



วารสารสังคมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 47 ฉบับที่ 1 (ม.ค.-มิย. 2560)

Journal of Social Sciences
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Vol.47 No.1 (Jan-Jun 2560)

สังคมศาสตร์



วารสารสังคมศาสตร์ (Journal of Social Sciences)

เป็นวารสารราย 6 เดือน ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ (ฉบับที่ 1 ประจำเดือน มกราคม-มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 ประจำเดือน กรกฎาคม-ธันวาคม) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งตีพิมพ์และเผยแพร่วิชาความรู้ด้านรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

ศ.ดร.สุจิต บุญบังการ
ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร
ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
ศ.ดร.สุภางค์ จันทวานิช
ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู
ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี
ศ.ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์
ศ.สุวิชัย หวันแก้ว
Prof. Dr. Chris Baker
Dr. Michael H. Nelson

คณะกรรมการประเมินคุณภาพวารสาร

รศ.ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต
รศ.ดร.วรพิทย์ มีมาก
รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
ผศ.ดร.ปิยากร หวังมหาพร

ผู้ประสานงาน

นางสาวอัมพร เพ็ชรรัตน์ตานนท์

สำนักงาน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน
กรุงเทพฯ 10330
โทร. 0-2218-7333
E-mail: cusocscij@gmail.com

ที่ปรึกษา

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

รศ.สรวิศ ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณาธิการบริหาร

นางนฤมล กิจไพศาลรัตน์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.อัมพร อ่างลักษณ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร.อัชกรณ วงศ์ปรีดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ผศ.ดร.นาเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
ผศ.จิตติภัทร พูนขำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อ.ร.ต.อ.ดร.วิเชียร ต้นศิริคองค คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
อ.ดร.ภัทรพรพรรณ ท่าดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
อ.ดร.บัณฑิต จันทโรจนาจิก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อ.ดร.กัรติ ชื่นพิทยารธร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อ.กัลยา เจริญยิ่ง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ออกแบบปก

นายเทวีญ จารุรัตนภรณ์

ออกแบบและพิมพ์ที่

บริษัท จามจรีโปรดักส์ จำกัด
26 ถนนพระรามที่ 2 ซอย 83 แขวงสามยุค
เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ 10150
โทร./โทรสาร 0-2415-8320-1

เจ้าของและผู้จัดพิมพ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ความเห็นและข้อความที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นของผู้เขียนไม่ใช่ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์ในวารสารจะผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) ในสาขาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 - 3 คน ตามกระบวนการที่กองบรรณาธิการกำหนด

บทบรรณาธิการ



เช่นเดียวกับฉบับก่อนหน้า วารสารสังคมศาสตร์ฉบับนี้ประกอบไปด้วยบทความทั้งหมด 8 เรื่อง บทความของ อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล ได้เสนอว่าตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลง ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของญี่ปุ่นได้ถูกกำหนดโดยเครื่องมือที่มีความยืดหยุ่น 3 ประการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญมาตรา 9 ระบบพันธมิตร และ บทบาทด้านสันติภาพ อธิวัฒน์ ได้ศึกษาพัฒนาการของชุดเครื่องมือดังกล่าว หรือ การที่เครื่องมือทั้ง 3 ประการ ได้ถูกจับคู่ตีความและปรับสถานะและบทบาทในนามของความมั่นคงใน 3 ช่วงเวลาด้วยกัน ได้แก่ ช่วงต้นของสงครามเย็น ช่วงปลายสงครามเย็น และในศตวรรษที่ 21 ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าเครื่องมือเหล่านี้จะยังคงจะถูกใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของญี่ปุ่นในอนาคตต่อไปข้างหน้า

บทความของ ชญานัท ศุภชลาศัย ในวารสารสังคมศาสตร์ฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการของลัทธิหลังอาณานิคม (Postcolonialism) และศึกษาแนวความคิดของนักวิชาการลาตินอเมริกา แนวด้านอาณานิคม (Decolonial) อาทิ Walter Mignolo ชญานัท เสนอว่านักคิดเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้าง “ญาณวิทยาต้านอาณานิคม” ซึ่งนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในไทยควรจะได้ทำความเข้าใจและศึกษาแนวความคิดดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้านักวิชาการไทยต้องการที่จะสร้างทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบไทยขึ้น

ถึงแม้ว่าประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศบริเวณภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จะคุ้นเคยกับปัญหาผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงทั้งเรื่องความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของมนุษย์ แต่กรณีผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือได้กลายเป็นประเด็นที่สร้างความท้าทายแก่ประเทศในภูมิภาคนี้อย่างไม่เคยเป็นมาก่อน อักษรวิภา คชปะละ ได้อภิปรายความท้าทายเหล่านี้จากทั้งในแง่ของการตีความทางกฎหมายไปจนถึงความสัมพันธ์ทางการทูต

ปรีชา อุปโยคิน พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง และภัทรา ชลดำรงกุล ได้แสดงให้เห็นว่ามีกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อาศัยในพื้นที่ชายแดนแม่สาย จ.เชียงราย พร้อมทั้งเสนอว่าความแตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์นั้นเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่นี้ คณะผู้เขียนยังได้ศึกษาการที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เหล่านี้รักษาความสัมพันธ์ที่ดีภายในกลุ่มของตนเองไว้ รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและความสัมพันธ์กับคนไทยในพื้นที่ (การติดตามศึกษาอาจจะมุ่งประเด็นไปที่ปัญหาการถดถอยทางเศรษฐกิจกระทบต่อความสัมพันธ์เหล่านี้ได้อย่างไร)

จากมุมมองแบบเสรีนิยม วิชุดา สาริตพร สติธร ธนาธิโชติ และเทียนวัช ศรีใจงาม ศึกษากรณีตัวอย่างของออสเตรเลีย ฟินแลนด์และอูรุกวัย โดยเสนอว่าถ้าเรากำลังมองหา ‘ผู้นำทางการเมืองที่ดี’ เราต้อง

มีระบบกำกับและตรวจสอบในแนวทางประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ เราไม่จำเป็นต้องระบุมাত্রฐานจริยธรรมสำหรับนักการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

เช่นเดียวกันจากมุมมองเสรีนิยม จิราภรณ์ คำจันทร์ ได้เสนอว่าการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองที่วางอยู่บนฐานของการประนีประนอมและฉันทามติอันแสดงถึงแนวทางประชาธิปไตยภาคส่วนทางการเมืองต่าง ๆ จะต้องไม่ใช่รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับฝ่ายตรงข้ามและก้าวขึ้นมาใช้อำนาจ

ธีระพล เจริญพันธุ์ ได้อภิปรายถึงปัญหาเชิงธรรมาภิบาล และการขาดความพร้อมในการถูกตรวจสอบของครุสภา พร้อมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง

ในการประเมินผลการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวพ.ศ. 2553 สุมนทิพย์ จิตสว่าง และปิยะพร ตันถ์กุล เสนอว่าการดำเนินงานประสบปัญหาและอุปสรรคมากมายในหลายระดับเนื่องมาจากหลายสาเหตุ ตั้งแต่การขาดงบประมาณไปจนถึงการขาดความเข้าใจพระราชบัญญัติ

สรวิศ ชัยนาม

สารบัญ



Articles / บทความวิชาการ

- Japan's Security Strategy and the Flexibility within the Existing Framework: 7
New Realignment and Reinterpretation of Postwar Policy Tools
ยุทธศาสตร์ความมั่นคงญี่ปุ่นกับความยืดหยุ่นในกรอบเครื่องมือเดิม:
การจับคู่ที่ความใหม่สมัยหลังสงครามเย็น
Teewin Suputtikun / ธีวินท์ สุพุทธิกุล
- Decolonial Epistemology and the Future of Thai IR Theory 37
ญาณวิทยาต้านอาณานิคมและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ของไทยในอนาคต
Chyatat Supachalasai / ชญานัทต์ ศุภชลาศัย
- The Southern Route of North Korean Migrants: Dynamics and Problems 63
เส้นทางตอนใต้ของผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือ: พลวัตและปัญหา
Aksaraphak Chaipala / อักษรภาค ชัยปะละ
- Ethnic Diversity and Border Economic Development in Mae Sai District, Chiang Rai Province 81
ความหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
Preecha Upayokin, Pallavat Prapatthong and Pattrā Chondamrongkul / ปรีชา อุบายอิน,
พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง และภัทรา ชลดำรงค์กุล
- Political Institution and the Enhancement of Good Democratic Leadership: 107
Lessons from Finland, Australia, and Uruguay
สถาบันการเมืองและการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย:
บทเรียนจากฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และอุรุกวัย
Wichuda Satidporn, Stithorn Thananithichot and Teanthawat Srijaingam / วิชูดา สาริตพร,
สติธร ธนานิธิโชติ และเทียนธวัช ศรีใจงาม

The Problems of Consensus Building and Institutional Design in Thailand's Constitutions ปัญหาการสร้างฉันทามติและการออกแบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย Jiraporn Domjun / จิราภรณ์ ดำจันทร์	133
Accountability, Governance Problems and Suggestions: Case Study of the Teachers' Council of Thailand ความพร้อมถูกตรวจสอบปัญหาเชิงธรรมาภิบาลและข้อเสนอแนะ : กรณีศึกษาคณะครูสภา Teerapon Kreangpun / ธีระพล เกียรติพงษ์	157
An Assessment of the Implementation of the Juvenile and Family Court and Juvenile and Family Procedure Act B.E.2553 การประเมินผลการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชน และครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 Sumonthip Chitsawang and Piyaporn Tunneekul / สุมนทิพย์ จิตสว่าง และปิยะพร ตันณีกุล	171
Book Reviews / บทวิจารณ์หนังสือ Parag Khanna. Connectography: Mapping the Future of Global Civilization. New York: Random House, 2016. Reviewed by Narut Charoensri / วิจารณ์ โดย นรุตม์ เจริญศรี	193

Japan's Security Strategy and the Flexibility within the Existing Framework: New Realignment and Reinterpretation of Postwar Policy Tools**

Teewin Suputtikun*

Abstract

The aim of this article is to answer the questions: What are the key instruments that Japan has utilized to ensure its security from the post-Cold War era to the 2010s? and how have these instruments been modified to meet new necessities? By tracing its security posture back to 3 periods – the early postwar years, the late Cold War decades when Japan became an economic power and the 2000s until today–, this article finds that the shifting alignment of 3 policy tools – Article 9 of the Constitution, Japan-US alliance and peace contribution – has long served as the overarching strategy. These tools have been enshrined in the 1957 *Basic Policy on National Defense*, which traditionally served as key principles for security strategy. Although Japan's security policy has been transformed throughout its postwar history to the current Abe Administration, these changes can be understood by examining the above three strategic tools that still function and exert influence even today. The article also demonstrates how these tools, which have essentially ambiguous characteristics from the start, have been subjected to re-interpretation, realignment and re-prioritization in each period, so that they can flexibly cope with new necessities in different international contexts and today's military threats.

Keywords: *Japan's security policy, Article 9, Japan-US alliance, peace contribution, collective self-defense*

*Lecturer, Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Henri Dunant Rd., Wangmai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: teewino@hotmail.com

**This article is part of the research, "Japan's Security Strategy" submitted in 2013 to the project, "Thailand's Strategy toward the Great Powers," which was sponsored by the Office of National Security Council, Thailand. In order to address changes that happened in the recent years, some parts of its content are modified and some information is added for this article.

Received January 10, 2017; Accepted March 27, 2017

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงญี่ปุ่นกับความยืดหยุ่น ในกรอบเครื่องมือเดิม: การจับคู่ตีความใหม่ สมัยหลังสงครามเย็น**

ฉวีพันธ์ สุพทธิกุล*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งตอบคำถามว่าในยุคหลังสงครามเย็นจนถึงทศวรรษ 2010 ญี่ปุ่นใช้เครื่องมือใดจัดการปัญหาความมั่นคง และปรับเครื่องมือเหล่านั้นอย่างไรให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับความจำเป็นที่เปลี่ยนแปลงไป การศึกษาเปรียบเทียบ 3 ยุคสมัย ได้แก่ ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วงที่ญี่ปุ่นกลายเป็นชาติเศรษฐกิจชั้นนำ ปลายและหลังยุคสงครามเย็นและทศวรรษ 2000 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเห็นว่าญี่ปุ่นยังใช้กรอบเครื่องมือเดิมจัดการปัญหายุทธศาสตร์ เครื่องมืออันเป็นเสาหลักที่ทำงานสัมพันธ์กันมานี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญมาตรา 9 ระบบพันธมิตร และบทบาทด้านสันติภาพ ล้วนปรากฏอยู่ในนโยบายพื้นฐานป้องกันประเทศปี ค.ศ. 1957 แม้ในนโยบายความมั่นคงของญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงต่อเนื่องมากระทั่งรัฐบาลชุดปัจจุบันของนายอาเบะ ชินโซ แต่พลวัตที่เกิดขึ้นสามารถวิเคราะห์ได้ในกรอบเครื่องมือดั้งเดิมทั้งสามที่ยังคงอิทธิพลและทำงานประสานกัน แนบแน่นที่สำคัญบทความนี้ยังมุ่งแสดงให้เห็นวิธีที่รัฐบาลประยุกต์ใช้เครื่องมือดังกล่าวในแต่ละยุค ด้วยการจับคู่-ตีความ ปรับสถานะและบทบาทของเครื่องมือแต่ละชิ้นซึ่งมีคุณสมบัติยืดหยุ่นในตัวมาแต่ต้น ให้ตอบสนองความจำเป็นตามบริบทโลก รวมถึงในยามที่เผชิญภัยคุกคามทางทหารอย่างยุคปัจจุบันด้วย

คำสำคัญ: นโยบายความมั่นคงญี่ปุ่น, มาตรา 9, พันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐ, บทบาทด้านสันติภาพ, สิทธิการป้องกันร่วม

*อาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถ.อังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล teewino@hotmail.com

**บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย “ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของญี่ปุ่น” เสนอต่อที่วิจัย “ยุทธศาสตร์ไทยต่อมหาอำนาจ” สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช) (2556) โดยมีเนื้อหาบางส่วนปรับเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการล่าสุดในการเปลี่ยนท่าทีและจุดยืนด้านความมั่นคงของรัฐบาลญี่ปุ่นช่วงปี ค.ศ.2014 - 2016

ได้รับบทความ 10 มกราคม 2560; อนุมัติจัดพิมพ์ 27 มีนาคม 2560

บทนำ

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือตั้งแต่ย่างเข้าทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจที่เราเห็นความพยายามปรับยุทธศาสตร์เพื่อรับประกันความอยู่รอดของญี่ปุ่นอย่างจริงจังมากขึ้น ความหวั่นเกรงเกาหลีเหนือที่ทะเยอทะยานอย่างไม่ลดละในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ความหวาดระแวงจีน มหาอำนาจใหม่ที่ค่อย ๆ เพิ่มพูนความแข็งแกร่งเชิงแสนยานุภาพและทวีความแข็งแกร่งในการรักษาและแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้ สถานการณ์เหล่านี้มีส่วนสำคัญผลักดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้ทบทวนนโยบายความมั่นคงแบบขนานใหญ่ อย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น หลังการกลับมาบริหารประเทศของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) นำโดยนายกรัฐมนตรีอาเบะ ชิโนชิ เมื่อปี 2012 ไม่ว่าการวางยุทธศาสตร์ “ส่งเสริมสันติภาพเชิงรุก” (Proactive contribution to peace) ก่อตั้ง “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” ออก “กฎหมายควบคุมความลับแห่งชาติ” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านข่าวกรอง กระชับพันธมิตรความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกาอย่างการออก *Guideline for Japan-US Defense Cooperation* ฉบับใหม่ เข้าร่วมกรอบเศรษฐกิจ Trans-Pacific Partnership (TPP) และที่ถือเป็นความเปลี่ยนแปลงใหญ่ คือการตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ที่บัญญัติละเลิกสงครามให้สามารถใช้ “สิทธิการป้องกันตนเองร่วม” (Collective self-defense) ในแบบจำกัด ซึ่งที่ผ่านมาญี่ปุ่นมองว่าตน “มี” สิทธินี้ตามหลักสากล แต่ไม่อาจ “ใช้” สิทธินี้ได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ การตีความใหม่นี้ที่มีขึ้นปี 2014 ได้กลายเป็น

มาเป็นแนวนโยบายใน “กฎหมายความมั่นคงใหม่” ซึ่งผ่านรัฐสภาไปปี 2015 กฎหมายนี้เปลี่ยนแปลงแนวทางการรับมือภัยคุกคาม รวมถึงบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเอง (Self Defense Force: SDF) นอกจากสามารถร่วมป้องกันสหรัฐฯ ยามถูกข้าศึกโจมตี หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดได้แล้ว ยังมุ่งปรับแนวทางการป้องกันประเทศให้เป็นแบบ “ไร้รอยต่อ” (Seamless defense) เพื่อตอบสนองสถานการณ์ที่ญี่ปุ่นถูกละเมิดอธิปไตยแบบไม่ถึงขั้นถูกโจมตีด้วยกำลัง (การป้องกันประเทศเดิมอยู่บนเงื่อนไขว่าญี่ปุ่นต้องถูกโจมตีด้วยกำลังจากภายนอกเสียก่อน) และยังปรับหลักการว่าด้วยการใช้กำลังในการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping Operation: PKO) ให้ยืดหยุ่นมากขึ้นด้วย

แม้ในการผ่านร่างกฎหมายความมั่นคงใหม่ รัฐบาลอาเบะเผชิญกระแสต่อต้านที่รุนแรงขนาดที่ไม่ค่อยพบบ่อยในการเมืองญี่ปุ่น ด้วยความเคลือบแคลงว่ารัฐบาลอนุรักษ์นิยมจะพาญี่ปุ่นไปพัวพันกับความขัดแย้งและสงครามในยามที่มหาอำนาจเดิมอย่างสหรัฐฯ กับมหาอำนาจใหม่อย่างจีนมีที่ท่าเผชิญหน้ากัน อย่างไรก็ตามเหตุผลของรัฐบาลที่ว่า ญี่ปุ่นจำเป็นต้องเสริมสร้างเครื่องมือเพื่อป้องปราม (Deterrence) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนก็เป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่ปฏิเสธได้ยาก (Kitaoka 2014) ที่จริงแล้วความจำเป็นอย่างหลังนี้อาจเป็นที่ตระหนักในหมู่ประชาชนญี่ปุ่นทั่วไปด้วยเช่นกัน ดังที่สะท้อนจากคะแนนนิยมต่อนายกฯและรัฐบาลที่ทรุดลงเพียงไม่กี่จุดหลังกฎหมายความมั่นคงใหม่ผ่านรัฐสภา ทั้งที่ดูผิวเผินเหมือนว่ากระแสต่อต้านจะรุนแรงมาก ปฏิกริยานี้สร้างความประหลาดใจและโล่งใจ (Relieved) ไม่น้อยให้แก่พรรครัฐบาล (Yoshida 2015)

นอกจากความจำเป็นตามบริบทความมั่นคงแล้ว เราอาจวิเคราะห์ความพยายามของรัฐบาลอาเบะในการปรับยุทธศาสตร์ใหม่นี้ว่าเป็นผลจากความทะเยอทะยานหรืออุดมการณ์ของตัวนายกรัฐมนตรีนอกกลุ่มอนุรักษ์นิยมใน LDP ที่กำลังอาศัยโอกาสจากบรรยากาศที่เปิดให้ (Window of opportunity) ผลักดันแผนการ “ปิดบัญชีระบบหลังสงคราม” ก้าวข้ามความเป็น “รัฐไม่ปกติ” ด้วยการเร่งแก้มาตรา 9 และจัดอุปสรรคด้านการทหาร อย่างไรก็ตามเป้าหมายที่ฝ่ายอนุรักษ์นิยมใฝ่หาก็คืบหน้าไปได้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเท่านั้น เนื่องจากกระแสต่อต้านทหารและอุดมการณ์ปกป้องรัฐธรรมนูญที่ยังคงทรงพลังอยู่ไม่น้อย นโยบายที่ออกมาจึงสะท้อนการประนีประนอมระหว่างความทะเยอทะยานของฝ่ายขวาที่แรงต่อต้านของฝ่ายซ้ายเสียมากกว่าไม่ว่าข้อถกเถียงจะมุ่งวิเคราะห์พลวัตที่เกิดขึ้นโดยมุ่งมองตัวแปรใด ระหว่างความตั้งใจของผู้นำและกลุ่มอุดมการณ์ภายในรัฐ หรือเหตุผลระดับระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่บน “ทางแพร่งแห่งความมั่นคง” (Security dilemma) ที่บีบให้รัฐต้องสร้างความแข็งแกร่งมากกว่าวางเฉยและเผชิญความเปราะบางในกรณีของญี่ปุ่นคำถามที่น่าสนใจมีอยู่ว่า ภายใต้ข้อจำกัดและความจำเป็นที่กดดันจากสองระดับ หลักเหตุผล (Rationale) ของโครงสร้างระหว่างประเทศกับหลักการ (Principles) สันตินิยมต่อต้านทหารอันเป็นปทัสฐานที่แพร่หลาย ทรงพลัง และสะท้อนอัตลักษณ์แห่งชาติ รัฐบาลญี่ปุ่นสร้างความยืดหยุ่นให้กับยุทธศาสตร์ความมั่นคงของตนอย่างไร

คำถามและข้อเสนอในการศึกษา

บทความนี้มุ่งตอบคำถามที่ว่า ญี่ปุ่นใช้เครื่องมือใดเป็นสำคัญในการรับมือปัญหาความมั่นคงการใช้เครื่องมือเหล่านี้เปลี่ยนแปลงหรือมีพลวัต

อย่างไรในแต่ละยุค ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมาเพื่อรับมือปัญหาอย่างยืดหยุ่นตามความจำเป็น บทความแบ่งมองยุทธศาสตร์เป็น 3 ยุค ได้แก่ ต้นยุคสงครามเย็น ปลายและหลังยุคสงครามเย็น และต้นศตวรรษที่ 21 ที่ญี่ปุ่นเผชิญภัยคุกคามใหม่ทั้งจากเกาหลีเหนือและจีน

บทความนี้เสนอว่า เราจะเข้าใจยุทธศาสตร์ความมั่นคงของญี่ปุ่น ภายใต้บริบทหลังสงครามที่อุดมการณ์ใฝ่สันติ-ต่อต้านทหารครอบงำบรรยากาศความคิด ซึมซับเป็นหนึ่งเดียวกับตัวตนแห่งชาติและ “วัฒนธรรมทางการเมืองและการทหาร” (Political-military culture) (Berger 1998) ได้ด้วยการศึกษาเครื่องมือ 3 ตัวที่พัฒนาขึ้นในยุคหลังสงครามและเป็นเสาหลักในการจัดการปัญหาและบรรลุผลประโยชน์ที่สำคัญในแต่ละยุค เครื่องมือที่ว่าได้แก่รัฐธรรมนูญมาตรา 9 ระบบพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐฯ และการสร้างคุณูปการด้านสันติภาพ สามเครื่องมือนี้มีส่วนสำคัญในการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์หลัก ๆ ไม่ว่าจะในช่วงการฟื้นฟูเศรษฐกิจต้นยุคสงครามเย็น ช่วงการเปลี่ยนแนวนโยบายครั้งใหญ่ในฐานะชาติชั้นนำทางเศรษฐกิจเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในฐานะ “รัฐที่รับผิดชอบ” (Responsible state) ตอนปลายและหลังสงครามเย็น ตลอดจนยุคที่ญี่ปุ่นต้องตั้งรับภัยคุกคามใหม่จากโครงสร้างอำนาจในเอเชียที่เปลี่ยนไปทุกวันนี้ เครื่องมือทั้งสามแม้จะปรากฏเป็นนโยบายรูปธรรมต่างวาระในประวัติศาสตร์และได้รับความสำคัญมากน้อยต่างกันไปในแต่ละช่วงสมัย แต่ทั้งสามก็ทำงานร่วมกันและมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมาอย่างแน่นแฟ้นโดยถือเป็นกรอบเครื่องมือดั้งเดิมที่รัฐบาลตระหนักและยอมรับมาตั้งแต่แรกเริ่มสถาปนานโยบายความมั่นคงในทศวรรษ 1950 ดังปรากฏในนโยบายพื้นฐานป้องกันประเทศ (Basic Policy on National Defense/

kokubo kihon hoshin) แม้แนวนโยบายนี้กำเนิดขึ้นปี 1957 และรัฐบาลปัจจุบันของนายกฯ อาเบะได้ประกาศยุทธศาสตร์ใหม่มาใช้แทนในปี 2013 หลังพรรค LDP กลับขึ้นมานำประเทศ แต่หลักการที่วางไว้เดิมก็ยังสะท้อนให้เห็นในยุทธศาสตร์ใหม่นี้ บทความนี้มุ่งแสดงให้เห็นความสำคัญของเครื่องมือเชิงนโยบายทั้งสามที่ยังเด่นชัดอยู่แม้ในปัจจุบัน

จากข้อเสนอข้างต้น นำมาสู่คำตอบถัดมาของคำถามว่า รัฐบาลญี่ปุ่นปรับใช้เครื่องมือดั้งเดิมอย่างไรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ขณะที่ไม่ทำลายบรรทัดฐานหลังสงครามลงโดยสิ้นเชิง บทความนี้เสนอว่าไม่เฉพาะมาตรา 9 เท่านั้น เครื่องมือทั้งสามได้รับการ “ตีความ” ในแต่ละสมัยให้มีความยืดหยุ่นจากเดิมที่มีสถานะเป็น “กรอบจำกัด” หรือข้อห้าม กลายมาเป็นหลักเหตุผลในการยอมรับและอนุญาตให้ปฏิบัติได้แบบค่อยเป็นค่อยไป การที่เครื่องมือเหล่านี้มีบทบาทขึ้นกับการ “ตีความ” สะท้อนให้เห็นสถานะที่คลุมเครือ (Ambiguous status) มาแต่ต้น กล่าวคือบทบาทของเครื่องมือทั้งสามในนโยบายความมั่นคงก่อให้เกิดข้อถกเถียงและผลักดันนโยบายให้เป็นไปได้หลายทิศทาง บทความนี้เน้นให้เห็นด้วยว่าเครื่องมือทั้งสามมักทำงานเป็นคู่ การตีความใหม่ การยกชู ขณะที่ลดความสำคัญของบางอันลงโดยไม่ละเลยไปที่เดียว ตลอดจนการ “ประจบคู่” ใช้อย่างยืดหยุ่นโดยรัฐบาลแต่ละสมัย ทำให้สามารถสร้างเหตุผลใหม่ (New rationales) เป็นฐานความชอบธรรมก้าวข้ามข้อจำกัดเดิมและจัดการความจำเป็นใหม่ได้โดยไม่เกิดการแตกหักหรือก้าวกระโดด แต่เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปภายในกรอบเครื่องมือที่มีอยู่เดิม

การวิเคราะห์เชิงคัดสรร (Analytical eclecticism)

ในการศึกษาเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ทั้งสาม บทความนี้อาศัยแนวการวิเคราะห์ที่ผสมผสานปัจจัยต่าง ๆ บนพื้นฐานการอธิบายปัญหาเชิงประจักษ์ (Empirical problem-based analysis) โดยไม่เกี่ยวว่าปัจจัยเหล่านั้นเป็นที่สนใจในการวิเคราะห์ของสำนักทฤษฎีใด แนวคิดนี้ที่เรียกว่า “การวิเคราะห์เชิงคัดสรร” (Analytical eclecticism) ที่ Peter J. Katzenstein เป็นผู้เสนอ ช่วยให้สามารถมองตัวแปรที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์แบบข้ามสำนักคิด เพื่อลดปัญหาความคับแคบในมุมมอง และการลดทอนความจริงจนเกินไป (Oversimplify) (Katzenstein and Sil 2004, 13-17; Pempel 2010, 468) ในกรณีญี่ปุ่น Analytical eclecticism ช่วยให้สามารถศึกษาเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ 3 ตัวที่อยู่ในความสนใจของสำนักคิดต่างกัน โดยสามารถพิจารณาผลที่เกิดจากการประจบคู่ระหว่างตัวแปรจากต่างค่ายทฤษฎี อันเป็นวิธีที่รัฐบาลญี่ปุ่นในความเป็นจริงใช้สร้างความยืดหยุ่นแก่ยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องการบรรลุแต่ละช่วงเวลา

รัฐธรรมนูญมาตรา 9 และบทบาทสันติภาพระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยที่สำนักที่สนใจอิทธิพลของความคิดเชิงสังคมหรือบรรทัดฐาน (Shared idea / Norm) อย่าง Constructivism ถือเป็นตัวแปรหลัก โดยมองว่ามาตรา 9 ซึ่งเป็นผลพวงจากบทเรียนสงครามและเป็น “รูปธรรมเชิงกฎหมาย” ของบรรทัดฐานต่อต้านทหาร (Hook, Gilson, Hughes and Dobson 2005, 86) เป็นตัวแปรที่ช่วยให้เข้าใจภาวะ “ไม่ปกติ” ของญี่ปุ่น นั่นคือการสร้างและรักษาข้อจำกัดทางทหารขึ้นภายในประเทศ ตลอดจนแรงต้าน

ความเปลี่ยนแปลง แม้นโยบายที่สถานะของรัฐและ
สถานการณ์โลกเปลี่ยนไป แนวคิดเรื่องบทบาทด้าน
สันติภาพเป็นอีกตัวแปรที่สำนึกคิดนี้สนใจในการ
อธิบาย “พลวัต” ของญี่ปุ่น ที่แม้จะมีความลังเลใจ
และค่อยเป็นค่อยไป แต่ความเปลี่ยนแปลงก็เกิดขึ้น
ชัดเจนในยุคหลังสงครามเย็นเรื่อยมา จุดสนใจอยู่ที่
บทบาท SDF ที่ขยายไปสู่ภารกิจต่างแดนอย่าง PKO
ช่วงทศวรรษ 1990 และภารกิจอื่นๆ ที่พัฒนาต่อมา
แม้บทบาทสันติภาพในโลกถือเป็นอุดมคติดั้งเดิม แต่
เครื่องมือนี้กลายมาเป็นเสาหลักสำคัญหนึ่งในการ
ต่างประเทศเมื่อญี่ปุ่นกลายเป็นชาติเศรษฐกิจชั้นนำ
และเรียนรู้ความคาดหวังของนานาชาติต่อรัฐที่มี
ศักยภาพเพิ่มพูนขึ้น ในช่วงท้ายของยุคสงครามเย็น
เป็นต้นมาเราจึงเห็นตัวแปรทั้งสองนี้ส่งผลต่อพฤติกรรม
บนการคำนึงถึง “ตรรกะเชิงความเหมาะสม” (Logic
of appropriateness) ซึ่งต่างจากมุมมองที่มีต่อเครื่องมือ
สำคัญอีกตัวคือ ระบบพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐฯ ตัวแปร
นี้สอดคล้องกับการวิเคราะห์ที่เน้น “ตรรกะเชิงการ
คำนวณผลตอบแทน” (Logic of consequence) หรือ
การคิดเชิงยุทธศาสตร์อย่างการคานอำนาจ (Balance
of power) เพื่อป้องกันหรือป้องปรามภัยคุกคามแบบ
ที่สำนึกสังคมนิยมใหม่ (Neo-realism) มองเป็นพฤติกรรม
หลักของรัฐในภาวะอนาธิปไตยระหว่างประเทศ

