง ได้แก่ กรณีรัฐบาลที่ขาดความชอบธรรมทางกฎหมาย การขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดการสร้างให้เกิดความเท่าเทียมทางโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม การขาดการจัดสรรในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียม การขาดธรรมาภิบาล

(๒) มูลเหตุใกล้ชิด (Proximate Causes) คือ ปัจจัยต่าง ๆ ที่นำไปสู่สภาพที่ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงหรือทำให้เพิ่มความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นไปอีก บางครั้งเป็นลักษณะเฉพาะที่ปรากฏขึ้นในปัญหาที่มีซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งมูลเหตุใกล้ชิดในความขัดแย้ง ได้แก่ กรณีส่วนที่รักษา



ความมั่นคงที่ไม่สามารถควบคุมได้ การแพร่กระจายอาวุธเบา การละเมิดสิทธิมนุษยชน บทบาทในสภาพที่ไร้ความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้าน และบทบาทที่เกิดขึ้นของการอพยพพลัดถิ่น

(๓) ตัวกระตุ้น (Trigger) คือ การกระทำที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่เฉพาะเจาะจง เหตุการณ์หรือการคาดการณ์ล่วงหน้า ซึ่งทำให้มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงจะเกิดขึ้น หรือเพิ่มความขัดแย้งอย่างรุนแรงขึ้นไปอีก ซึ่งตัวกระตุ้น ได้แก่ การเลือกตั้ง การจับกุม หรือการลอบสังหารผู้นำคนสำคัญ หรือผู้มีบทบาททางการเมือง ยาเสพติด การล่มสลายของค่าเงินท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว รัฐประหาร ภาวะการณ์ว่างงานที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว น้ำท่วม ราคาที่เพิ่มขึ้น หรือการขาดแคลนในสินค้าสำคัญ พื้นฐาน การเคลื่อนย้ายเงินทุนออกนอกประเทศ (Capital Flight)

โดยทั้งมูลเหตุ และปัจจัยที่มีความสำคัญต่าง ๆ นี้ ถือเป็นตัวส่งเสริมให้เกิดความขัดแย้งและสันติภาพ ดังนั้น จึงถือว่ามีมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องทำความเข้าใจถึงความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่มีเหตุผลอันหลากหลาย และมีมิติที่มีความหลากหลาย โดยไม่มีมูลเหตุของความขัดแย้งใดที่มีความเฉพาะเจาะจง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเชื่อมโยงและการเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างมูลเหตุ และปัจจัยที่มีความสำคัญต่าง ๆ นี้ เพื่อจำแนกขอบเขตความสามารถที่จะดำเนินการแทรกแซง หรือจัดลำดับความสำคัญในมูลเหตุ และปัจจัยที่มีความสำคัญต่าง ๆ ทั้งนี้ ความขัดแย้งที่มีการขยายขอบเขตกว้างขึ้นจะทำให้เกิดแนวโน้มในการสร้างมูลเหตุความขัดแย้งใหม่ ๆ เกิดขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่น การแพร่กระจายของอาวุธ เศรษฐกิจด้านสงคราม วัฒนธรรมความรุนแรง เป็นต้น ซึ่งดังกล่าวทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นต่อไปอย่างยืดเยื้อ (International Alert, 2004, p.3)

ประเด็นพลวัตความขัดแย้ง (Conflict Dynamics) เนื่องจากความขัดแย้งเปรียบเสมือนกับเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีการเคลื่อนไหวด้วยตัวของมันเองอย่างมีพลัง โดยจะถูกอ้างถึงเมื่อคู่กรณีต่าง ๆ ได้กล่าวว่าพวกเขาไร้ซึ่งทางเลือก พลวัตความขัดแย้งจึงกลายเป็นตัวที่ได้อธิบายการกระทำในความเป็นไปได้อื่น ๆ ทั้งหมด และถูกกล่าวว่าได้ทำให้ฝ่ายคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีทางเลือก ซึ่งทำให้ทั้งสองฝ่ายยังคงมีการดำเนินการความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นการตอบโต้กันซึ่งเป็นการเพิ่มระดับความคุกคาม หรือความรุนแรงขึ้น (Wallensteen, 2012, p. 34-37)

ตามแนวทางพลวัตที่เกิดขึ้นอาจจะทำให้เกิดการเข้ามาร่วมมือกัน หรือแตกแยกกันออกไป ทั้งนี้ เกิดจากประเด็นในเรื่องดุลยภาพ ซึ่งการสูญเสียดุลยภาพนั้นย่อมก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวผ่านไปสู่อะไรในเรื่องความเท่าเทียมกันที่อยู่ก่อนหน้า เมื่อองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบสูญเสียความสามารถในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันทางดุลยภาพแล้ว คู่กรณีต่าง ๆ จะประสบกับการหยุดลง หรือชะงักลงในแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ตามแบบเดิมตามปกติ

ต่อมาจากนั้นจะเกิดระบบใหม่ขึ้นโดยเป็นแบบแผนซึ่งระบบเก่าจะไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป ตัวอย่างเช่นความสัมพันธ์ที่เป็นปรปักษ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ เกาหลีเหนือได้ทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือ แต่ต่อมาก็ได้มีนโยบายผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือลง เมื่อได้มีการเกิดการเจรจาระหว่างสองฝ่ายขึ้น ได้มีการยกเลิกคว่ำบาตรทางการเงินของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อเกาหลีเหนือ ดังกล่าวถือเป็นการสร้างดุลยภาพใหม่ซึ่งทำให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติอันเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน (Ho-Wan, 2008, p. 136-137)

ดังนั้น หากพิจารณาถึงพลวัตความขัดแย้งแล้ว ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องโดย คู่กรณีที่มีความขัดแย้งต่างจะอ้างว่าแต่ละฝ่ายนั้นไร้ซึ่งทางเลือกในการที่จะดำเนินการ ทำให้แต่ละฝ่ายได้มีการตอบโต้กันไปมาจนนำไปสู่ความรุนแรงและการคุกคามกันมากขึ้น ขณะเดียวกันมีกรณีเกี่ยวกับประเด็นดุลยภาพที่แต่ละฝ่ายถือครองอยู่ระหว่างกันด้วย เพราะถ้าดุลยภาพในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเปลี่ยนแปลงไปก็จะเกิดแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในรูปแบบใหม่เกิดขึ้นมา ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น หรือไม่ก็ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันขึ้น ทั้งนี้ สิ่งที่ทำให้เกิดพลวัตในความขัดแย้งได้ต้องเกิดจากผู้แสดงบทบาทในความขัดแย้ง (Actors in Conflict) และบทบาทพิเศษต่าง ๆ ของรัฐ (The Special Roles of the State) ในการดำเนินการความขัดแย้ง

หากพิจารณาผู้แสดงบทบาทในความขัดแย้งที่สำคัญสำหรับวิเคราะห์ความขัดแย้งคือตัวรัฐ (States) นอกจากนี้ยังมีผู้แสดงบทบาทที่ไม่ใช่รัฐด้วย (non-state actors) และการกระทำต่าง ๆ ที่เป็นความรุนแรงที่ถูกทำขึ้นโดยฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์ของผู้แสดงบทบาทที่ไม่ใช่ตัวรัฐที่อาจจะสร้างให้เกิดคุณลักษณะที่ทำให้เกิดความแตกต่างได้ แต่ตัวแสดงบทบาทดังกล่าวนั้นจะมีแนวโน้มต่อการสร้างผลกระทบต่อระบบกฎหมายของประเทศ และอำนาจของรัฐ (Wallensteen, 2012, p. 62-63) และหากกำหนดนิยามของ “ผู้แสดงบทบาทในความขัดแย้ง (Actors in Conflict)” คือ ผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมปฏิสัมพันธ์หรือได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ทั้งนี้สามารถเป็นได้ทั้งปัจเจกชน กลุ่ม หรือสถาบันที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง หรือได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ทั้งในการกระทำไม่ว่าจะเป็นแง่บวกและแง่ลบ เช่นเดียวกับเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้ง ผู้แสดงบทบาทมีความแตกต่างกันในเป้าหมายของตัวเองเช่นเดียวกับในเรื่องผลประโยชน์ สภาพของผู้แสดงบทบาท ความสามารถเพื่อทำให้ผลประโยชน์สามารถเกิดขึ้นจริงได้สำหรับตนเอง และความสัมพันธ์กับผู้แสดง

บทบาทอื่น ๆ ซึ่งหากพิจารณาถึงความหมายของ “ผลประโยชน์ (interests)” ของผู้แสดงบทบาท คือ แรงจูงใจที่แท้จริงของผู้แสดงบทบาท (ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ เป้าหมาย ความคาดหวัง และความกลัว) ความหมายของ “เป้าหมาย (Goal)” ของผู้แสดงบทบาทคือ ยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้แสดงบทบาทใช้ดำเนินการเพื่อให้เกิดผลประโยชน์กับตน ส่วนความหมายของ “สภาพ (Positions)” ของผู้แสดงบทบาท คือ การแก้ไขปัญหาก็ถูกเสนอโดยผู้แสดงบทบาทต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยสำคัญ หรือประเด็นที่ได้บังเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ถูกเสนอขึ้นมา โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ และเป้าหมายของคนอื่น ๆ และความหมายของ “ความสามารถ (Capacities)” ของผู้แสดงบทบาท คือ ศักยภาพของผู้แสดงบทบาทที่มีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมทั้งในด้านบวก และด้านลบ ศักยภาพนี้สามารถถูกกำหนดในขอบเขตของการเข้าถึงทรัพยากร เครือข่ายทางสังคม และองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ได้รับการสนับสนุน และพันธมิตรอื่น ๆ ด้วย เป็นต้น ในส่วนความสัมพันธ์ของผู้แสดงบทบาทคือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงบทบาทในระดับต่าง ๆ และทัศนคติของผู้แสดงบทบาทในการปฏิสัมพันธ์นั้น