การใช้ Analytical eclecticism บูรณาการ
ตัวแปรทั้งสามในยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นนี้ มีนัยเชิง
โต้แย้งมุมมองที่อธิบายพฤติกรรมของญี่ปุ่นบนพื้นฐาน
วัฒนธรรมที่ยังรากลึกในสังคมและประวัติศาสตร์
(Deep-rooted culture) อย่างการมองญี่ปุ่นเป็น “รัฐ
ซามูไร” (Samurai state) ที่ยึดถือ “วิถีแห่งนักรบ”
(bushido) ด้วยความเชื่อนี้ยุคก่อนสงครามจึงเป็นภาพ
สะท้อนญี่ปุ่นที่แท้จริงมากกว่ายุคหลังสงครามซึ่ง
อาจมองเป็นเพียงสภาพชั่วคราวของญี่ปุ่นที่ถูกปัจจัย

อื่นเบียดบังไม่ให้แก่วัฒนธรรมแสดงตัวออกมาคือ
เป็นฐานคติที่เกื้อหนุนแนวคิดที่เคลือบแคลงความ
เคลือบไหวของญี่ปุ่นในปัจจุบันที่ดูผิวเผินเหมือน
การพยายามขยายบทบาททางทหาร โดยมองการ
ปรับยุทธศาสตร์ว่าเป็นการเผยตัวตนที่แท้จริงในการ
เป็นรัฐทหารของญี่ปุ่น การวิเคราะห์เช่นนี้นอกจาก
จะมองว่าพฤติกรรมของรัฐมีที่มาจาก “ธาตุแท้” ทาง
วัฒนธรรมอันคงทนถาวร (Essentialism) และส่งผล
ให้เกิด “อุปนิสัยแห่งชาติ” (National personality)
บางอย่าง (Tamamoto 1993, 38) ยังแฝงนัยว่าปัจจัยนี้
ดำรงอยู่ในระดับจิตใต้สำนึกเป็นธรรมชาติของผู้คน
ในสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งทำยที่สุดแล้วเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้
ยาก เรายังอาจโต้แย้งได้ด้วยว่าคำอธิบายที่ยึด
วัฒนธรรมที่ยังรากลึกส่วนใหญ่แล้วขึ้นอยู่กับการ
คัดเลือกบางส่วนขึ้นมาวิเคราะห์ตามแต่ที่ผู้สนใจ
ต้องการเน้นให้เห็นญี่ปุ่นในมุมไหนเป็นอคติเบื้องต้น
(Essentialization by selection) (Chong 2014, 2-3) ซึ่ง
เป็นไปได้ทั้งในแง่ความอ่อนช้อยอย่าง “ดอกเบญจมาศ”
และความดุตันของ “ดาบซามูไร” (Benedict 1946)
การมองวัฒนธรรมว่ามีลักษณะถาวรยังลดทอน
บทบาทการหล่อหลอมกลุ่มอมเกลลา (Socialization) ที่
ส่งผลให้เกิดพลวัตทางวัฒนธรรมที่เปลี่ยนไปตาม
กาลเวลาด้วย

บทความนี้ยังโต้แย้งแนวคิดที่มองพฤติกรรม
รัฐว่ามีรูปแบบตายตัวจากตัวแปรอื่น ๆ ไม่ว่า Neo-
realism ที่มองว่ารัฐทั้งหลายมีพฤติกรรมเป็นมาตรฐาน
เป็นปกติและสากลอันเป็นผลจากภาวะอนาธิปไตย
ระหว่างประเทศ (Waltz 2000, 34) มุมมองนี้เลย
ปัจจัยเชิงสังคมและการคำนึงถึงหลักความเหมาะสม
ที่เกิดจากบรรทัดฐานทั้งที่สั่งสมภายในรัฐและนำเข้า
จากภายนอก ทำให้การเปลี่ยนแปลงของญี่ปุ่นที่ดู
เหมือนการเปลี่ยนเป็นรัฐปกตินั้นยังอยู่บนข้อจำกัดที่

เป็นเอกลักษณ์แบบญี่ปุ่น ขณะเดียวกันมุมมองแบบ Constructivism ที่เน้นบทบาทของบรรทัดฐานภายในรัฐ ในฐานะตัวแปรหลักคอยจุดรั้งให้ญี่ปุ่นคงแนวทางต่อต้านทหารอย่างเหนียวแน่น (Berger 1998; 1999; Katzenstein 1996) ก็ไม่อาจอธิบายพลวัตที่เกิดขึ้นจริงและเห็นเป็นประจักษ์ในปัจจุบันได้ด้วย Analytical eclecticism บทความนี้มุ่งใช้ความเปลี่ยนแปลงเชิงประจักษ์เป็นฐาน แล้วบูรณาการตัวแปรจากสองค่ายความคิดเพื่อเข้าใจการเปลี่ยนแปลงในสามยุคซึ่งสะท้อนการประนีประนอมระหว่างการค้าจนถึงข้อจำกัดเชิงบรรทัดฐานและความจำเป็นเชิงยุทธศาสตร์

บทความนี้ใช้การศึกษาวาทกรรมเป็นวิธีวิจัยเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้ง โดยมุ่งวิเคราะห์เอกสารและเนื้อหาที่สะท้อนทัศนคติและข้อถกเถียงของผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำทางการเมืองและความคิดในญี่ปุ่น ตัวแสดงเหล่านี้นอกจากจะเกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งโดยตรงและโดยอ้อมแล้ว ยังมีส่วนสร้างและผลิตซ้ำวาทกรรมที่ให้ความหมายและตัดสินเชิงคุณค่าแก่สังคมหรือเรียกได้ว่าเป็น “ผู้ประกอบการเชิงปทัสฐาน” (Norm entrepreneurs) วาทกรรมที่ผลิตขึ้นเป็นทั้งสิ่งสะท้อนบรรยากาศความคิด (Climate of idea) และเป็นเครื่องหล่อหลอมทัศนคติเพื่อสร้างการรับรู้ร่วมกัน (Intersubjectivity) ในแต่ละยุค กลายเป็นฐานรองรับหรือให้ความชอบธรรมแก่นโยบายบางอย่าง รวมไปถึงข้อริเริ่มและพลวัตต่าง ๆ ทางการเมือง แหล่งข้อมูลที่ใช้เป็นหลักประกอบด้วยเอกสารทางการที่เผยแพร่โดยกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงการป้องกันประเทศญี่ปุ่น ความเห็นและการถกอภิปรายของผู้นำทางการเมืองและแวดวงความคิดใน “นิตยสารรายเดือน” (sogozasshi) จากหลายสำนักของญี่ปุ่น โดยมุ่งสืบค้นข้อมูลในช่วงการปรับยุทธศาสตร์ครั้งใหญ่ในสามยุคดังกล่าวข้างต้น

กรอบเครื่องมือดั้งเดิมของยุทธศาสตร์ความมั่นคงญี่ปุ่น

จากฐานยุทธศาสตร์เพื่อรับประกันความอยู่รอดของญี่ปุ่นปรากฏเป็นรูปธรรมช่วงปลายทศวรรษ 1950 หลังจากที่ญี่ปุ่นได้รับอธิปไตยกลับคืนและก่อตั้ง SDF ขึ้นแล้ว รัฐบาลได้ออก นโยบายพื้นฐานป้องกันประเทศ 1957 (ต่อไปใช้ นโยบายพื้นฐานฯ) ประกอบด้วยแนวปฏิบัติดังนี้

- 1) สนับสนุนกิจการของสหประชาชาติและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดสันติภาพในโลก
- 2) สร้างเสถียรภาพในชีวิตประชาชน ส่งเสริมสำนึกรักแผ่นดินและพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคง
- 3) เตรียมศักยภาพการป้องกันประเทศที่มีประสิทธิภาพอย่างค่อยเป็นค่อยไปในระดับเท่าที่จำเป็นตามศักยภาพและเงื่อนไขแห่งชาติ
- 4) สำหรับการรับมือการรุกรานจากภายนอก จนกว่าสหประชาชาติจะมีกลไกการป้องกันที่มีประสิทธิผลในอนาคต ญี่ปุ่นอาศัยระบบพันธมิตรความมั่นคงกับสหรัฐฯ เป็นพื้นฐานรับมือเรื่องนี้

แนวทาง 4 ข้อนี้แฝงไว้ด้วยเป้าหมายเชิงอุดมคติแบบเสรีนิยมพร้อมไปกับข้อคำนึงถึงความจำเป็นตามความเป็นจริงในยุคสงครามเย็น ดังที่สะท้อนในข้อหนึ่งที่ว่าถึงสันติภาพโลกบนพื้นฐานสหประชาชาติ แต่ก็ตระหนักถึงอุปสรรคการทำงานเพื่อสันติภาพขององค์การนี้จากการเผชิญหน้าของมหาอำนาจ ภายใต้ข้อจำกัดนี้ญี่ปุ่นกำหนดจุดยืนชัดเจนเข้าหาฝ่ายโลกเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมองความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับสหรัฐฯ เป็นเครื่องมือหลักในการป้องกันประเทศ แนวปฏิบัติสี่ข้อนี้กำหนด “เครื่องมือยุทธศาสตร์” ที่ได้แจกแจงไปตอนต้น

โดยนอกรเหนือจากระบบพันธมิตรกับสหรัฐฯ ที่ระบุชัดเจน อีกสองตัวแปรสำคัญที่บทความนี้สนใจก็กำหนดอยู่ในที่นี้มาตั้งแต่ต้น ดังจะเห็นว่าแนวปฏิบัติข้อหนึ่งกำหนดเครื่องมือว่าด้วย “บทบาทสันติภาพระหว่างประเทศ” ซึ่งสะท้อนหลักการป้องกันประเทศบนพื้นฐานการรับประกันสันติภาพและสวัสดิภาพของระเบียบและสภาพแวดล้อมภายนอกที่ญี่ปุ่นดำรงอยู่ ขณะที่ข้อ 2-3 ระบุถึงการเตรียมความพร้อม “เท่าที่จำเป็น” โดยพิจารณา “ศักยภาพและเงื่อนไขแห่งชาติ” (*kokuryoku kokujo*) ซึ่งสะท้อนระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเวลานั้นและเงื่อนไขกฎหมายที่สำคัญคือมาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญ (*Shina and Okazaki 1985, 54-55*) มองในแง่นี้ ขณะที่นโยบายพื้นฐานฯ แม้จะวางเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่จะส่งผลกระทบทั้งทศวรรษ 2010 ไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม (*Shina and Okazaki 1985, 55*) แต่เมื่อพิจารณาหลักการที่กำหนดและยึดถือตามมาจากนั้น จะพบว่าใจความหลักกลับอยู่ที่ “กรอบจำกัด” ในข้อ 3 อย่างที่เห็น ว่ารัฐบาลใช้ *นโยบายพื้นฐานฯ* นี้ในการกำหนดหลักการ “ป้องกันประเทศโดยแท้จริง” (*Defensive defense*) เพื่อจำกัดบทบาท SDF ให้ไม่ขัดมาตรา 9 อันเป็น “เงื่อนไขแห่งชาติ” ที่สำคัญภายใต้หลักการนี้ญี่ปุ่นคงไว้ซึ่งศักยภาพการป้องกันระดับต่ำสุดเท่าที่จำเป็น ปฏิเสธการใช้สิทธิป้องกันร่วม และมี SDF ไว้ป้องกันเขตอธิปไตยของญี่ปุ่นเท่านั้นโดยไม่ส่งไปปฏิบัติการนอกประเทศ จากทศวรรษดังกล่าว “สิ่งต้องห้าม” (*Taboo*) ด้านความมั่นคงก็ทวีเพิ่มมากขึ้น ดังที่ โอะคะซะกิ ฮิซะฮิโกะ นักการทูตและยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นเปรียบเทียบเปรยว่า “เสมือนเปลือกหอยที่หिनปูนพอกพูนหนาขึ้น” ทำให้ไม่อาจปรับตัวให้ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ได้ (*Okazaki 1988*) ข้อจำกัดนี้รวมไปถึงหลัก “ปฏิเสธนิวเคลียร์สามประการ” (*3 Non-Nuclear Principles*) ซึ่งมีขึ้นสมัยรัฐบาลชะโตะ

เอะซะคุ (ค.ศ.1964-72) ข้อห้ามส่งออกอาวุธและตั้งเขตนาบประมาณความมั่นคงไม่เกินร้อยละ 1 ของ GNP ในสมัยรัฐบาลมิกิ ทะเคโอะ (ค.ศ.1974-76)

มาตรา 9: เครื่องมือทางยุทธศาสตร์ในสงครามเย็น

ดังที่กล่าวข้างต้น มาตรา 9 กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญขวางกั้นการเสริมสร้างศักยภาพป้องกันประเทศ รวมทั้งการกลับเป็นรัฐปกติที่มีอำนาจทางทหารอย่างยุคก่อนสงคราม ตลอดจนการมีนโยบายที่เป็นเอกเทศไม่ต้องพึ่งสหรัฐอเมริกาเสมือนรัฐในอารักขาที่มีฐานะด้อย อย่างไรก็ตามเงื่อนไขนี้ก็ถือเป็นเครื่องมือสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้ญี่ปุ่นบรรลุเป้าหมายเร่งด่วนช่วงต้นยุคหลังสงคราม นั่นคือการฟื้นฟูเศรษฐกิจ พร้อมไปกับเลี่ยงการพัวพันในยุทธศาสตร์สกัดกั้นคอมมิวนิสต์ (*Containment*) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นเครื่องมือบริหารจัดการระบบพันธมิตร เพื่อรักษาความสัมพันธ์ไม่ให้ถูกสหรัฐฯ ทอดทิ้ง (*Abandoned*) โดยญี่ปุ่นแสดงจุดยืนแน่วแน่ว่าอยู่ฝ่ายค่ายตะวันตก ขณะที่พยายามไว้ระยะห่างไม่ให้ “ติดบ่วง” ความขัดแย้ง (*Entrapped*) มาตรา 9 ทำหน้าที่เป็นตัวกลางคั่นระหว่างข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ กับวัตถุประสงค์ที่ญี่ปุ่นพยายามบรรลุ โดยช่วยลดทอนแรงกดดันของสหรัฐฯ (*beitsu*) จากการ “หันเหแนวทาง” (*Reverse course*) การเปลี่ยนแปลงญี่ปุ่นหลังสงคราม จากเดิมที่ต้องการปลดอาวุธสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งเพื่อคานกับสหภาพโซเวียต มาตรา 9 เป็นหลักเหตุผลที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถดำเนินตาม “ลัทธิโยชิเดะ” ได้ ซึ่งหมายถึงการลดภาระทางทหาร ฟื้นฟูสถานการณ์เศรษฐกิจและกระชับพันธมิตรความมั่นคงกับสหรัฐฯ (*Sudo 2015, 11-12*) โดยให้เป็นผู้คุ้มครองปกป้องญี่ปุ่น

มาตรา 9 จะเป็นแกนหลักในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายทำให้ญี่ปุ่นสามารถขยายกองกำลังเพียงในแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยประนีประนอมกับกระแสคัดค้านการทหารของประชาชนและฝ่ายซ้ายในสังคม แม้ว่าการฟื้นฟูกำลังทหารจะเป็นวาระที่สอดคล้องกับแนวคิดอนุรักษนิยม แต่ด้วยข้อจำกัดทั้งด้าน “ศักยภาพและเงื่อนไขแห่งชาติ” ตามที่ระบุในนโยบายพื้นฐานฯ กล่าวคือเมื่อพิจารณาทรัพยากรที่ร่อยหรอหลังสงครามและทัศนคติของประชาชนตลอดจนความเสี่ยงที่อาจตกเป็นเป้าโจมตีจากภายนอกหากติดบ่วงความขัดแย้งของมหาอำนาจ ทำให้การยึดลัทธิโยชิเดะและการขยายกำลังและบทบาท SDF ในวงจำกัดเป็นวิธีที่สมดุลและยังประโยชน์ต่อญี่ปุ่นยุคฟื้นฟูและยุคสงครามเย็น (Nagai 1984; Nagai 1985; Pyle 2007, 241-242) อาจกล่าวได้ด้วยว่าปัจจัยที่ทำให้มาตรา 9 กลายเป็นเครื่องมือบริหารจัดการระบบพันธมิตรโดยเฉพาะนั้นเป็นเพราะญี่ปุ่นในยุคสงครามเย็นไม่ได้เผชิญภัยคุกคามอย่างชัดเจน แน่นนอนว่าสหภาพโซเวียตและจีนเป็นศัตรูของค่ายโลกเสรี แต่การรับรู้ภัยคุกคาม (Threat perception) นี้ในญี่ปุ่นไม่ได้รุนแรงถึงขั้นทำให้สังคมโดยรวมเห็นพ้องให้ตั้งระดมสรรพกำลังเพื่อต่อต้านหรือถ่วงคาน (Seki 1985, 25-29) เนื่องจากแนวคิดฝ่ายซ้าย “หวั่นกลัวหน้า” (*shimposhugi*) ที่แพร่หลายในญี่ปุ่น นอกจากจะยึดหลักสันตินิยมแล้วยังโน้มเอียงเข้าหาสังคมนิยมอีกด้วย (Suzuki 2015, 96; 109) จุดยืนว่าญี่ปุ่นจะเป็นศัตรูกับชาติเหล่านี้หรือไม่ นั้น ถูกมองเป็น “ทางเลือก” มากกว่า “ความจำเป็น” ที่ไม่อาจเลี่ยงได้ กล่าวคือนัยของคำว่า “ติดบ่วง” ความขัดแย้งสะท้อนการรับรู้ที่ว่าค่ายสังคมนิยมไม่ได้เป็นภัยต่อญี่ปุ่นโดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพียงญี่ปุ่นไม่เข้าร่วมในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ จนเกินไป จนทำให้ค่ายคอมมิวนิสต์มองเป็น

ศัตรู ญี่ปุ่นก็สามารถ “วางตัวเป็นกลาง” ได้ แนวคิดฝ่ายซ้ายที่ว่านี้มองว่าสังคมนิยมสอดคล้องกับแนวทางไฝสันติและไม่ได้มองสหภาพโซเวียตว่าเป็นภัยอันตราย (Seki 1985, 31) กลับผลักดันรัฐบาลให้เข้าหาและผูกมิตรเพื่อสร้างดุลทางการทูตระหว่างสองค่าย แม้ว่ากลุ่มความคิดนี้จะถูกต่อต้านจากฝ่ายขวาที่มีท่าทีระแวงระวังคอมมิวนิสต์มากกว่า (Okazaki and Inagaki 1988, 46) แต่แนวคิดนี้ก็ได้รับการส่งเสริมเป็นวงกว้างจนกลายเป็นฐานคติของกระแสเรียกร้องให้ญี่ปุ่น “เป็นกลางและปลอดอาวุธ” (Unarmed neutrality)

อย่างไรก็ตาม การที่มาตรา 9 สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งชาติในยุคสงครามเย็นได้ ก็จำเป็นต้องพึ่งเงื่อนไขแวดล้อมอีกตัวอย่างปฏิเสธไม่ได้ นั่นคือพันธมิตรกับสหรัฐฯ เงื่อนไขนี้เข้ามาตอบสนองของความจำเป็นด้านความมั่นคงในยามที่ญี่ปุ่นยังอ่อนแอ (Miyashita 2007) ขณะที่มาตรา 9 มีสถานะทั้งตอบสนองความต้องการเชิงอุดมคติและเป็นเครื่องมือจัดการผลประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ในเวลาเดียวกัน หรืออาจเรียกได้ว่า “มีบทบาทสองหน้า” (Janus-faced) ระบบพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐฯ ก็มีคุณสมบัติไม่ต่างกัน คือมีบทบาทที่ส่งผลแย้งกันในตัว (Dual roles) (Hook, Gilson, Hughes and Dobson 2005, 129) ด้านหนึ่งดังที่กล่าวข้างต้น การปรับแนวทางยึดครองญี่ปุ่นจากที่ตั้งใจปลดอาวุธมาสู่การให้ติดอาวุธทำให้พันธมิตรกับอเมริกาเป็นตัวผลักดันให้ญี่ปุ่นมีกองกำลังขึ้นมาแบกภาระความมั่นคงมากขึ้นและอาจมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ของค่ายโลกเสรี ที่สำคัญคือระบบพันธมิตรนี้ได้วางบทบาทหน้าที่เชิงอุดมคติบางอย่างแก่คู่ภาคีไว้ การให้ประโยชน์แบบต่างตอบแทนซึ่งกันและการรับภาระที่เท่าเทียมกลายเป็นข้อผูกมัดและความเหมาะสมที่จะต้องคำนึงถึงอุดมคติในฐานะชาติพันธมิตรนี้ ได้กลายเป็นแรงกดดันที่ผลักดันเข้ามา

ในสงครามการเมืองญี่ปุ่น เป็นหลักเหตุผลหนึ่งในข้อถกเถียงและวาทกรรมที่ส่งเสริมการขยายบทบาทระหว่างประเทศของญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงท้ายและหลังยุคสงครามเย็น (ดูอย่างเช่น Yoshida 1963; Okazaki 1988; Amaya 1984b, 1984c) อย่างไรก็ตามการปกป้องของสหรัฐฯ ทั้งในรูปสนธิสัญญาและฐานทัพที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ก็ช่วยให้ญี่ปุ่นมีพลวัตด้านความมั่นคงภายใต้กรอบจำกัดของมาตรา 9 ได้ด้วยการตีความระดับต่ำสุดเท่าที่จำเป็น (Miyashita 2007, 113) ในกรอบนี้ญี่ปุ่นรับภาระขั้นต่ำในระบบพันธมิตร หรืออาจเรียกได้อีกว่าน้อยกว่าขั้นต่ำนั้นคือจำกัดบทบาท SDF ไว้เพียงปกป้องอธิปไตยของญี่ปุ่นหรือป้องกันประเทศตนเอง (Individual self-defense) แต่ไม่ร่วมป้องกันประเทศกับสหรัฐฯ (Collective self-defense) โดยอ้างข้อจำกัดมาตรา 9

การยอมให้ญี่ปุ่นรับความคุ้มครองฝ่ายเดียวนี้ ทำให้ระบบพันธมิตรเป็นเครื่องมือของความเฉื่อยชาหรือชะลอการต้องแสวงหานโยบายความมั่นคงที่แข็งขัน ก่อนถึงทศวรรษสุดท้ายของสงครามเย็น บทบาทหน้าที่ของอเมริกาถูกเปรียบเป็น “ฝาครอบ” ไม่ให้ญี่ปุ่นฟื้นคืนลัทธิทหาร “ร่วมนิวเคลียร์” ของสหรัฐฯ ที่ช่วยป้องปรามการโจมตีด้วยนิวเคลียร์ ยังช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถยึดหลัก “ปฏิเสธนิวเคลียร์ สามประการ” ส่งผลยับยั้งการแข่งขันด้านอาวุธและนิวเคลียร์ในภูมิภาค (White 2008, 88; Ikenberry 2006, 91) การตีความระบบพันธมิตรในแง่นี้สอดคล้องกับความพอใจในสถานะที่เป็นอยู่ของญี่ปุ่น รวมถึงลัทธิโยชิตะและข้อจำกัดมาตรา 9 หรืออาจกล่าวได้ว่าการประกบคู่ของเครื่องมือทั้งสองในช่วงต้นยุคหลังสงคราม นำหนักการให้คุณค่าเอียงเข้าหามาตรา 9 เป็นสำคัญ โดยตีความระบบพันธมิตรแบบมุ่งให้อเมริกาคอยอารักขาและไม่ละทิ้งญี่ปุ่นมากกว่าคาดหวังให้ญี่ปุ่นมีภาระหน้าที่ที่เท่าเทียม นี่เป็นปัจจัยเกื้อหนุน

ให้ญี่ปุ่นสามารถคงหลักการ “ป้องกันโดยแท้จริง” และ นโยบายพื้นฐานฯ ที่มุ่งคำนึงถึง “เงื่อนไขแห่งชาติ” มากกว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศ หลักการเหล่านี้เป็นไปตามกรอบมาตรา 9 ที่ดีความเท่าที่จำเป็น การประกบคู่ของเครื่องมือทั้งสองกลายเป็นวิธีที่รัฐบาลใช้บรรลุเป้าหมายฟื้นฟูประเทศ ขณะที่บริหารจัดการความสัมพันธ์กับมหาอำนาจสองขั้วสงครามเย็น ไม่กลายเป็นศัตรูของคอมมิวนิสต์ด้วยการดำเนินยุทธศาสตร์ตามสหรัฐฯ จนเกินไป ขณะที่ผูกพันสหรัฐฯ ให้คอยรับประกันความปลอดภัยแก่ญี่ปุ่น

คุณภาพการด้านสันติภาพที่สอดคล้องกับสถานะแห่งชาติและสถานการณ์โลก

ศักยภาพทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่เฟื่องฟูจนเห็นเด่นชัดช่วงทศวรรษ 1960 นำพาปัญญายุทธศาสตร์ใหม่เข้ามาในการวางท่าทีระหว่างประเทศจริงอยู่ที่ภาวะนี้โดยตัวมันเองไม่ใช่วิกฤตที่คุกคามความอยู่รอดของญี่ปุ่น แต่การที่ผู้กำหนดนโยบายญี่ปุ่นตระหนักว่า ความอยู่รอดของชาติขึ้นกับการรักษาระบบการพึ่งพิงซึ่งกันและกันและภาวะพึ่งพาอาศัยโดยรวม (Interdependence) ทำให้การทะยานขึ้นทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหาที่ต้องจัดการ เพื่อลดความหวาดระแวงและกระทบกระทั่งกับชาติอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิตรประเทศค่ายโลกเสรี (Okui 1994; Lincoln 1993) แนวคิดเรื่องความอยู่รอดบนการพึ่งพิงโลกภายนอกนี้มีตรรกะเกี่ยวข้องกับการตระหนักถึงความเปราะบางทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ญี่ปุ่นเป็นชาติเกาะ มีทรัพยากรน้อยจนไม่อาจพึ่งตนเองเพื่อเลี้ยงปากท้องผู้คนในประเทศได้ (Fukuda 1977) ด้วยเหตุนี้ญี่ปุ่นมักมองความอยู่รอดครอบคลุมไปถึงความมั่นคงด้านอาหาร พลังงานและเศรษฐกิจ

ซึ่งขึ้นกับความสามารถในการพึ่งพาชาติอื่น ๆ และ เสถียรภาพของระเบียบโลก ดังจะเห็นว่าแนวคิด อย่างหลังนี้ได้รับการตอกย้ำในหลักการ “ความ มั่นคงแบบครอบคลุม” (Comprehensive security) สมัยรัฐบาลโอฮิระ มาซาโยชิ (ค.ศ. 1979-80) ดังนั้น ความสำเร็จในการฟื้นตัวจากสงครามและเพิ่มพูน ความมั่งคั่งซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยเชิงบวกจึงกลับเป็น ปัญหายุทธศาสตร์อย่างหนึ่ง และท่ามกลางความ ทำทายใหม่นี้เองที่เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่วาง เป็นหลักการหนึ่งใน *นโยบายพื้นฐาน* ได้รับการให้ ค่าและมีบทบาทขึ้นมา นั่นก็คือการสร้างคุณภาพ การด้านสันติภาพในกรอบสหประชาชาติ ในการถกเถียง ทางการเมืองภายใต้บริบทนี้เองที่เราสามารถเห็น การค่อย ๆ โอนเอียงเข้าประกบคู่กันระหว่างเครื่องมือ ที่ได้รับการให้ความสำคัญใหม่นี้กับมาตรา 9 โดยจะ เห็นการคลายความเข้มงวดของเครื่องมืออย่างหลัง จากการตีความรอบใหม่เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถ แสดงบทบาทสันติภาพได้แข่งขันสมกับสถานะของ ชาติมากขึ้น

การกลายเป็นหนึ่งในชาติผู้นำของโลกใน กลไกจัดการระเบียบระหว่างประเทศนับแต่ทศวรรษ 1960 ไม่ว่า OECD หรือที่ประชุม G6 ช่วยเน้นย้ำ สถานะที่เปลี่ยนไปอย่างเด่นชัดของญี่ปุ่น ทั้งยัง สะท้อนความสำเร็จของลัทธิโยชิเดะที่สามารถยก ฐานะญี่ปุ่นให้ยืนหยัดในตำแหน่งแห่งที่อันมีเกียรติ ในสายตานานาชาติได้ แต่เมื่อสถานะของชาติเปลี่ยน ไปทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ใหม่ โดยตระหนักว่าลัทธิโยชิเดะไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสม อีกต่อไป ในข้อนี้แม้แต่อดีตนายกฯ โยชิเดะ เจ้าของ ลัทธิโยชิเดะเองก็วิจารณ์การที่ญี่ปุ่นยังคงเล็งภาระ ระหว่างประเทศว่าเป็นเรื่อง “เห็นแก่ตัว” ไม่สมฐานะ โดยชี้ว่าญี่ปุ่นไม่อาจหมกมุ่นอยู่แต่การสั่งสมความ มั่งคั่งโดยไม่สนใจความคาดหวังจากภายนอกได้อีก

ต่อไป (Yoshida 1963, 202-203) เป้าหมายใหม่ที่สม กับระดับศักยภาพใหม่ของญี่ปุ่นคือการทำให้ชาติ เป็นที่ยอมรับในฐานะรัฐชั้นนำที่มีความรับผิดชอบ (Responsible state) โดยอาศัยนโยบายสร้างคุณภาพ และบทบาทระหว่างประเทศ (*kokusai koken*) เป็น เครื่องมือจัดการความท้าทายด้านความมั่นคงอันเป็น ผลจากความไม่ไว้วางใจและกระแส “ต่อต้านญี่ปุ่น” (Japan bashing) กระแสนี้บั่นทอนบรรยากาศที่เอื้อ ต่อการพึ่งพาและความเข้าใจอันดี จนอาจทำให้ญี่ปุ่น ถูกโดดเดี่ยวจากประชาคมโลก (Nakasone 1983) ความท้าทายที่ว่านี้อาจแยกกล่าวเป็นสองเรื่องได้แก่ ความพยายามรับประกันว่าญี่ปุ่นจะใช้ศักยภาพ ที่เพิ่มขึ้นไปในทางบวกทั้งในแง่การช่วยเหลือชาติ ที่ด้อยกว่าและพัฒนาระเบียบโลกเสรี อีกเรื่องคือ การปรับพฤติกรรมและภาพลักษณ์ไม่ให้เศรษฐกิจ และการหาประโยชน์ส่งผลกระทบต่อชาติพันธมิตร จนเกินไป