ทั้งนี้ ได้มีการจำแนกโดยศึกษาผู้แสดงบทบาทต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับระดับการดำเนินปฏิบัติการ ทั้งระดับรากฐาน (Grassroots) ระดับกลาง (Middle Level) ระดับสูง (Top Level) โดยหลักแล้วทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้ง (Conflict Transformation Theory) ได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อเหล่าผู้นำระดับกลาง เพราะผู้นำระดับกลางจะเป็นผู้มีบทบาทเร่งให้เกิดการประสานสัมพันธ์ผ่านไปสู่ทั้งระดับรากฐานและระดับสูง ในบางกรณี ถือว่ามีความสำคัญที่ใช้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงบทบาทหรือกลุ่มต่าง ๆ ในหลายระดับและใช้พิจารณาว่าผู้แสดงบทบาทหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่หลายระดับนี้สามารถส่งผลกระทบต่อพลวัตความขัดแย้งอย่างไร แต่สิ่งที่ควรให้ความสนใจมากที่สุดคือ ผู้ทำให้เกิดความเสียหาย (spoiler) ตัวอย่างเช่น กลุ่มที่มีความเฉพาะเจาะจงกับที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ตามสถานะเดิม ซึ่งเป็นการดำเนินการในแง่ลบของตัวเองไว้ ถ้าไม่ได้มีการจัดการปัญหาโดยการมีแผนเค้าโครงการดำเนินงานในทางยุทธศาสตร์เพื่อป้องปรามที่เหมาะสมแล้ว กลุ่มนี้จะกลายเป็นอุปสรรคหนึ่งต่อการเริ่มต้นดำเนินการทางสันติภาพ ดังกล่าวจึงถือมีความสำคัญเช่นเดียวกันที่จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องความสามารถของสถาบันที่ดำรงอยู่สำหรับดำเนินการทางด้านสันติภาพ และเพื่อกำหนดจุดเริ่มต้นของการปฏิบัติการให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในการจัดการปัญหา อันเป็นมูลเหตุของความขัดแย้งที่มีความรุนแรง ความสามารถในการสร้างสันติภาพนั้น เกี่ยวข้องกับกับสถาบัน องค์การ กลไกและกระบวนการในสังคมเพื่อจัดการกับปัญหาความขัดแย้งและความแตกต่างในเรื่องผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้แสดงบทบาทแต่ละ

ส่วนต้องถูกประเมินในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของตัวเองสำหรับจัดการกับความขัดแย้ง ความชอบธรรมของตัวเอง ทำที่ของการเข้าไปมีส่วนร่วมของตัวเอง และบทบาทความเป็นไปได้ของตัวเองที่สามารถที่จะยอมรับถึงการปรับเปลี่ยนได้ (International Alert, 2004, p.4)

เมื่อพิจารณาถึงผู้แสดงบทบาทในความขัดแย้ง สถาบันหรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการขัดแย้งทางสังคมมากที่สุดคือ “รัฐ” เนื่องจาก รัฐ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ งบประมาณ กำลังคน แนวทางการปฏิบัติ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในสังคม จนสามารถทำให้เกิดพลวัตความขัดแย้งที่ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ หากพิจารณา “บทบาทพิเศษต่าง ๆ ของรัฐ (The Special Roles of the State)” ในการดำเนินการความขัดแย้งอาจกล่าวได้ว่าในฐานะที่รัฐถือเป็นผู้แสดงบทบาทโดยมีอำนาจชอบธรรมทางกฎหมายที่อาจสร้างให้เกิดความรุนแรงในสังคมได้ ดังนั้น อาจพิจารณาได้ว่ารัฐสามารถทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมได้ หรือควบคุมจำกัดความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคม นอกบทบาทรัฐยังมีเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการด้านภาษีอากร การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่เพียงผู้เดียว และแนวความคิดอุดมการณ์ด้วย ทั้งนี้ สามารถจำแนกบทบาทของรัฐในแง่การถือครองกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวดังต่อไปนี้ (๑) รัฐเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวในการเก็บภาษี (๒) รัฐถือเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์โดยเป็นผู้มีอำนาจทางกฎหมายแต่เพียงผู้เดียวเหนือดินแดน ทั้งนี้ รัฐบาลกลางมีภาระหน้าที่หลักต่อการสนับสนุนการดำเนินการในบริเวณเขตแดนของตน โดยไม่ว่าจะเป็นการรักษาความมั่นคงสนับสนุนทางการเศรษฐกิจข้ามแดนระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน (๓) รัฐถือเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวในการสร้างแนวคิดอุดมการณ์ ทั้งนี้ รัฐได้ดำเนินการจัดการผ่านระบบทางการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำเนินการริเริ่มในการสร้างทัศนคติอย่างเป็นทางการว่าสิ่งใดที่รัฐต้องการกำหนดในเกิดทัศนคติ แนวคิดให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งรัฐมีส่วนสำคัญที่จะกำหนด หรือเผยแพร่แนวความคิดต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งไม่ว่าจะเป็นที่ในส่วนประวัติศาสตร์ การเสริมสร้างค่านิยมของรัฐ และสร้างมโนทัศน์อันเป็นมายาคติ ซึ่งดังกล่าวถือเป็นการสร้างความชอบธรรมในการมีอยู่ของรัฐ (๔) รัฐถือเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจทางกฎหมายในการมีกองกำลังไม่ว่าจะเพื่อปกป้องรักษาความมั่นคงในประเทศ ให้ประเทศมีความปลอดภัยจากภัยคุกคามที่อาจจะส่งผลกระทบต่อรัฐเกิดความเสียหายได้

บทบาทดังกล่าวทั้งหมดอาจจะทำให้รัฐเป็นผู้แสดงบทบาทสำคัญต่อการสร้างความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ โดยรัฐสามารถใช้เครื่องมืออันเป็นประโยชน์สำหรับตัวรัฐเองคือการกำหนดนโยบายในทางการบริหารประเทศ การจัดกองกำลัง การเก็บภาษี ฯลฯ อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐในการถือครองอำนาจแต่เพียงผู้เดียวย่อมถูกท้าทายจากกลุ่มผู้ที่มีความขัดแย้ง

กับอำนาจรัฐ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับข้อจำกัดของรัฐในควมมีศักยภาพในการดำเนินการในฐานะเป็นผู้มีสิทธิชอบธรรมทางกฎหมายในการดำเนินการจัดการได้หรือไม่ ทั้งนี้ หากรัฐเกิดสภาวะทางอำนาจที่อ่อนแอมาก จะเกิดพลวัตที่หลากหลายเกิดขึ้นมาทำลายอำนาจรัฐได้ ดังกล่าวย่อมส่งผลให้รัฐไม่อาจจะสามารถให้ความคุ้มครองทางการดำเนินการทางกฎหมายภายในรัฐได้ ดังนั้น การรักษาอำนาจของรัฐในฐานะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวทั้ง ๔ ประการ รัฐต้องพยายามสร้างให้มีความชอบธรรมทางกฎหมายในการคุ้มครอง ดูแล และสร้างความปลอดภัยโดยทำให้เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนในประเทศให้มากที่สุดจนไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งจนทำให้เกิดกลุ่มต่อต้านอำนาจรัฐ ดังนั้น จึงถือเป็นความท้าทายสำคัญของรัฐที่จะต้องดำเนินการโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่รัฐมีในทางนโยบายเพื่อให้มีประสิทธิภาพบรรลุผลต่อไป (Wallensteen, 2012, p. 64-66)

จากการศึกษาองค์ประกอบของความขัดแย้งที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการที่จะวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมจะมีองค์ประกอบของความขัดแย้งที่มีการเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกล่าวคือ ในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกรณีใดกรณีหนึ่งย่อมจะมีผู้แสดงบทบาทในความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นตัว “รัฐ” โดยเฉพาะบทบาทพิเศษต่าง ๆ ของรัฐที่ดำเนินนโยบายจนให้เกิดความขัดแย้ง หรือไม่ใช้รัฐ ที่ทำให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้น ขณะที่มูลเหตุของความขัดแย้งถือเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้เข้าใจองค์รวมของความขัดแย้งว่ามีรากฐานเค้าโครงมูลเหตุและปัจจัยของความขัดแย้งเกิดขึ้นมาได้อย่างไร และเพราะเหตุอันใดก่อให้เกิดลักษณะลูกกลมรุนแรงเพิ่มขึ้นไป ซึ่งมูลเหตุในความขัดแย้งเมื่อศึกษาแล้วจะพบว่ามูลเหตุของความขัดแย้งจะไม่มีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง กล่าวคือเมื่อเกิดความขัดแย้งแล้ว จะเกิดมีมูลเหตุที่มีลักษณะขยายขอบเขตกว้างขึ้นหลายมูลเหตุของความขัดแย้งและบางครั้งก็จะทำให้เกิดมูลเหตุของความขัดแย้งใหม่ ๆ ขึ้นมาได้ ขณะเดียวกันพลวัตของความขัดแย้งจะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยอธิบายว่า เพราะเหตุใดความขัดแย้งยังคงเกิดขึ้นดำเนินการอยู่ต่อไป โดยเป็นไปในลักษณะการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของคู่กรณีหรือผู้แสดงบทบาทต่าง ๆ ในความขัดแย้งที่มีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดที่กล่าวมาสามารถใช้อธิบายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม รวมถึงใช้ในการกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในสังคมโดยสันติได้

### **แนวทางแก้ไขความขัดแย้งในสังคม**

แนวทางแก้ไขความขัดแย้งในสังคม เป็นการสร้างกระบวนการเพื่อให้สังคมกลับมาสันติ สงบสุข โดยไม่นำไปสู่ความรุนแรงระหว่างกัน ซึ่งการดำเนินการในแนวทางการแก้ไข

ความขัดแย้งในสังคมนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ความอดทน และระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร ทั้งนี้ ตามแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งในสังคม ได้มีการดำเนินการ ๓ การดำเนินการหลักสำคัญที่เป็นแนวทางที่ยอมรับในการดำเนินการนำไปปฏิบัติทั่วโลก ได้แก่ การแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) การสร้างความปรองดอง (Reconciliation) และความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) ซึ่งจะขออธิบายรายละเอียดดังต่อไปนี้

### การแก้ไขความขัดแย้ง

ไฮลาล อัลเมต วาโน (Hilal Ahmad Wani) ได้กล่าวว่า “การแก้ไขความขัดแย้งในสังคมเป็นสถานการณ์ ซึ่งคู่ขัดแย้งได้เข้าสู่กระบวนการหาข้อตกลงกันเพื่อแก้ไขปัญหาคความไม่ลงรอยกันเป็นการยอมรับถึงการดำรงอยู่ที่มีการดำเนินการอยู่ต่อไปของกันและกันระหว่างคู่ขัดแย้ง และยุติการกระทำที่เป็นความรุนแรงทั้งหมดระหว่างกัน การแก้ไขความขัดแย้งจึงเกี่ยวข้องกับขอบเขตของกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อระงับและขจัดมูลเหตุของความขัดแย้ง การแก้ไขความขัดแย้งเป็นความเกี่ยวข้องที่ครอบคลุมถึงขอบเขตของการศึกษาและวิธีการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับความขัดแย้ง จากการเจรจาสู่กระบวนการทางการทูต จากการประนีประนอมสู่การตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการ จากการจัดการอำนวยความสะดวกสู่การพิจารณาวินิจฉัยคดี จากการสมานฉันท์สู่การป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้ง จากการจัดการความขัดแย้งสู่การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง จากการฟื้นฟูความยุติธรรมสู่กระบวนการรักษาสันติภาพ” (Wani, H.A., 2011, p.105)