ความท้าทายประการแรกเกิดจากแนวคิด “ภัยญี่ปุ่น” จากความไม่มั่นใจว่าการผงาดทาง เศรษฐกิจจะทำให้ญี่ปุ่นนำความมั่งคั่งไปสั่งสมกำลัง ทหารจนเป็นภัยคุกคามขึ้นมาหรือไม่ (Howard and Nagai 1988, 10-11) ความหวั่นเกรงนี้ทำให้ภาพการ แผล่อำนาจในเอเชียของญี่ปุ่นกลับฟื้นขึ้นอีกครั้งใน ทศวรรษ 1970-80 โดยไม่จำกัดเฉพาะชาติที่เคยเป็น เหยื่อสงครามญี่ปุ่นเท่านั้น ในญี่ปุ่นเองมโนทัศน์นี้ ก็แพร่หลายเช่นเดียวกัน การแสดงท่าทีที่ชัดเจนว่า ญี่ปุ่นจะใช้ความมั่งคั่งเพื่อสร้างประโยชน์ให้ชาติอื่น โดยมุ่งด้านที่ไม่ใช่การทหาร (Non-military) จึงเป็นวิธี การรับประกันว่าตนจะไม่ดำเนินรอยตามมหาอำนาจ ในอดีตที่มักขยายแสนยานุภาพตามระดับความ มั่งคั่ง (Howard and Nagai 1988, 11) ความท้าทาย อีกด้านหนึ่งคือการปรับพฤติกรรมและภาพลักษณ์ ต่อชาติที่ญี่ปุ่นต้องพึ่งพิง ภาพลักษณ์ที่หลายชาติ

มองสินค้าญี่ปุ่นว่าคุกคามดุลการค้าและการจ้างงาน และมองพฤติกรรมของญี่ปุ่นว่า “กอบโกย” “เห็นแก่ได้” (Amaya 1984c; White 1986; Watts 1986) ทำให้เกิดกระแสความวิตกกังวลในญี่ปุ่นว่าประชาคมโลกอาจโดดเดี่ยวประเทศตน (Saito 1986, 77; Amaya and Shina 1988, 72) กระแสปกป้องตลาดอย่างในสหรัฐฯ ที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจช่วงทศวรรษ 1980 จากการขาดดุลการค้าก็เป็นภาวะที่ไม่พึงประสงค์ต่อญี่ปุ่นซึ่งต้องพึ่งพิงสหรัฐฯ ทั้งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงและการมีสหรัฐฯ เป็นผู้นำคอบดยุทธศาสตร์และระเบียบโลกเสรี

ภายใต้บริบทเช่นนี้ แนวคิดการสร้างคุณูปการที่กระตือรือร้นจึงกลายเป็นเครื่องมือรับประกันความอยู่รอดของชาติ ความอยู่รอดใน “แบบครอบคลุม” นั่นคือมองปัญหาความมั่นคงว่าไม่ได้เกิดจากการรุกรานอธิปไตยซึ่งต้องอาศัยการทหารเป็นเครื่องมือจัดการ แต่ความเสียดังกล่าวที่ตึงเครียดถึงด้วยคือการถูกตัดขาดจากทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ซึ่งเป็นการคำนึงถึงยุทธศาสตร์ที่ไม่อาจยึดติดกับการทหาร (Non-military) (Saito 1986, 77) แนวคิดเช่นนี้คล้าย “ความมั่นคงของมนุษย์” (Human security) ซึ่งแพร่หลายหลังยุคสงครามเย็น โดยคำนึงถึงเสถียรภาพด้านอาหาร พลังงาน และสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลต่อคนญี่ปุ่น (Nasukawa 2007, 70-71) มุมมองลักษณะนี้ยังผูกโยงความอยู่รอดเข้ากับการตอบสนองของความคิดหวังที่รัฐอื่น ๆ มีต่อญี่ปุ่น นำไปสู่การปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานเชิงสังคมที่ส่งผ่านมาสู่ความตระหนักของญี่ปุ่นในรูปเสียงวิจารณ์และแรงกดดันในเรื่องการปฏิบัติตนให้สมฐานะ แต่การทำให้คุณูปการระหว่างประเทศกลายเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายได้นั้น รัฐบาลต้องปฏิรูปโครงสร้างหลายด้านโดยใช้คำขวัญ *kokusaika* (“ทำให้เป็นสากล”) และ *sekai ni hirakareta nihon*

(“ญี่ปุ่นที่เปิดสู่โลก”) (*Gaikoseisho* 1988) รัฐบาลปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เสรีมากขึ้น ลดมาตรการปกป้องตลาดและกระตุ้นอุปสงค์ภายในเพื่อลดภาวะได้เปรียบดุลการค้าและแบ่งเบาภาระชาติที่ญี่ปุ่นพึ่งพา ญี่ปุ่นรับภาระดูแลความมั่นคงของตนเองมากขึ้นเพื่อลดภาระของสหรัฐฯ โดยเริ่มจัดสรรงบประมาณสนับสนุนฐานทัพสหรัฐฯ ในญี่ปุ่นนับแต่ปลายทศวรรษ 1970 และในเวลาต่อมาแยกเลิกเขตแดนงบประมาณป้องกันประเทศที่จำกัดไม่เกิน 1% GNP การปฏิรูปด้านความมั่นคงยังรวมถึงการปลุกกระแสถกเถียงเรื่องยุทธศาสตร์ทางทหารซึ่งเป็นไปอย่างโจ่งแจ้งจากที่เดิมเป็นประเด็นต้องห้ามในสังคม (Okazaki 1988) ทศวรรษที่เปลี่ยนไปสะท้อนจากงานเขียนของไอเคฮะกิ ชิชะอิโกะ *อะไรคือความคิดเชิงยุทธศาสตร์* (*Senryakuteki shiko towa nanika?*) ซึ่งกลายเป็นหนังสือขายดีในทศวรรษ 1980 งานเขียนนี้เสนอทวิเคราะห์เรื่องความมั่นคง เน้นย้ำความสำคัญของการคำนึงถึงอนาคตตามแนวคิดสังคมนิยมตลอดจนเครื่องมือทางทหารและการกระชับพันธมิตรกับสหรัฐฯ เพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของญี่ปุ่น (Okazaki 1983)

มาตรา 9 ระบบพันธมิตรและบทบาทสันติภาพ 3 ตัวแปรนี้กลายเป็นเครื่องมือสนองเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เรื่องการถูกโดดเดี่ยวและสร้างภาพลักษณ์ญี่ปุ่นเป็นรัฐที่รับผิดชอบอย่างไรตัวแปรทั้งสามสะท้อนชัดเจนในช่วงการถกเถียงถึงวิธีร่วมรับมือวิกฤตอ่าวเปอร์เซีย (ค.ศ.1990-91) โดยถือเป็นการวางนโยบายระยะยาว เนื่องจากมองวิกฤตอ่าวเปอร์เซีย ว่าเผยให้เห็นปัญหาที่อาจจะแพร่หลายในระเบียบโลกใหม่ (Watanabe 1991, 3) นั่นคือ “ความขัดแย้งระดับภูมิภาค” (Regional conflicts) ที่จะเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายหลังยุคสงครามเย็น แม้ว่าญี่ปุ่นจะถูกวิจารณ์อย่างหนักที่ไม่ส่งบุคลากรเข้าร่วมจัดการ

วิกฤตอ่าวเปอร์เซีย อย่างทันที่ที่ แต่กลุ่มแนวคิดหัวปฏิรูปในญี่ปุ่นก็อาศัยโอกาสนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการแสดงบทบาทตามความคาดหวังของประชาคมโลกในยุคหลังสงครามเย็น ในขณะนี้เราจะเห็นว่าเครื่องมืออันได้แก่ บทบาทด้านสันติภาพได้รับความสำคัญขึ้นมาคู่กับมาตรา 9 โดยเครื่องมืออย่างหลังถูกตีความใหม่ให้สามารถประสานกับบทบาทระหว่างประเทศที่กระตือรือร้น (Activism) มากขึ้น การประกบคู่กันนี้ปรากฏผลเป็นบทบาทด้านสันติภาพและความมั่นคงร่วมในกรอบ UN โดยพัฒนาการใหญ่ คือ การยอมให้ SDF ออกไป “รักษาสันติภาพ” (Peace-keeping Operation : PKO) นอกประเทศ เราจะเห็นด้วยว่าระบบพันธมิตรกับสหรัฐฯ แม้เป็นปัจจัยผลักดันเบื้องต้นอยู่เบื้องหลังความเคลื่อนไหวนี้ แต่ในท้ายที่สุดกลับถูกเบียดบังโดยแนวทางที่มุ่งจำกัดบทบาท SDF ในกรอบมาตรา 9 ที่ตีความใหม่ให้ยืดหยุ่นขึ้น

เมื่อมองข้อถกเถียงในหมู่ผู้นำทางการเมืองและทัศนะช่วงเปลี่ยนทศวรรษสู่ยุคหลังสงครามเย็น จะพบว่ามีกระแสทางเลือกบทบาทด้านสันติภาพที่แข่งขันไปในสองทิศทาง คือเน้นยุทธศาสตร์ตามข้อ 4 ของนโยบายพื้นฐานฯ นั่นคือบทบาทร่วมกับสหรัฐฯ และข้อ 1 หรือการส่งเสริมสันติภาพกับ UN (Inagaki 1992; Shina 1990) ในช่วงนี้นักคิดไม่น้อยวิพากษ์วิจารณ์หลักการทูตที่ญี่ปุ่นยึดถือมาตลอดยุคหลังสงคราม นั่นคือ UN-Centered Diplomacy ว่าที่จริงแล้ว UN ไม่ได้มีบทบาทเป็นเอกเทศและต้องพึ่งเจตจำนงของสหรัฐฯ หากขาดซึ่งมหาอำนาจคอยหนุนหลัง UN ก็เป็นแค่เสือกระดาษ แนวคิดนี้ส่งเสริมให้รัฐบาลมุ่งกำหนดบทบาทเพื่อร่วมมือกับสหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็นให้มากขึ้น (Inagaki 1992, 186-189) โดยมองบทบาทที่แข่งขันว่าควรหมายถึงการมีภาระหน้าที่เท่าเทียมในระบบพันธมิตรกับสหรัฐฯ และใช้กลไกนี้เป็นแกนกลางธำรงรักษาระเบียบของ

โลกเสรี ญี่ปุ่นอาจต้องยอมรับหลักการป้องกันร่วมในฐานะหน้าที่ของพันธมิตร อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อถกเถียงนี้มีขึ้นในภาวะที่ทัศนคติต่อต้านสงครามและทหารยังคงเข้มข้น ดังสะท้อนจากเสียงต่อต้านนายกฯ นะคะโชเนะ ที่พยายามกระชับความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์กับสหรัฐฯ และผลสำรวจความคิดเห็นในรัฐบาลสมัยต่อ ๆ มาที่ส่วนใหญ่คัดค้านการส่ง SDF ไปร่วมจัดการวิกฤตอ่าวเปอร์เซีย ทำให้การกำหนดบทบาทยังคงเอียงเข้าหาอุดมคติของมาตรา 9 มากกว่าระบบพันธมิตร

พันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐฯ ในช่วงนี้แสดงอิทธิพลอีกด้านของคุณสมบัติที่คลุมเครือมาแต่เดิม นั่นคือจากที่เป็น “ตัวช่วยให้เฉื่อยชา” กลายเป็น “ตัวเร่ง” ให้ญี่ปุ่นหันมาถกเถียงเรื่องบทบาทในเวทีโลกมากขึ้น แรงกดดันนี้ปรากฏในรูปเสียงเรียกร้องให้ญี่ปุ่นปฏิรูปโครงสร้างและปรับท่าทีโดยคำนึงถึงศักยภาพที่เพิ่มขึ้นและพันธะในฐานะคู่พันธมิตร โดยต้องการให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมรักษาดุลอำนาจและดูแลระเบียบระหว่างประเทศ สภาวะเช่นนี้ดำเนินมาตั้งแต่ “ลัทธินิคสัน” มุ่งลดบทบาทอเมริกาในโลกหลังช่วงต้นทศวรรษ 1970 จนยุคแห่งการกระทบกระทั่งทางการค้ากับญี่ปุ่นช่วงทศวรรษ 1980 จึงกล่าวได้ว่าแม้ในการกำหนดรูปแบบบทบาทของญี่ปุ่นต้นทศวรรษ 1990 เราเห็นการประนีประนอมระหว่างมาตรา 9 กับบทบาทสันติภาพในกรอบ UN เป็นส่วนใหญ่ แต่ระบบพันธมิตรก็ยังมี ความเกี่ยวพันอยู่ ที่สำคัญการเลี้ยงที่จะพัวพันในระบบพันธมิตร จริง ๆ แล้วมีส่วนปรุงแต่งให้เนื้อหาของนโยบายสร้างคุณูปการด้านสันติภาพมีเอกลักษณ์เป็น “แบบญี่ปุ่น” (Chuma 1992, 242) ดังจะเสนอต่อไป สาเหตุที่ญี่ปุ่นเลี่ยงการยกฐานะพันธมิตรในการกำหนดบทบาทระหว่างประเทศ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะบริบทโลกหลังวิกฤตอ่าวเปอร์เซีย นั่นคือการสิ้นสุดของสงครามเย็นอย่างแน่ชัด ญี่ปุ่นไม่ได้เผชิญ

ภัยคุกคามโดยตรงในช่วงนี้ ทำให้ความหวั่นเกรงว่าจะถูกทอดทิ้งมีน้อยกว่าความกังวลที่การเข้าหาพันธมิตรมากเกินไปอาจลากญี่ปุ่นเข้าใกล้ความขัดแย้งในระเบียบโลกใหม่ที่สหรัฐฯเป็นใหญ่อยู่ชั่วคราวและมีความกระตือรือร้นในฐานะตำรวจโลกมากขึ้น รัฐบาลได้เรียนรู้จากช่วงวิกฤตอ่าวเปอร์เซีย ด้วยว่ากระแสต่อต้านการทหารในญี่ปุ่นยังรุนแรงอยู่ แม้จะมีเสียงเรียกร้องอยู่บ้างให้ทบพจนมาตรา 9 อันเป็นอุปสรรคต่อบทบาทสันติภาพอย่างข้อเสนอของโอซะวะ อิจิโร หนึ่งในผู้นำ LDP (Ozawa, Gotoda and Sakurai 1992, 125) แต่เรากลับเห็นการตีความเข้าหากันของสองเครื่องมือ นั่นคือบทบาทสันติภาพกับมาตรา 9 ด้วยการปรับหลักคิดว่าด้วย “สันติภาพ” และการชูความชอบธรรมของบทบาทที่เอียงเข้าหาสหประชาชาติไม่ใช่สหรัฐฯ

เพื่อรองรับบทบาทใหม่คำว่า “สันติภาพ” ซึ่งยึดโยงกับมาตรา 9 ได้รับการตีความใหม่ในสองแนวซึ่งกลายเป็นฐานคิดรองรับภารกิจ SDF ในต่างแดน ในทางหนึ่งสันติภาพถูกเข้าใจใหม่จากเดิมที่มองว่าการที่ญี่ปุ่นอยู่ในภาวะสงบไร้ศึกสงครามและไม่คุกคามชาติอื่นคือสันติภาพอันพึงประสงค์แล้ว แนวคิดเช่นนี้ถูกวิพากษ์ว่าคับแคบ คือนึกถึงแค่ “สันติภาพของชาติตน” (One-country pacifism) (Ozawa, Gotoda and Sakurai 1992, 127) หรือสันติภาพแบบเฉยชา (Passive peace) ไม่ลงมือลงแรงรักษาหรือสร้างให้บังเกิดขึ้นในโลก (Amaya 1991, 81-82) ข้อวิพากษ์นี้เข้ากับบริบทที่ญี่ปุ่นถูกโจมตีว่าเสี่ยงการ “อุทิศหยาดเหงื่อและเสียงภัยในการร่วมรับประกันสันติภาพโลก” โดยไม่ยอมให้บุคคลกรเข้าร่วมในยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ (Kuriyama 1988, 36; Takubo 1990, 62-64) ญี่ปุ่นจึงควรเน้น “สันตินิยมที่มองไปข้างนอก” (Externally oriented pacifism) และสร้าง “สันติภาพแบบแข็งขัน” (Active peace) กับ

นานาชาติซึ่งรวมถึงการส่ง SDF ไปร่วมภารกิจในต่างแดน (The Original Draft Proposal of the Special Research Council on the Role of Japan in the International Community 1992) ในอีกทางหนึ่งนั้นสันติภาพถูกตีความให้ขยายไปถึง “การรักษาสันติภาพกับ UN” โดยมองว่าภารกิจนี้แม้จะไม่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติตั้งแต่ต้น แต่หน้าที่นี้ได้พัฒนาเป็นกลไกที่มีประสิทธิผลในช่วงท้ายของสงครามเย็น ทั้งยังมีความชอบธรรมจากการเห็นชอบของ UN กองกำลังที่ร่วม PKO ยังได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปี 1988 ดังนั้นญี่ปุ่นจึงมอง PKO เป็นกรอบที่ชอบธรรมในการปรับบทบาทสู่สันติภาพแบบแข็งขันในระเบียบโลกหลังสงครามเย็น

ในการตีความบทบาทให้ประนีประนอมกับมาตรา 9 อีกทางหนึ่งนั้น ผู้กำหนดนโยบายใช้วิธีอธิบาย (Framing) โดยชูความชอบธรรมของ PKO ด้วยการอ้างอิงกฎหมายสากลพร้อมไปกับสร้างเงื่อนไขเพื่อขีดแบ่งเส้นให้เห็นบทบาทที่ยอมรับได้กับสิ่งที่ยังคงต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ หลักการสากลที่อ้างถึงบ่อยคือ “ความมั่นคงร่วม” (Collective security) ซึ่งเป็นพันธะพื้นฐานของสมาชิก UN ในการร่วมจัดการรัฐก้าวร้าวและคุกคามสันติภาพ แนวการถกเถียงเรื่องนี้ของกลุ่มผู้ผลักดันการปฏิรูปคือย้าถึง “หน้าที่” ที่ญี่ปุ่นมีในฐานะสมาชิก UN (Ozawa and Tahara 1990, 64-68) การมองบทบาท “ความมั่นคงร่วม” ว่าเป็น “หน้าที่” ยังถูกโยงกับกฎหมายของญี่ปุ่น โดยย้าถึงความสอดคล้องกับคำมั่นที่ปรากฏในอารัมภบท (Preamble) ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมาตรา 98 ที่มีเนื้อหาระบุให้ญี่ปุ่นปฏิบัติตาม “สนธิสัญญาที่เป็นภาคีและกฎหมายระหว่างรัฐอย่างจริงจัง” (Ito 1990, 60, 64; Nishioka 1991, 53; Muramatsu, et al 1990, 148) ดังนั้นการเลี่ยงหน้าที่ที่บัญญัติทั้งในกฎหมายสากลและกฎหมายสูงสุด

ของประเทศ จึงถือเป็น “ความผิด” ฐานละเว้นหน้าที่ การอ้าง Collective security นี้สัมพันธ์กับการขีดเส้นแยกการกระทำที่รับได้กับที่ต้องห้ามออกจากกัน ตรงนี้เองพันธมิตรกับสหรัฐฯ เข้ามาเป็นเงื่อนไขในเชิงลบ นั่นคือเป็นตัวแบบของบทบาทอีกด้านที่ญี่ปุ่นใช้แบ่งว่าอะไรที่ญี่ปุ่นจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับบทบาทระหว่างประเทศ ขณะที่ “ความมั่นคงร่วม” เป็นหน้าที่ “การป้องกันร่วม” (Collective self-defense) ซึ่งเป็นอีกแนวคิดที่ถูกหยิบยกขึ้นถกเถียงดังที่กล่าวข้างต้นและเป็นหลักการในกรอบพันธมิตรถูกให้นิยามว่าเป็น “สิทธิ” ญี่ปุ่นสละสิทธิได้โดยความสมัครใจ (Ozawa and Tahara 1990, 64; Nishioka 1991, 51) เป็นไปตาม “เงื่อนไขแห่งชาติ” นั่นคือการคำนึงถึงมาตรา 9 ที่ให้การป้องกันร่วมมีนัยเกินกว่า “การป้องกันโดยแท้จริง” ญี่ปุ่นอาจสละสิทธิในการป้องกันพันธมิตรได้แต่ไม่อาจเพิกเฉยต่อหน้าที่ใน UN ได้ (Takubo 1992) จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องทำหน้าที่แม้จะในขั้นต่ำสุดที่กฎหมายของประเทศเปิดให้ นั่นคือ PKO ก็ตาม (Takubo 1990, 63) ซึ่งในการร่วมภารกิจนี้ก็มีขีดเส้นแบ่งข้อแตกต่างด้วยเช่นกัน นั่นคือ SDF จะไม่ข้องเกี่ยวกับการใช้กำลังหรือใช้กำลังระดับต่ำสุดเพื่อป้องกันตนเองเท่านั้น ภารกิจของ SDF จึงจำกัดแค่การส่งกำลังบำรุงในแนวหลังและบูรณะฟื้นฟู บทบาทเหล่านี้ไม่ใช่การส่ง SDF ไปใช้กำลังนอกประเทศ (ในข้อถกเถียงใช้คำว่า *hahei / Deployment* ซึ่งมีนัยของการส่งทหารไปรบต่างแดน) ซึ่งขัดมาตรา 9 แต่เป็นการส่งไปทำหน้าที่ที่สอดคล้องกับสันตินิยมของญี่ปุ่น (ใช้คำว่า *haken / Dispatch* ซึ่งเลี่ยนัยการทหารและการใช้กำลัง) และเป็นไปตามหลักการและกลไกสากลของ UN ที่นานาชาติยอมรับ (Yamashita 1991, 7)

การฟื้นคืนความน่าเชื่อถือของระบบพันธมิตรเพื่อป้องปราม

นับจากต้นยุคหลังสงครามเย็น ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมด้านสันติภาพของโลกเด่นชัดขึ้นในกรอบ PKO ซึ่งเป็นไปได้จากการผสมเครื่องมือบทบาทสันติภาพเข้ากับมาตรา 9 นโยบายนี้ช่วยคงอัตลักษณ์ใฝ่สันติของญี่ปุ่น ขณะที่ก็ช่วยเปลี่ยนภาพลักษณ์จากชาติที่ “โดยสารฟรี” (Free-rider) หรือกินแรงคนอื่นสู่ชาติที่มีบทบาทแข็งขันขึ้น อย่างไรก็ตามตั้งแต่ครั้งหลังของทศวรรษ 1990 ปัญหายุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นกลับกลายเป็นเรื่อง “ความมั่นคงดั้งเดิม” (Traditional security) ต่างจากการอาสาร่วมจัดการวิกฤตในภูมิภาคอื่นตามผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแบบกว้างหรือแบบอ้อมที่คำนึงถึงสวัสดิภาพของระเบียบโลกเป็นหลัก สถานการณ์ที่ญี่ปุ่นเผชิญใหม่เป็นเรื่องความปลอดภัยของชาติโดยตรง อีกทั้งยังเป็นภัยทางทหารที่กระตุ้นให้ต้องคิดถึงการป้องกันและป้องปรามอย่างจริงจัง ภาวะไม่แน่นอนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากท่าทีของจีนและเกาหลีเหนือเริ่มกลายเป็นข้อวิตกของญี่ปุ่นหลังจากวิกฤตช่องแคบไต้หวัน (1996) และการทดลองขีปนาวุธของเกาหลีเหนือ (1998) (The National Institute for Defense Studies 2015, 52) ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นท้ายทศวรรษนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของสถานะไม่แน่นอนด้านความมั่นคงในภูมิภาคที่จะยิ่งปรากฏชัดขึ้นต้นศตวรรษที่ 21

เครื่องมือระบบพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐฯ ที่มีมาแต่เดิมได้รับการพลิกฟื้นความสำคัญอีกครั้งในสถานการณ์ใหม่นี้ แม้ว่าจะมีข้อถกเถียงว่าสงครามเย็นสิ้นสุดลงพร้อมหลักเหตุผลในการคงระบบพันธมิตร นั่นคือการสลายไปของภัยคอมมิวนิสต์อันเป็นศัตรูร่วมกันมา (Arase 2007, 566) แต่ทั้งสอง

ชาติเห็นพ้องว่าพันธมิตรเป็นกลไกที่จะยังคงความสำคัญในระยะยาว ไม่เพียงต่อความมั่นคงของชาติภาคีแต่รวมถึงต่อการคงภาวะอันพึงประสงค์ในเอเชียแปซิฟิกโดยรวมด้วย ข้อตระหนักนี้ปรากฏชัดใน *ปฏิญญาร่วมญี่ปุ่น-สหรัฐฯ ว่าด้วยความมั่นคง: พันธมิตรสำหรับศตวรรษที่ 21* (1996) ซึ่งถือเป็นการเสริมตรรกะใหม่ให้แก่พันธมิตรที่ “เลือนลอยจากกัน” เราจะเห็นต่อไปว่ามุมมองที่ว่าระบบพันธมิตรไม่ใช่แค่ให้ประโยชน์แบบทวิภาคี แต่มีหน้าที่เป็นแกนกลางสร้างเสถียรภาพ ระเบียบและความรุ่งเรืองในภูมิภาคและในโลกได้รับการเน้นย้ำในวาทกรรมด้านนโยบายในญี่ปุ่น นี่สะท้อนการตีความเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์นี้ใหม่เพื่อให้กลับมาเป็นเสาหลักสำหรับการป้องปรามภัยคุกคามที่ ญี่ปุ่นเผชิญโดยตรงมากขึ้น การยกฐานะระบบพันธมิตรว่ามีนัยกว้างกว่าการป้องกันประเทศเป็นความพยายามผนวกเครื่องมือเดิมในนโยบายพื้นฐานฯ อันได้แก่ “บทบาทสันติภาพ” เข้ากับ “ระบบพันธมิตร” นับเป็นการจับคู่ตีความครั้งล่าสุด อย่างที่ปรากฏออกมาใน *ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (2013)* ที่นำมาใช้แทน *นโยบายพื้นฐานฯ 1957* ในสมัยรัฐบาลอาเบะ การปรับความยืดหยุ่นให้บทบาทสันติภาพเข้าหาระบบพันธมิตรนี้ต้องลดทอนจิตวิญญาณมาตรา 9 ลงอีก จนไม่นานนี้รัฐบาลได้หลายข้อจำกัดอีกประการในหลัก “การป้องกันโดยแท้จริง” หันมายอมรับการใช้ “สิทธิป้องกันร่วม” ได้แม้ภายใต้เงื่อนไขจำกัดก็ตาม

จริงอยู่ที่ความตระหนักว่าระบบพันธมิตรมีนัยเกินกว่าการปกป้องญี่ปุ่นเป็นแนวคิดที่มีมาก่อนหน้านี้ อย่างเช่น *สนธิสัญญาความมั่นคงร่วม* (1960) ได้รับความหมายในการดูแลความมั่นคงของภูมิภาคตะวันออกไกล (Nishihara 1991, 25-26) นอกจากนั้นกลุ่มผู้นำที่เน้นให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในเวทีโลกก็ย้ำเรื่องนี้ในช่วงการแสวงหาบทบาทระหว่าง

ประเทศและเสนอความเป็นไปได้ที่จะเห็นญี่ปุ่นร่วมมือกับสหรัฐฯจัดการระเบียบโลก (Funabashi 1992) อย่างไรก็ดีสิ่งที่กล่าวข้างต้นนอกจากข้อถกเถียงที่มีแพร่หลายแล้ว ในเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรมญี่ปุ่นก็ไม่ได้มองสหรัฐฯเป็นเป้าหมายสำคัญในการกำหนดบทบาทที่แข่งขัน ข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นส่งผลเพียงทำให้ญี่ปุ่นเร่งแก้ไขการกระทบกระทั่งทางการค้าเพื่อรักษาพันธมิตรเอาไว้โดยปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของตนเพื่อลดภาระและเอื้อให้สหรัฐฯ พันตัวกลับมาเป็นผู้ดูแลระเบียบโลกดั้งเดิม (Amaya 1984a) อย่างไรก็ตาม นับจากต้นทศวรรษ 2000 เราเริ่มเห็นการค่อยๆ ขยายเป้าหมายในบทบาทของญี่ปุ่นจากเวทีแคบ ๆ ของ PKO เข้าหาสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนความต่อเนื่องของมาตรการฟื้นฟูและกระชับพันธมิตรขึ้นใหม่ปลายทศวรรษ 1990 แม้บทบาทของญี่ปุ่นยังห่างไกลจากตัวแบบ “อังกฤษแห่งเอเชีย” (Great Britain in Asia) (Cossa and Glosserman 2005; Ikenberry 2006, 94) อันเป็นการเปรียบเทียบไปถึงพันธมิตรยุโรปที่สนับสนุนสหรัฐฯ อย่างเหนียวแน่น แต่ญี่ปุ่นก็พยายามปรับจุดยืนมาสนับสนุนสหรัฐฯ เท่าที่กฎหมายจะยืดหยุ่นได้ ทั้งยังเสี่ยงเข้าไปพัวพันในวิกฤตที่อยู่ไกลตัวอย่างภูมิภาคตะวันออกกลาง นโยบายที่ว่าเป็นการร่วมในสงครามต่อต้านก่อการร้ายนำโดยสหรัฐฯ หลังเหตุวินาศกรรม 9/11 (2001) ญี่ปุ่นส่งกองกำลังไปทำหน้าที่แนวหลังร่วมกับปฏิบัติการในอัฟกานิสถานและอิรัก (Sato 2008)

รัฐบาลของนายทาดาชิ โคอิซุมิ จุนอิจิโร (ค.ศ. 2001-7) อาศัยแนวทางที่วางไว้สำหรับภารกิจต่างแดนของ SDF จากการลดความเข้มงวดในรอบก่อนหน้า ออกกฎหมายชั่วคราวส่งกองกำลังเข้าร่วมภารกิจนอกกรอบ UN โดยให้กองกำลังทางทะเลจัดสรรน้ำและเชื้อเพลิงในมหาสมุทรอินเดีย (ค.ศ. 2001-10) และยังคง SDF เข้าร่วมภารกิจฟื้นฟูทางตอนใต้ของ

อิรัก (ค.ศ. 2004-6) ภารกิจเหล่านี้ถือเป็นการ “กรณียกเว้น” หรือเป็นมาตรการเฉพาะหน้ามากกว่า เป็นการทบทวนจุดยืนพื้นฐานที่ยึดถือเรื่อยมา ข้อนี้สะท้อนจากมาตรการที่เป็นแบบ “ชั่วคราว” กำหนดเวลาสิ้นสุดสั้น ๆ และต่ออายุโดยให้รัฐสภาอนุมัติ นอกจากนี้การทำภารกิจก็ยังคงจำกัดในแนวหลังที่ไม่ใช้กำลังและระมัดระวังไม่เข้าเป็นส่วนหนึ่งกับการใช้กำลังร่วมกับชาติอื่นอันเป็นเงื่อนไขของ SDF ในกรอบ PKO แต่เดิม เราอาจวิเคราะห์แรงจูงใจของญี่ปุ่นที่เร่งออกมาตราการเพื่อสนับสนุนสหรัฐฯ ว่ามาจากข้อคำนึงถึงการแสดงท่าทีที่เหมาะสมทั้งในด้านบทบาทต่อนานาชาติและบทบาทต่อพันธมิตร อย่างแรกนั้นเป็นผลจากบทเรียนในวิกฤตอ่าวเปอร์เซียปี 1990 ที่ความล่าช้าในการตัดสินใจทำให้ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์อย่างหนัก ดังนั้นหากริรอในรอบนี้อาจก่อความผิดพลาดซ้ำรอยได้ อีกทั้งจนกระทั่งปี 2001 ญี่ปุ่นก็ยังไม่มีความหมายที่เอื้อให้ส่ง SDF ไปร่วมในวิกฤตรูปแบบเดียวกับอ่าวเปอร์เซียได้ซึ่งเป็นคนละแบบกับ PKO (Okamoto 2001) ส่วนสาเหตุอีกอย่างคือแรงกดดันของสหรัฐฯ ผู้เป็นแกนนำตอบโต้กลุ่มก่อการร้าย ในสถานะเช่นนี้ระบบพันธมิตรทำหน้าที่เป็นตัวเร่งพลวัตใหม่ในญี่ปุ่นให้ร่วมจัดการปัญหาพร้อมกันนั้นสถานการณ์นี้ยังเปิดโอกาสให้รัฐบาลแสดงความมุ่งมั่นในฐานะพันธมิตรที่พร้อมร่วมมือและช่วยเหลือสหรัฐฯ การร่วมปฏิบัติการของ SDF จึงเป็นการให้นิยามบทบาทระหว่างประเทศใหม่ แม้เนื้อหาของภารกิจยังคงจำกัดดั้งเดิมแต่เป้าหมายของภารกิจเปลี่ยนจาก UN มาสู่คู่พันธมิตรและแม้ว่าในช่วงเวลานี้รัฐบาลยังไม่ทบทวนจุดยืนที่จะยอมรับ “การป้องกันร่วม” ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับการร่วมป้องกันพันธมิตร โดยใช้วิธีออกมาตราการชั่วคราว ขัดตาทัพไปก่อน แต่ความเคลื่อนไหวนี้ก็ทำให้การประสานเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ด้านบทบาทกับ

ระบบพันธมิตรซึ่งเป็นข้อเสนอมาแต่เก่าก่อนกลายเป็นรูปธรรมขึ้นมา โดยมีมาตรา 9 เป็นเงื่อนไขที่มีบทบาทเบื้องหลังมากกว่าเป็นตัวชูโรงอย่างแต่ก่อน ความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-สหรัฐฯ สมัยรัฐบาลโคอิซุมิแน่นแฟ้นอย่างเห็นได้ชัด ภายใต้บริบทโลกที่ภัยก่อการร้ายเป็นวาระหลัก ขณะที่บริบทภายในภูมิภาคภัยจากเกาหลีเหนือและจีนกำลังสร้างความวิตกมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหานิวเคลียร์และการลักพาตัวชาวญี่ปุ่นของเกาหลีเหนือ หรือปัญหาประวัติศาสตร์กรณีศาลเจ้ายะสุคุนิและกระแสนิยมต่อต้านญี่ปุ่นในจีน

มาถึงรัฐบาลชุดปัจจุบันของนายฯ อาเบะ (ค.ศ. 2012-) สถานการณ์เป็นที่ประจักษ์ว่าภัยทางทหารจากจีนและเกาหลีเหนือเป็นปัญหาระยะยาวและเปลี่ยนโครงสร้างความมั่นคงของภูมิภาคไปโดยสิ้นเชิง แม้ผู้นำจีนเสนออาหารสมานฉันท์และยึดมั่นในสันติวิธี แต่การเพิ่มแสนยานุภาพ ท่าทีแข็งกร้าว และใช้กำลังข่มขู่ในหลายกรณี กอปรกับการยังมองญี่ปุ่นเป็นศัตรูสืบมานับจากสมัยสงคราม ยิ่งส่งเสริมบรรยากาศไม่ไว้วางใจซึ่งกัน การกลายเป็นชาตินิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือที่ยังคงพัฒนาเทคโนโลยีระบบส่งอยู่เรื่อย ๆ แม้ผู้นำจะเน้นย้ำว่าตนเป็น “ชาตินิวเคลียร์ที่รับผิดชอบ” โดยจะไม่เป็นฝ่ายใช้อาวุธนิวเคลียร์ก่อน แต่ก็ไม่ช่วยลดความวิตกของชาติข้างเคียงลงได้ (North Korea claim to be... 2016) ยิ่งเวลาผ่านไปสถานการณ์ก็ยิ่งทวีความตึงเครียดยกระดับสู่ปฏิสัมพันธ์แบบคานอำนาจทางทหารมากขึ้น รัฐบาลอาเบะที่เข้าบริหารประเทศปลายปี 2012 ต้องรับช่วงปัญหาหมู่เกาะเซ็งคะคุ (ซึ่งจีนอ้างกรรมสิทธิ์และเรียกว่า “เตียวหยู”) จากการตัดสินใจซื้อเกาะจำนวนหนึ่งจากเอกชนของรัฐบาลญี่ปุ่นชุดก่อนหน้า นับจากนั้นจีนตอบโต้ด้วยการส่งเรือมาละเมิดน่านน้ำบริเวณดังกล่าวบ่อยครั้ง ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ที่ผู้นำญี่ปุ่นย้ำถึงความสำคัญของ

การพลิกฟื้นความน่าเชื่อถือของกลไกการป้องกันปราม เป้าหมายคือการส่งเสริมการทำงานของเครื่องมือที่มีเดิมคือระบบพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐฯ ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นอีกครั้งภายใต้การนำของพรรค LDP

ในรัฐบาลอาเบะ เราจึงเห็นความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์การรับประกันความมั่นคงที่เน้นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตร เรายังเห็นด้วยว่าบทบาทด้านสันติภาพซึ่งเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งได้ถูกตีความใหม่ โดยใช้เป็นวิธีส่งเสริมความกระตือรือร้นของญี่ปุ่นในฐานะคู่พันธมิตร รัฐบาลได้ยกระดับความกระตือรือร้น (Active) เดิมสู่ความริเริ่ม “เชิงรุก” (Proactive) (National Security Strategy 2013) ซึ่งสะท้อนออกมาไม่เพียงในวาทกรรมเวทีโลก แต่แปลงเป็นนโยบายรูปธรรมที่ถือเป็นการปฏิรูปจุดยืน หลักการ และกฎหมาย รวมไปถึงการตีความมาตรา 9 ใหม่ ภายใต้คำมั่น Proactive Contribution to Peace เราสามารถเห็นการจับคู่กันและพลวัตใหม่ของเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ดั้งเดิมนั้นคือ ระบบพันธมิตรกับบทบาทสันติภาพระหว่างประเทศ จากเดิมที่บทบาทสันติภาพจำกัดในกรอบ UN เป็นหลัก แต่ด้วยการย้ายตรรกะและหลักเหตุผลที่ว่า ระบบพันธมิตรนี้ทำหน้าที่มากกว่าสนองผลประโยชน์ของชาติภาคีแบบแคบ ๆ แต่มีนัยระดับโลก (“Global nature” of the alliance) คือเป็นกลไกรักษาเสถียรภาพและความรุ่งเรืองของภูมิภาคและของโลก (ดูอย่างเช่น สุนทรพจน์ของนายกฯ อาเบะ “Toward an Alliance of Hope” 2015; The Guidelines for Japan-US Defense Cooperation 2015; Defense of Japan 2016, 229) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นกลไกคานอำนาจที่คอยสกัดกั้นปัจจัยสันคลอนระบบและรักษาระเบียบระหว่างประเทศที่เอื้อประโยชน์แก่ทั้งญี่ปุ่นและนานาชาติ (Kawasaki 2015, 1-2; Goh 2011, 888) ปราบกฏการณ์ที่ถือเป็นการเคลื่อนไหวใหม่

ของรัฐบาลอาเบะในการปรับใช้เครื่องมือที่มีอยู่เดิมใน นโยบายพื้นฐานฯ อาจแบ่งขยายความเป็น 2 ประเด็น เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างจากพลวัตในยุคก่อน ได้แก่ การลดอิทธิพลของมาตรา 9 และการเน้นยุทธศาสตร์การป้องกันปรามด้วยการเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่ระบบพันธมิตร

เนื้อหาของมาตรา 9 ซึ่งถูกตีความให้ยืดหยุ่นมาก่อนหน้าหลายรอบ กลายเป็นเป้าหมายตีกระลอกของฝ่ายขวาอย่างกลุ่มอนุรักษนิยมในพรรค LDP บรรทัดฐานต่อต้านทหารและการใช้กำลังถูกตั้งข้อกังขาในแง่การรับประกันความปลอดภัยท่ามกลางภัยทางทหารที่เพิ่มขึ้น ภาวะนี้ได้จุดชนวนข้อถกเถียงสำคัญที่มีมานานให้ปะทุขึ้นอีกครั้ง นั่นคือ ปัญหาทางแพ่งแห่งความมั่นคง (Security dilemma) ส่งผลให้พันธมิตรแตกเป็นสองขั้ว (Kitaoka 2014) ฝั่งหนึ่งยืนยันบนตรรกะที่ว่ากรยึดมั่นสันตินิยมทำตนไม่มีพิษมีภัยโดยอาศัยมาตรา 9 เป็นหนทางไม่ก่อศัตรู ถือเป็นแนวทางที่ถูกต้อง ทั้งยังสอดคล้องกับการแก้ภาพลักษณ์ผู้กระทำ (Victimizer) ในอดีตของญี่ปุ่น แนวคิดนี้ถูกตีได้โดยตรรกะอีกฝั่งที่ว่าความเป็นรัฐสันติหรือเป็นกลางไม่อาจเปลี่ยนความต้องการหรือพฤติกรรมของรัฐอื่นโดยเฉพาะรัฐที่ก้าวร้าวได้ วิกฤตความมั่นคงที่ญี่ปุ่นเผชิญช่วยหนุนข้อโต้แย้งอย่างหลังนี้ให้ยังมีน้ำหนัก (Suzuki 2015) และมองว่าการคิดแบบยุทธศาสตร์อย่างทีโอะคะซะกิ อิชิซะอิโกะวางรากฐานไว้ตั้งแต่สมัยสงครามเย็นในการคานอำนาจด้วยการทหารและพันธมิตรเป็นยุทธวิธีป้องกันที่สมเหตุสมผลกว่าการหลับหูหลับตาพิทักษ์รักษามาตรา 9 (Okazaki 1983; Kitaoka 2014) กลุ่มอนุรักษนิยมอาศัยวิธีการที่ อาจเรียกว่า “การขยายความรับรู้ภัยคุกคาม” (Threat inflation) (Hughes 2009; Kaufmann 2004) โดยชี้ว่าข้ออุปสรรคที่ญี่ปุ่นใช้จำกัดเครื่องมือทางนโยบายของตนเองกำลังทำให้ญี่ปุ่น “สันติเกิน

ไป” จึง “อ่อนแอเกินไป” ไม่สามารถต่อกรกับจีนและเกาหลีเหนือได้ ทั้งสองชาตินี้ถูกขยายภาพว่ากำลัง “ข่มเหง” และ “เอาเปรียบ” ญี่ปุ่น ทำให้ตกเป็นฝ่าย “ถูกกระทำ” (Victimized) (Suzuki 2015, 109-110; Hagstrom and Hanssen 2015, 72) นอกจากนี้ ทรกาะที่ใช้แย้งมาตรา 9 นายฯ อาเบะ ยังลดทอนสถานะอันศักดิ์สิทธิ์และแตะต้องมิได้ของรัฐธรรมนูญลงอย่างมาก ด้วยการย้ายจุดยืนอันแน่วแน่ที่จะแก้ไขบททวนจนกลายเป็นวาระแห่งชาติ ถึงขนาดมีการต่อรองเป็นรูปธรรมระหว่างฝ่ายการเมืองถึงความเป็นไปได้ในการแก้มาตราต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าข้อถกเถียงได้เปลี่ยนไปแล้วจากเดิมที่ว่าควรแก้หรือไม่มาสู่ข้อถกเถียงว่าจะแก้อย่างไรและใช้กลยุทธใดปกครองบริหารอันยุ่งยากไปได้ ประเด็นที่น่าสนใจอีกอย่างคือ เสี่ยงวิจารณ์ที่ว่า การที่รัฐบาลเลือกใช้วิธี “ตีความ” ไม่ใช่ “แก้ไข” ตัวยกกฎหมาย นอกจากจะละเมิดหลักรัฐธรรมนูญแล้ว (Constitutionalism) ยังเป็นการทำตามอำเภอใจของรัฐบาลมากกว่าเป็นวิธีการที่ชอบธรรมที่สะท้อนมติมหาชน พร้อมเรียกร้องให้ใช้วิธี “แก้ไข” ซึ่งมีกระบวนการบัญญัติให้ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและประชามติ (Wakefield and Martin 2014; Wakefield 2016) แม้จะเป็นเสียงคัดค้านการตีความมาตรา 9 ของพรรค LDP แต่กลับตอกย้ำเรื่องการแก้รัฐธรรมนูญให้กลายเป็นข้อถกเถียงมากยิ่งขึ้น จึงอาจพูดได้ว่าในสามเครื่องมือดั้งเดิมที่กล่าวมา มาตรา 9 ถูกลดบทบาทลงอย่างมากในรัฐบาลปัจจุบัน

แต่ตราบที่มาตรา 9 ยังคงอยู่กรอบจำกัดนโยบายก็ยังไม่หายไปโดยสิ้นเชิง เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การถ่วงดุลอำนาจและป้องปรามภัยรัฐบาลเลือกวิธีตีความข้อบัญญัตินี้ใหม่ให้มีความยืดหยุ่น การปลดล็อกให้ญี่ปุ่นใช้สิทธิป้องกันร่วมได้โดยสามารถป้องกันพันธมิตรในบางกรณีตามเงื่อนไข

ที่ตั้งขึ้น 3 ข้อ (สถานการณ์นั้นต้องเป็นภัยต่อญี่ปุ่นอย่างแท้จริง ไม่มีหนทางอื่นใดและใช้กำลังขั้นต่ำ) (Japan’s Ministry of Defense 2016, 213) ถือเป็นการเปลี่ยนจุดยืนที่ยืดถือนานตามหลัก “การป้องกันโดยแท้จริง” เป็นการตีความใหม่ครั้งใหญ่อีกหนนับจากอนุญัต SDF ให้ไปปฏิบัติการต่างแดนได้ (1992) อย่างไรก็ตาม การตีความเรื่องดังกล่าวก็ตอกย้ำความยังคงยึดมั่นในระบบพันธมิตรกับสหรัฐฯ อันเป็นเครื่องมือเก่าแก่โดยเสริมพลวัตใหม่จากฝ่ายญี่ปุ่นในการป้องกันร่วมเข้าไป แม้ว่าเป้าหมายหลักของยุทธศาสตร์ปัจจุบันคือการป้องปรามและรับมือภัยคุกคามโดยตรง มากกว่าการกำหนดบทบาทบนเวทีโลก เช่นในทศวรรษก่อน ๆ แต่การย้ายบทบาทสันติภาพที่ยกระดับไปสู่ “เชิงรุก” ก็มีความสำคัญในการให้ความชอบธรรมต่อนโยบายรุกเข้าหาพันธมิตร โดยช่วยเชื่อมความเคลื่อนไหวในกรอบพันธมิตรให้เข้ากับมาตรา 9 รัฐบาลเน้นย้ำดังที่กล่าวข้างต้นว่าระบบพันธมิตรมีนัยกว้างกว่าเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนแคบ ๆ แต่เป็นเสาหลักในการรักษาระเบียบโลกโดยรวมด้วย (ดู National Security Strategy 2013; The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security 2014, 29-30) การย้าย “บทบาทสันติภาพในกรอบพันธมิตร” จึงเป็นการให้เหตุผลเชิงอุดมคติ (ข้อ 1 ในนโยบายพื้นฐานฯ) ให้สอดคล้องกับหลักสันตินิยมที่ตีความใหม่หลังสงครามเย็น คือคลุมไปถึงการสร้างสันติภาพระดับโลก ดังนั้นเราอาจเข้าใจได้ว่าการยกบทบาทเชิงรุกเพื่อสันติภาพพร้อมไปกับบทบาทร่วมป้องกันพันธมิตร แท้จริงแล้วไม่ใช่การเสนอสองนโยบายแยกจากกัน แต่เป็นการตีความใหม่ที่บทบาทสันติภาพสามารถหรือสมควรมองในกรอบพันธมิตรด้วย (นอกจาก UN) ในแง่นี้ความกระตือรือร้นต่อพันธมิตรจึงเป็นสิ่งที่ชอบธรรมตามหลักสันติภาพไปด้วย

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลให้ความสำคัญหนีไม่พ้นการป้องปรามซึ่งสามารถอธิบายได้ในสองแง่มุม คือตามตรรกะความมั่นคงแบบแคบและแบบครอบคลุม ในแบบแรกการกระชับพันธมิตรด้วยวิธีต่าง ๆ ตั้งแต่หันมาใช้การป้องกันร่วม ผ่านกฎหมายความมั่นคงใหม่ สนับสนุน TPP ในฐานะเสาหลักในการ Pivot to Asia ของสหรัฐฯ ตลอดจนโน้มน้าวผู้นำสหรัฐฯ ให้เยือนอนุสรณ์ระเบิดปรมาณูที่ฮิโรชิมา ล้วนมีเป้าประสงค์ “ส่งสัญญาณ” (Signal) ให้รัฐคู่กรณีเห็นว่า ระบบพันธมิตรยังคงเข้มแข็งและป้องกันอธิปไตยให้ญี่ปุ่นไม่เสื่อมคลาย ซึ่งหมายรวมถึงน่านน้ำพิพาทบริเวณเกาะเซ็งคะคุด้วย ในรอบนี้สิ่งที่เด่นชัดคือความริเริ่มเชิงรุกโดยฝ่ายญี่ปุ่นเพื่อกระชับความสัมพันธ์ เราอาจวิเคราะห์ได้ว่านี่เป็นเพราะท่าทีที่เอียงไปทาง “ทอดทิ้ง” พันธมิตรของรัฐบาลโอบามาอันเป็นผลไม่เพียงจากการมุ่งสนใจตะวันออกกลางในสงครามต่อกลุ่มก่อการร้าย แต่ยังรวมถึงการจงใจใช้ “กลยุทธ์คลุมเครือ” (Strategic ambiguity) ต่อทั้งศัตรูและมิตร และอีกหลายกรณีที่ไม่แน่ใจแต่ส่งผลทางจิตวิทยาทำให้พันธมิตรกังขาในฐานะผู้นำของสหรัฐฯ จนเกิด “วิกฤตศรัทธา” (Credibility crisis) (The Economist 2014) กลยุทธ์คลุมเครือที่ว่า ช่วยรักษาผลประโยชน์จากการคงความสัมพันธ์อันต่อเนื่องทางเศรษฐกิจกับจีน แต่ขณะที่ยังไม่แน่ใจว่าจีนเป็นมหาอำนาจแบบไหนจึงใช้ทั้งมาตรการถ่วงคาน (Balance) พร้อมกับผูกมิตรเข้าหา (Engage) สหรัฐฯ ยังให้ความสำคัญต่อเสถียรภาพและการรักษาภาวะที่เป็นอยู่ (Status quo) ในเอเชียมากกว่าเสี่ยงให้เกิดความตึงเครียดและวิกฤตจากการยั่วยุ (Kelly 2014, 479-480) ที่อาจปะทุจากฝั่งพันธมิตรสหรัฐฯ เสียเอง หากตนดำเนินท่าทีให้ท้ายจนเกินไป แม้กลยุทธ์นี้จะช่วยเลี่ยงการเกิดวิกฤตที่อเมริกาอาจถูกลากมาพัวพัน แต่ก็ทำให้

ญี่ปุ่นหวั่นเกรงว่าสหรัฐฯ ยังยึดมั่นในสัญญาที่จะมาปกป้องตนหากถูกโจมตีหรือไม่ ความน่าเชื่อถือที่ลดลงจากท่าทีลังเลและนิ่งเฉยของสหรัฐฯ ในการเป็นผู้พิทักษ์ผู้ถูกกระทำในหลายเหตุการณ์ในโลกยังส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของระบบพันธมิตรในฐานะกลไกป้องปรามภัยของญี่ปุ่นด้วย (Cooper and Fackler 2014) ความวิตกว่าอาจถูกทอดทิ้งและความน่าเชื่อถือของระบบพันธมิตรนี้เองที่กระตุ้นให้รัฐบาลอาเบะเป็นฝ่ายริเริ่มเชิงรุกเพื่อฟื้นฟูกลไกที่มีอยู่ดั้งเดิมให้ยังคงทำหน้าที่ป้องปรามภัยให้แก่ญี่ปุ่นได้ต่อไป

ในอีกด้านหนึ่ง การยกระดับความน่าเชื่อถือของระบบพันธมิตรด้วยท่าทีแข็งขันของญี่ปุ่น ยังมุ่งจัดการความมั่นคงแบบครอบคลุมด้วย โดยไม่ได้มองความมั่นคงว่าเป็นการรับประกันเอกราชและอธิปไตยเท่านั้น แต่คลุมกว้างถึงอีก 2 มิติ ได้แก่ “ความมั่นคงของมนุษย์” ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและความมั่นคงจากสวัสดิภาพและเสถียรภาพของระเบียบภายนอกที่ญี่ปุ่นต้องพึ่งพิงและมีผลประโยชน์อิงอยู่ สำหรับมิติแรกนั้นพบว่าในการถกเถียงเรื่อง “ความอยู่รอด” (sonritsu / seizon) รัฐบาลได้เน้นย้ำนัยที่กว้างกว่าการถูกคุกคามอธิปไตยหรือเขตแดนนี้สะท้อนอยู่ในเงื่อนไขหนึ่งสำหรับการพิจารณาเพื่อตัดสินใจใช้ “สิทธิป้องกันร่วม” ใจความว่า ญี่ปุ่นจะใช้สิทธินี้เมื่อการโจมตีพันธมิตรที่ใกล้ชิดเป็นภัยคุกคามชัดแจ้งต่อญี่ปุ่นและต่อ “สิทธิในชีวิต เสรีภาพและการแสวงหาความสุข” ของคนญี่ปุ่นตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ม.13 (Cabinet Decision 2014) ประเด็นนี้เองทำให้สมาชิกพรรค LDP อภิปรายในรัฐสภาระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายความมั่นคงใหม่ว่า ญี่ปุ่นอาจส่ง SDF ออกไปร่วมภารกิจไกลถึงอ่าวเปอร์เซีย หากเส้นทางส่งปัจจัยยังชีพ (Lifeline) เผชิญความเสี่ยง ความมั่นคงในที่นี้จึงคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจและการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นการผนวกแนวคิด “ความมั่นคง

แบบครอบครัว” ในทศวรรษ 1980 เข้ากับบทบาท SDF ที่อาจออกไปปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติในภูมิภาคอื่นเมื่อจำเป็น ทั้งที่เดิมทีแล้วแนวคิดความมั่นคงแบบครอบครัวที่เสนอขึ้นก่อนหน้านี้น่าจะมีปัญหาความมั่นคงประเภทอื่นที่การทหารไม่อาจรับประกันได้ที่ญี่ปุ่นต้องให้ความสนใจทั้งที่มีผลต่อความเปราะบางด้านอาหารและพลังงานซึ่งต้องใช้วิธีการทูตมากกว่าทหารในการจัดการ แต่เมื่อรัฐบาลอาเบะในปัจจุบันได้มองแบบครอบครัวนี้เข้าไป ในยุทธศาสตร์ทางทหาร จึงส่งผลในทางกลับกันคือ แทนที่จะลดการให้ความสำคัญกับเครื่องมือทหารลง กลับเป็นการขยายบทบาท SDF ให้ทำหน้าที่รับประกันผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแบบกว้างที่มองออกไปนอกเขตพรมแดนญี่ปุ่นมากขึ้น

ในอีกทางหนึ่งนั้น พันธมิตรกับสหรัฐฯ ยังเป็นกลไกอำนวยการระเบียบของภูมิภาคที่เป็นอยู่ไว้ ตามแนวคิดที่ว่าความอยู่รอดของญี่ปุ่นอิงกับความสามารถในการพึ่งพาอาศัยโลกภายนอก รวมถึงระบบเศรษฐกิจแบบเปิดและเสรีภาพในการเดินเรือ (Sea lanes) ญี่ปุ่นจึงให้ความสนใจต่อสวัสดิภาพของระเบียบโลกมาโดยตลอด ในยามที่เกิดมหาอำนาจใหม่อย่างจีนมาท้าทายเสถียรภาพของระเบียบ และสันติภาพที่มีสหรัฐฯ คุ่มครองอยู่เดิม (Pax Americana) ด้วยจุดยืนและความตั้งใจที่ยังไม่แน่ชัดว่าจะมีส่วนส่งเสริมหรือสันคลอนระเบียบที่เป็นอยู่กันแน่ ระบบพันธมิตรที่แข็งแกร่งและน่าเชื่อถือจึงเป็นเครื่องมือป้องปรามการกระทำนุ่่มขำตามอำเภอใจของมหาอำนาจใหม่ที่อาจกระทบระเบียบโดยรวมของภูมิภาค กล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบบพันธมิตรส่งผลถ่วงดุลและยับยั้งมหาอำนาจใหม่ไม่ให้แผ่อิทธิพลหรือพยายามล้มล้างระเบียบที่เป็นอยู่ นโยบายที่สะท้อนเรื่องนี้ได้ดีคือการที่ญี่ปุ่นเข้ามีส่วนร่วมกดดันจีนในประเด็นพิพาททะเลจีนใต้กับอีกหลายชาติ ผ่านการ

แสดงจุดยืนด้วยถ้อยแถลงในวาระต่างๆ เพื่อส่งสัญญาณเน้นย้ำการต้องปฏิบัติตามกฎหมายสากล และไม่ใช้กำลังเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่ ญี่ปุ่นยังเข้าร่วมกับสหรัฐฯ ในการฝึกซ้อมทางทหารบริเวณน่านน้ำพิพาท พร้อมทั้งช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถ (Capability building) แก่ชาติอย่างเวียดนามและฟิลิปปินส์ในการต่อต้านพฤติกรรมของจีนในพื้นที่น่านน้ำที่เป็นผลประโยชน์ในเชิงเส้นทางขนส่งปัจจัยทางเศรษฐกิจและการดำรงชีพของญี่ปุ่นด้วย

สรุป

เราสามารถเห็นได้ว่ารัฐบาลอาเบะนับจากปี 2012 เป็นต้นมา พยายามรับมือความไม่แน่นอนในภูมิภาคและป้องปรามภัยคุกคามทางทหารโดยตรง ด้วยการเน้นย้ำและสร้างความแข็งแกร่งแก่รอบเครื่องมือดั้งเดิม ได้แก่ ระบบพันธมิตรกับสหรัฐฯ การทำงานของเครื่องมือนี้ได้รับการส่งเสริมด้วยปัจจัยอีกตัว ได้แก่ บทบาทด้านสันติภาพ ซึ่งได้รับการปรับนับให้ไม่จำกัดเพียงเวที UN แต่เปิดให้ญี่ปุ่นมีบทบาทแข็งขันมากขึ้นในฐานะพันธมิตรทวิภาคีกับสหรัฐฯ การยกชูเครื่องมือทั้งสองนี้ทำให้หลักการป้องกันประเทศโดยแท้จริงจากการตีความมาตรา 9 ในยุคก่อนหน้าถูกลดความเข้มงวดลงไปอีก แต่ก็ใช้ว่าความสำคัญของตัวแปรนี้จะสูญไปโดยสิ้นเชิง คำขวัญและแนวปฏิบัติ “ส่งเสริมสันติภาพเชิงรุก” ที่มุ่งเน้นกรอบพันธมิตรกับสหรัฐฯ จึงเป็นดุลยภาพใหม่จากการประนีประนอม “จับคู่” และ “ตีความ” เครื่องมือดั้งเดิมทั้งสามเพื่อตอบสนองทั้งความจำเป็นเฉพาะหน้าจากการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในเอเชียและข้อจำกัดเชิง “เงื่อนไขแห่งชาติ” อันหมายถึงบรรทัดฐานภายในญี่ปุ่นที่ยังคงมีอิทธิพลสืบต่อมาจนทุกวันนี้ การปรับสถานะและความยืดหยุ่นของ

เครื่องมือในรอบล่าสุด จึงเรียกได้ว่าเป็นอีกกรณีศึกษาหนึ่งที่สะท้อนกลยุทธ์ของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีมาตลอดยุคหลังสงครามในการประยุกต์ใช้ทรัพยากรเชิงนโยบายที่มีจำกัดให้ได้มีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของแต่ละยุค มาตรา 9 ระบบพันธมิตรและบทบาทสันติภาพซึ่งล้วนเป็นจุดเน้นในการวิเคราะห์ของบทความนี้ สามารถนำมาศึกษา ร่วมกันภายใต้แนวการวิเคราะห์ Analytical eclecticism ที่นำตัวแปรเชิงความคิดหรือปทัสฐาน มาเข้าคู่เทียบเคียงกับตัวแปรเชิงสถานการณ์และการคำนึงถึงยุทธศาสตร์การคานอำนาจ

บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า หากพิจารณาเชิงประจักษ์ เครื่องมือทั้งสามเป็นที่ยอมรับและตระหนักรู้ในหมู่ผู้นำญี่ปุ่นเสมอมาว่ามีความสำคัญควบคู่กัน ในยุทธศาสตร์ความมั่นคง ดังที่เห็นจากการบัญญัติเป็นแนวปฏิบัติไว้ใน *นโยบายพื้นฐานป้องกันประเทศ* ปี 1957 บทความนี้ยังแสดงให้เห็นด้วยว่าเท่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้เครื่องมือทั้งสามเป็นเสาหลักในยุทธศาสตร์ ต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน โดยปรับการจับคู่ความตึงตั้งต้นยุคสงครามเย็น นอกจากแนวการประยุกต์ใช้ใน ยุคสมัยนี้ที่เพิ่งได้กล่าวมา ยังมีอีก 2 ช่วงเวลาใหญ่ๆ โดยแบ่งตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ญี่ปุ่นต้องการบรรลุ ช่วงแรกในยุคต้นสงครามเย็นเพื่อมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและเลี่ยงการพัวพันในความขัดแย้งของมหาอำนาจมาตรา 9 กับระบบพันธมิตรถูกย้ำเน้นให้ทำงานประสานกัน โดยเมื่อประกอบคู่แล้วทำให้ญี่ปุ่นสามารถทงทำที่ระหว่างประเทศที่เฉื่อยชาและมุ่งสนใจปัญหาภายในได้เป็นหลัก การมีสหรัฐฯคอย ค้ำค้ำช่วยยให้ญี่ปุ่นอ้าง “เงื่อนไขแห่งชาติ” ในรูปอุดมคติต่อต้านทหารได้ ขณะที่มาตรา 9 ก็ทำหน้าที่ คัดค้านแรงกดดันที่เร่งให้ญี่ปุ่นขยายกำลังทหาร แต่เมื่อเป้าหมายแรกเริ่มนี้ถูกตั้งคำถามในช่วงท้ายของ