สถาบันพระปกเกล้า ได้กล่าวถึง “การแก้ไขความขัดแย้ง” ในรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า “การแก้ไขความขัดแย้งที่กลายเป็นความยึดถือและรุนแรงจำเป็นต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบและแก้ไขที่รากเหง้าของปัญหาอย่างแท้จริง การแก้ไขความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง สังคม และ/หรือเศรษฐกิจ ตลอดจนทัศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้ง และ/หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในสังคม ซึ่งมุ่งเน้นในการขจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเพื่อนำไปสู่การเกิดสันติสุขที่ยั่งยืนในสังคม” (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕, น. ๑๖)

จากคำนิยามข้างต้นสามารถจำกัด “การแก้ไขความขัดแย้ง” ได้ว่าเป็นแนวทางในวิธีปฏิบัติและกระบวนการที่อำนวยความสะดวกให้เกิดสันติภาพ โดยเป็นการทำให้สิ้นสุดความขัดแย้งและการแก้แค้น โดยเป็นความพยายามยุติความขัดแย้งระหว่างคู่พิพาทที่มีความไม่ลงรอยกัน โดยเป็นแนวทางเพื่อสร้างความเข้าใจ และเสนอทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างกัน



เพื่อหาวิธีการยุติความขัดแย้งโดยใช้วิธีการ และกระบวนการทั้งในรูปแบบการเจรจา การประนีประนอม การประนีประนอมในรูปแบบการใช้อำนาจตุลาการ และการใช้วิธีการทางการทูต และการสร้างสันติภาพอย่างสร้างสรรค์ รวมถึงทำให้เกิดสันติสุขที่ยั่งยืนในสังคม

### เครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้ง

ไฮลาล อัลเมต วาโน (Hilal Ahmad Wani) ได้นำเสนอเครื่องมือเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง ไว้ดังนี้

๑. การเจรจา (Negotiation) คือการที่บุคคลสองฝ่าย หรือมากกว่า ได้ถกเถียง พูดคุยกันเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายตามที่ตกลงกันได้ ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์แรกที่มนุษย์สามารถใช้ระหว่างมีความขัดแย้ง การเจรจาถือเป็นกิจกรรมของมนุษย์ในทุก ๆ ส่วนของสังคม และกระบวนการในการเจรจาถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการช่วยจำกัดความขัดแย้ง เงื่อนไขการเจรจาสามารถถูกใช้เพื่อแสดงถึงความหมายในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันทุก ๆ รูปแบบ และยุทธศาสตร์ต่าง ๆ รวมถึงความพยายามที่จะเผชิญหน้ากันเพื่อถกเถียง และปรับเปลี่ยนสถานะความเป็นปรปักษ์ต่อกัน

๒. การประนีประนอม (Mediation) การประนีประนอมถือเป็นวิธีการอีกประการหนึ่ง ที่กระทำขึ้นโดยความสมัครใจ และต้องอาศัยความไว้วางใจ เพื่อจัดการกับความขัดแย้ง และกลายเป็นเงื่อนไขที่ได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นโดยการถกเถียงพูดคุยเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง การประนีประนอมถือเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมกันมาร่วมกันโดยได้รับความช่วยเหลือโดยมีบุคคลตัวกลาง โดยกระบวนการนี้ได้แยกประเด็นที่เป็นข้อพิพาทอย่างเป็นระบบระเบียบเพื่อพัฒนาทางเลือก พิจารณาหาแนวทางเลือกอื่น และนำไปสู่การเกิดการเห็นพ้องร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสมานฉันท์สอดคล้องกับความต้องการของคู่กรณี

๓. การตัดสินโดยอำนาจตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ เป็นกระบวนการขั้นตอนสุดท้าย และมีผลผูกมัดกับคู่ความ โดยเกิดขึ้นจากการตกลงของคู่ความที่จะต้องยอมรับคำตัดสินของอำนาจตุลาการที่ตัดสินซึ่งมีผลต่อกฎหมายปัจจุบัน และมีผลผูกมัดต่อคู่ความ

๔. ศาลวินิจฉัยคดี (Adjudication) เป็นการยุติความขัดแย้งโดยอำนาจศาลและมีผลต่อคู่ความ

๕. การเจรจาต่อรอง (Bargaining) การเจรจาต่อรองถือเป็นรูปแบบของการใช้แนวทางการเจรจาพูดคุย ซึ่งคู่กรณียินยอมที่จะพูดคุยต่อรองกันตามข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย

เพื่อให้เกิดการแก้ไขความขัดแย้ง ข้อเรียกร้องสามารถถูกสอบถามเพื่อให้ความชัดเจนได้จากการถกเถียงพูดคุยทั้งในส่วนคุณสมบัติที่ดีและคุณสมบัติที่ไม่ดีของแต่ละฝ่าย แต่ละฝ่ายพยายามจะค้นคว้า และแสวงหาประโยชน์ในคุณค่าด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ การเจรจาต่อรองจึงถือเป็นโอกาสที่ทำให้ฝ่ายหนึ่งได้ทราบทัศนคติของฝ่ายตรงข้าม และเป็นโอกาสที่จะทราบสิ่งที่เป็นความขัดแย้งของอีกฝ่าย ซึ่งเป็นเหตุผลที่ฝ่ายตรงข้ามเรียกร้อง การเจรจาต่อรองจะช่วยเผยให้เห็นทัศนคติและข้อเรียกร้องแต่ละฝ่าย และเป็นกระบวนการนำไปสู่ความพึงพอใจร่วมกันที่เกิดขึ้นในท้ายที่สุด ตัวอย่างเช่น การมั่นคงร่วมกัน (collective security)

๖. การจูงใจ (Persuasion) ถือเป็นแนวทางที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงการกระทำ

๗. การสื่อสาร (Communication) การสื่อสารควรจะต้องทำให้เกิดความชัดเจน ไม่คลุมเครือ เข้าใจง่าย และไม่อ้อมค้อมจะทำให้เกิดความเข้าใจแก่คู่ขัดแย้ง

๘. การปรองดองกัน (Re-conciliation) การปรองดองกันเป็นลักษณะของสถานการณ์ความขัดแย้ง ซึ่งอยู่ในระบบคุณค่า (value system) ในภาพลักษณ์ต่าง ๆ ของคู่กรณี ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปโดยคู่กรณีมีความเห็นพ้องร่วมกันที่จะร่วมมือกันในขอบเขตที่คู่กรณีดังกล่าวเห็นพ้องร่วมกันนั้น โดยคู่กรณีต้องการแสดงเจตจำนงที่จะดำเนินการ และทำให้สถานะที่ทำให้มีความขัดแย้งนั้นสิ้นสุดไป

๙. ความร่วมมือ (Cooperation) ความร่วมมือกันจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการแบ่งปันทรัพยากรที่ขาดแคลนได้ ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง

๑๐. คุณสมบัติการจำกัดขอบเขต (Encapsulation) คุณสมบัติการจำกัดขอบเขตเป็นการจำกัดขอบเขตในการแสดงออกของความขัดแย้ง ซึ่งถือเป็นกระบวนการ ซึ่งคู่ขัดแย้งยอมรับกฎเกณฑ์และปัจจัยตัวแปรที่มีความแน่นอนต่าง ๆ และหลีกเลี่ยงรูปแบบความขัดแย้งที่จะทำให้เกิดความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ มูลเหตุแห่งความรุนแรง และความขัดแย้งนั้นเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายอำนาจ การให้อำนาจเพิ่มขึ้นในภาคส่วนที่มีความอ่อนแอ อาจจะเป็นการนำสู่การเยียวยาได้ตามธรรมชาติ การให้อำนาจสามารถถือเป็นปัจจัยสำคัญอำนาจที่ทำให้เกิดความเข้าใจโดยใช้หลักเหตุผล ในทางจิตวิทยาและทางกายภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีแนวทางอื่นซึ่งสามารถถูกใช้ป้องกันความขัดแย้งได้ เช่น การกำหนดร่างเขตแดน ถือเป็นแนวทางหลีกเลี่ยงการเพิ่มขึ้นในความขัดแย้งและความผิดพลาดในพื้นที่ทับซ้อน ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนแนวทางให้เป็นไปตามภารกิจสามารถถูกใช้เป็นมาตรการเพื่อความพยายามแสวงหาความร่วมมือระหว่างคู่กรณีที่มีข้อพิพาทได้ (Wani, H.A., 2011, p.107 - 108)

### การสร้างความปรองดอง (Reconciliation)

นักวิชาการ และผู้ที่เคยดำเนินการในกระบวนการสร้างความปรองดองในโครงการระดับชาติหลายคน ต่างได้เห็นร่วมกันว่า การเปลี่ยนแปลงทางจิตใจถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญในการสร้างความปรองดอง แม้ว่าจะไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่ารูปแบบของการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจเป็นรูปแบบใด หรือการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจควรมีมากเพียงใดที่จะเพียงพอที่จะกำหนดได้ว่าเป็นผลทำให้เกิดการปรองดองกัน เหล่านักวิชาการต่างๆ ได้พยายามให้เหตุผลปัจจัยที่มีความหลากหลายที่อาจจะทำให้บรรลุผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจ โดยบางกลุ่มนักวิชาการเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมและการเมืองถือเป็นปัจจัยและองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางจิต ขณะที่ นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งให้เหตุผลว่า การเรียกร้องหาความจริง และการให้อภัยถือเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความปรองดอง

รูฮานา (Rouhana) ได้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงทางจิตใจเกิดจากผลของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางสังคม และการเมือง ซึ่งได้ส่งผ่านสู่ความไม่เท่าเทียมทางอำนาจ การสร้างความปรองดองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกระบวนการที่ถูกขับเคลื่อนทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างคูร์ดี ที่ถูกทำให้บรรลุผลจากการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน และทางรัฐธรรมนูญ สำหรับการปรองดองที่ดีจะต้องมีรากฐานอันประกอบด้วย ๔ ปัจจัยสำคัญที่ต้องแสดงถึง (๑) ความยุติธรรม (๒) ความจริง (๓) ความรับผิดชอบในทางประวัติศาสตร์สำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ (๔) การฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการเมือง และทางสังคมระหว่างคูร์ดีที่สะท้อนต่อมาตรฐานสากลของความเสมอภาค สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การสร้างปรองดองระหว่างกลุ่มนั้น ได้ถูกอธิบายโดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่สร้างผลกระทบและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย ซึ่งคู่ขนานไปกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมืองของคูร์ดีที่เข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางจิตใจดังกล่าวนี้อาจไม่ได้ถูกกำหนดไว้สำหรับเป็นกระบวนการเพื่อการริเริ่มการดำเนินการ แต่เกิดจากผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมืองมากกว่า (Rouhana, 2004, quoted in Schiller, 2015, p. 28-29)