สงครามเย็นในยามที่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นเฟื่องฟู คราวนี้เพื่อบรรลุเป้าหมายให้ญี่ปุ่นเป็นที่ยอมรับใน ฐานะชาติชั้นนำ ลบภาพการเป็นรัฐกอบโกยซึ่ง สุ่มเสี่ยงต่อการถูกนานาชาติต่อต้านและโดดเดี่ยว อันเป็นข้อคำนึงถึงความมั่นคงแบบกว้าง ญี่ปุ่นยกชู บทบาทสันติภาพระหว่างประเทศคู่กับมาตรา 9 เพื่อ กำหนดกรอบความรับผิดชอบในสังคมโลกที่สอดคล้อง กับบรรทัดฐานแห่งชาติ การส่ง SDF ร่วม PKO จึง เป็นดุลยภาพที่เกิดจากการประกอบคู่ตีความมาตรา 9 ให้ยืดหยุ่นในรูปของ “สันตินิยมระหว่างประเทศ” และ “สันติภาพที่แข็งแกร่ง”

ประวัติศาสตร์สะท้อนให้เห็นว่าเครื่องมือใน กรอบนโยบายพื้นฐานฯ 3 ตัวได้รับการเน้นย้ำใน วาทกรรมและนำมาปฏิบัติใช้ (Activate) เป็นเครื่องมือ หลัก คุณสมบัติที่คลุมเครือและยืดหยุ่นต่อการตีความ ทำให้ทั้งสามสามารถเป็นทั้ง “กรอบข้อห้าม” และ “กรอบเหตุผล” เพื่อขยายขอบเขตนโยบายออกไปได้ อีกทั้งการต้องประนีประนอมระหว่างกันทำให้พลวัต ที่เกิดขึ้นไปแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าปฏิวัติล้มล้าง ของเดิม น่าสังเกตว่าภายใต้เงื่อนไขที่ญี่ปุ่นเผชิญมา 3 เครื่องมือที่บทความนี้ให้ความสนใจยังคงนำมาปรับ ใช้รับมือสถานการณ์ได้ อย่างไรก็ดีในภาวะที่ความ หวั่นวิตกทวีมากยิ่งขึ้นในเวลานี้ เนื่องจากทั้งทำที่เป็น ปฏิบัติของจีนที่เห็นชัดเจนขึ้นทุกทีในกรณีพิพาท น่านน้ำ อีกทั้งความไม่มั่นใจต่อความตั้งใจของสหรัฐฯ ที่จะเป็นผู้ค้ำค้ำให้พันธมิตรและรักษาดุลอำนาจใน เอเชียต่อไป อย่างที่ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลอาเบะต้อง กลายเป็นฝ่ายริเริ่มความกระตือรือร้น “เชิงรุก” เสียเอง เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือแก่ระบบพันธมิตรเพื่อการ ป้องปราม ในอนาคตหากบริบทเหล่านี้เคลื่อนตัวไป ในด้านลบมากขึ้น อาจถึงคราที่ญี่ปุ่นต้องหันไปเน้นย้ำ และปฏิบัติใช้อีกเครื่องมือหนึ่งใน *นโยบายพื้นฐานฯ*

ซึ่งแม้มีระบุไว้ชัดเจนร่วมกับเครื่องมืออื่น ๆ มาแต่แรกเริ่ม แต่ถูกพับหมอบไว้ (Latent) ไม่ได้ปฏิบัติใช้หรือขยายความอย่างเอิกเกริกเช่นเครื่องมือชิ้นอื่นที่บทความนี้กล่าวถึง นั่นคือการ “ตระเตรียมศักยภาพการป้องกันประเทศ” ตามส่วนแรกของข้อ 3 หรือการ “ส่งเสริมสำนึกรักแผ่นดิน” ตามข้อ 2 ของ *นโยบายพื้นฐาน*ฯ ซึ่งล้วนเป็นใจความส่วนที่มุ่งเน้นให้ญี่ปุ่นตระเตรียมพื้นฐานความมั่นคงด้วยตนเองซึ่งรวมถึงการส่งเสริมความรู้สึกรักชาตินิยมและส่งเสริมสรรพกำลังอย่างแข็งขัน เครื่องมือเหล่านี้ถูกแอบแฝงไว้ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดและเครื่องมือทั้งสามที่รัฐบาลให้ความสำคัญมากกว่า ถึงกระนั้น

แนวทางที่ว่านี้ก็ปรากฏอยู่ในวาทกรรมและข้อถกเถียงด้านความมั่นคงเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยแรงผลักดันของฝ่ายขวาทางการเมืองและด้วยตรรกะที่ว่าญี่ปุ่นต้องเผื่อทางหนีทีไล่ (Hedging) เอาไว้ในกรณีถูกพันธมิตรสำคัญทอดทิ้งขึ้นมาสักวันหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าครอบครองเครื่องมือและวิธีประยุกต์ใช้ในแบบดั้งเดิมที่กระทำมาไม่ได้ผลอีกต่อไป นั่นย่อมทำให้ญี่ปุ่นก้าวเข้าใกล้ความเป็นรัฐปกติมากขึ้นและเตรียมพร้อมผลักดันนโยบายที่เป็นเอกเทศมากขึ้น ในกรณีเช่นนี้ญี่ปุ่นอาจกลายเป็นอีกตัวเร่งหนึ่งที่สนับสนุนภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ให้เปลี่ยนไปอย่างใหญ่หลวงก็เป็นได้

References

- The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security. 2014. *Report of the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*. May 15, http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku_en.pdf. (Accessed on December 27, 2016)
- Amaya, Naohiro. 1984a. Nichibei kankei no saikento: Beikoku no yosei wa nihon no kokueki ni gatchisuru," [Reconsider the Japan-US relations: The US demand is in concordance with Japan's national interests]. *Voice* (February): 204-209. (in Japanese)
- . 1984b. Nichibei kankei no saikento: shudan boei no sekinin wo buntan subekida. [Reconsider the Japan-US relations: Japan must share the responsibility of collective-self defense]. *Voice* (February): 222-224. (in Japanese)
- . 1984c. Nihon nikokka senryaku wa aruka: nishigawa wa 'senshuboei' ni nattokushinai. [Does Japan have a national strategy?: 'Defensive defense' is not convincing for the West]. *Voice* (June): 79-85. (in Japanese)
- . 1991. Wangansenso wo do miruka: 'dacho' to 'sara mawashi' [How to look at the Gulf war: 'ostrich' and 'dish-spinning']. *Voice* (March): 81-83. (in Japanese)
- Amaya, Naohiro, and Takeo Shina. 1988. Nichibei 'amae no kozo' wotate. [Breaking the Japan-US 'structure of dependence']. *Voice* (January): 60-72. (in Japanese)
- Arase, David. 2007. Japan, the active state?: Security policy after 9/11. *Asian Survey* 47(4): 560-583.
- Benedict, Ruth. 1946. *The chrysanthemum and the sword: Patterns of Japanese culture*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Berger, Thomas U. 1999. Alliance politics and Japan's postwar culture of antimilitarism. In *The U.S.-Japan alliance: Past, present, and future*, eds. Michael J. Green and Patrick M. Cronin. New York: Council on Foreign Relations Book.
- . 1998. *Cultures of antimilitarism: National security in Germany and Japan*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

- Cabinet decision on development of seamless security legislation to ensure Japan's survival and protect its people.* 2014. July 1, http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html. (Accessed on December 27, 2016).
- Chaiwat Khamchoo. 2009. *Nayobai tang prathet yipun: Khwam plianplaeng lae khwam tornueang*. [Japan's foreign policy: Change and continuity]. 3rd ed. Bangkok: Lake & Fountain Printing Co., Ltd.
- Chong, Ja lan. 2013. Popular narratives versus Chinese history: Implications for understanding an emergent China. *European Journal of International Relations* 20(4): 1-26.
- Chuma, Kiyofuku. 1992. The debate over Japan's participation in peace-keeping operations. *Japan Review of International Affairs* (Fall): 239-254.
- Cooper, Helene, and Martin Fackler. 2014. US response to Crimea worries Japan's leaders. *The New York Times* April 5, https://www.nytimes.com/2014/04/06/world/asia/us-response-to-crimea-worries-japanese-leaders.html?_r=0. (Accessed on December 27, 2016)
- Cossa, Ralph A., and Brad Glosserman. 2005. U.S.-Japan defense cooperation: Has Japan become the Great Britain of Asia? *Issues & Insights CSIS Pacific Forum* 5(3): 1-21.
- The Economist. 2014. The Decline of deterrence: America is no longer as alarming to its foes or reassuring to its friends. *The Economist*. May 1, <http://www.economist.com/news/united-states/21601538-america-no-longer-alarming-its-foes-or-reassuring-its-friends-decline>. (Accessed on December 26, 2016)
- Funabashi, Yoichi. 1992. Japan and America: Global partners. *Foreign Policy* 86(Spring): 24-39.
- Goh, Evelyn. 2011. How Japan matters in the evolving East Asian security order. *International Affairs* 87(4): 887-902.
- The Guidelines for Japan-US Defense Cooperation.* 2015. April 27, 2016, <http://www.mofa.go.jp/files/000078188.pdf>. (Accessed on December 26, 2016)
- Hagstrom, Linus, and Ulv Hanssen. 2015. The North Korean abduction issue: Emotions, securitisation and the reconstruction of Japanese identity from 'Aggressor' to 'Victim' and from 'Pacifist' to 'Normal'. *The Pacific Review* 28(1): 71-93.

- Hook, Glenn D., Julie Gilson, Christopher W. Hughes and Hugo Dobson. 2005. *Japan's international relations: Politics, economics and security*. 2nd ed. London: Routledge.
- Howard, Michael E., and Yonosuke Nagai. 1988. 'Anteishita sekai' eno senryaku: 'Taikoku no kobo' wo megutte. [The strategy for 'a stable world': About 'the rise and fall of the great powers']. *Gaiko Forum* (December): 8-21. (in Japanese)
- Hughes, Christopher W. 2009. Super-sizing the DPRK threat: Japan's evolving military posture and North Korea. *Asian Survey* 49(2): 291-311.
- Ikenberry, G. John. 2006. American strategy in the new East. *The American Interest* 2(1): 89-94.
- Inagaki, Takeshi. 1992. Kokuren chushin ka, nichibei kijiku ka. [UN-centered or Japan-US centered?]. *Voice* (May): 186-199. (in Japanese)
- Inagaki, Takeshi, and Hisahiko Okazaki. 1988. Nichibeikankei saikochiku no daisenryaku wo tsukure. [Build a grand strategy for the reconstruction of Japan-US alliance]. *Voice* (May): 40-51. (in Japanese)
- Ito, Kenichi. 1990. 'Heiwa toiuna no sakoku' wo haisu. [Reject the concept of 'closed country in the name of peace']. *Shokun* (November): 56-66. (in Japanese)
- Japan. Ministry of Defense. 2016. *Defense of Japan 2016*. http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2016/DOJ2016_2-4-1_web.pdf. (Accessed on December 26, 2016)
- . Ministry of Foreign Affairs of Japan. 1988. *Gaikoseisho* [Diplomatic bluebook]. Tokyo: [n.p.] (in Japanese)
- Katzenstein, Peter J. 1996. *Cultural norms & national security: Police and military in Postwar Japan*. New York: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J., and Rudra Sil. 2004. Rethinking Asian security: A case for analytical eclecticism. In *Rethinking security in East Asia: Identity, power, and efficiency*, eds. J.J. Suh, Peter J. Katzenstein and Allen Carlson. Stanford: Stanford University Press.
- Kaufmann, Chaim. 2004. Threat inflation and the failure of the marketplace of ideas: The selling of the Iraq War. *International Security* 29(1): 5-48.
- Kawasaki, Akira. 2015. *The right to collective self-defense, arms export, and ODA: The three pillars of Japan's integration to the US military*. June 29, http://www.sjmk.org/wp-content/uploads/2015/03/Collective-Self-Defense-and- Three-Pillars_ EN.pdf. (Accessed on December 26, 2016)

- Kelly, Robert E. 2014. The ‘Pivot’ and its problem: American foreign policy in Northeast Asia. *The Pacific Review* 27(4): 479-503.
- Kitaoka, Shinichi. 2014. Do not forget about national security by clinging to the constitution: Significance of a report submitted by the Advisory Panel on Reconstruction of the legal basis for security. *Discuss Japan*, November 19, <http://www.japanpolicyforum.jp/archives/politics/pt20141119222454.html>. (Accessed on December 26, 2016)
- Kuriyama, Takakazu. 1988. Sekinin aru keizai taikoku eno michi. [The path toward a responsible economic power]. *Gaiko Forum* (November): 32-38. (in Japanese)
- Lincoln, Edward J. 1993. *Japan’s new global role*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Miyashita, Akitoshi. 2007. Where do norms comes from?: Foundations of Japan’s postwar pacifism. *International Relations of the Asia-Pacific* 7(1): 99-120.
- Muramatsu, Takeshi, et al. 1990. Gekiron: ‘Kokuren heiwa kyoryokutai’ wokiru. [Debate: Scrap ‘the UN Peace Cooperation Corps’]. *Bungeishunju* (November): 146-158. (in Japanese)
- Nagai, Yonosuke. 1984. Nihon ni kokka senryaku wa aruka: hikaku, keibuso, keizaitaikoku no michi wo. [Does Japan have a national strategy?: Taking the path of non-nuclear, lightly armed and economic power]. *Voice* (June): 91-98. (in Japanese)
- . 1985. *Gendai to senryaku* [Modern age and strategy]. Tokyo: Bugeishunju. (in Japanese)
- Nasukawa, Toshiyuki. 2007. *‘Ningen no anzenhoshō’ no kiseki to tenkai: nihongaiko wo chushin ni*. [The history and development of ‘human security’ in Japanese foreign policy]. Ph.d. diss. The Graduate School of Asia Pacific Studies, Waseda University. (in Japanese)
- The National Institute for Defense Studies. 2015. *East Asian Strategic Review 2015*. Tokyo: The Japan Times, Ltd.
- National Security Strategy. 2013. December 17, <http://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/nss-e.pdf>. (Accessed on December 25, 2016)
- Nishihara, Masashi. 1991. New roles for the Japan-U.S. security treaty. *Japan Review of International Affairs* (Spring / Summer): 24-40.
- Nishioka, Akira. 1991. Self-Defense to koku saiteki gimu. [Self-defense and international obligations]. *The National Defense* (February): 48-58. (in Japanese)

North Korea claim to be 'responsible nuclear weapons state' slammed by Japan. *The Japan Times*. May 9, 2016, <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/05/09/national/politics-diplomacy/north-korea-claim-responsible-nuclear-weapons-state-slammed-japan/#.WGM6gtREk1l>. (Accessed December 27, 2016)

Okamoto, Yukio. 2001. Mata onaji koto ni naranai ka: moshi wangan senso ga mo ichido okottara? [Will the same thing happen again?: If the Gulf War occurs once again?]. *Gaiko Forum* (September): 12-20. (in Japanese)

Okazaki, Hisahiko. 1988. Nihon no seki no kochiku: Tabu naki boeiron e. [Constructing Japan's century: Towards defense debates without taboos]. *Voice* (January): 88-92. (in Japanese)

----- . 1983. *Senryakuteki shiko towa nanika*. [What is strategic thinking?]. Tokyo: Chuokoronsha. (in Japanese)

Okui, Tomoyuki. 1994. *Nihon mondai: "kiseki" kara "kyoi" e*. [The Japan problem: from "miracle" to "threat"]. Tokyo: Chuokoronsha. (in Japanese)

The original draft proposal of the Special Research Council on the Role of Japan in the International Community. 1992. *Asahi Shimbun* (February): 21.

Ozawa, Ichiro, Masaharu Gotoda and Yoshiko Sakurai. 1992. Jiyuminshuto no kempo mondai. [Constitutional Problem of the LDP]. *Shokun* (May): 122-136. (in Japanese)

Ozawa, Ichiro, and Soichiro Tahara. 1990. Jieitai wa kaigaihaken dekiru. [Self-Defense Force can be dispatched overseas]. *Voice* (November): 60-71. (in Japanese)

Pempel, T. J. 2010. More pax, less Americana in Asia. *International Relations of the Asia-Pacific* 10(3): 465-490.

Prime Minister Fukuda Takeo's Parliamentary Policy Speech. 1977. January 31.

Prime Minister Nakasone Yasuhiro's Parliamentary Policy Speech. 1983. January 24.

Pyle, Kenneth B. 2007. *Japan rising: The resurgence of Japanese power and purpose*. New York: Public Affairs.

Saito, Seiichiro. 1986. Ideyo, showa no ii tairo [Come forth, li Tairo of Showa]. *Shokun* (February): 68-79. (in Japanese)

- Sato, Yoichiro. 2008. Three norms of collective defense and Japan's overseas troops dispatches. In *Norms, interests, and power in Japanese foreign policy*, eds. Yoichiro Sato and Keiko Hirata. New York: Palgrave Macmillan.
- Seki, Yoshihiko. 1985. 'Santabi heiwa nitsuite' seimei no koisho. [The aftereffect of the 3rd peace declaration]. *Shokun* (March): 24-35. (in Japanese)
- Shina, Motoo. 1990. Kokuren gaiko ka nichibei domei ka. [UN diplomacy or Japan-US alliance?]. *Chuo Koron* (November): 120-131. (in Japanese)
- Shina, Motoo, and Hisahiko Okazaki, 1985. Dare no tame no boeihi 'GNP 1%' giron ka. [For whom is the debate on 1% GNP defense budget?]. *Shokun* (February): 54-69. (in Japanese)
- Sudo, Sueo. 2015. *Japan's ASEAN policy: In search of proactive multilateralism*. Singapore: ISEAS.
- Suzuki, Shogo. 2015. The rise of the Chinese 'Other' in Japan's construction of identity: Is China a focal point of Japanese nationalism? *The Pacific Review* 28(1): 95-116.
- Takubo, Tadae. 1992. Dare no tame no 'kokusai koken' ka": Gimu wo hanari nageru kuni. [For whom is the 'international contribution'?: The country that neglects duties]. *Voice* (October): 85-88. (in Japanese)
- , 1990. Nihon wa kokusaiteki sekimu wo hataseruka. [Can Japan fulfill its international obligation?]. *Gaiko Forum* (January): 60-64. (in Japanese)
- Tamamoto, Masaru. 1993. The Japan that wants to be liked: Society and international participation. In *Japan's emerging global role*, eds. Danny Unger and Paul Blackburn. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- "Toward an alliance of hope": Address to a joint meeting of the U.S. Congress by Prime Minister Shinzo Abe.** 2015. April 29. http://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201504/uscongress.html. (Accessed on December 25, 2016)
- Wakefield, Bryce. 2014. Abe's law: Domestic dimensions of Japan's collective self-defense debate. Mach 5, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/WakefieldEssay.pdf>. (Accessed on December 25, 2016)

- Wakefield, Bryce, and Craig Martin. 2014. Reexamining “myths” about Japan’s collective self-defense change: What critics (and the Japanese public) do understand about Japan’s constitutional reinterpretation. *The Asia-Pacific Journal* 12(36) <http://apjif.org/-Craig-Martin-Bryce-Wakefield/4803/article.pdf>. (Accessed on December 26, 2016)
- Waltz, Kenneth N. 2000. Structural realism after the Cold War. *International Security* 25(1): 5-41.
- Watanabe, Taizo. 1991. Atarashi sekai chitsujo eno shochotekina shiren. [The test that represents the new world order]. *Gaiko Forum* (February): 2-3. (in Japanese)
- Watts, William. 1986. Ajia miru ‘minikui nihonjin. [‘Ugly Japanese’ in Asians’ eyes]. *Shokun* (June): 88-101.
- White, Theodore H. 1986. Dokusen intabyu: ‘Amerika no itami wo shire’ [Exclusive interview: Knowing America’ pain]. *Shokun* (January): 26-37. (in Japanese)
- Yamashita, Shintaro. 1991. Wagakuni no hatasubeki kokusai teki sekimu. [International obligation that Japan must fulfill]. *Gaiko Forum* (February): 4-11. (in Japanese)
- Yoshida, Reiji. 2015. As dust from security bills fight settles, Japan opposition – not Abe – facing crisis. *The Japan Times*. September 26, http://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/26/national/politics-diplomacy/as-dust-from-security-bills-fight-settles-japan-opposition-not-abe-facing-crisis/#.WNO_WDxXeaM. (Accessed on December 25, 2016)
- Yoshida, Shigeru. 1963. *Sekai to Nihon*. [The world and Japan]. Tokyo: BanchoShobo. (in Japanese)

Decolonial Epistemology and the Future of Thai IR Theory* *

Chyatat Supachalasai*

Abstract

This article aims to propose decolonial epistemology derived from an intellectual development of critical Latin American thinkers by suggesting it as a crucial lesson for the future development of Thai International Relations (IR) theory. It begins by addressing the limitations of postcolonial theory, and arguing that postcolonial theory does not connect its intellectual implications to the traumatised beings, either human beings or non-human beings, globally. Arguably, postcolonial theory is not instrumental for the construction of non-Western IR theories, including Thai IR theory. Therefore, the article deviates from postcolonial theory to highlight what Ramón Grosfoguel calls ‘decolonial turn’, a decolonisation from Western epistemology to advocate the world of ‘the pluriverse’. This pluriversal world is emphasised as one of the core aspects for the future of Thai IR theory. In addition, another key figure of decolonial thinker, Walter D. Mignolo, also emerges as a critic of Western philosophy and the prominent thinker who can create his own terminology or concept in opposition to some Western thinkers. This article acknowledges these Latin American thinkers to submit as a crucial lesson to Thai IR scholars, in our desire to acquire a theoretical and epistemological recognition within the discipline of IR.

Keywords: *decolonial epistemology, Thai IR theory, postcolonial theory*

*Lecturer, International Relations and Political Theory, Faculty of Humanities and Social Science (Political Science Program), Suan Dusit University, Dusit, Bangkok, 10300. Email: chyatats@hotmail.com

**Received December 22, 2016; Accepted March 9, 2017

ญาณวิทยาต้านอาณานิคม และทฤษฎี ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ของไทยในอนาคต**

ชญาณ์ทัต ศุภชลาศัย*

บทคัดย่อ

บทความนำเสนอญาณวิทยาต้านอาณานิคมที่ได้รับพัฒนาการทางความคิดมาจากกลุ่มนักคิดลาตินอเมริกันเพื่อเป็นบทเรียนให้กับการพัฒนาทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยในอนาคต โดยเริ่มต้นจากการแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของทฤษฎีหลังอาณานิคม และได้แย้งว่าทฤษฎีหลังอาณานิคมไม่สามารถเชื่อมโยงนัยยะทางความคิดเข้ากับสรรพสิ่งต่าง ๆ ที่เผชิญกับความทรमान ทั้งที่เป็นมนุษย์และไม่ใช่มนุษย์ ทฤษฎีหลังอาณานิคมไม่อาจเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดการสร้างทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกรวมถึงของไทย บทความจึงหันเหไปสู่ญาณวิทยาแบบโลก‘พหุภพ’ ตามที่รามอน โกรสโฟเกล เรียกว่าเป็น ‘การหันเหสู่การต้านอาณานิคม’ นอกจากนี้ วอลเตอร์ มิกโนโล นักคิดผู้วิจารณ์ปรัชญาตะวันตก ได้สร้างคำเฉพาะหรือมโนทัศน์ของตนเองเพื่อเป็นการต่อต้านญาณวิทยาแบบตะวันตก นักคิดกลุ่มลาตินอเมริกันกลุ่มนี้มอบบทเรียนสำคัญแก่นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย ผู้ปรารถนาได้รับการตระหนักในเชิงทฤษฎีและญาณวิทยาภายในสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: ญาณวิทยาต้านอาณานิคม, ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย, ทฤษฎีหลังอาณานิคม

*อาจารย์ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและทฤษฎีการเมือง หลักสูตรรัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร อีเมล chyatats@hotmail.com

**ได้รับบทความ 22 ธันวาคม 2559; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 9 มีนาคม 2560

Introduction

I would like to begin this article with a single story. It is about the lecture given by a Puerto Rican trans-modern philosopher, Ramón Grosfoguel at the University of California Berkeley in 2011 (Grosfoguel 2011). Grosfoguel was addressing about the widespread of Western languages and philosophies propagated across many universities around the world. These universities seem to adopt Western philosophies and ways of knowing the world (epistemologies) into their course syllabuses by not realising the hidden colonial agendas compacted with such ongoing knowledge. They often operate in five European languages in which most of the students in social sciences and humanities prefer to read the works of the continental thinkers from the following countries; notably, the United Kingdom, France, Germany, Italy, and the United States of America. It is implied in his lecture that philosophy of the pre-colonial era such as the ancient work of a Quechua nobleman, Felipe Guaman Poma de Ayala (Wamán Poma), is entirely ignored by the young generation of Latin American students who enrolled in the taught courses in the department of English, arts, and literature in many universities in the U.S. and others.

This point made by Grosfoguel suggests one not to overlook the relation between dominant languages that govern the universities and the subjects' ways of understanding the world. Certainly, the two are caught in conflicts. For the

subjects, one of the possible ways to deal with this colonial image of Western epistemology is to grasp the hegemonic formulation embedded in it. They will learn later that everything begins with a peculiar axiom. It is the Western axiom that produces super-narrative in which Westerners claim self-legitimacy in producing universal knowledge while in large parts of non-Western geographies still remain the Western myths. The inhabitants there are unable to register as members of the writers of the universal knowledge and unsuccessful in coming up with epistemological and philosophical productions. By less concerning on how the inhabitants view themselves and being more likely to abandon the inhabitants' native knowledge, the Western axiom affirms that non-Western geographies are originally mysterious until those areas are examined technically by Western epistemology, language, narrative, and description. At this point, if non-Western scholars as well as Thai International Relations (IR) scholars want to write their own particular histories, narratives, philosophies, and theories in order to possess a universal status, they will have to deem this axiom to be reversible as a priority. It can be said that decolonisation of knowledge starts off with this reversibility and disillusionment. With this awareness, the epistemology that demands us to follow the Western origin can be rectified as a result.

Such decolonisation of knowledge that places an emphasis on the reversibility of Western axiom forms an essential part of the strategic-

intellectual position called ‘decolonial epistemology’. Although it is an intellectual revolution that shares the political and intellectual objectives with postcolonial theory, decolonial epistemology is different from postcolonial theory. Before highlighting the influential character of decolonial epistemology, the first section of this article aims to reassess postcolonial theory by re-examining the works of Edward Said, Homi Bhabha, and Franz Fanon. What is central to this task is that those theorists pose limitations to the construction of knowledge, preventing an emergence of the epistemology of the non-West, including Thai IR theory. The second section moves to clarify the meaning of decolonial epistemology by displaying a quintessential thought of Latin American decolonial thinkers, namely, Anibal Quijano, Walter Dignolo, and Ramón Grosfoguel, who, in my opinion, are adamant in critiquing not only postcolonial theorists, but also Western thinkers such as René Descartes, Giorgio Agamben, and Slavoj Žižek. Here, my presentation of decolonial thinkers’ intellectual abilities does not mean to discredit those Western thinkers. Rather, it is aimed at informing Thai IR scholars of the rigorous necessity in daring to open a dialogue with Western philosophers in an academic manner. If Thai IR scholars are eager to have a theoretical position to be existential in the discipline of IR, we will need to open a constructive debate with Western philosophers, and in need of inventing our own vocabulary, terminology, and phraseology, apart from criticisms. By following decolonial epistemology obtained from

decolonial thinkers, the final section proposes the strategic thinking for the future of Thai IR theory that comprises four lessons:

(a) Thai IR theory should resist hegemony and not promoting herself as another form of hegemony by building up partnership with other non-Western IR theories.

(b) Thai IR theory should adopt the principle of ‘the pluriverse’ into her way of knowing the world by being conscious of the collective traumas or ‘the colonial wounds’ of all beings; be they human and non-human beings.

(c) Thai IR theory should take scepticism in a friendly manner towards postcolonial theory drawn from the works of Edward Said, Homi Bhabha, and Franz Fanon, including being a constructive critique of some Western theorists such as René Descartes and Slavoj Žižek. She can ally with some Western theories that deny Western epistemology for the developments of her concepts when placed in the necessary circumstances.

(d) Thai IR theory should invent her specific vocabulary, terminologies, and words borrowed from English or from Pali/Sanskrit to represent herself in the discipline of IR.

I. Reassessing Postcolonial Theory

This section provides a reassessment of the works of postcolonial theorists, whose works are insufficient for the production of the theory of

the non-Western knowledge, including Thai IR theory. There is a difference between traditional postcolonial theorists and decolonial epistemology. Such difference occurs as a result of the former's lack of enthusiasm in pondering over the theory of the non-Western knowledge. Some seek to highlight the interrelations of power, hegemony, and knowledge within the context of colonialism that scales down non-Western knowledge to the non-universal status. Some attempt to identify a particular space of culture as a result of global cultural interactions, and some evoke national consciousness by highlighting the origin of culture. Although they challenge Western narrative by indicating its incomplete universalism, those postcolonial theorists are not enough to identify the epistemology of non-Western knowledge. In addition, with a cultural and territorial entrapment, some limit to only expressing their own pains and are not assisting much in articulating the pain of the living beings affected by Western expansion, e.g. global capitalism.

To begin with, Said's *Orientalism* (1978) brings Michel Foucault's 'power/knowledge' and Antonio Gramsci's 'hegemony' into analyses in order to examine the colonial relation between the Occident and the Orient. Orientalism thematically shows "a relationship of power, of domination, of varying degrees of a complex hegemony" in many dimensions of colonial practices (Said 1978, 4). Said's emphasis upon the relation of knowledge production and colonial practice is relevant to the adoption of Foucault's 'power/knowledge' into the

textual formation about the non-West operated by the West. This shows that knowledge about the outsider is formed through textual formation operated by the insider. Orientalism highlights cultural and intellectual formation of knowledge based on unequal power relation. In other words, it is noted as a particular way of knowing and speaking about the Orient through the texts produced inside the Occident, the upper-hand. Said writes that "the orient was orientalisised not only because it was discovered to be 'oriental' in all those ways considered commonplace by an average nineteenth-century European, but also because it could be made oriental" (Said 1978, 5). By adopting Foucault's analysis of discourse, Orientalism shows this problematic point as well as unmasking power relation embedded in the cultural production of the West. Yet, Orientalism is so little in articulating the resource of knowledge about the non-West.

Postcolonial theory also draws on the works of Franz Fanon and Homi Bhabha. One of Fanon articles that offers sharp and witty decolonising strategy is 'On National Culture', which is one of the collecting essays in *The Wretched of the Earth* (1963). A common attitude of Fanon and Léopold Sédar Senghor is a belief in 'Negritude', the belief in the existence of African national cultures across the continent. Culture of African nations must work together at a continental level for the collective decolonising process. Fanon succinctly writes that "the culture which is affirmed is African culture". He continues that "the

Negro, never so much a Negro as since he has been dominated by the whites, when he decides to prove that he has a culture and to behave like a cultured person, comes to realise that history points out a well-defined path to him: he must demonstrate that a Negro culture exists (Fanon 1963, 168). National culture is obtainable from the collective efforts of the black people in their decolonising actions and justifications of their own existence on earth (Fanon 1963, 172). Around 1960, Fanon's praise of national culture was merged with a strategy of decolonising process by encouraging the unity of African people at the continental level. This idea of Negritude reflects his plea for African nativism.

However, Bhabha's argument emerged around 1990 to unsettle nativism promoted by Fanon. Bhabha's proposal on 'cultural difference' or 'cultural hybridity' opposes Fanon's 'nativism'. The idea is condemned by Bhabha as a lack of insight to the globalisation aspect of culture. Cultural difference is the immanent act of rewriting nation, to liberate cultures from binding to nationalism, and to separate 'people' from 'residents'. The 'residents' are conceptually the individuals who are bounded by the nation. They are simply nurtured, educated, and instilled by state ideology to be patriotic subjects. In contrast, conceptually, the idea of people is not the same as that of residents, who are subjected to state's national ideology. For Bhabha, people are the main agencies, who drive any modern cultural creations and reinventions. They are located in different dimensions of times

and space. People are the contestants who oppose the discourse of nationalism. Bhabha sees culture in a globalising period as "a form of living that is less patriotic, less homogenous than hegemony, more hybrids in the articulation of cultural differences than can be represented in any hierarchical or binary structure of social antagonism" (Bhabha 1994, 200-201). In his opposition to Fanon, Bhabha challenges us to conceive 'people' who conceptually are the drivers of anti-nationalist discourses. The idea of people as agencies of cultural differences and cultural hybridities creates the political space of cultural antagonism inside the nation. This is what Bhabha calls 'dissemi-nation'. The concept refers to people's cultures that emerge from the marginality of nation. They are not bounded to the state's patriotic discourse. Eventually, they come to signify as the location of culture in which splitting, ambivalence, and vacillation in every globalised nation are unavoidable (Bhabha 1994, 211-212).

I suggest that the disagreement between Fanon's nativism dated back in 1960, and Bhabha's cultural hybridity emerged around 1980 marks a great debate in the intellectual history of postcolonial theory around 1990s. At minimum, such debate may direct postcolonial scholars to the two choices. That is to say, to consent with Fanon's proposal of seeing nativist culture as constitutive element in decolonising the nation. Or, alternatively, to consent with Bhabha's proposal that seeks to deconstruct nationalist discourses. Out of this discussion, the choices are made to

select between to have faith in nativism or to believe that nativism is outdated. Nativism is completely destroyed by globalisation. Cultures are more hybridised, and most of the national cultures are rather in sharp decline because of a widespread globalising world and, to a certain extent, because of an undiminished world of digitalisation. But, to my particular concern, the great debate is dismissive of the intellectual abilities of the (former) postcolonial subjects in speaking theoretically about their own knowledge and epistemologies. I understand that Bhabha and Fanon may have to concern on the historical contexts of which both are structurally situated in as a priority; the colonial conditions and the globalisations. However, those historical contexts discourage both from thinking over the theory coming from the non-West.

I suggest that this great debate, a choice to be made between nativism and cultural hybridity, does not render much hope to the theory of non-Western IR, including Thai IR theory. The reasons are, on the one hand, Fanon's nativism is stressing on culture of African people, and on the other, Bhabha's cultural hybridity is indicative of cultural antagonism to a nationalist discourse. The latter usually downplays postcolonialism to the endless emergence of cultural identities while the former continues to promote nativism of the black and not others. Specifically, Bhabha's conceptualisation of 'people' does not highlight postcolonial people as people who can acquire the universal status in the same way as the West. I

then suspect that through this postcolonial great debate where concepts are initially provided turn out to be something that is not so much different from each other. The two theses provided by Fanon and Bhabha do not take people of the former colonies as the theorists as the knowledge-producers as well as concept-producers. Consequently, it is crucial to note that all of the conceptual avant-gardes of postcolonial theory ranging from Orientalism, nativism, and cultural differences or hybridity are entirely the terms that recede from articulating and evoking the theory of the non-Western IR, including Thai IR theory.

II. Decolonial Epistemology

By departing from the theses of postcolonial theory, this section highlights the essence of decolonial epistemology, which aims to form the understanding of the world in order to liberate human and non-human beings, and to extensively raise scepticism towards the European thought. Decolonial epistemology reflects political and cultural projects, which are intellectually developed through the works of some critical Latin American thinkers. Decolonial epistemology comprises twofold. On the one hand, it is proposed here as a bird-eye-view of a colonial wound of all species on earth, either human or non-human beings, as a result of Western-capitalism expansion. On the other, as a disentanglement from Western epistemology, decolonial epistemology provides a sceptical

viewpoint to the Classical European thinkers such as Descartes and European leftists such as Agamben and Žižek. Remarkably, a difference between decolonial epistemology and postcolonial theory lies in the latter's ignorance of Western-capitalism expansion, of a colonial wound of all species, and of their refusals of criticising European thought. With this consideration, rather than postcolonial theory, I suggest decolonial epistemology be a prototype of Thai IR theory in the future.

Decolonial epistemology at its core is a thinking of the world broadly and extensively. It is to dwell thought beyond the Western horizon while assuming that all horizons are interlinked and connected as part and parcel of universalism. Universalism in this sense has a different quality from Western universalism. We can follow the opinion of Hamid Dabashi, a post-Orientalism philosopher, who argues that the question of European universalism in relation to the universal theory institutionalised in the West is a boredom (Dabashi 2015, 33). Universalism is about how the non-European people can reach consciousness “for the purpose of offering alternative visions of reality more rooted in the live experiences of people in African, Asia, [and] Latin America” (Dabashi 2015, 34). Dabashi's opinion is bounded with the opinion of Boaventura de Sousa Santos, a thinker of the ‘epistemologies of the South’, who highlights that “the emancipatory transformations in the world may follow grammars and scripts other than developed by Western-centric critical theory, and

such diversity should be valorised” (de Sousa Santos 2014, 3). It is worthwhile to think of ‘diversity’ noted in the analysis of de Sousa Santos. Diversity in his account maybe interlaced with the opinion of Paulo Freire, which is clearly developed in *Pedagogy of the Oppressed* (1970), in which the struggle to regain humanity must not be predicated on one side. In *Pedagogy of the Oppressed*, Freire's writing is pertinent to the idea of struggle that, for the true struggle to acquire valuable meaning, “the oppressed must not, in seeking to regain their humanity, become in turn oppressors of the [former] oppressors, but rather restorers of the humanity of both” (Freire 1970, 21).

Universalism developed in the theses of anti-Western universalism thinkers shows that universalism in this new fashion is supposed to be an impartial universalism that (a) recognises the miserable experience of people in Asia, in some parts of Europe/North America, including in Latin America and Africa, (b) realises the epistemology of the South and (c) believes that the true struggle is not only to liberate the oppressed but also the oppressors. However, it is observed in global politics and economics these days that the oppressed are not only human beings, but also non-human beings, which are destroyed by the expansion of global capitalism such as oils, animals, timbers, vegetables, forests, and so on. In our contemporary world, it is insufficient to highlight ‘diversity’ only in relation to the ‘humanity of both’ (the oppressors and the oppressed) as suggested

by Freire. In a need to transcend this limitation rooted in Freire's analysis, it is vital to detach its meaning from a heavy focus upon the experiences of human beings to include also the traumatised experiences of non-human beings. And, in effect, universalism in the thesis of decolonial epistemology will be legitimately characterised as a 'theory of all species'. In other words, decolonial epistemology rooted in our analysis of universalism is a 'theory of all species'. The aim is to liberate humans and non-humans from traumas they continue to live within daily basis. In a small bit of contrast to Robert Cox's Western-IR assumption, theory is critically invented "for someone and for some purposes" (Cox 1981, 28), I follow decolonial epistemology to propose to Thai IR theory that her theory in the future is not 'for someone', 'not for the non-west', 'not for the developing countries', 'not for the poor', 'not for the diaspora', 'not for the immigrants', 'not for nationalism', 'not for the oppressors', 'not for the oppressed' but 'of all miserable lives'. In short, universalism we urgently need today is to address the problem not of someone but of all.

At this point, I observe that postcolonial theorists, namely Said, Bhabha, and Fanon, seem to develop theories in relation to a particular time and space in the same sense as Cox's viewpoint on theory as for some someone, and for some purposes. In contrast, decolonial epistemology is an anti-Western universalism that directs us to the experience of others who are effected by Western expansion. We can follow what Anibal Quijano, a

Peruvian philosopher, terms as 'the coloniality of being' (Quijano 2000). The 'coloniality of being' illustrates domains where colonialism takes place. It is what Quijano calls 'patrón colonial de poder' or the 'colonial matrix of power'. There are four domains in Quijano's 'colonial matrix of power'. They are matrices from the bird-eye-view, which show a distressing situation of all beings, and which are not able to reverse a power relation. Those four domains can be applied not only in Latin America and Caribbean, but also in many parts of Europe, Africa, Asia, and Oceania; "(a) the control of economy (land appropriation, exploitation of labours, control of natural resources), (b) the control of authority (institution, army), (c) the control of gender and sexuality (family, education) and (e) the control of subjectivity and knowledge (epistemology, education, and formation of subjectivity) (Quijano).

Another key figure of decolonial epistemology, Walter D. Mignolo, sees the significance of Quijano's proposal of the colonial matrix of power, which intervenes in many different localities and territories across the globe. Quintessentially, the necessity is to understand the colonial matrix of power that reveals its influence in many forms of dominations as well as resistances to those dominations (Mignolo 2000, 22). There are different forms of dominations, because in the colonial matrix of power, empires have different views and means of oppressions. Alongside these, there are emerging forms of different resistances because there are ways of practices, educations,

suggestions, prototypes, beliefs, customs, mythologies, and knowledge in different locations, which inform multiple options for resistances. More than reducing those complexities of colonial and decolonial situations as ‘the clash of civilisations’ as promulgated by Samuel Huntington, Quijano’s and Mignolo’s hypotheses suggest us that the colonial matrix of power leads to the prolonged ‘clashes of ideas’.

These clashes of ideas show us conflicts among empires such as capitalism, investments, aid packages, the Chinese infrastructure in Africa, the military-industrial complex, the Russian expansion in some areas of Europe, the NASA’s colonisation over outer spaces, anti-Western science, technology, philosophy, and epistemology. Those clashes also illustrate lives of many oppressed majorities, who are affected by violence and traumas inflicted by those empires, such as the indigenous people, women, immigrants, villagers, the displaced people, the victims of genocides, and animals. Furthermore, those clashes also highlight infinite debates about the practical and intellectual solutions of colonial resistances such as multiculturalism, feminism, liberalism, Marxism, postmodernism, the coup d’état, protectionism, patriotism, and eco-activism. These ‘clashes of ideas’ in which many parties with different viewpoints hold onto are somewhat related to what Mignolo describes as ‘the world views in collision’, or ‘the border linking’, where lives on this earth face a common factor, that is, the expansion of Western colonialism, capitalism,

and empire. ‘The world views in collisions’ demonstrate many unsolved tensions in scenarios of global politics. They illustrate, on the one hand, conflicts among empires, and on the other hand, the collective trauma of human beings and non-human beings, whose lives are affected by empires in different locations. Besides his thinking of ‘the border linking’ at the beginning of the 21st century, Mignolo also creates the term ‘dispensable lives’ by opening a gap in, and, then, separating his own term from Giorgio Agamben’s ‘bare lives’ (Mignolo 2009). Mignolo examines lives that are exploited by structure of political economy. His analysis unfolds the existences of lives that are not able to subvert the dominant mode of a neoliberal economy. Mignolo explains ‘dispensable lives’ as forms-of-lives that “became dispensable in the domain of economy and the state – that is to say, as technologies for controlling economy and authority two spheres of the colonial matrix of power linked to racism and patriarchy” (Mignolo 2009, 77).

Mignolo’s ‘dispensable lives’ are lives that are demolished by political economy to be less valuable, are made to be desolated, and are made to be imbecile (Mignolo 2009, 81). These so-called ‘dispensable lives’ are lives in which humans are made as *commodities*. It is a castrating process that affects living autonomies of human and non-human beings, most of them living in the Southern part of the world. The castrating process exerted by Western expansion transforms them – their energies, bodies, minds, natural qualities and resources – into economic commodities. This

economic structure leads to a deprivation of their humanities, it even clouds them from any alternatives to capitalism (Mignolo 2009, 81). It is implied in Mignolo's struggle to transcend Agamben's outlook that Agamben's 'bare lives' has stressed too much on the negative aspects of western legal and political apparatuses. In addition, Agamben's focus is only on human beings, by casting non-human beings aside, and by neglecting the economic structure. With a racist attitude in implementing those state apparatuses in Western social and legal prejudices, the results are what Agamben calls 'bare lives', or lives which are deprived of citizenships and nationalities; *the Homo Sacer* which is meant to be lives that can be killed without sympathy paid on a dignity to live (Agamben 1998).

Mignolo opens a theoretical dialogue with Agamben's analysis, especially the latter's ignorance of the relation between dispensable lives and a structure of political economy, e.g. global capitalism that produces it. Through Mignolo's observation, Agamben's analysis is inadequate to envisage different imaginations to forms of 'bare lives' of humans and non-humans that are traumatically widespread outside Western Europe. Agamben's bare lives are only involved with a living condition of people in the European history, especially the Nazi concentration camps that reflect Nazi's state of exception while European Jews are bare lives. For instance, more broadly, Agamben is not interested in examining biological and technological lives that are forced to relate with

advanced technology at the present such as 'Bioastronautics', a study developed out of the area of biology that aims at governing humans in space where lives of the astronauts are at risk of being killed by the unknown non-human entities in outer space. Agamben is not interested in a structure of geo-economics, which is controlled by a power of corporate privatisation, and which produces enormous impact on non-human beings such as oils (Bartolovich 2016, 236), forests, icebergs, octopuses, etc. Agamben's analysis neglects consideration on bioethics of the non-human being such as dolphins when they are controlled by capitalisms and by the scientific operations of biogenetics. Specifically, dolphins are discovered as an animal with complex intelligence, which can develop psychological traumas, especially when they are forced to perform in front of tourists in the marine business industry. Following Mignolo's analysis, it can be emphasised that decolonial epistemology is a universalism that concerns trauma of all species in which human and non-human beings are forced to live in the colonial matrix of power.

In addition, the works of critical Latin American theorists show scepticism towards the classical and the left European thinkers. This scepticism can be observed in the work of Grosfoguel, who reveals all the way long a racist attitude of the European thinker. This point is useful to begin with Grosfoguel's article on 'Decolonizing Western Universalisms' (2012). Grosfoguel's central argument is to unveil a racist

attitude constituted in Western universalism. For Grosfoguel, the concept of universalism in Western philosophy from Descartes to Hegel is an ‘abstract universalism’ (Grosfoguel 2012, 89). The idea of ‘abstract universalism’ in Descartes is based on a production of positivistic knowledge by ‘the epistemic subject’, or, meaningfully, the subjects capable of knowledge. In theory, the epistemic subject can be anyone from all territories, languages, races, and genders. But in practice, this epistemic subject is partial. It is implied in Descartes and Hegel that not all of the subjects are enabled with reasons, logos, and knowledge productions because such privilege belongs to the European people (Grosfoguel 2012, 92). Such privilege over the white men consequentially shows the dark side of ‘abstract universalism’. From Descartes to Hegel, including Marx, Western knowledge and Western universalism are only able to colonise and occupy over this space of knowledge and of epistemological foundation (Grosfoguel 2012, 90).

As for the means to challenge, Grosfoguel evokes Aimé Césaire’s decolonial epistemology based on the latter’s Afro-Caribbean experience. For Césaire, decolonisation is practical on the basis of negating Western’s (deceitful) abstract universalism by affirming a proper universalism in which those outside the West are democratically and epistemologically respected. This aspect of ‘proper’ or ‘concrete universalism’ leads to what Grosfoguel calls ‘pluri-versalism’. Pluri-versalism designates the cosmological and epistemological

determinations, which are spread and formed in many parts of the world, to which one of its commonplace is to oppose Western universalism (Grosfoguel 2012, 95-96). Here, I introduce the work of Grosfoguel to Thai IR theory because of its significance in opposing the racist attitude embedded in Western universalism and in promoting pluri-versalism in which all epistemologies and cosmologies are equally respected. Thus, this is valuable to Thai IR theory in a sense that she can choose to avoid authoritarianism and racism inherent in Western abstract universalism. This means that she must avoid her future theory to be authoritarian or hegemonic to others. By inventing her own theory, she may find useful to adopt Césaire’s concrete universalism as one of the crucial elements in her theory because Césaire’s proposal contains more democratic values than Western epistemology (Grosfoguel 2012, 96).

Apart from promoting the idea of ‘pluri-versalism’ and ‘concrete universalism’ by critiquing modern philosophers, Latin American decolonial thinkers also challenge the new left thinkers such as Slavoj Žižek, who is popularised in the field of social sciences across the globe. Mignolo is a prominent scholar who identifies himself clearly as a critic of Žižek. In my view, Mignolo’s criticism raises scepticism towards Žižek’s theoretical standpoint from the position of decolonial epistemology. Evidently, in his article published with *Aljazeera* in 2013, Mignolo introduces us to the exchanges of opinions between Santiago

Zabala, a supporter of Žižek’s idea, and Hamid Dabashi, a harsh critic of Žižek (Mignolo 2013). Zabala is explicit in worshipping Žižek’s idea of communism and has a fidelity to one of the most ambiguous concepts of Žižek’s, divine violence. In Zabala’s own words, “being a communist in 2012 is not a political choice, but rather an existential matter. The global levels of political, economic, and social inequality we are going to reach this year because of capitalism’s logics of production not only are alarming, but also threaten[ing] our existence” (Zabala 2012). In retrospect, Zabala’s opinion in turn illustrates his fidelity to Žižek’s ‘systemic violence’ and ‘divine violence’ to which those two forms of violence are the Hegelian ‘forced choices’, simply in different fashions.

According to Žižek, systemic violence is different from direct violence since the underlying character of the former is an intangible form of violence (Žižek 2008, 1). For instance, capitalism is a factor that identifies an increase in the average temperature of the Earth’s atmosphere. We all do know this fact, but we tend not to believe it because global warming as the effect of capitalist violence is not as tangible as a political crackdown, which is one of the features of direct violence. Yet, anti-capitalism is a forced choice of being a communist. In large part, capitalism is a globally living condition for many distressing individuals who must endure with it. The majority of people refuse to take a risk in transforming capitalism to another because they are already familiar with capitalism in their everyday life. Thus, they prefer to continue

living with this same forced choice to guarantee their own certainties. However, Žižek introduces another forced choice from the perspective of Marxism and from his taking into account of Fanon as a revolutionary theorist (Žižek 2016). And the explicitness of this Žižekian’s forced choice has its effect in Zabala’s expression; “being a communist in 2012 is not a political choice, but rather than an existential matter” (Zabala 2012). Apart from the view that capitalism is a forced choice, the idea of being a communist is another form of forced choice. Zabala’s opinion inspired by Žižek implies that all existential livings on this earth are useless, even worth not living, unless they are to undertake the communist path.

In contrast, Mignolo argues that communism is not a sustaining forced choice. His standpoint is affirmative of that ‘communism is an option’ (Mignolo 2013). In his words, “recognising the (global/capital) problem does not mean that the only way to go is to be communist. There cannot be only one solution simply because there are many ways of being, which means of thinking and doing. *Communism is an option* and not an abstract universal” (Mignolo 2013, my italic). Mignolo’s opinion in contrast to Zabala’s is that being a communist is one option among other alternatives to overcome the current traumatic situations by which the means of resistance are also diverse. Mignolo’s opinion in 2013 is consistent with his idea on border linking which he proposed in 2000 and consistent with Grosfoguel’s recommendation to us to attend to Césaire’s

concrete universal. This precisely means that despite a diversification of a traumatic situation across the globe, there exists the links among many forms of dominations and many forms of resistance in different territories and localities whereby communism is only one option among others.

Moreover, Jamil Khader's essay in Žižek *Now* (2013) shows Žižek's infidelity to Lenin's advocacy of the 'Second International'. "Lenin's writings increasingly re-inscribe the subject of the national liberation movements in the colonies" (Khader 2013, 161), which means that Lenin's Second International is explicit in accounting of 'the revolutionary potential of the postcolonial subject' (Khader 2013, 161), and which for a Palestinian thinker as Khader is certainly the radical and revolutionary politics performed by the Palestinian. As a philosopher who is known as a worshipper of Lenin, it remains largely sceptical why Žižek refuses to be careful to the link between postcolonial subjects and revolutionary internationalism. It is problematical that Žižek often reduces postcolonialism and decolonial philosophy to multiculturalism and cultural politics. Such reduction prevents him by all means from considering postcolonial subjects as the prominent revolutionary agency. Perhaps Žižek's unfair reading of Lenin, as Khader points out, is not as serious as his Eurocentric tendency in neglecting people from the former colonies as the potentially revolutionary agents. Thus, apart from his and other European

companions such as Badiou, Balibar, and Rancière who are now indulging in only one option of devoting their intellectual and political lives as communists (Mignolo 2013), Žižek's refusal of the former colony people to register fully as political members capable of international revolution, makes him repeat the same old mistake as Descartes's 'abstract universalism' noted in Grosfoguel's scepticism to the origin of European philosophy.

To remark, Žižek may respond to Mignolo and Khader regarding to his confusion of postcolonialism and decolonial thought by giving one of his experiences with a black man. He told about his experience with the black man during his book launching event when one black man walked to him and told him, "you can call me negro". Žižek took this gesture as an act of breaking cultural barrier as if to accept 'the Real in the symbolic order'. He hugged that black man to show a sign of intercultural friendship. But this scenario is far from clear whether it will lead to his reconsideration on postcolonialism including his revision of postcolonial agent as capable of logos in acts of political resistance. Our questions are; what would Žižek say about the segregationist's violence in the Southern provinces of Thailand? Do we think what Žižek would say about the violence and real scenarios of struggle in the Gaza where those traumatic situations are far from his living area? With all due respect, but from the decolonial epistemology standpoint, Žižek has a tendency to treat people's actions as leading towards nothing,

without respecting the revolutionary people's decision in relation to their own situations, resources, times, and spaces which are not necessarily conducted in the same manner as communism and as the old left.

For the concluding remark to this section, decolonial epistemology highlights universalism in order to address global problems that all beings face and promptly offer liberation to all species; the theory of both human and non-human beings. This point owes much in large part to the efforts of Latin American thinkers such as the works of Anibal Quijano and Walter D. Mignolo. I introduce their works with a reason that this may serve as a role-model for Thai IR scholars to desire for Thai IR theory and have a theoretical and conceptual formation at the global scale in the future. I emphasise that decolonial epistemology is also a *déjà vu* of deconstructing Western knowledge and epistemology to propose theory of all species; not for someone and for some purposes. This point was shown in my description of Grosfoguel's recuperation of Césaire's 'concrete universalism' and of his critique of a Cartesian 'abstract universalism' that governs Western philosophy from Descartes to Marx and to, eventually, Žižek. From this consideration, I highlight the debates between Mignolo and Žižek at some points in order to urge Thai IR scholars to begin challenging those dominant Western thinkers. Criticism rather than being the conformists to Western thinkers, I argue, is the very beginning act to which Thai IR scholars should anticipate to speak and discuss in order to

acquire academic recognition. I am optimistic about the prospect that if we are serious on these arguments altogether, there will be a Thai IR theory within the discipline of IR and social sciences at the global scale in the future.

III. Towards the Future of Thai IR Theory

This section aims to inform four lessons with regard to the future of Thai IR theory, notably, (a) resisting hegemony with a refusal to create another hegemony (b) adopting the principle of pluriverse by being sensitive to the wound of all living beings (c) dare to launch a critique over postcolonial theory as well as Western philosophies but can make use of some Western theories when necessary (d) inventing and self-manifesting terminology, concept, language, words drawn from English or Pali/Sanskrit to represent Thai IR theory.

The first lesson for Thai IR theory is to resist Western universalism for the purpose of the acquisition of the universal status of knowledge by devoting herself as one of the multiple narratives. In this consideration, we may follow what Mustapha Pasha suggests that "one of the stubborn features of Western international relations (IR) is its refusal to embrace its own peculiarity. It allows a particular intellectual practice with particular imaginaries and rationalities to serve as a universal reference for all IR theoretical practices with alternative imaginaries and rationalities. Difference must emerge against of this universal

reference. Negation of its own peculiarity creates a general narrative in which other particularities can be effectively subsumed or discarded. In this manner, a naturalised meta-narrative is also deployed to manage internal dissent” (Pasha 2011, 217). Pasha’s suggestion converged with our discussion about the lack of universal status of the non-Western IR, including Thai IR. In order to challenge Western IR theory, Thai IR theory should start from revoking Western IR theory as ‘a universal reference for all IR theoretical practices’ by creating and imagining difference in order to emerge as one of the resisting forces to the universal reference. Avoiding repeating Western IR theory that emerges as an omnipotent reference for all, the new presupposition is that dissidence and antagonism are indispensable to universalism. The all-inclusive universalism is naturalised based on multiple yet interlinked narratives and not on meta-narrative that suppresses other voices. At this point, Thai IR theory should emerge not as another hegemonic voice but as one of the multiple narratives among other Southern countries whose knowledge and philosophies are excluded by Western colonialism to counter Western hegemony.

Precisely, to counter Western IR theory that attempts to predominating universalism without considering the existences of others, Thai IR theory should avoid creating itself as another mode of hegemony. She should bond partnership with her neighbours such as the Indonesia IR, the Philippines IR, the Latin America IR, and the African IR by way of immersing herself as one of

the multiple voices to share the same objective. There are many subaltern theories that are not known to the West and us because of the exclusion operated by Western colonial knowledge. Among others, Thai IR theory is supposed to be one of the intellectual voices that remains hidden, or to follow Pasha’s reflection, “the non-West is not an immutable, but disruptive category; it refutes the self-subsistent character of Western IR, but more crucially, it gives voice to silence” (Pasha 2011, 219). Once this silence is broken, it will compel Western IR’s one-dimensional universalism to rebuke itself. Specifically, Thai IR theory will need to register as one of the multiple narratives, voices, forces, and philosophies by cooperating with her partners in reshaping universalism in another direction; from hegemony to difference; from totality to multiplicity; and not from counter-hegemony to another pillar of hegemony. In short, this will be a new imagination for the principle of universalism where Western and non-Western knowledge are mutually constituted.

The second lesson for Thai IR theory is that the theory should position itself in the philosophy of the pluriverse, that is, to conceive and understand the world by dwelling critical thought into the furthest regions on earth according to the principle of dispersion of times, opinions, occurrences, existences, emergences, eruptions, and ultimately traumas inherent to human beings and non-human beings in the distant lands. Thai IR theory should follow the principle of pluriverse, the theory of the pluralistic world pioneered in the

poem of Ernesto Cardenal Martinez, a Nicaraguan Catholic priest. *Pluriverse* (2009) illustrates the co-existence and mutual progression of the universe, the Earth, and all beings. The poem shows the relation between man and man, man and earth, and man and cosmos based on the principle of

equality, liberty, and non-anthropocentrism. While Western universalism is the supreme form of anthropocentrism that strives to make itself as a universal reference of all others, the poem is explicitly devolved from such anthropocentrism by promoting a natural relation between man and cosmos;

Our cycle follows the star cycle: stars are born, grow, die; our cycle is short - theirs too.

They seem stable
 But like us they're slowly dying. If the universe is expanding
 From which center is it expanding?
 Or is every point the center?
 So then the center of the universe
 Is also our galaxy,
 Is also our planet
 (And the girl who once was for me).

(Martinez 2009, 199)

The poem shows that there is no specific geography that can start off itself as the centre of the universe; be they London, Washington, Madrid, Lisbon, Paris, New Delhi, Tokyo, Dubai, Beijing, and of course Bangkok. Bangkok is not the centre of the universe, not in a sense that it is less developed countries in economics compared to others, but because of the mystic character of the poem that asks 'from which centre is it expanding?'. The centre of the universe is our galaxy and our planet where all inhabitants dwelling in the Milky Way's bubble called Earth. As a package of colonial expansion, Western anthropocentrism violates this natural quality of Martinez's pluriverse, not only because of its self-

endorsement of its geographical, epistemological, and cosmological foundation as the centre of the universe, but also of their self-aggrandising universalism that based on matrices of racial (black and brown), sexual (women, transgender), and ethnic (Asian, African, Latinos, Hispanics) discriminations by ignoring traumas of human beings as well as non-human beings (animals, plants, etc.).

It is compelling to read Martinez's pluriverse in conjugal with Mignolo's 'border-thinking'. Border-thinking is set on the assumption that the expansion of Western civilisation since the Renaissance until the Post-Industrial era has brought about the open wounded to a majority of

living beings on Earth (Mignolo 2011a, xxi). It is the 'link' across borders not in a sense of geographical proximities among neighbouring countries, but that the commonality and collective experience shared by the living beings inhabited in the planet is the globally negative impacts, namely the magnitude catastrophe as a result of the colonial expansion of Western civilisation such as the economics, the military expansion, global capitalism, the ecological crisis, violence, knowledge, concepts, and others. With those negative impacts stand as the backdrop, decolonial epistemology is meant to be a disengaging and delinking from Western epistemology (Mignolo 2011a, xxvii). Decolonial epistemology is meaningful as a way of knowing and understanding the world by being cognizant of the expansion of Western civilisation that is constituted with coloniality, a collective trauma, 'an open wounded' in Mignolo's expression, and its global discontentment that all borders affected by such operations are linked and mutually engaged in this unwelcomed expansion. This assumption is not new and still has no turnarounds. Quijano introduces the term 'coloniality' aimed at urging us to include pessimism in our perception towards Western civilisation and modernity. The so-called 'patrón colonial de poder' (the colonial matrix of power) comprised of four matrices, namely, the control of economy, the control of authority, the control of gender/sexuality, and the control of knowledge and subjectivity where it is assumed that our lives are fell into one matrix or probably more than one out of these four.

The theoretical underpinning of decolonial epistemology requires us to have different epistemology, to turnaround Western anthropocentrism, in order to open a vision of life in which subjects, knowledge, institutions, science, and technology are decolonised from serving the few in order to secure and rescue many miserable lives either human being or non-human being that lacks of the negotiating power against the upper-hand (corporate) people. At this point, I anticipate the future of Thai IR theory to have her concept and knowledge. But the theory should be based on full consciousness of decolonial epistemology, to realise an unfinished colonialism that comes not only in a form of progress and development, and to recognise that the discourse of Western civilisation also has a material and immaterial traumatising effects embedded in it. The particular concept that Thai IR theory should frame up must be based not in power politics, but on being sensitive to lives of all miserable lives, either human beings or non-human beings dwelling not only in a womb of Siam but also in the distant lands. The suggestion is that Thai IR theory's self-inventory concept and knowledge submitted to the discipline of IR in the future must be sensitive not only political issues that occur in her boundary such as the political crackdowns, a coup d'état, a royal succession, populist policies promoted by the two major parties, and many others, but also to dwell on her thought by connecting her pains and traumas to those traumatised living beings across the world.