บาร์เทล และเบ็นนิค (Bar-Tar & Bennink) ได้ให้ความเห็นว่า สิ่งสำคัญของการสร้างความปรองดองคือ กระบวนการทางจิตใจ ซึ่งประกอบไปด้วยการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในแรงจูงใจ เป้าหมาย ความเชื่อ ทศนคติ และอารมณ์ของสมาชิกส่วนใหญ่ของสังคม ในส่วนมาตรการทางโครงสร้าง ได้แก่ การบูรณาการทางการเมือง การจัดตั้งให้เกิดความเสมอภาคในทางโครงสร้างทางสังคม และความยุติธรรม และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง เช่นเดียวกับ

หลักเกณฑ์ประชาธิปไตยในการปกครองทางการเมือง รวมถึงทั้งการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยและผลที่ตามมาจากการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยด้วย ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้บรรลุผลต่อการสร้างความปรองดอง องค์ประกอบของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านได้พิสูจน์ถึงความจริงว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญของการสร้างความปรองดอง ซึ่งความยุติธรรม และการสร้างความปรองดองเป็นสิ่งที่สอดคล้องกันโดยธรรมชาติ การสนับสนุนให้มีการพูดบอกกล่าวความจริงและกลไกแสวงหาความจริง การตั้งให้มีบันทึกทางประวัติศาสตร์ขึ้นสามารถเป็นการสร้างให้เกิดการเยียวยาความรู้สึกซึ่งเป็นกระบวนการที่ยอมให้ปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการสร้างความปรองดอง และการอภัยเป็นขั้นตอนสุดท้าย และอาจกล่าวได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญสำหรับการสร้างความปรองดอง การสร้างความปรองดอง จึงหมายถึงการนำมาสู่การยอมรับซึ่งกันและกัน และพัฒนาความเข้าใจกัน จึงนำมาสู่การให้อภัย (Bar-Tar & Bennink, 2004, quoted in Schiller, 2008 p.29 – 30) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการที่เอาเรื่องการให้อภัยมาเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความปรองดอง เพราะการสร้างปรองดองไม่ได้มีความจำเป็น หรือไม่ควรเอาเรื่องการกล่าวขอโทษ หรือเสียใจในสิ่งที่กระทำไปมาเป็นข้อเสนอให้กับการให้อภัย เพราะการสร้างปรองดองอาจจะเป็นความเป็นไปได้ในทางจิตใจซึ่งไม่เกี่ยวกับการให้อภัยแต่อย่างใด

จากคำจำกัดความ การสร้างความปรองดอง ที่อ้างข้างต้น อาจนิยามได้ว่าการสร้างความปรองดองเป็นการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจที่มีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโครงสร้างทางสังคม และทางการเมือง การสร้างปรองดองจะเกิดขึ้นได้หากได้มีสร้างให้เกิดความยุติธรรม การพูดความจริง ยอมรับประวัติศาสตร์ที่ได้มีการกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน การฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการเมือง และทางสังคม โดยแต่ละฝ่ายจะต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกัน รวมถึง การเคารพหลักการปกครองทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองอย่างเสรีและเสมอภาค

### **กระบวนการและเครื่องมือในการสร้างความปรองดอง**

สถาบันพระปกเกล้า (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕, น. ๒๑ – ๒๓) ได้นำเสนอกระบวนการ และเครื่องมือในการสร้างความปรองดองเพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติเกิดความไว้วางใจ การเอาใจเขามาใส่ใจเรา และการมีวัฒนธรรมประชาธิปไตย (A Culture of

Democracy) ประกอบไปด้วย การเยียวยาทางจิตใจ (Healing) กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ (Restorative Justice) และการเล่าความจริง (Truth-telling) และการชดเชย (Reparation)

๑. การเยียวยาทางจิตใจ คือ การทำให้ผู้เสียหายได้มีสถานะความเป็นอยู่ในสังคมที่ดีดังเดิม ส่วนผู้เสียหายจะต้องได้รับการเยียวยาอะไรหรืออย่างไรบ้างขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละบุคคล สภาพทางการเมือง วัฒนธรรม และเหตุการณ์อันทำให้เกิดความทรงจำที่เจ็บปวดแก่ผู้เสียหายด้วย ทั้งนี้หลักสำคัญได้แก่ (๑.๑) การทำความเข้าใจกับบริบทของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นกระบวนการแรกที่สำคัญในการกำหนดแผนการเยียวยาผู้เสียหายว่าจะเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างไร โดยการกำหนดแผนการเยียวยาผู้เสียหายจะต้องสอดคล้องคล้อยกับความต้องการของผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้ง และจะต้องสอดคล้องกับบริบททางสังคม และวัฒนธรรมด้วย (๑.๒) การใช้ทรัพยากรท้องถิ่น คือการให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้การเยียวยาผู้เสียหาย เพราะจะทำให้เกิดการเยียวยาที่สอดคล้องต่อวัฒนธรรมทางสังคมของชุมชนนั้น ๆ (๑.๓) การเยียวยาควบคู่กับการสร้างสิ่งใหม่ร่วมกัน

๒. การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ถือเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยการพูดคุยกันเพื่อวิเคราะห์ข้อเท็จจริงสาเหตุแห่งการกระทำความผิด และเป็นกระบวนการที่ผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหายมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้สึก “รับผิดชอบ” กับสิ่งที่ตนเองทำ และตกลงกันว่าจะเยียวยาเสียหายอย่างไร ตลอดจนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดแล้วทำให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมได้

๓. การเล่าความจริง เป็นลักษณะการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงเพื่อทำหน้าที่ค้นหาความจริง ซึ่งการเปิดเผยความจริงจะทำให้สังคมหันมาสนใจผู้เสียหาย ซึ่งถูกสังคมเพิกเฉยมาเป็นเวลานาน อันนำไปสู่การสร้างมาตรการเยียวยาผู้เสียหายได้ และคณะกรรมการฯ สามารถนำเสนอความไม่เท่าเทียมในการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนการปฏิรูปกฎหมาย และสถาบันได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงไม่ใช่จะเหมาะสมกับทุกบริบทของความขัดแย้งเสมอไป เพราะบางประเทศที่ไม่มีโครงสร้างทางสถาบันที่น่าเชื่อถือพอที่จะสร้างกระบวนการค้นหาความจริงที่มีความชอบธรรม และไม่มีอะไรรับประกันได้ว่าคณะกรรมการฯ จะดำเนินการอย่างเป็นกลาง ดังกล่าวจะทำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้นได้

๔. การชดเชย การชดเชยถือเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการสร้างความปรองดองอย่างแท้จริง โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น

หากเกิดกรณีรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐก็ต้องชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย อาจเป็นได้ทั้ง การทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม เช่น การคืนทรัพย์สิน การคืนสิทธิ ตามกฎหมายแพ่ง และการชดใช้สินไหมทดแทน นอกจากนี้การชดเชยยังหมายถึงการสร้าง ความพึงพอใจให้แก่ผู้เสียหาย โดยการเปิดเผยความจริง การขอโทษ การลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นต้น

### ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice)

องค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามไว้ว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” คือ ขอบเขตทั้งหมดของกระบวนการและกลไกต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมกับความพยายามของสังคม เพื่อดำเนินไปสู่เงื่อนไขที่เกิดขึ้นจากมรดกของการกระทำความผิดจำนวนมากในอดีตที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างให้เกิดความเชื่อมั่นในความรับผิดชอบในหน้าที่ ความยุติธรรมอย่างแท้จริง และบรรลุผลในการสร้างความปรองดอง

การดำเนินการในความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน แห่งกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กฎหมายมนุษยชนระหว่างประเทศ กฎหมาย อาญาระหว่างประเทศ กฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ

โดยเฉพาะหลัก ๔ ประการของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้กำหนด หลักเกณฑ์ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งวางกรอบกำหนดความยุติธรรมในระยะ เปลี่ยนผ่าน ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ข้อบังคับของรัฐที่จะสอบสวน หรือกล่าวโทษผู้กระทำความผิด ที่ได้ถูกกล่าวหาในการละเมิดตามหลักสิทธิมนุษยชนจำนวนมากที่เกิดขึ้น และการละเมิด ในกฎหมายมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างรุนแรง อันประกอบไปด้วยการล่วงละเมิดทางเพศ และการลงโทษผู้กระทำความผิดเหล่านี้เมื่อพบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

๒. สิทธิที่จะรู้ความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดในอดีต และชะตากรรม ของบุคคลที่หากสาบสูญ

๓. สิทธิที่ได้ค่าชดเชยสำหรับเหยื่อที่ได้ถูกละเมิดตามหลักสิทธิมนุษยชนจำนวนมาก และละเมิดในกฎหมายมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง และ

๔. หลักเกณฑ์ข้อบังคับของรัฐเพื่อป้องกัน ผ่านมาตรการที่มีความหลากหลาย เพื่อไม่ให้บังเกิดการทำลายล้างชีวิตขึ้นอีกดังเช่นในอดีต

โดยกลไกต่าง ๆ เกี่ยวกับการสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจะตั้งขึ้นโดย ได้รับมอบอำนาจพิเศษ หรือตามกรอบระยะเวลา กลไกที่มีความถาวร หรือชั่วคราว ซึ่งสามารถ



ดำรงอยู่ร่วมกันได้ด้วยความพยายามจัดการปัญหาอันเกิดจากมรดกตกทอดที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดในอดีต และการป้องกันประมาทมิให้มีการทำลายล้างชีวิต และละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีกครั้ง (United Nations, 2014, p. 5 – 6)

ทั้งนี้ ศูนย์เพื่อความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านระหว่างประเทศ (International Center for Transitional Justice) ได้เสนอกลไกและมาตรการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยประกอบด้วยกลไก และมาตรการที่เป็นที่ยอมรับตามหลักสากล ดังต่อไปนี้

๑. การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด คือการสืบสวนสอบสวนในผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชน อัยการผู้กล่าวโทษต้องเน้นย้ำถึงการสอบสวนผู้ต้องสงสัยที่เป็นผู้บงการใหญ่อยู่เป็นนิจ ซึ่งผู้ต้องสงสัยดังกล่าวนี้ต้องถูกพิจารณาได้ว่าเป็นผู้มีส่วนกระทำความผิดในอาชญากรรมที่อยู่ระบบที่สูงสุด และมีความรุนแรงสูงสุด

๒. คณะกรรมการค้นหาความจริง คณะกรรมการที่ดำเนินการไต่สวนนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการสอบสวนและรายงานการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา ในช่วงระยะเวลาที่มีความสำคัญ คณะกรรมการฯ นี้มีองค์ประกอบเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเสมอโดยจะทำหน้าที่ให้คำแนะนำเพื่อเยียวยาจากกรณีการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น และเพื่อป้องกันการกระทำ

ความผิดไม่ให้เกิดขึ้นมาอีก

๓. นโยบายชดเชย เป็นการดำเนินการริเริ่มการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งเป็นไปเพื่อการรักษาความสูญเสียอันเกิดจากจิตใจหรือที่เกิดขึ้นในทางวัตถุ จากการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในอดีต นโยบายชดเชยนี้โดยหลักแล้วจะชดเชยในรูปแบบทั้งผลประโยชน์ทางวัตถุและในเชิงสัญลักษณ์ต่อเหยื่อ ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะเป็นการให้เงินชดเชย และการขอโทษอย่างเป็นทางการ