Only in this way that Thai IR theory will avoid identifying herself as another hegemonic knowledge and will by all means avoid being criticised as cultural entrapment. That is to say, to negate leveraging the Thai traditionally typical culture to be a resource of fruitful knowledge within the discipline of IR. In this consideration, Thai IR theory will have to show a quality of pluriverse, that is, to recognise pain, agony, and trauma of the unknown others/‘strangers who yet proximate with us’, who indeed inhabited in the land far away from Siam but whose experiences in need of enduring with the pain and agony of forceful Western expansion such as capitalism, science, and technology appeared to share with us. In addition, Thai IR theory should negate Western epistemology and colonial expansion resulting in a collective trauma of many living beings under the context of global capitalism. Therefore, it is impractical to deny Western theories that mutually condemn Western epistemology rather than to reinforce it such as Judith Butler’s ‘melancholy and grieve ability’, Jean-Paul Sartre’s ‘existentialism of the black man’, Susan Sontag’s ‘regarding the pain of others’, and Noam Chomsky’s tough criticism towards American empire abroad, to name a few. At this point, I hope that Mignolo and other Latin American colleagues will spare their criticisms and bear with me if the self-insistence here is that the future of Thai IR theory is still possible based on some Western theories that condemn Western epistemology, including colonial expansion.

The third lesson for Thai IR theory, given that she wishes to mark her existence in the discipline of IR occupied in large part by Western theories such as Realism and English School, is the act of scepticism and constructive criticism towards traditional postcolonial theorists and Western philosophers. Some reasons that I described at length in the previous sections of this article are (a) the territorial entrapment without incorporating other non-Western experiences and (b) cultural hybridity as a result of global interaction of the diasporic people, people of the former colonies without making a clear acknowledgement to knowledge(s), cosmologies, and epistemologies of those non-Western people which are the treasures being destroyed by Western imperialisms. With all due respect, I encourage Thai IR scholars to raise a doubt against Edward Said’s notion of Orientalism not because of his reliance on Foucault and Gramsci to form up his own theory. My scepticism towards Said is rather because of his obsession with Palestinian problem, which will prevent him unfortunately to look more broadly into the miserable lives of others in other traumatic incidents such as those living in the Obamacare’s Dead Zone, the experiment of dolphins, the deforestation in Amazon, the Rohingya people living on the border of Myanmar, the automation that deprives of the factory workers’ jobs, and the Ukrainian villagers who are anxious of Russian military expansion. Apart from a lack of this globally collective trauma as a result of Western

colonialism/capitalism, it remains unclear whether Orientalism provides a specific concern on knowledge of the non-Western countries that are disrupted by colonialism around the sixteenth and the seventeenth centuries; it is unclear whether Said's theory aims to bring back such disrupting knowledge into public consideration.

Second, this same quality of scepticism also places on Bhabha's evocation of cultural hybridity that seems to me only informing of his observation of the third space of culture as a result of cultural interaction among the diasporas in the US. This is problematical because Bhabha never excavates into the past to bring back the knowledge that remains hidden to us as a result of Western colonial expansion that buries it. The problem is Bhabha only locates that third space of hybridised culture as something omitted from national discourse. Pessimistically, if postcolonialism is only a concern on this third space culture, identifying with the hybridisation of culture, this will not be intellectually sufficient in leading us to have Thai IR theory as long as critical thoughts about Thai cultures and politics are all entirely reduced to observe Thai's third space of culture, the point that I devote my analysis in opposition to this issue elsewhere. While Žižek condemns Bhabha's hybridity that his postulation does not lead the old leftist to undertake the revolutionary task, my anxiety and politics is different from his. My critique of Bhabha is rather because of his analysis that does not give a birth to the theory of Thai IR in which I evoke here as a politics of knowledge,

whereby Thai IR scholars are encouraged to devote their time to invent theories and concepts with a robust support from IR community in Thailand as well as a national funding on research to challenge, and to open a friendly dialogue with Western IR theory. Bhabha's hybridity does not render much help to Thai IR theory as it is just a theory that illustrates the space of hybridised culture that is peculiar and distinct from what is commonly known culturally among Thais and Westerners.

Finally, Fanon's writing on 'National Culture' is a territorial entrapment. One should keep in mind that Fanon's decolonial strategy under the context of French colonialism is aimed at identifying the root of black culture across the African continent, which is different from European, especially French culture; a strategy that is effective in his time of decolonising mission. But this strategy and way of thinking have a limitation in a time of global trauma in which the miseries around the world are not only experienced by the black people but also by some European people who despise capitalism, by animals that are forced to be guinea pigs in Western science and technology, by the problem of immigration in Europe, by sexual violation, by the displaced people, and by many globally related issues. Fanon's national culture seeks to identify with culture of the black people. This identification with national black culture is provocative and harmful to Western imperialism. This national consciousness is effective for a time when most countries struggled to liberate themselves from Western imperialism,

but the limitation is that his hypothesis has a gap between his time and our time of the present. What Thai IR theory needs in the future is not national culture, not a collective consciousness of what is Thai culture, and not to promote that nationalistic discourse as Thai IR theory because doing so will repeat Fanon's cultural and territorial entrapment. Instead, what is required for Thai IR theory is the production of concept, terminology, and phraseology that displays understanding of perilous circumstances, affecting lives of human beings and non-human beings in both domestic and international politics. This can follow what Mignolo calls 'epistemic disobedience' to Western epistemology. Mignolo explains epistemic disobedience as "a decolonial option as set of projects that have in common the effects *experienced by all inhabitants of the globe* that were at the receiving end of global designs to colonise the economy (appropriation of land and natural resources), authority (management by the Monarch, the State, or the Church), police and military enforcement (coloniality of power), to colonise knowledge (languages, categories of thoughts, belief systems), and beings (subjectivity)" (Mignolo 2011(b), 46, italic is mine). Precisely, what Thai IR theory needs is a self-manifesting concept that creates proximity with the global effects of Western expansion/colonialism 'experienced by all inhabitants of the globe'; she should avoid promoting Thai culture as Thai IR theory at all cost.

The fourth lesson for Thai IR theory is to invent her concept, terminology, word, and be brave in expressing different opinions to Western philosophers. To attain such purposes, we need to address two main problems as priorities. First, Thai students and some university scholars do not want to express their views about Western philosophy by official means. Chatting privately and whispering their views among colleagues, they avoid publishing their views in the journals to avoid embarrassments and criticisms. If such unprofessional attitude continues, it will be impossible for us to acquire constructive debate in Thai IR theory. Moreover, I mentioned earlier that one of the main problems lies in Thai's culture of reading. Most of Thai scholars and students tend to view Western philosophers as the immaculate as the gigantic intellectual persons who show minor mistakes. With this attitude, all they prefer to do is to understand what their Western gurus write and talk in their seminal works, some even read the sentences line by line to ensure of all accuracies, without thinking about challenging those Western philosophers. The second problem is that Thai students and university scholars in philosophy in Thailand remain faithful to the attitude that Western theories are vehicles for the intellectual advancements in Thai social sciences and humanities. It is observed that most of the journals, textbooks, and articles about philosophy and critical theory in Thailand are based on Western knowledge because Western knowledge, epistemology, and theory are accepted by them as

the superiority. With such attitude, those Thai scholars do not think about challenging Western epistemology or to indicate limitations embedded in that Western thought. Problematically, most of them never think about how to elevate themselves to be (Thai) thinkers, philosophers, and concept-creators, by representing themselves as Thai theorists, and by way of treating Western philosophies as the bases that assist them to create their own concepts, theories, words, and vocabularies. Crucially, these are remarkable lessons for Thai IR. She needs to avoid those problems at all cost.

In contrast to those two main points, I showed earlier that Mignolo demonstrates his criticism towards Žižek as well as specifies that Grosfoguel's criticism of Descartes's *Cogito* as the (pretentious) abstract universalism. With all due respect, I refer to Mignolo of his criticism of Žižek not because my academic position is totally against a Slovenian philosopher but because I cogently want to privilege and encourage Thai IR scholars to 'dare to criticise' Western philosophers. I also refer to Mignolo's self-inventory conceptualisation of 'the dispensable lives', a term that he struggles against Agamben's 'bare lives'. This is to show that Thai IR theory needs such self-inventory conceptualisation in a way that challenges and creates a constructive theoretically dialogue with Western philosophers. Accordingly, it is not doubtful that Mignolo's work is a distinct example for us. The same goes to Grosfoguel in his scepticism towards Descartes's *Cogito* in which

according to Descartes people who are privileged to undertake the rational thinking are not the Western people, but Descartes seems to hide this racial discrimination in his philosophy. Therefore, what are indispensable for Thai IR in the future are her own terminology, self-conceptualisation, words, and vocabularies, including criticism of Western philosophers in order to represent herself in IR community overseas. There will be no dawn of the Enlightenment for Thai IR theory if she never gets rescued from the entrapment according to the same, old, two problematical points outlined earlier.

Conclusion

To integrate all issues in a single section, this article begins with the lecture given by Ramón Grosfoguel in 2011, where the philosopher cautions of the five European languages that dominate universities around the world. Grosfoguel's lecture opens a strategic position of 'decolonial turn' (Grosfoguel 2007), which is meaningful as a strategic position of non-Western knowledge to decolonise from Western universalism and to insert non-Western knowledge as one of the key accounts in universalism; a universalism in which all are mutually constituted, integrated, and shared. But in order to accomplish the mission of decolonial thinking, the priority is to scrutinise or to re-examine the existing literature in postcolonial theory, whether postcolonial theory and decolonial thinking can collaborate with each other. I discovered eventually and argued in the first

section that postcolonial theorists such as Edward Said, Homi Bhabha, and Franz Fanon have different positions from decolonial thinking. The reasons are, first, the three postcolonial theorists show less concern about the knowledge that is excluded from the status of universalism as a result of the coming of Western colonialism. And what we do need is not only to bring back-in the specific subaltern such as Indian woman articulated by Gayatri Spivak (Spivak 1988) because in the present there are many subalterns, the traumatised living being on earths effected by global capitalism, that must also be brought back in to our attention. Second, I observed that postcolonial theorists have specific concerns on their territorial and cultural backgrounds. This attitude prevents them to have an initial contact with the traumatised living beings on earth. To illustrate yet again, Said seems to fix his mind onto the problem of Palestine and his Orientalism is an analysis that seems to neglect the relation between capitalism and its effect onto the living beings on Earth. The same reason goes to Homi Bhabha's cultural hybridity that has a small concern over the knowledge of the non-Western people to challenge Western epistemology; so too Franz Fanon's national consciousness that only refers to the consciousness of black, Negritude, and African culture.

Accordingly, I suggest Thai IR theory to begin her intellectual-strategic thinking in a different position from postcolonial theorists. Thai IR theory in the future should begin from what I call 'decolonial epistemology' and to share with the

critically Latin Americanised way of thinking of the world. Decolonial epistemology is not my own creation without histories embedded in it. In fact, the term is inspired by the works of Anibal Quijano, a Peruvian thinker, who proposes the term 'patrón colonial de poder' (the colonial matrix of power), which comprises four matrices, namely, the control of economy, the control of authority, the control of gender/sexuality, and the control of knowledge and subjectivity. These matrices allow us to grasp the traumatised lives on Earth that are affected by global capitalism/Western expansion more vivid than postcolonial thinkers. Walter Mignolo's border thinking serves as a supplement to this issue. The 'link' in his border thinking is not only a geographical and territorial border of the neighbouring countries, but also is meant as a commonality and a mutual mentality of a colonial wound that all living beings relatively share as a result of Western expansion.

In addition, I encourage Thai IR theory to open a constructive debate and intellectual engagement in a proper manner with Western philosophers. At this point, my admiration goes again to Grosfoguel whose publications in the journal called *Transmodernity*, a journal that is interested in publishing a peripheral cultural production of the Luso-Hispanic World, and it is also open to criticisms towards Western philosophers such as Descartes, Marx, etc. Such criticism operated by Grosfoguel becomes a lesson learn for Thai IR theory in a way that his intellectual action initiates a strategic point for Thai

IR theory in her desire to acquire a theoretical position within the discipline of IR dominated by some Western theories such as Realism and English School in the future to come.

Ultimately, what is essential for the future of Thai IR theory with the lessons suggested by Latin American decolonial thinkers comprises four main ways of strategic thinking, including (a) to

resist hegemony with a refusal to create another hegemony (b) to adopt the principle of pluriverse by being sensitive to the wound of all living beings (c) to dare to launch a critique over postcolonial theory as well as Western philosophies but can make use of some Western theories when necessary and (d) to invent and self-manifest terminology, concept, language, words drawn from English or Pali/Sanskrit to represent Thai IR theory.

References

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bartolovich, Crystal. 2016. Postcolonial nature? Or, “If oil could speak, what would it say?” In *What postcolonial theory doesn’t say*, eds. Anna Bernard, Ziad Elmarsafy, and Stuart Murray. London: Routledge.
- Bhabha, Homi. 1994. *The location of culture*. London: Routledge.
- Cardenal, Ernesto. 2009. *Pluriverse: New and selected poems*. Edited by Jonathan Cohen and translated by Jonathan Cohen, et al. New York: New Directions Publishing Corporation.
- Cox, Robert. 1981. Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium – Journal of International Studies* 10(2): 126-155.
- Dabashi, Hamid. 2015. *Can non-Europeans think?*. London: Zed Books.
- Fanon, Franz. 1963. *The wretched of the earth*. New York: Grove Press.
- Freire, Paulo. 1970. *Pedagogy of the oppressed*. Translated by Myra Bergman Ramos. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Education.
- Grosfoguel, Ramón. 2012. Decolonizing Western uni-versalisms: Decolonial pluri-versalism from Aimé Césaire to Zapatistas. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* 1(3): 88-104.

- , 2011. Decolonizing post-colonial studies and paradigms of political-economy: Transmodernity, decolonial thinking and global coloniality. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* 1(1).
- , 2007. The epistemic decolonial turn: Beyond political-economy paradigms. *Cultural Studies* 21(2-3): 211-223.
- Khader, Jamil. 2013. Žižek's infidelity: Lenin, the national question, and the postcolonial legacy of revolutionary internationalism. In *Žižek now: Current perspectives in Žižek studies*, eds. Jamil Khader and Molly Anne Rothenberg. Malden, MA: Polity Press.
- Mignolo, Walter. 2011(a). *The darker side of western modernity: Global futures, decolonial options*. London: Duke University Press.
- , 1995. *The darker side of the renaissance: Literary, territoriality, and colonization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- , 2009. Dispensable and bare lives: Coloniality and the hidden political/economic agenda of modernity. *Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-Knowledge* 7(2): 68-87.
- , 2011(b). Epistemic disobedience and the decolonial option: A manifesto. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* 1(2): 44-66.
- , 2000. *Local histories/global designs: Essays on the coloniality of power, subaltern knowledges and border thinking*. Princeton: Princeton University Press.
- , 2016. Yes, we can: Non-European thinkers and philosophers. *The Aljazeera*, February 19, 2013. <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/02/20132672747320891.html> (Accessed on December 21, 2016)
- Pasha, Mustapha. 2011. Untimely reflections. In *International relations and non-western thought: Imperialism, colonialism and investigations of global modernity*, eds. Robbie Shilliam. London: Routledge.
- Quijano, Anibal. 2000. Coloniality of power, ethnocentrism, and Latin America. *Nepantla* 1(3): 533-580.
- Ramón Grosfoguel. "Decolonizing the university". *2nd decolonial days, berlin 2011*, YouTube video, 30:39, posted by decolonialgroup's channel, February 20, 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=LKgL92yqygk>.

Said, Edward. 1978. *Orientalism*. New York: Pantheon Books.

Sousa Santos, Boaventura. 2014. *Epistemologies of the South: Justice against epistemicide*. London: Routledge.

Spivak, Gayatri. 1988. Can the subaltern speak?. In *Marxism and the interpretation of culture*, eds. Cary Nelson and Lawrence Grossberg. New York: Macmillan.

Zabala, Santiago. 2016. Slavoj Žižek and the role of the philosopher. The Aljazeera, December 25, 2012. <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/12/20121224122215406939.html>. (Accessed on December 21, 2016)

Žižek, Slavoj. 2016. A reply to my critics. *The Philosophical salon*, August 5, 2016. <http://thephilosophicalsalon.com/a-reply-to-my-critics>. (Accessed on December 21, 2016)

----- . 2008. *Violence: Six sideways reflections*. New York: Picador Books.

The Southern Route of North Korean Migrants: Dynamics and Problems**

Aksaraphak Chaipala*

Abstract

Since the Cold War, Southeast Asia has been facing severe refugee problems from the Vietnam War, Laos and now Rohingya which become significant challenges for this region. Besides the refugee problems within the region, Southeast Asian countries especially those along the Southern border of China – Vietnam, Laos, Myanmar and Thailand - have been challenged by North Korean migrants since the end of Cold War. The North Korean migrants travel more than 1,000 kilometers from China to South Korea by using this region as a transit point. These countries, however, have different practices about refugees and definitions concerning refugee status. To define North Korean defector as a “refugee” leads to many questions about how to manage this problem, by using international law or depending on the relationship between those countries with North Korea.

Keyword: *North Korean migrants, Southeast Asia, Mekong Region*

*Lecturer, Faculty of Social and Political Science, University of Phayao, Tambon Maeka, Muang District, Phayao, 56000.
Email: Aksaraphk.ch@up.ac.th

**Received December 15, 2016; Accepted April 25, 2017

เส้นทางตอนใต้ของผู้อพยพ ชาวเกาหลีเหนือ : พลวัตและปัญหา**

อักษราภักดิ์ ชัยปะละ*

บทคัดย่อ

ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน หลาย ๆ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบกับปัญหาผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะเป็นสงครามเวียดนามหรือปัญหากัมพูชา และแม้กระทั่งปัญหาชาวโรฮิงญา ล้วนเป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับภูมิภาคนี้เป็นอย่างมาก นอกเหนือจากผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงแล้ว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศทางตอนใต้ของจีน ได้แก่ เวียดนาม พม่า ลาว ไทย กัมพูชา ยังมีประเด็นของการเผชิญกับผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือ ซึ่งเดินทางหลายพันกิโลเมตรมาจากจีนเพื่อลี้ภัยไปยังเกาหลีใต้ การจัดการกับผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือของแต่ละประเทศมีความไม่แน่นอนรวมทั้งการนิยามคนลักลอบเข้าเมืองพวกนี้ว่า “ผู้ลี้ภัย” ยังถูกตั้งคำถามจากรัฐบาลประเทศเหล่านี้ ว่าควรจะใช้หลักของกฎหมายระหว่างประเทศและมนุษยธรรมเข้าไปจัดการ หรือใช้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตนเองกับรัฐบาลเกาหลีเหนือ

คำสำคัญ: ผู้อพยพเกาหลีเหนือ, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

*อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000 อีเมล Aksarapahk.ch@up.ac.th

**ได้รับบทความ 15 ธันวาคม 2559; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 25 เมษายน 2560

บทนำ

คงปฏิเสธไม่ได้ว่าเกาหลีเหนือเป็นประเทศที่ลึกลับ และถูกโดดเดี่ยวมากที่สุดประเทศหนึ่ง เป็นประเทศที่ถูกจับตามองจากประชาคมระหว่างประเทศมานับตั้งแต่สงครามเย็นและมีภาพของการเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลี รวมทั้งมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ ในปี ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช กล่าวว่าเกาหลีเหนือเป็นหนึ่งใน “อักษะแห่งความชั่วร้าย (Axis of evil)” ในขณะที่อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา นางคอนโดลิซซา ไรท์ กล่าวว่าเกาหลีเหนือคือ “ปราการแห่งทรราช (Outpost of tyranny)” ทั้งนี้ประเทศเพื่อนบ้านต่างตระหนักถึงภัยคุกคามในการทดลองขีปนาวุธของเกาหลีเหนืออยู่เสมอ นอกจากนี้ประเด็นเกาหลีเหนือยังคงเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของการเผชิญหน้าระหว่างมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงมาจนถึงปัจจุบัน

หลังจากอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นนานถึง 40 ปี (ตั้งแต่ค.ศ. 1904-1945) เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ทำสงครามกันในปี ค.ศ. 1950-1953 ส่งผลให้สองประเทศนี้แยกออกจากกันมาจนถึงทุกวันนี้ เกาหลีเหนือใช้ชื่อว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน (คอมมิวนิสต์) นำโดยนายคิมอิล ชุง นำเสนอปรัชญาที่เรียกว่า จูเช (Juche) ซึ่งหมายถึง “การเชื่อมั่นในตนเอง” ลัทธินี้เกิดขึ้นครั้งแรกใน ค.ศ. 1955 อีก 10 ปีต่อมาจึงมีการอธิบายลัทธินี้เพิ่มเติมคือ ความเป็นเอกราชทางการเมือง การพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ และการต่อสู้ป้องกันตนเองได้ด้วยตนเอง ลัทธิจูเชสัญญาว่าจะให้เสรีภาพทางความคิด เสรีภาพทางการเมืองเศรษฐกิจ และการมีอยู่มีกินอย่างพอเพียงและป้องกันตนเองได้ (Anuch Abhabirom 2015, 134-135) ในช่วงต้นทศวรรษที่

1950 ถึงกลางทศวรรษที่ 1960 โครงการรวมศูนย์ของคิมอิลชุง ทำให้ระบบอุตสาหกรรมก้าวกระโดดส่งผลให้เกาหลีเหนือมีเศรษฐกิจที่เติบโตเร็วที่สุดในโลก อันที่จริงแล้วเป็นผลมาจากการที่จีนเกิดภาวะอดอยากขึ้นในประเทศในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 ชาวจีนจึงอพยพไปยังเกาหลีเหนือ (Tanaka 2008)

คาบสมุทรเกาหลีภายใต้จักรวรรดิญี่ปุ่น

จีนและญี่ปุ่นพยายามมีอิทธิพลเหนือเกาหลีแต่ท้ายสุดก็จบลงด้วย “สัญญาเมืองเทียนจิน” เมื่อวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1885 ได้แก่ (1) รับรองความเป็นเอกราชของเกาหลี (2) ทั้งจีนและญี่ปุ่นต่างถอนทหารออกไปจากเกาหลี (3) ในต่อไปภายภาคหน้าเมื่อทำการอย่างใดในเกาหลี ทั้งสองประเทศต้องหารือให้พร้อมเพรียงก่อน แต่เวลาต่อมาทั้งจีนและญี่ปุ่นยังคงพยายามเข้ามามีอิทธิพลเหนือเกาหลี ในปี ค.ศ. 1894 ญี่ปุ่นประกาศสงครามกับจีนเหนือพื้นที่ของเกาหลีและยกทัพเข้ากรุงโซล จีนส่งทหารเข้าไปเข้ามายังเกาหลีและยึดบ่อนเมืองเปียงยาง ส่งผลให้ญี่ปุ่นย้ายศูนย์บัญชาการของตนเองจากกรุงโตเกียวมายังเมืองฮิโรชิมา เพื่อให้ใกล้สมรภูมิมามากยิ่งขึ้น ต่อมาญี่ปุ่นบุกจีนและได้รับชนะไปได้ในที่สุดจีนได้ส่งลีฮองเจียงมาประชุมเจรจาสงบศึกยังญี่ปุ่น ในเดือนเมษายน ปีเดียวกันเกิดข้อสงบศึกแห่งเมืองชิโมะโนะเซะ

ญี่ปุ่นกังวลกับการขยายอิทธิพลของรัสเซียในแมนจูเรียมาโดยตลอด ใน ค.ศ. 1900 รัสเซียมีแผนขอเช่าที่ดินเพื่อสร้างฐานทัพเรือ เพื่อเชื่อมเส้นทางระหว่างพอร์ตอาเธอร์กับเมืองวลาดิวอสต็อก ในปี ค.ศ. 1902 พระเจ้าซาร์ นิโคลัสที่ 2 ทรงมีนโยบายใหม่ต่อตะวันออกไกล คือ การครอบครองแมนจูเรีย

และเกาหลี ขณะเดียวกันญี่ปุ่นเห็นว่าสงครามระหว่างญี่ปุ่นกับรัสเซียต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ญี่ปุ่นจึงเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหานี้ และเรียกร้องให้รัสเซียยอมรับว่าญี่ปุ่นมีผลประโยชน์ในเกาหลีมากกว่ารัสเซีย และมีอิสระที่จะดำเนินกิจการใด ๆ ในเกาหลี จนใน ค.ศ. 1904 ญี่ปุ่นประกาศสงครามกับรัสเซียและกดดันให้เกาหลีลงนามในข้อตกลงที่ญี่ปุ่นเตรียมไว้ได้แก่

- (1) ญี่ปุ่นเคารพเอกราชและอธิปไตยเกาหลี
- (2) เกาหลียินยอมให้ญี่ปุ่นเข้าใช้กำลังปราบปรามจลาจลที่เกิดจากปัญหาภายในเกาหลี และจากการแทรกแซงของต่างชาติ
- (3) เกาหลีอนุญาตให้ญี่ปุ่นตั้งกองทัพในบริเวณต่าง ๆ ที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ และอำนวยความสะดวกให้กองทัพญี่ปุ่นทุก ๆ เรื่อง
- (4) เกาหลียอมรับคำแนะนำและความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นเพื่อปฏิรูประบบการบริหารราชการ
- (5) เกาหลีจะไม่แสวงหาความช่วยเหลือจากต่างชาติ โดยไม่ได้รับการยินยอมจากญี่ปุ่น

หลังจากที่ญี่ปุ่นชนะสงครามกับรัสเซีย ใน ค.ศ. 1905 ทำให้ญี่ปุ่นมีอำนาจเหนือเกาหลีอย่างสมบูรณ์ (และได้รับการยอมรับจากสหรัฐฯ และอังกฤษ) รัฐบาลญี่ปุ่นเห็นควรให้เกาหลีเป็นรัฐในอารักขาของญี่ปุ่น จนในที่สุดเกาหลีก็ยอมลงนามในสนธิสัญญาอันประกอบด้วย 5 มาตรา มีสาระโดยสรุป คือ ญี่ปุ่นควบคุมและกำหนดนโยบายต่างประเทศของเกาหลี ห้ามเกาหลีทำข้อตกลงกับนานาประเทศ ยกเว้นผ่านรัฐบาลญี่ปุ่น ญี่ปุ่นแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่มาพำนัก ณ กรุงโซล มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการต่างประเทศและมีสิทธิเข้าเฝ้าจักรพรรดิเกาหลี เป็นการสนองพระองค์ได้ตลอดเวลา จนในที่สุดญี่ปุ่นผนวกเกาหลีให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของญี่ปุ่น ใน ค.ศ.

1910 นายกรัฐมนตรียี่ วันยอง เป็นผู้ลงนามในสนธิสัญญาผนวกดินแดน (Treaty of Annexation) และถือว่าเป็นวันสิ้นสุดราชวงศ์โชซอน ซึ่งปกครองเกาหลีมา 518 ปี

เมื่อญี่ปุ่นได้ลงนามผนวกดินแดนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คนญี่ปุ่นหลังไหลเข้ามาในเกาหลีในฐานะที่เป็นเจ้าเมืองในการครอบครองดินแดนเป็นจำนวนมาก ในปี 1910 จำนวนคนญี่ปุ่นที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในเกาหลีมีสูงกว่า 170,000 คน เรียกได้ว่าเป็นชุมชนคนญี่ปุ่นแห่งไหนทะเลที่กว้างขวางที่สุดในโลกในสมัยนั้นก็ได้ ผู้นำของญี่ปุ่นเห็นว่าญี่ปุ่นนั้นมีประชากรค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในแถบชนบท จึงได้อพยพคนส่วนใหญ่ที่เป็นชาวนา เกษตรกรมายังเกาหลี

ชาวญี่ปุ่นครอบครองดินแดนในปีค.ศ. 1910 นั้นคิดเป็นร้อยละ 7 ถึง 8 ของพื้นที่เกาหลี ในปีต่อมาการถือกรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของพื้นที่ถูกถ่ายโอนไปยังกลุ่มข้าราชการชาวญี่ปุ่น จากข้ออ้างในการถือสิทธิ์เหนือดินแดนของญี่ปุ่นส่งผลให้พื้นที่ของเกาหลีกว่าร้อยละ 90 ถูกแบ่งออก โดยหลายส่วนถูกนำไปใช้ในการก่อตั้งศูนย์บัญชาการทางทหารเพื่อขยายจักรวรรดิ

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (ปีค.ศ. 1941-1945) ญี่ปุ่นได้เข้าร่วมกับฝ่ายอักษะและเกาหลีที่อยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นจึงถูกใช้เป็นฐานทัพในการทำสงคราม โดยญี่ปุ่นได้เกณฑ์ชาวเกาหลีเข้าร่วมรบในสงคราม และได้กำลังพลจากอาสาสมัครชาวเกาหลี โดยตั้งแต่ปี 1938 มีเยาวชนเกาหลีเป็นอาสาสมัครประมาณ 15,000 คน ซึ่งในจำนวนนี้มี ปัก ชุง ฮี (Pak Chung Hee) ผู้นำสาธารณรัฐเกาหลีช่วงปี 1961-1978 เมื่อสงครามดำเนินไปอย่างยืดเยื้อ ญี่ปุ่นขาดกำลังพลมากขึ้นจึงเริ่มมีการเกณฑ์ทหาร

ชาวเกาหลี ในปี ค.ศ. 1943 ชาวเกาหลีถูกเกณฑ์จำนวน 187,000 คน ทหารเรือ 20,000 คน ในช่วงสุดท้ายที่ญี่ปุ่นปกครองเกาหลี สังคมเกาหลีตกอยู่ภายใต้การกดขี่ทางการเมืองและการถูกระดมแรงงานเพื่อใช้ในสงครามชาวเกาหลีหลายล้านคนถูกบังคับให้ละทิ้งบ้านเรือน และถูกส่งไปทำงานในต่างแดนหรือในจังหวัดทางตอนเหนือ ชาวเกาหลีต้องทนทุกข์ทรมานจากการขาดแคลนสิ่งอุปโภคบริโภค อันเนื่องมาจากสงคราม รวมทั้งถูกบังคับให้บริจาคสิ่งของส่วนตัว เช่น เครื่องประดับที่ทำจากเงิน ทอง อุปกรณ์ทองเหลือง เพื่อนำไปหลอมทำอาวุธ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีนโยบายกลืนชาติเกาหลีให้สิ้นซาก

สงครามเกาหลี

สงครามเกิดขึ้นในปี วันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1950 โดยกองทัพเกาหลีเหนือได้รุกข้ามเส้นขนานที่ 38 องศาเหนือลงมาและยึดกรุงโซลได้สมรภูมิแรกของสงครามเกาหลีคือ สมรภูมิแห่งโฆซาน โดยในวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1950 กองทัพพันธมิตรได้เข้าโจมตีเกาหลีเหนือที่โฆซาน แต่การโจมตีล้มเหลวมีผู้ถูกจับเป็นเชลย เสียชีวิต และบาดเจ็บจำนวน 180 คน เกาหลีเหนือได้รุกไล่กองทัพสหรัฐฯ ไปทางใต้ที่ Pyongtaek Chonan Chochiwon และ Teajeon มีทหารเสียชีวิตกว่า 3,602 นาย บาดเจ็บ 2,962 นาย (Stokesbury 1990)

หลังจากเกิดสงครามเกาหลีประมาณ 1 เดือน นักข่าวของหนังสือพิมพ์ฝรั่งเศสมีโอกาสได้สัมภาษณ์ คิม อิล ซุง ผู้นำเกาหลีเหนือ

นักข่าว : “ท่านผู้นำประเมินสถานการณ์ด้านการทหารในเกาหลีวันนี้อย่างไรหลังจากผ่านมาแล้ว 1 เดือนนับตั้งแต่เกิดสงคราม”