๔. ความยุติธรรมทางเพศสภาพ ถือเป็นความพยายามที่ต้องเผชิญกับความท้าทายจากการไม่ต้องรับโทษสำหรับความรุนแรงทางเพศที่เกิดขึ้น และความรุนแรงที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางเพศสภาพ ทั้งนี้ เป็นการสร้างความเท่าเทียมในสตรีทั้งหลาย จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะเพศสภาพ

๕. การปฏิรูประบบความมั่นคง ถือเป็นความพยายามเพื่อแสวงหาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบกองทัพ ตำรวจ ระบบยุติธรรมทางศาล และสถาบันรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐเป็นเครื่องมือในการกดขี่ และฉ้อราษฎร์บังหลวง จนสามารถนำไปสู่การสร้างเครื่องมือเพื่อจัดการ

การให้บริการสาธารณะที่ดี และความมีจริยธรรม

๖. ความพยายามที่จะสร้างให้เกิดการระลึกเหตุการณ์ มาตรการนี้อาจจะเป็นการสร้างพิพิธภัณฑ์ และอนุสรณ์ระลึกความทรงจำ เพื่อรักษาให้สาธารณชนได้ระลึกถึงเหยื่อผู้สูญเสีย และเพื่อเพิ่มการตระหนักในทางศีลธรรมเกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในอดีต ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อสร้างเครื่องป้องกันมิให้เกิดความสูญเสียขึ้นมาอีกครั้ง (International Center for Transitional Justice, <https://www.ictj.org>)

จากการศึกษาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งในสังคมที่ประกอบด้วย การแก้ไขความขัดแย้ง การสร้างความปรองดองและความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบส่วนน้อยที่มาจากกรณีการดำเนินการหลักสำคัญ ๓ หลัก ได้มีกระบวนการการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันบางส่วน โดยเฉพาะองค์ประกอบส่วนน้อยของการสร้างความปรองดอง และความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน เพราะกระบวนการการดำเนินการทั้งสองจะต้องดำเนินการในลักษณะอย่างสอดคล้องประสานกันเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม อาจจะมีมาตรการ กลไก หรือกระบวนการบางอย่างเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในสังคมเพิ่มอีกได้ แต่มาตรการ กลไก หรือกระบวนการที่จะเกิดขึ้นจะต้องมีหลักการสำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือการต้องได้รับการยอมรับ เชื่อมั่นจากประชาชนในสังคม และเป็นไปตามหลักกฎหมายที่มีความชอบธรรมตามหลักการสากล

ทั้งนี้ ในส่วนต่อไปจะขอยกกรณีตัวอย่าง ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่เคยมีความขัดแย้งในสังคมของประเทศ ความขัดแย้งดังกล่าวถึงขั้นใช้กำลังรุนแรงระหว่างกันจนกระทั่งมีประชาชนในประเทศเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ และมีผลกระทบจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศแอฟริกาใต้ได้ดำเนินแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมของประเทศ จนกระทั่งปัจจุบันสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมภายในประเทศได้ จนกลายเป็นประเทศที่มีสันติภาพ และความมั่นคงภายในประเทศระดับที่น่าพึงพอใจ รวมถึงสามารถเป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมโดยใช้แนวทางสันติวิธี

**กรณีตัวอย่าง ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม**

### **ความขัดแย้งในสังคมของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้**

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ในอดีต หากพิจารณาตามมูลเหตุแห่งความขัดแย้งจะพบว่า ปัญหาสำคัญคือ ปัญหาเรื่องเชื้อชาติ กรณีการแบ่งแยกสีผิว

และการปกครองของรัฐบาลชาวผิวขาว ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ได้อพยพเข้ามาตั้งแต่สมัย ยุคอาณานิคม ที่มีการปกครองแบบกดขี่ เอาเปรียบ และใช้ความรุนแรง โดยใช้ระบบอะพาร์ทไวด์ (Apartheid) ต่อกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งเป็นคนผิวดำชาวพื้นเมืองดั้งเดิม ทำให้เกิดความขัดแย้งเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมในเรื่องต่าง ๆ มาโดยตลอด

พลวัตความขัดแย้งที่ซับซ้อนให้มีความขัดแย้งต่อเนื่องเป็นระยะยาวนานสามารถ อธิบายตามปรากฏการณ์ดังต่อไปนี้

๑) ประเด็นในทางประวัติศาสตร์หากพิจารณาปมทางประวัติศาสตร์ประชาชน ผิวดำในแอฟริกาใต้ นั้นถูกกดขี่มาโดยตลอด ตั้งแต่สังคมทาสที่มีการอพยพคนงานผิวดำเข้ามาใน แหลมกูดโฮป และการปฏิบัติอย่างทารุณต่อทาสตั้งแต่ ค.ศ. ๑๖๕๒ ต่อมา เมื่อชาวอาณานิคมได้ อพยพเข้าสู่ดินแดนประเทศแอฟริกาใต้มากขึ้นก็มีความขัดแย้งกับประชาชนชนเผ่าท้องถิ่นผิวดำ ที่อยู่เดิมโดยตลอด มีการฆ่าฟันชนเผ่าพื้นเมือง ฆ่าไล่ และการกระทำอื่น ๆ ที่รุนแรง และ สงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่เกิดจากผู้บริหารอาณานิคมเยอรมันในดินแดนแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ ซึ่งทำให้เผ่าเฮเรโรจนเกือบจะต้องสูญพันธุ์ ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๐๔ - ๑๙๐๗ (ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, ๒๕๕๘, น. ๑๗๙ - ๑๘๐) รวมถึงสงครามแอฟริกาใต้ระหว่างอังกฤษกับชนพื้นเมือง ในแอฟริกา ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๙๙ - ๑๙๐๒ โดยสงครามนี้สิ้นสุดลงด้วยสนธิสัญญาเวอร์เรีนไนจิง (Treaty of Vereeninging) โดยอังกฤษยินยอมที่จะปล่อยให้ฝ่ายมีอำนาจชนผิวขาวเป็นผู้ตัดสินใจใน ประเด็นเรื่องสิทธิของชนพื้นเมืองแอฟริกันเอง และนับจากนั้นเป็นต้นมา สังคมแอฟริกาใต้ก็เริ่ม เข้าสู่ภาวะการปกครองโดยคนผิวขาว (กุลนันท์ คันธิก, ๒๕๕๘, น. ๑๒ - ๑๓) ดังนั้น จะพบว่า ดินแดนประเทศแอฟริกาใต้ตั้งแต่ยุคสังคมทาส และยุคอาณานิคม เป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยความ รุนแรง โดยเฉพาะคนผิวดำ ที่เป็นชนพื้นเมืองจะถูกไล่ล่า ฆ่าไล่ออกจากพื้นที่อาศัยเดิมของตัวเอง

๒) ความขัดแย้งจากการปกครองรัฐบาลผิวขาว นับแต่สนธิสัญญาเวอร์เรีนไนจิง คนขาวได้เริ่มเข้าควบคุมในเรื่องที่ดิน และบังคับให้ชนพื้นเมืองแอฟริกันมีสถานะเป็นเพียงผู้ใช้ แรงงานเท่านั้น นโยบายดังกล่าวสร้างความไม่พอใจแก่ชนพื้นเมืองผิวดำเป็นอย่างมาก จนนำมา สู่การก่อตั้งกลุ่มต่อต้านภายใต้ชื่อ สภาแห่งชาติแอฟริกา ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ แอฟริกาใต้ ได้จัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น โดยผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในครั้งนี้มีเพียงแต่ชาวผิวขาวเท่านั้น และผลการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคแห่งชาติ(National Party: NP)ได้รับอำนาจรัฐในการปกครองประเทศโดย มีแนวนโยบายที่เข้มงวดและมีลักษณะเผด็จการกว่าที่ผ่านมารัฐบาลนี้ได้มีทัศนคติที่ว่าชาวผิวขาว ในแอฟริกาใต้กำลังถูกคุกคามจากความทะเยอทะยานทางการเมืองของชนผิวดำ ส่งผลให้รัฐบาล บังคับใช้นโยบายระบบ อะพาร์ทไวด์ ซึ่งเป็นนโยบายแยกเชื้อชาติอย่างเข้มงวดในทุก ๆ ด้าน

(กุลนันท์ คันธิก, ๒๕๕๘, น. ๑๓) ทั้งนี้ ได้มีการประกาศกฎหมายออกมา ซึ่งแสดงถึงการกีดกันสีผิวอย่างหนัก ดังนี้ (๑) กฎหมายการจดทะเบียนประชากร ค.ศ. ๑๙๕๐ ถือเป็น การแบ่งแยก ชนผิวขาวกับชาวพื้นเมืองแอฟริกาอย่างชัดเจน (๒) กฎหมายกลุ่มพื้นที่ ค.ศ. ๑๙๕๐ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ประเทศได้รับการแบ่งเขตพื้นที่ตามเชื้อชาติต่างๆ และส่งผลทำให้เกิดการบังคับอพยพประชาชนจำนวนมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนคนผิวดำให้ออกจากถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นการทำลายชุมชนดั้งเดิม ซึ่งการบังคับอพยพครั้งนี้ได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมหาศาล (๓) กฎหมายห้ามแต่งงานข้ามเชื้อชาติ ค.ศ. ๑๙๔๙ และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายละเมิดจรรยาบรรณ ค.ศ. ๑๙๕๐ กฎหมายฉบับนี้ระบุว่า การแต่งงานข้ามเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์เป็นสิ่งผิดกฎหมาย เช่นเดียวกับการมีเพศสัมพันธ์ข้ามสีผิวด้วย ส่วนกฎหมายละเมิดจรรยาบรรณเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดการละเมิด การทำให้อับอายในที่สาธารณะ และการทำลายการแต่งงานและความผูกพันในครอบครัว (๔) กฎหมายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ค.ศ. ๑๙๕๐ ไม่เพียงห้ามจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่ก่อให้เกิดการสร้างคำจำกัดความของคำว่าคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวาง และส่งผลทำให้เกิดความไม่สงบ (๕) กฎหมายแบ่งแยกการให้บริการ ค.ศ. ๑๙๕๓ คือแบ่งแยกการให้บริการสาธารณะระหว่างคนผิวขาวกับคนผิวดำ (๖) กฎหมายการศึกษาขั้นต้น ค.ศ. ๑๙๕๓ คือคนพื้นเมืองชาวแอฟริกาใต้ได้รับระบบการศึกษาที่ต่ำ โดยรัฐยังคงคอยๆ ยกเลิกเงินช่วยเหลือทางการศึกษาให้กับคนผิวดำ โดยส่งผลให้ระบบการศึกษาของรัฐต้องปิดตัวลงในที่สุด ส่งผลให้คนผิวดำไม่ได้รับการศึกษา ผลกระทบของกฎหมายนี้คือ คนดำที่เติบโตมาในรุ่นนั้นขาดทักษะและการศึกษาที่จะพัฒนาประเทศไปถึง ๔๐ ปี (๗) กฎหมายการขยายการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ค.ศ. ๑๙๕๙ กฎหมายนี้มีสาระสำคัญคือห้ามมิให้มหาวิทยาลัยที่มีคนผิวขาวรับนักเรียนผิวดำ ยกเว้นจะได้รับรองจากรัฐมนตรี (ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, ๒๕๕๘, น. ๑๘๐ - ๑๘๑)

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่เกิดจากมูลเหตุความขัดแย้งในการแบ่งแยกเชื้อชาติสีผิวส่งผลให้เกิดพลวัตความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้มีบทบาทในความขัดแย้งที่สำคัญ คือผู้มีอำนาจรัฐที่ปกครองประเทศในขณะนั้น โดยเป็นคนผิวขาวรวมถึงคนผิวขาวที่อยู่ในประเทศที่ยังคงรู้สึกรังเกียจ และเหยียดผิวดำคนผิวดำ ขณะที่ชาวพื้นเมืองคนผิวดำพยายามต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้มีเสรีภาพ สิทธิ และความเสมอภาคแก่เชื้อชาติตนเพิ่มขึ้น ขณะที่บทบาทพิเศษต่าง ๆ ของรัฐบาลปกครองโดยคนผิวขาวได้มีการดำเนินนโยบายที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งโดยเฉพาะการออกกฎหมายที่เป็นการกีดกัน เอาเปรียบ และแบ่งแยกชนชาวพื้นเมืองอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งดังกล่าวได้สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นในสังคมที่แตกแยกอย่างเห็นได้ชัดเจน

ทั้งนี้ ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ได้ปรากฏมีการต่อต้านอย่างรุนแรงจากชนพื้นเมืองผิวดำ โดยเฉพาะในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ มีการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐบาลที่ปกครอง

โดยชาวมิซวาบกับชาวมิวดำ ที่เมืองซาฟวิลล์ (Sharpeville) ส่งผลให้คนมิวดำได้รับบาดเจ็บกว่า ๓๐๐ คน และเสียชีวิตถึง ๖๙ คน และตำรวจได้ยิงผู้ชุมนุมในเมืองเคปทาวน์เสียชีวิตอีก ๓ คน และบาดเจ็บจำนวนมาก รัฐบาลได้จับกุมผู้เข้าร่วมประท้วงกว่า ๑,๖๐๐ คน พร้อมกับประกาศภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ยังมีการต่อต้านจากเมืองต่าง ๆ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมประท้วงถูกจับเข้าคุก ต่อมาได้มีการจัดตั้งกลุ่ม Umkhon WeSizwe (MK) ขึ้น โดยมีเป้าหมายที่การประกาศสงครามกับรัฐบาล อย่างไรก็ตามกลุ่ม MK ที่ปฏิบัติการกว่า ๒ ทศวรรษคือ ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ โดยไม่ได้มีเป้าหมายในการโจมตีประชาชน แต่เป็นการโจมตีทางสัญลักษณ์หรือสถานที่ เพื่อต้องการดึงให้รัฐบาล และผู้สนับสนุนรัฐบาลได้เห็นความทุกข์ยาก นอกจากนี้ยังได้มีการใช้วิธีการคว่ำบาตร และนัดประท้วงหยุดงาน ทั้งในส่วนคนงานรถไฟและเหมืองแร่รวมถึงนักเรียนนักศึกษาที่คว่ำบาตรการเรียนในมหาวิทยาลัย ขณะเดียวกันชาวพื้นเมืองคนมิวดำได้พยายามที่สร้างสถาบันทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาทวิภาคี โดยเป็นสถาบันที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวมิวดำ ซึ่งได้มีการบริหารงานโดยชาวพื้นเมืองมิวดำ เช่น คลินิกชุมชน สหกรณ์ ศูนย์การกระจายทรัพยากร การต่อต้านดังกล่าวลักษณะเช่นนี้เป็น การสร้างสถาบันทางเลือกของคนมิวดำโดยเฉพาะขึ้นมา อันเป็นการสร้างความเข้มแข็งของชาวพื้นเมืองมิวดำ ซึ่งทำให้รัฐบาลคนมิซวาบเริ่มอ่อนแอลงโดยเปรียบเทียบกับสถาบันชาวพื้นเมืองมิวดำที่เริ่มเติบโตขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการคริสตศาสนาแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ได้เรียกร้องให้โบสถ์ที่เป็นสมาชิกให้ร่วมกันตั้งคำถามในการเชื่อฟังกฎหมายที่นำไปสู่การแบ่งแยกสีผิว โดยได้มีการสนับสนุนการคว่ำบาตรการปฏิเสธการจ่ายภาษี และการปฏิเสธการห้ามแต่งงานข้ามเชื้อชาติและมีการเดินขบวนร่วมกันทั่วประเทศในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ (ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, ๒๕๕๘, น.๑๘๒ - ๑๘๖)

ในส่วนปัจจัยภายนอกประเทศ เมื่อรัฐบาลประกาศภาวะฉุกเฉิน และใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชนชาวมิวดำ จนทำให้เกิดการสูญเสียครั้งใหญ่ใน ค.ศ. ๑๙๘๕ ประชาคมระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจนโยบายเหยียดผิวและกีดกันชาวพื้นเมืองมิวดำ โดยมีการเรียกร้องให้รัฐบาลแอฟริกาใต้ยกเลิกการดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าว การรณรงค์ทั่วโลกทำให้ประเทศแอฟริกาใต้ถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสหประชาชาติได้มีการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมเรื่องการขอกู้เงิน การลงทุน การนำเข้าเหรียญทองคำ และอุปกรณ์อื่น ๆ รวมถึงประชาคมยุโรปในขณะนั้นได้ตัดสินใจใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจโดยการระงับการนำเข้าเหล็ก และโลหะที่ผลิตในแอฟริกาใต้ รวมถึงระงับการนำเข้าสินค้าบางประเภท การลงทุน การส่งออกน้ำมัน การนำเข้าถ่านหิน และความร่วมมือด้านนิวเคลียร์ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้ร่วมกดดันด้วย การดำเนินการมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบ

ต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก สถานะเศรษฐกิจที่ไร้ประสิทธิภาพ และแย่งอย่าง ต่อเนื่องนำมาซึ่งข้อกังขาของกลุ่มชนผิวขาวที่มีต่อระบอบอะพาร์ทได์ และรัฐบาลที่ปกครอง ประเทศในขณะนั้นก็เห็นว่าระบอบนี้กำลังจะล่มสลาย รวมถึงประเทศไม่สามารถเดินหน้า ต่อไปได้ ในที่สุดจึงนำมาสู่การเริ่มเจรจากันในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ และนำมาสู่การเลือกตั้งตามระบอบ ประชาธิปไตยใน ค.ศ. ๑๙๙๔ (กุลนันท์ คันธิก, ๒๕๕๘, น. ๑๔ - ๑๙)

### กระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมของประเทศสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้

การดำเนินการเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในสังคมของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตามขั้นตอน โดยในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๙๑ ได้มีการจัดประชุม ภายใต้อชื่о ข้อตกลงสันติภาพแห่งชาติ (National Peace Accord : NPA) ซึ่งในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วม หลากหลาย แม้ว่าในท้ายที่สุดจะมีบางกลุ่มไม่ได้ให้สัตยาบัน วัตถุประสงค์ของข้อตกลง NPA คือ การระบุดังวิถีปฏิบัติ ที่สามารถปฏิบัติได้จริงของทั้งพรรคการเมืองและกองกำลังด้านความมั่นคง เลขาธิการตามข้อตกลง NPA ยังได้ตรวจสอบกลไกต่างๆ ในการยุติความขัดแย้ง โดยหนึ่งในกลไก เหล่านั้นคือ การควบคุมตำรวจ โดยมีหลักการสำคัญคือ มีคณะกรรมการตำรวจที่มีองค์ประกอบพื้นฐานเป็นพลเรือนทำหน้าที่ตรวจสอบการฝึกและการปฏิบัติงานของตำรวจขณะเดียวกันก็จะมีหน่วยงาน ที่คอยตรวจสอบและสืบสวนข้อกล่าวหาต่อการละเมิดข้อตกลง NPA ของตำรวจด้วย โดยเป็นการ ตระหนักว่า กองกำลังความมั่นคงควรถูกกำกับให้มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน คือทิศทางแห่งสันติภาพ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อีกกำลังดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสร้างประชาธิปไตย จนกระทั่งในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ได้มีการจัดประชุมขยายความร่วมมือจาก NPA เป็นการ จัดการประชุมเพื่อประชาธิปไตยแอฟริกาใต้ (The Convention for a Democratic South Africa : CODESA) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นเวทีสำหรับผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงทัศนะ และความตั้งใจ ต่อการยุติความขัดแย้งทางการเมืองด้วยการเจรจา โดยข้อสรุปสำคัญในการประชุมครั้งนี้ คือ การ สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเสรี การระบุดังหลักการพื้นฐาน สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมถึงการจัดตั้งเวทีอภิปรายสำหรับร่างรัฐธรรมนูญการจัดตั้ง รัฐบาลชั่วคราวและหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะเข้ามาดำเนินการในระยะเปลี่ยนผ่าน การกำหนดข้อ ตกลงที่จะบังคับใช้ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน รวมถึงการกำหนดอนาคตของรัฐอิสระและการกำหนด กรอบระยะเวลาและการบังคับใช้ข้อตกลง CODESA จนนำมาสู่การก่อตั้งคณะกรรมการบริหาร ในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Executive Council : TEC) โดยมีวัตถุประสงค์ตั้งขึ้นเพื่อกำกับ ดูแลแอฟริกาใต้ในระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย และการสร้างบรรยากาศและเงื่อนไขที่เหมาะสม



ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสรี ในที่สุดได้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ และซึ่งอยู่ในความดูแลคุ้มครองของ TEC โดยพระราชบัญญัติสิทธิ และเสรีภาพของพลเมืองได้วางหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมถึงสิทธิในชีวิต ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย สิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี การรวมกลุ่มสมาคมอย่างเสรี รวมถึงการเข้าถึงระบบ ศาลและกระบวนการยุติธรรม และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอีกด้วย (กุลนันท์ คันธิก, ๒๕๕๘, น. ๒๔ - ๓๑)

การดำเนินการแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งในสังคมของประเทศแอฟริกาใต้ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑) การสร้างภาพอนาคตร่วมกันผ่านกระบวนการฉายภาพอนาคตมองต์เฟลอร์ (Mont Fleur Scenario) ที่มีตัวแทนทุกฝ่ายได้เข้าร่วม จุดประสงค์ของการฉายภาพอนาคตเป็นความต้องการร่วมกันกระตุ้นการถกเถียงว่าในอีก ๑๐ ปีข้างหน้าชาวแอฟริกาใต้ทั้งหมดต้องการเห็นสังคมเป็นแบบไหน ในโครงการนี้ได้นำเอาคนหลากหลายอาชีพที่โดดเด่นจำนวน ๒๒ คน เข้ามาอยู่ในวงสนทนา และสรุปการฉายภาพอนาคตออกมาเป็น ๔ รูปแบบ ใช้ชื่อเรียกตามชื่อสัตว์ต่างๆ ดังนี้ (๑.๑) นกกระจอกเทศมุดหัวลงในพื้นทราย (Ostrich) เป็นอนาคตแบบที่ทุกฝ่ายไม่ต้องการการเจรจา รัฐบาลของประเทศบริหารงานต่อไปโดยไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชน กลุ่มประชาชนต่างคนต่างปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองเหมือนกับพฤติกรรมของนกกระจอกเทศที่เอาหัวมุดลงไปใต้ดินไม่สนใจภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้นข้างนอก (๑.๒) เป็ดง่อย (Lame Duck) คือ ได้มีการเริ่มต้นเจรจากันที่บรรลุผลขึ้น จนเกิดรัฐบาลเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นใหม่เป็นรัฐบาลที่เกิดจากการผสมหลายพรรคการเมือง รัฐบาลผสม จึงมีการดำเนินการอย่างล่าช้าและทำให้ไม่มีเสถียรภาพ ช่วงเป็ดง่อยเสมือนหนึ่งว่า เป็นเรื่องยากที่เปิดจะวิ่งหรือบินได้ (๑.๓) อิคารัส (Icarus) อนาคตแบบนี้คือ รัฐบาลผิวดำได้รับชัยชนะในช่วงแรก แต่ก็ต้องออกนโยบายประชานิยมขึ้นเพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ให้รัฐบาลอยู่ต่อไปได้ นโยบายประชานิยมเหล่านี้จะก่อให้เกิดปัญหาขาดดุลงบประมาณ จนวิกฤตทางเศรษฐกิจ และปัญหาสังคมตามมา (๑.๔) นกฟลามิงโกบิน (Flight of the Flamingos) เป็นอนาคตที่ทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากัน สามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูงได้ มีการพัฒนาการทางนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และการเจริญก้าวหน้าในกระบวนการประชาธิปไตย สามารถสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนทุกกลุ่มไม่ว่าจะผิวสีใดหรือชนเผ่าใด นกฟลามิงโกออกบินนี้ เสมือนเป็นช่วงที่ทุกฝ่ายคาดหวังเพราะถือเป็นเรื่องที่ดีที่ดีที่สุดที่จะนำพาความสงบสุขและยั่งยืน

อย่างแท้จริงมาสู่แอฟริกาใต้ หลังจากทีมงานของโครงการมอดท์เฟลอร์สรุปภาพอนาคตทั้งสี่แบบได้แล้ว จึงเผยแพร่ผลงานสู่สาธารณะ (Beery, Eidinow, & Murphy, 2012, p. 1 - 4)

๒) การออกกฎหมายปฏิญญาส่งเสริมเอกภาพ และความสมานฉันท์แห่งชาติ เลขที่ ๓๔ ค.ศ.๑๙๙๕ (Promotion of National Unity and Reconciliation Act No. 34 of 1995) เป็นการตราเพื่อนำไปสู่การบัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการนิรโทษกรรม (The committee on Amnesty) เพื่อเตรียมการสำหรับการหยุดพักการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวในการดำเนินการต่างๆ ของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและความปรองดอง (The Truth and Reconciliation Commission) ซึ่งอยู่ในระหว่างการบรรลุผลสำเร็จของการดำเนินงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยคณะกรรมการนิรโทษกรรม ทั้งนี้ เพื่อขยายอำนาจต่าง ๆ ของคณะกรรมการนิรโทษกรรม และระยะเวลา ซึ่งคณะกรรมการนิรโทษกรรมจะทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จได้ และบัญญัติถึงผลที่ตามมาที่มีต่อไป ภายหลังคณะกรรมการนิรโทษกรรมสิ้นอำนาจหน้าที่ (Republic of South Africa Promotion of National Unity and Reconciliation Amendment Bill, 1995)

๓) การตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงและปรองดอง ถือเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยคณะกรรมการนี้ได้ถูกรัฐสภาแต่งตั้งเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๕ โดยพิจารณาเหตุการณ์ความรุนแรงตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๐-๑๙๙๔ ลักษณะสำคัญของกรรมากรฯ คือ (๓.๑) มุ่งเจาะจงไปที่เหตุการณ์ในอดีต (๓.๒) จุดกำเนิดของคณะกรรมการอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านมาจากสงครามหรือระบอบอำนาจนิยมที่มีมาแต่เดิม (๓.๓) มีการสืบสวนรูปแบบการใช้อำนาจในทางที่ผิดจำนวนมากและความรุนแรงในอดีตในช่วงเวลายาวนาน ไม่ใช่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง (๓.๔) มุ่งไปที่ความรุนแรงที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน (๓.๕) มีการผลิตรายงานพร้อมกับข้อเสนอแนะออกมาตลอด (๓.๖) คณะกรรมการได้อำนาจเต็มที่จากรัฐ (๓.๗) อาศัยแนวทางให้เหยื่อและผู้ก่อความรุนแรงเป็นศูนย์กลาง อีกทั้ง การจัดองค์การของคณะกรรมการยังเป็นลักษณะองค์กรรวม มีความร่วมมือกันในระดับที่หลากหลายทั้งรัฐ สังคม ชุมชนปัจเจกบุคคล เพื่อคาดหวังว่าการทำงานจะให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐและความยุติธรรม ความมั่นคง การศึกษาเพื่อประชาธิปไตย การพัฒนาเศรษฐกิจ และการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีขนาดใหญ่โต สลับซับซ้อน ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจำนวนมาก

ทั้งนี้ คณะกรรมการ มาจากการสรรหาที่ให้ทุกพรรคการเมือง ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วประเทศเสนอชื่อเข้ามา โดยคณะรัฐมนตรีคัดเลือกได้ ๑๗ คน กระบวนการสรรหาถูกยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างมาก คณะกรรมากรฯ เผยแพร่รายงานทั้งสิ้น ๑๗ เล่ม โดยที่เล่มสุดท้ายเผยแพร่ในปี ๒๐๐๓ เมื่อรายงานเสร็จสิ้น นำมาจำหน่ายในราคา ๒๑๐ เหรียญสหรัฐ

ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าแพงไป ทำให้คนธรรมดาเข้าถึงยาก แต่หากไม่มองในแง่ผลผลิตที่ออกมา แต่มองในแง่กระบวนการเปิดให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเล่าความจริง คณะกรรมการ มีอำนาจในการ นิรโทษกรรมอย่างมีเงื่อนไขแก่คนที่สารภาพความจริงจากการกระทำของตนเองทั้งหมด และ พิสูจน์ได้ว่าที่ทำไปด้วยเหตุผลทางการเมือง และคณะกรรมการเปิดโอกาสให้ภาคสาธารณะ เข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวน และดำเนินการเผยแพร่คำให้การอย่างกว้างขวางที่สุด มีเวที ต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะในเมือง ในโบสถ์ มีผู้เข้าร่วมฟังจำนวนมาก มีการถ่ายทอดสดทางทีวี และ วิทยูซึ่งเป็นช่องทางที่คนยากจนเข้าถึงได้ง่าย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ให้ความสำคัญ กับความจริงเพื่อนำไปสู่การปรองดอง มีการนำความจริงเกี่ยวกับความรุนแรงในอดีตมาเผยแพร่ ให้สังคมรับรู้อย่างละเอียด อีกทั้งบทบาทของสื่อมวลชนก็ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในกระบวนการ ดังกล่าว (ศิวัช ศรีโกคางกุล, ๒๕๕๕, น. ๔๘ - ๕๐)

๔) คณะกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (The committee on Human Right Violation) ถูกตั้งขึ้นภายใต้คณะกรรมการแสวงหาความจริง และการปรองดอง โดยมี อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนค้นหาความจริงเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์มากที่สุดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ มนุษยชน โดยหากคณะกรรมการชุดนี้ ค้นพบว่าการละเมิดมนุษยชนจริง และค้นพบบุคคล ผู้ซึ่งตกเป็นเหยื่อของการกระทำดังกล่าว คณะกรรมการชุดนี้จะได้นำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการว่า ด้วยการฟื้นฟูและเยียวยา

๕) คณะกรรมการนิรโทษกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาผู้ที่ต้องการขออภัยโทษ ตามกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรม ซึ่งระบุไว้ว่า ผู้ที่จะได้รับโอกาสในการนิรโทษกรรมได้แก่ ผู้ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น สมาชิก หรือผู้สนับสนุนกลุ่ม กระบวนการที่เป็นที่รู้จักทั่วไป หรือขบวนการปลดปล่อยต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านรัฐ หรือองค์การการเมือง หรือขบวนการปลดปล่อยอื่น หรือเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของรัฐบาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็ นพลเรือน หรือภาคความมั่นคง หรือผู้ที่ได้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการรัฐประหารที่ เคยเกิดขึ้นแล้วทั้งหมด ทั้งนี้ การประกาศอภัยโทษให้คนใดคนหนึ่งจะต้องมีการเปิดเผยตีพิมพ์ ในสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง โดยใส่ชื่อและนามสกุลเต็มของผู้ที่ได้รับการอภัยโทษ ซึ่งผู้ที่ได้รับ การนิรโทษกรรมจะไม่ต้องรับโทษใด ๆ ทางอาญา และผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาอภัยโทษ คณะกรรมการจะต้องแจ้งให้กับบุคคลที่ขออภัยโทษ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการ แสวงหาความจริงฯ โดยเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้ (ณัชชาภัทร อุณตรงจิตร, ๒๕๕๘, น.๑๘๙ - ๑๙๐)

๖) คณะกรรมการฟื้นฟูเยียวยาและส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคม (The Committee on Reparation and Rehabilitation) เป็นคณะกรรมการทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเพื่อฟื้นฟูเยียวยา

และส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมต่อประธานาธิบดี โดยหลักการของคณะกรรมการที่จะนำเสนอ นโยบายมีดังนี้คือ (๖.๑) ชดใช้ ตามสิทธิเพื่อความยุติธรรม และให้ค่าชดเชยตามความเหมาะสม (๖.๒) การชดใช้ค่าเสียหาย ตามสิทธิเพื่อกลับคืนสู่สภาพตามเช่นอดีตเท่าที่เป็นไปได้ โดยเป็นไปตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ก่อนที่จะเกิดการละเมิด (๖.๓) ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคม ตามสิทธิเพื่อการรักษาทางการแพทย์ และทางจิตเวช เช่นเดียวกันกับการให้บริการอื่น และ/หรือการแทรกแซง ต่างๆโดยเป็นไปทั้งในระดับประชาคม และระดับปัจเจกชน ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้เกิด การส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมอย่างเต็มที่ (๖.๔) การกลับคืนสู่สภาพเดิมในศักดิ์ศรี ตามสิทธิของ ปัจเจกชน หรือประชาคมเพื่อให้ได้รับรู้ว่าการกระทำความผิดละเมิดนั้น ได้ถูกนำไปสู่การพิจารณา ตามกระบวนการยุติธรรม และสิทธิตามความรู้สึกในคุณค่าทางจิตใจ (๖.๕) สร้างหลักประกันมิให้ เกิดความสูญเสียขึ้นอีก ตามสิทธิเพื่อให้ความเชื่อมั่น โดยหมายถึงการดำเนินการแทรกแซงหรือ การปฏิรูปทางนิติบัญญัติหรือทางสถาบันอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นการทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่า การกระทำความผิดที่เป็นละเมิดสิทธิมนุษยชนดังเช่นในอดีตจะไม่เกิดขึ้นซ้ำอีก (The committee on Reparation and Rehabilitation, 1998, น. ๙๓ – ๙๔)

จากการดำเนินการการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นพร้อมกันการร่วมมือของ รัฐบาล ภาคพลเมือง และปัจเจกภายนอกทั้งในส่วนประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ ทำให้การดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ไปตามลำดับ จนประเทศได้มีความสันติสุข และมีกระบวนการประชาธิปไตยนับแต่มีการเลือกตั้ง ครั้งแรก ปี ค.ศ.๑๙๙๔ เป็นต้นมา แม้ในการดำเนินการบางประการจะมีถูกวิพากษ์วิจารณ์ อาทิ การดำเนินการอภัยโทษ ซึ่งประชาชนที่ถูกละเมิดเห็นว่าไม่เป็นธรรม แต่หากพิจารณาการดำเนินการทั้งหมดที่เกิดขึ้น ถือเป็นกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมที่สามารถเป็นแบบอย่างให้ กับประเทศต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงในประเทศให้ดำเนินการตาม และสามารถแก้ไข ปรับปรุงในส่วนที่เห็นว่าไม่สมควรเพื่อเป็นประโยชน์ของประเทศตนเองต่อไป

### สรุป

สิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในสังคมประการสำคัญ คือ จะต้อง ทำความเข้าใจความขัดแย้งว่ามีมูลเหตุ หรือรากเหง้ามาอย่างไร และพลวัตความขัดแย้งที่ส่งผล ให้ความขัดแย้งดำเนินต่อเนื่องเป็นไปอย่างไร รวมถึง ผู้แสดงบทบาทในความขัดแย้ง และบทบาท พิเศษต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลต่อความขัดแย้ง การเข้าใจองค์ประกอบดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงปัญหา ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทาง และการดำเนินการตามกระบวนการ แก้ไขความขัดแย้งในสังคม ไม่ว่าจะเป็นแนวทางการแก้ไขความขัดแย้ง การสร้างความปรองดอง

และความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ซึ่งถือเป็นแนวทางและการดำเนินการตามกระบวนการที่เป็นไปตามหลักการสากล และเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติว่าจะสามารถนำมาสู่สันติภาพและความสงบสุขในสังคม

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ถือเป็นประเทศหนึ่งที่เคยประสบกับปัญหาความขัดแย้งในสังคมอย่างรุนแรง ตามมูลเหตุ หรือรากเหง้าของความขัดแย้งอันเกิดจากเชื้อชาติสีผิวระหว่างคนขาว ซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาในช่วงอาณานิคม และกลายเป็นกลุ่มเชื้อชาติที่ปกครองประเทศ กับคนพื้นเมืองผิวดำที่เป็นประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ซึ่งถูกกดขี่ เอาเปรียบ ละเมิดสิทธิมนุษยชน การที่รัฐบาลผู้ปกครองโดยคนผิวขาวออกนโยบายแบ่งแยกสีผิวอย่างรุนแรง คือระบอบอะพาร์ทได์ และการออกกฎหมายที่ละเมิดสิทธิของชนพื้นเมืองผิวดำ จึงนำมาสู่ความแตกแยกทางสังคมอย่างรุนแรง จนสุดท้าย ด้วยปัจจัยภายนอกจากต่างประเทศที่กดดันทำให้รัฐบาลปกครองโดยคนผิวขาวต้องปรับเปลี่ยนประเทศให้เป็นไปปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตย และการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน รวมถึง ประชาชนกลุ่มพื้นเมืองชาวผิวดำที่รวมตัวเรียกร้องอย่างสันติ และดำเนินการร่วมกันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความมีเสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองประเทศ และเพื่อสภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มเชื้อชาติคนที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ดีขึ้นจนนำมาสู่การบรรลุผลสำเร็จตามที่กลุ่มชาวผิวดำเรียกร้อง แต่การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในสังคมที่เกิดขึ้นจากอดีตในประเทศแอฟริกาใต้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้เวลายาวนานในการดำเนินการ โดยร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกภาคส่วนในสังคมต่างร่วมมือกันเพื่อปรารถนาสร้างสังคมของประเทศของตนให้มีความสงบสุข สันติสุข และสังคมที่ดีขึ้น ดังคำกล่าวของรัฐบาลแห่งชาติแอฟริกาใต้ นายเนลสัน แมนเดลา ได้กล่าวไว้ว่า “Our Struggle for freedom and justice was a collective effort.... It is in your hands to create a better world for all who live in it” (“การต่อสู้เพื่อเสรีภาพ และความยุติธรรมของพวกเราถือเป็นความพยายามร่วมกัน.... มันอยู่ในมือของทุกท่านแล้วที่จะสรรสร้างโลกที่ดีกว่าสำหรับพวกเราทั้งปวงที่อยู่อาศัยบนโลกใบนี้”)

## เอกสารอ้างอิง

### สื่อสิ่งพิมพ์

- กุลนันท์ คันธิก. (๒๕๕๘). การปฏิรูปความมั่นคงในแอฟริกาใต้. ในสุรชาติ บำรุงสุข, *จุดสรวความมั่นคงศึกษา* (๗-๖๐). กรุงเทพฯ : บริษัท สแควร์ ปริ้นท์ ๙๓ จำกัด.
- ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. (๒๕๕๘). แนวทางสร้างความปรองดองจากสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ : บทเรียนสู่ประเทศไทย. ใน *วารสารพระปกเกล้า* เดือนมกราคม – เมษายน ๒๕๕๘ (๑๗๗ -๒๐๑).
- ศิวัช ศรีโกดางกุล. (๒๕๕๕). *เผชิญภัยความรุนแรงด้วยปรองดอง ? บทเรียนจากต่างแดน*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๕๕). *รายงานวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติเสนอต่อ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- Ahmed, K. Z., 2013). *The Spirit and Insights of the Alxal Flowerings : A Paradigm for Conflict Resolution*. (Doctoral Dissertation, George Mason University, 2013), UMI Dissertation Publishing.
- Jeong, Ho-Wan. (2008). *Understanding Conflict and Conflict Analysis*. London : SAGE Publication Ltd.
- Schiller, R. (2012). *Talking to the other: The effects of Intergroup Contact on Reconciliation in Post – Conflict Societies*. (Doctoral Dissertation, The Fletcher School of Law and Diplomacy, 2012), UMI Dessertation Publishing
- United Nations. (2014). *Transitional Justice and Economic, Social, and Cultural Right*. New York: United Nations Publication
- Wallenstein, P. (2012). *Understanding Conflict Resolution*. London : SAGE Publications : SAGE Publication Ltd.
- Wani, H.A (2011). *Understanding Conflict Resolution. International Journal of Humanities and Social Science*, 2(1), 105-108.



## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Beery, J., Eidinow, E., & Murphy, M. (2012). The Mont Fleur Scenario, What will South Africa can be like in the Year 2002 ? with a new introduction by Mont fleur facilitation , Adam Kahane. Retrieved September 4, 2018, from [https:// reospartners.com/wp- content/uploads/old/Mont%20Fleur.pdf](https://reospartners.com/wp-content/uploads/old/Mont%20Fleur.pdf)

International Alert. (2004). Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building. Retrieved August, 3, 2018, from [https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Training\\_Development HumanitarianAssistancePeacebuilding\\_EN\\_2004\\_0.pdf](https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Training_Development_HumanitarianAssistancePeacebuilding_EN_2004_0.pdf)

International Center for Transitional Justice. Transitional Justice. Retrieved September, 7, 2018 from <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf>

Republic of South Africa Promotion of National Unity and Reconciliation Amendment Bill. (1995). Retrieved September, 7, 2018 from [http://www.justice.gov.za/trc/legal/b48b\\_98.htm](http://www.justice.gov.za/trc/legal/b48b_98.htm)

The committee on Reparation and Rehabilitation. (1998). Report of Reparation and Rehabilitation Committee Introduction. Retrieved September, 7, 2018 from [http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6\\_s2.pdf](http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf)

# ผังรายการประจำเดือน มิถุนายน 2562



	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	
08.05	ห้องข่าว รัฐสภาบนเนต					ศาสตราจารย์	สารคดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า บ้านร่มมะ	08.05
09.05	มอง รัฐสภา					เปิดทองหลังพระ	ลิ้มช่วย	09.00 09.30
10.05	รัฐสภาอาเซียน (R)	รู้กันสื่อ (R) The Key การเมืองเรื่องไกลตัว (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	เกาะติดสภา	ตะลุยชุมชน (R)	รู้กันสื่อ รัฐธรรมนุญ	สารคดี เฉลิมพระเกียรติฯ (R)	10.05
11.00	กฎหมายหน้า 1 LAW FRONT PAGE					The classroom	สน	10.30
12.00	ห้องข่าว รัฐสภาบนเนต					ชุมชนพลเมือง	ข่าวรัฐสภา ไฉนสนทนา	11.00 12.00
13.00	สายด่วน รัฐสภา					รู้กันสื่อ (R)	กฎหมายสำนักประธาน (R)	13.00
14.00	Highlight ประชุมสภา (R)					ASEAN LAW	กษัตริย์ ยึดประชาธิปไตย	13.30
15.05	ขบวนการคนตัวเล็ก (R)	กฎหมายสำนักประธาน (R) โลกน่ารัก (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	กรรมาธิการ พบประชาชน (R)	รู้กันสื่อ อาเซียน	ตะลุยชุมชน	14.00
16.05	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	15.05
16.30	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	16.30
17.05	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	17.00
18.00	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	17.30
18.30	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	18.00
19.50	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	18.30
20.15	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	19.00
21.00	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	19.45
21.30	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	20.35
22.05	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	21.30
23.00	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	21.00
24.00	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	22.05
	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	23.00
	สงวีย์ไฮดี้ (R)					สงวีย์ไฮดี้ (R)	สงวีย์ไฮดี้ (R)	24.00