คิม อิล ซุง: “คนเกาหลีไม่ต้องการสงคราม พวกเขาต่อสู้เพื่อการรวมชาติอย่างสันติ แต่พวกจักรวรรดิสหรัฐฯ และลิ่วล้อพวกนั้น ซึ่งเป็นกลุ่มหุ่นเชิดเกาหลีได้ก่อสงครามกลางเมืองที่ฆ่าพี่น้องในประเทศของเรา เอกสารที่กองทัพประชาชนของเราในโซลได้มา ยืนยันว่าสงครามที่ถูกจุดขึ้นโดยพวก ลี ซึ่ง มันซึ่งเป็นหุ่นเชิดได้ถูกเตรียมการไว้นานแล้ว ตามทิศทางที่ภารกิจของกองทัพสหรัฐฯ กำกับ” (Kochit Tiptiampong 2012, 130)

เดือนสิงหาคมกองทัพเกาหลีเหนือได้รุกคืบเข้าแถบปูซานทางตะวันออกเฉียงใต้ของเกาหลีเหนือ และได้กวาดล้างโดยการฆ่าล้างกลุ่มปัญญาชนเกาหลีได้ (Stokesbury 1990, 56) วันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1950 กองทัพอากาศสหรัฐฯ ได้ทิ้งระเบิด 625 ตันในเกาหลีเหนือ ต่อมาในวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 1950 พลเอกแมคอาเธอร์ได้เตือนไปถึงผู้นำเกาหลีเหนือ ถึงความโหดร้ายทารุณที่ได้กระทำในสงครามเนื่องด้วยเป็นพลเมืองเกาหลีเช่นเดียวกัน ในเดือนกันยายน สหรัฐฯ ยังควบคุมได้เพียงแค่เมืองปูซาน ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของพื้นที่ในเกาหลีและ 2 สัปดาห์ต่อมาได้เพิ่มจำนวนระเบิดเป็น 800 ตัน (Camming and Constantino 2006, 63) Bruce Cumings นักประวัติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยชิคาโก ได้กล่าวว่า เครื่องบินทิ้งระเบิดของสหรัฐฯได้ใช้ระเบิดในการทำสงครามเกาหลีมากกว่าในสงครามโลกครั้งที่ 2 เสียอีก 18 เมืองในเกาหลีเหนือถูกทำลายร้อยละ 50 (Witt 2005, 217) พลตรีวิลเลียม เอฟ. ดินรายงานว่าเป็นเมืองส่วนใหญ่ในเกาหลีเหนือและหมู่บ้านหลายแห่งกลายเป็นดินแดนที่มีแต่ความรกร้างว่างเปล่าด้วยผลจากการระเบิด นอกจากนี้แล้วทางฝั่งคอมมิวนิสต์อ้างว่าสหรัฐฯใช้อาวุธชีวภาพในการทำสงครามอีกด้วย

เพื่อตอบโต้การโจมตีจากสหรัฐฯ เกาหลีเหนือได้ระดมกองกำลัง 15 กองพล มีทหารประจำการ 150,000 คน ส่วนกองกำลังของจีนมีแนวรบกว่า 28 กองพลมีกำลังมากกว่า 280,000 คน นั้นหมายความว่า จีนได้ให้การช่วยเหลืออย่างเต็มที่ เพื่อมิให้โลกเสรีรุกเข้าดินแดนของฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้ ต่อมากองกำลังของสหประชาชาติสามารถยึดกรุงโซลกลับคืนมาได้อีกครั้ง และขับไล่กองทัพคอมมิวนิสต์ให้ถอยร่นขึ้นไปเหนือเส้นขนานที่ 38 จึงมีการเจรจาสงบศึกที่หมู่บ้าน ปัน มุม จอม ในปี ค.ศ. 1953 โดยมีผู้ลงนามคือ นายพลเผิงเต๋อหวย ผู้บัญชาการกองกำลังอาสาสมัครประชาชนจีน คิม อิล ซุง ผู้บัญชาการทหารสูงสุดกองทัพประชาชนเกาหลี และนายพลมาร์ค ดับบลิว คลาร์ก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดกองทัพสหประชาชาติ สงครามเกาหลีจึงสงบซึ่งใช้เวลากว่า 3 ปี

ในความเป็นจริง สงครามเกาหลียังไม่สิ้นสุดเพียงแต่หยุดยิงกันเท่านั้น การบรรจุข้อตกลงพักรบนี้มีขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1953 ข้อตกลงพักรบได้กำหนดเส้นแบ่งเขตทางทหาร MDL (Military Demarcation Line) หรือ DMZ (Demilitarized Zone) ตามข้อตกลงนี้ ทั้งสองประเทศยอมถอนทหารออกไปห่างจากพรมแดนเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ที่มีความยาวประมาณ 250 กิโลเมตร กว้างประมาณ 4 กิโลเมตร ตามเส้นขนานที่ 38 องศา โดยมีเขตปลอดทหารเป็นพื้นที่กันชน แต่กระนั้นก็ตาม ถัดออกมาจากพื้นที่ดังกล่าว ทั้งสองฝ่ายก็ยังคงประจำการทหารของตนอย่างหนาแน่น

สาเหตุของปัญหาผู้ลี้ภัย

จากผลการรายงานทางสถิติฐานข้อมูลของรัฐบาลสหรัฐ กลุ่ม NGOs และรัฐบาลเกาหลีใต้ ได้แสดงข้อมูลชี้ให้เห็นว่า วิกฤติการณ์อาหารในเกาหลีเหนือได้เกิดขึ้นเมื่อปลายปีค.ศ. 1980 (Lim

2005, 5) หลักฐานชี้ให้เห็นชัดเจนในปีค.ศ. 1957 รัฐบาลเกาหลีเหนือเริ่มการกumulอำนาจจากประชาชนซึ่งโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามไร่นาสวนทั่วไป สภาพวิถีชีวิตของคนเหล่านี้ถูกกำหนดจากรัฐบาลให้ส่งอาหาร และแบ่งปันอาหารให้เท่าเทียมตามสัดส่วนอายุ การประกอบอาชีพ สถานะของครอบครัว เป็นต้น ในปีค.ศ. 1990 รัฐบาลให้การสนับสนุนด้านอาหารเพียง 2 มื้อต่อวัน คนทำงานโดยปกติจะได้รับส่วนแบ่ง 700 กรัม 500 กรัม สำหรับนักเรียน 350 กรัม สำหรับแม่บ้าน เพื่อสนับสนุนให้พวกเขาได้พอกทำงาน และ 100 กรัม สำหรับเด็กที่เพิ่งคลอด อาหารที่ใช้สำหรับแจกจ่ายคือข้าว จำพวกข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพด เป็นต้น

ในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลเกาหลีเหนือได้ลดการสนับสนุนทางด้านอาหารจากเดิมลงร้อยละ 10 โดยนำผลผลิตนั้นไปใช้ประโยชน์ทางการทหาร และคนงานด้านอุตสาหกรรมหนัก ชาวเกาหลีเหนือส่วนใหญ่จึงบริโภคเพียงแค่อาหาร ซึ่งยังขาดสารอาหารหลักประเภทอื่น ๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างภูมิคุ้มกันในหน้าหนาว ต่อมาในปีค.ศ. 1993 รัฐบาลได้ดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต เพื่อต่อรองกับประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ไทย เวียดนาม เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือทางด้านอาหารที่นับวันจะเริ่มวิกฤติหนัก ซึ่งเป็นผลมาจากความล้มเหลวของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาความอดอยากภายใต้คำนิยามที่ว่า เกษตรกรรมนำอุตสาหกรรมเพื่อการค้าต่างประเทศ (Agriculture first, light industry first, foreign trade first)

ในปี ค.ศ. 1994 สถานการณ์ด้านอาหารเริ่มมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาในอดีต ซึ่งจีนได้เตือนรัฐบาลเกาหลีเหนือถึงปัญหา อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ยังคงเพิกเฉย หลังจากนั้นไม่นานสถานการณ์ก็เข้าสู่ขั้นวิกฤติในปี ค.ศ. 1995 และ

ค.ศ. 1996 เกิดเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นเข้ากระหน่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหนาวเย็นและความแห้งแล้ง ทำให้พืชพรรณไม่สามารถเจริญเติบโตได้ และฤดูกาลเพาะปลูกก็สั้น นอกจากนี้แล้ว เกาหลีเหนือซึ่งพื้นที่โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นภูเขา ไม่เหมาะในการเพาะปลูกเช่นเดียวกับพื้นที่ราบลุ่ม ข้อเสียเปรียบด้านภูมิศาสตร์ และการวางแผนบริหารจัดการของรัฐบาลที่ขาดความเชี่ยวชาญ รัฐบาลเกาหลีเหนือได้สนับสนุนให้ทำการเกษตรโดยการใช้สารเคมี ทำให้สภาพดินถูกกัดกร่อนกลายเป็นดินที่ไร้คุณภาพ ด้วยเหตุนี้เองจึงมีการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้จำนวนต้นไม้ลดลงและเกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา (Cha and Lee 2014)

วิกฤตการณ์อาหารในเกาหลีเหนือได้เพิ่มความรุนแรงไปสู่จุดสูงสุดในช่วงปี ค.ศ. 1997-1998 โดยรัฐบาลเกาหลีเหนือสามารถเลี้ยงดูประชากรของตนเองได้เพียงร้อยละ 6 เท่านั้น (Lee and Lee 2008, 26) แม้ว่าเกาหลีเหนือจะพบกับปัญหาด้านการขาดแคลนอาหารมานานและรุนแรงมากขึ้นในช่วงที่สหภาพโซเวียตล่มสลาย ทั้งนี้สหภาพโซเวียตได้สนับสนุนทางด้านพลังงาน เมล็ดพันธุ์ข้าว และปุ๋ยแก่เกาหลีเหนือในฐานะประเทศคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกัน ส่งผลเกาหลีเหนือขาดแคลนปัจจัยทางการเกษตรและนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบการกระจายอาหารในเวลาต่อมา (Feffet 2003, 131)

รัฐบาลเกาหลีเหนือเริ่มที่จะกระตุ้นโครงการด้านอาหาร เช่น การรับประทานอาหารที่ทำจากข้าวโอ๊ต 2 มื้อต่อวัน และอีกหลายโครงการแต่สถานการณ์ไม่ดีขึ้นและชาวบ้านทานรากหญ้า เมล็ดข้าว เปลือกไม้เพื่อให้มีชีวิตรอด ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 ถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 พวกเขาต้องขายข้าวของเครื่องใช้เพื่อนำเงินไปซื้ออาหาร (Park

2008, 15) ความขาดแคลนด้านอาหารเป็นสาเหตุหนึ่งของการล้มตายเป็นจำนวนมาก ประกอบกับโรคระบาดและการขาดสารอาหาร น้ำดื่ม น้ำอุปโภคบริโภค สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมในการดำรงชีวิต เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุทางตรงและทางอ้อม ประชากรกว่า 200,000 คน กลายเป็นเหยื่อของความหิวโหย อย่างไรก็ตามจากรายงานรัฐบาลเกาหลีใต้ คาดว่ามีจำนวนมากกว่าตัวเลขดังกล่าว ประมาณ 3-4 เท่า โดยประมาณว่าวิกฤตการณ์อาหารในเกาหลีเหนือมีผู้เสียชีวิตมากกว่า 60,000-1,000,000 คน คิดเป็นประมาณ 3 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด (Cha and Lee 2014)

การอพยพและลี้ภัยมายังเกาหลีใต้

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ชาวเกาหลีเหนือหลบหนีข้ามพรมแดนไปยังจีนคือความอดอยาก โดยเฉพาะในช่วงภาวะขาดแคลนอาหาร อย่างไรก็ตามในปีค.ศ. 2002 รายงานจาก Human Rights Watch เสนอว่า ความอดอยาก เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้น อีกส่วนหนึ่งคือ การสูญเสียสถานะและตำแหน่ง การขาดโอกาส ความหวาดกลัวการถูกประหารหรือได้รับการคุกคามต่อชีวิตเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง หรือสมาชิกในครอบครัวต้องโทษจากข้อหาการเมือง ตลอดจนปรารถนาที่จะมีชีวิตเช่นเดียวกับชาวเกาหลีเหนือที่อาศัยอยู่ภายนอกประเทศ (Human Rights Watch 2009)

ในรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ได้ระบุว่าเกาหลีใต้นั้นมาจากคาบสมุทรเกาหลี ซึ่งหมายรวมคนเกาหลีที่อยู่ในเกาหลีเหนือด้วย ผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือจะไม่ได้การรับรองจากรัฐบาลเกาหลีใต้อย่างเป็นทางการ แต่มีสิทธิที่จะตั้งรกรากในเกาหลีใต้ได้ จากข้อมูลของกระทรวงรวมชาติ

เกาหลีชี้ว่า ในช่วงทศวรรษที่ 1990 - ค.ศ. 2006 มีผู้อพยพจากเกาหลีเหนืออาศัยในเกาหลีใต้จำนวน 8,661 คน คำถามที่ได้รับความสนใจคือ ทำไมชาวเกาหลีเหนือจึงไม่ข้ามมายังเกาหลีใต้โดยตรง เหตุผลมาจากหลายปัจจัย หนึ่งในนั้นมีเขตปลอดทหารนั้นได้แบ่งแยกสองประเทศตามแนวเส้นขนานที่ 38 ซึ่งมีทั้งทหารของเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้อยู่ รวมทั้งมีกัระเบิดและรั้วไฟฟ้า ต่อมาคือ การย้ายถิ่นในเกาหลีเหนือมีความเข้มงวดสูงและชาวเกาหลีเหนือทุกคนได้รับอนุญาตให้เดินทางได้เฉพาะที่พักและที่ทำงานได้เท่านั้น เหตุผลประการสุดท้ายคือ รัฐบาลเกาหลีเหนือมีมาตรการลงโทษอย่างหนักต่อผู้ที่หลบหนีออกนอกประเทศ (Tanaka 2015, 7)

ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลเกาหลีใต้ก็มีนโยบายที่ไม่แน่นอน ซึ่งไม่สามารถที่จะสนับสนุนและรวมผู้คนให้เป็นหนึ่งเดียว (ระหว่างสองเกาหลี) เช่น แทนที่จะมีการบูรณาการแลกเปลี่ยนร่วมกันทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมทั้งการหาทางออกที่เหมาะสม เช่น นโยบายแสงสว่างของอดีตประธานาธิบดี คิม แด จุง (ค.ศ. 1998-2008) และนโยบายสันติภาพและความก้าวหน้าของอดีตประธานาธิบดี โนห์ มุน ฮยอน ยังสะท้อนแนวทาง

ได้เป็นอย่างดี ประธานาธิบดีทั้งสองได้ประกาศต่อสาธารณะว่า เกาหลีไม่สามารถที่จะรวมกันได้เหมือนกรณีของเยอรมนี

รัฐบาลเกาหลีใต้มีนโยบายสนับสนุนผู้อพยพที่มาจากเกาหลีเหนือในช่วงสงครามเย็น ในช่วงนั้นผู้อพยพเปรียบเสมือนชนชั้นพิเศษที่ได้รับทั้งเงิน บ้าน การเข้าถึงการศึกษา อย่างไรก็ตามหลังสงครามเย็นเป็นต้นมามีผู้อพยพจากเกาหลีเหนือมาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 1990 นโยบายของเกาหลีใต้ในประเด็นนี้จึงมีความสำคัญน้อยลงรวมทั้งมีการตัดความช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้าน จนกระทั่งปี ค.ศ. 2004 ผู้อพยพได้เงินราว 32,000 เหรียญสหรัฐฯ และลดลงเหลือ 9,000 เหรียญสหรัฐฯ ในปีต่อมา รัฐบาลเกาหลีใต้ได้แบ่งจ่ายเงินจำนวนนี้ออกเป็นสิ่งแวดล้อมในระยะเวลาสองปี ในช่วงเริ่มต้นของการตั้งรกราก ชาวเกาหลีเหนือยังได้รับการฝึกให้ประกอบอาชีพเป็นเวลาหนึ่งปีซึ่งก็จะได้รับค่าตอบแทนการอบรม และภายใต้โครงการดังกล่าวนี้ ชาวเกาหลีเหนือจะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ (ซึ่งถูกเขียนโดยเกาหลีใต้-ผู้เขียน) การให้คอมพิวเตอร์ การทำอาหาร และการนับถือศาสนา (Tanaka 2015, 7-9)

ตารางที่ 1: สาเหตุของการอพยพ

สาเหตุ	ผลสำรวจจากจีน	ผลสำรวจจากเกาหลีใต้
สภาพเศรษฐกิจ	94.7	56.7
เสรีภาพทางการเมือง	1.8	27.0
เสรีภาพทางศาสนา	0.2	1.0
ความหวาดกลัว	1.8	8.0
อื่นๆ	1.6	7.3
รวม	100	100

ที่มา Haggard and Noland

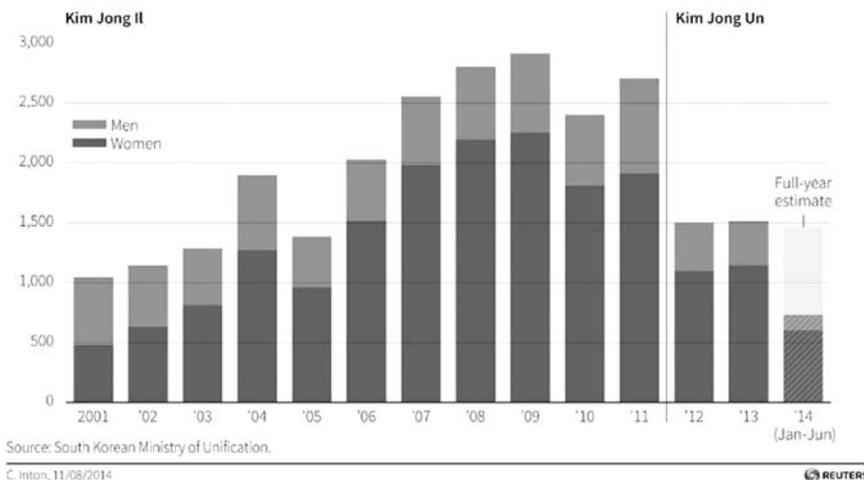
จากตารางข้างต้น ผลการสำรวจจากทางการจีนชี้ให้เห็นว่าสภาพเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญของการอพยพออกนอกประเทศ ทั้งนี้สอดคล้องกับทัศนะของทางการจีนเห็นว่าผู้อพยพเกาหลีเป็น “ผู้อพยพทางเศรษฐกิจ” มากกว่าที่จะเป็นผู้ลี้ภัยจากความหวาดกลัว การถูกลงโทษทางการเมือง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจจากทางการเกาหลีใต้ชี้ให้เห็นว่ามี

ปัจจัยอื่นนอกเหนือจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ผลักดันให้อพยพออกนอกประเทศ แม้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจยังคงเป็นสาเหตุหลัก คิดเป็นร้อยละ 56.7 รองลงมาคือเหตุผลทางการเมืองและความหวาดกลัว คิดเป็นร้อยละ 27 และร้อยละ 8 ตามลำดับ (Haggard and Noland 2011, 30)

รูปภาพ 1: จำนวนผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือ

North Korea defections

The number of defectors fleeing to South Korea dropped by almost half following Kim Jong Un's rise to power.



แหล่งที่มา: North Korea Economy Watch: DPRK emigration Number in 2015.

<http://www.nkeconwatch.com/category/emigration/2014-emigration-statistics>

ข้อถกเถียงว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย

ผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือถูกนิยามไว้หลายความหมาย ได้แก่ ผู้หลบหนีหรือผู้แปรพักตร์ (Defectors) ผู้หลบหนี (Escapees) และผู้อพยพผิดกฎหมาย (Illegal migrants) หากแต่ก็ผู้ที่เห็นด้วยเกี่ยวกับการยอมรับให้ชาวเกาหลีเหนือเหล่านั้นเป็นผู้ลี้ภัย (Refugees) โดยมีเหตุผล คือ พวกเขาเหล่านั้นต่างหวาดกลัวการประหัตประหารหากถูกส่งตัวกลับเงื่อนไขสำคัญของสถานะผู้ลี้ภัย คือ ความกดดันทาง

สังคมและการควบคุมทางการเมืองในเกาหลีเหนือ ประเด็นต่อมา คือ การพิจารณาว่าด้วยชาวเกาหลีเหนือในฐานะผู้ลี้ภัยซึ่งพวกเขาไม่ได้หลบหนีออกจากประเทศจากการกลัวระหัตประหาร แต่กลัวที่จะถูกประหารหลังถูกส่งตัวกลับ การลงโทษที่รุนแรง การประหารชีวิต รวมทั้งการถูกส่งตัวไปยังค่ายกักกัน

พัฒนาการของการขับเคลื่อนสิทธิมนุษยชนและบรรทัดฐานของมนุษย์ คือ การตอบรับข้อจำกัดของความมั่นคงแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของ

ความมั่นคงของมนุษย์ ในปี ค.ศ. 1994 รายงานการพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) อธิบายความมั่นคงของมนุษย์ คือ ความมั่นคงสำหรับประชาชน (ในขณะที่ความมั่นคงของรัฐ คือ การปกป้องศัตรูนอกรัฐ) และตระหนักถึงชีวิตมนุษย์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศูนย์กลางอยู่ที่ตัวมนุษย์และสนับสนุนให้ปัจเจกชนปกป้องตนเอง การเป็นอิสระปราศจากจากความต้องการ (Freedom from want) ได้แก่ ปลอดภัยจากภัยคุกคามความหิวโหย และความปลอดภัย และความเป็นอิสระปราศจากความกลัว (Freedom from fear) การป้องกันอาการบาดเจ็บฉับพลันซึ่งกระทบต่อชีวิตประจำวัน

มาตรการต่อภัยคุกคาม 7 ชนิดต่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยรายงานการพัฒนามนุษย์ อธิบายถึงความไม่มั่นคงของผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือโดยชัดเจน ได้แก่

(1) ความไม่มั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับเกาหลีเหนือตั้งแต่ ค.ศ. 1994 ซึ่งทำลายประเทศไปร้อยละ 90 อีกทั้งเกาหลีเหนือยังเป็นประเทศที่ไม่เหมาะต่อการเพาะปลูกทำให้เกิดการขาดแคลนอาหาร สภาวะดังกล่าวแพร่เข้ามาสู่กรุงเปียงยาง ทำให้ต้องประกาศสภาวะฉุกเฉิน ประชาคมระหว่างประเทศจึงเข้ามาช่วยเหลือ ในปี ค.ศ. 1995 และในปีต่อมาเกาหลีเหนือได้ประมาณความเสียหายอยู่ที่ 15 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (Koh 2012) รวมทั้งการสูญเสียระบบนิเวศ แม้ว่าจะไม่มีมลพิษทางน้ำหรือทางอากาศเหมือนเกาหลีใต้ แต่เกาหลีเหนือยังมีการตัดไม้ทำลายป่าอย่างมาก และหลายครั้งเกิดจากน้ำท่วมและภัยแล้ง มีพื้นที่ว่างเปล่าจากการใช้หน้าดินเพาะปลูกและการตัดฟัน (Lee and Kim 2011, 64)

(2) ความไม่มั่นคงด้านเศรษฐกิจ

ความอดอยากทำให้เกิดการลุกฮือประท้วงอย่างหนัก เป็นผลมาจากข้อบกพร่องด้านนโยบายเศรษฐกิจและการเกษตรของรัฐบาลเกาหลีเหนือ ความล้มเหลวในการใช้แผน Special Economic Zones และการปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาคที่ไม่ถูกต้องบวกกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียต

(3) ความไม่มั่นคงทางอาหาร

ภัยคุกคามทางด้านความมั่นคงด้านอาหารในเกาหลีเหนือเริ่มในช่วงที่เกาหลีเหนือประสบปัญหาเศรษฐกิจในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 และในปี ค.ศ.1987 การนำเข้าธัญพืชมีมากกว่าปีก่อนหน้านั้นถึงสามเท่า (ซึ่งเกาหลีเหนือเคยเป็นประเทศที่ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลก เคยส่งให้เกาหลีใต้ในปี ค.ศ.1984 ในปริมาณ 7,000 ตัน) (Koh 2015, 19)

รัฐบาลเริ่มขาดแคลนอาหารตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ทำให้ต้องพึ่งพาอาหารจากต่างชาติ แต่มีการตัดความช่วยเหลือจึงทำให้เกาหลีเหนือขาดแคลนอาหารถึงหนึ่งล้านตันต่อปี องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประมาณจำนวนธัญพืชที่ผลิตได้ในเกาหลีเหนืออยู่ที่ 4.35 ล้านตัน (1.25 ล้านตันเป็นส่วนที่นำเข้าหรือช่วยเหลือจากต่างประเทศ) ในปี ค.ศ.2010 พรรคแรงงานของเกาหลีเหนือได้ออกแถลงว่า “รัฐบาลไม่สามารถใช้มาตรการเร่งด่วนอะไรได้ในสถานการณ์ที่เลวร้ายด้านอาหาร” การล่มสลายของระบบการแจกจ่ายอาหารในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 นำมาซึ่งความทุกข์ทรมานและการอดอยากของชาวเกาหลีเหนือ วิกฤตการณ์ขาดแคลนอาหารในทศวรรษที่ 1990 เป็นสิ่งที่เลวร้ายอย่างมากในความมั่นคงและเป็นสาเหตุหลักแห่งความทุกข์ทรมานรวมทั้งการเพิ่มจำนวนของผู้ลี้ภัยอีกด้วย (Lee and Kim 2011, 63)

(4) ความไม่มั่นคงด้านสุขภาพ

วิกฤติอาหารเชื่อมโยงกับสุขภาพและบริการด้านสุขภาพทำให้ แม่ เด็ก และผู้สูงอายุ เสี่ยงต่อการเกิดโรค ภาวะอดอยาก ความอ่อนแอ โรค อัตรการเสียชีวิตของทารกกลายเป็นปัญหาสำคัญ โดยในปี ค.ศ. 2002 เด็กชาวเกาหลีเหนืออายุน้อยกว่า 5 ปี ร้อยละ 60 ป่วยจากการติดเชื้อทางเดินหายใจ ร้อยละ 20 เจ็บป่วยจากอาการท้องร่วงและ อัตรการตายมีมากกว่าร้อยละ 80

(5) ความไม่มั่นคงด้านสังคมและชีวิตส่วนตัว

ประชากรเกาหลีเหนือ 2-3.5 ล้านคนเสียชีวิตจากการอดอยากและโรคภัยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 ครอบครัวในเกาหลีเหนือมีคนตายและสมาชิกที่เหลือน้อยกว่าชีวิตรอด มีเด็กกำพร้าตามท้องถนนหญิงชาวเกาหลีเหนือต้องอพยพไปค้าประเวณีในดินแดนจีน และเมื่อถูกจับตัวได้ก็อาจจะถูกสังหารและส่งตัวกลับมารับโทษที่เกาหลีเหนือ

(6) ความไม่มั่นคงทางการเมือง

ชาวเกาหลีเหนือไร้เสรีภาพในประเทศ และการออกนอกเขตแดนของรัฐ เช่น การข้ามแม่น้ำทูเมน (Tumen) มีความหมายมากกว่าการข้ามแดนผิดกฎหมาย เพราะหมายถึงการตัดสินใจที่จะแยกตัวออกจากความเป็นพลเมือง สูการเป็นอาชญากรหรือผู้ทรยศ (Koh 2012)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการขยายขอบเขตของความมั่นคง (Comprehensive security) แต่กระบวนทัศน์เกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ในเอเชียยังคงมีอยู่น้อยมาก ประการแรกยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงรูปแบบดั้งเดิมที่เน้นในเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติ และประการต่อมาเนื่องมาจากความมั่นคงของมนุษย์มีความสัมพันธ์กับธรรมชาติของมนุษย์ไม่เหมือนความมั่นคงแบบเก่าที่สัมพันธ์กับเรื่องทหาร อาวุธ และเรื่องของเศรษฐกิจด้วย

ผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือในบางบริบทจึงไม่ได้ถูกนิยามให้เป็นผู้ลี้ภัย แต่เป็นผู้หลบหนีที่ผิดกฎหมายจากสภาพเศรษฐกิจ (Illegal economic migrants) สถานะนี้ไม่ได้ถูกปกป้องในฐานะผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาการลี้ภัย และเนื่องจากการเมืองที่ไม่มั่นคงของจีนและรัสเซีย (ซึ่งเป็นประเทศหลักในการหลบหนีผ่านไปสู่เกาหลีใต้) ทำให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ต้องพยายามหาทางพิสูจน์ตนเองในทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งจะได้รับสิทธิในการยอมรับจากนานาประเทศไม่เฉพาะแค่ UNHCR เท่านั้น (Koh 2012, 24)

การหลบหนีออกนอกประเทศของชาวเกาหลีเหนือถือเป็นอาชญากรรม หากกลับมาจะถูกลงโทษหรือทรมาน รัฐบาลจีนกล่าวกับ คิม จอง อิล ในปี ค.ศ. 2000 ว่า “ในปีที่ผ่านมาคนเกาหลีเหนือจำนวนหนึ่งได้ข้ามพรมแดนมาอย่างผิดกฎหมายและเข้ามายังจีนเพราะความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจส่วนในประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศและวัตถุประสงค์ที่ข้ามพรมแดนนี้ ชาวเกาหลีเหนือจำนวนน้อยนี้ ไม่สามารถบ่งบอกได้ว่าเป็นผู้ลี้ภัย”

อย่างไรก็ตามทางการเกาหลีใต้ไม่ได้ยอมรับว่าชาวเกาหลีเหนือที่อพยพมาคือผู้ลี้ภัย หากแต่เป็นประชากรตามมาตราที่ 3 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 “สาธารณรัฐเกาหลีประกอบไปด้วยคาบสมุทรเกาหลีทั้งหมดและเกาะข้างเคียง” อย่างไรก็ตามทางการเกาหลีใต้ยังคงตั้งเล็งที่จะรับผู้ลี้ภัยเนื่องจากความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี และประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเกาหลีเหนือยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเจรจาระหว่างสหรัฐฯและเกาหลีเหนือ โดยกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของเกาหลีเหนือได้ใช้บังคับประมาณ 2 ล้านเหรียญสหรัฐฯต่อปี ในการจัดตั้งโครงการสนับสนุนสิทธิมนุษยชนในเกาหลีเหนือ และการประชาสัมพันธ์ทางสื่อวิทยุ

การถกเถียงว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ที่หลบหนีออกมาเพราะเงื่อนไขทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป บุคคลที่หลบหนีออกจากประเทศของพวกเขาจากความทุกข์ทรมานจากความหิวโหย ไม่ควรถูกนิยามว่าเป็นผู้ลี้ภัย และหากจำแนกผู้แสวงหาการลี้ภัย (Asylum seeker) ชาวเกาหลีเหนือว่าเป็น “บุคคลซึ่งได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยโดยไม่เจตนา” (Refugee sur place) เพราะว่าภัยคุกคามของการประทัดประหารหรือลงโทษหากพวกเขาถูกส่งตัวกลับประเทศ (ได้รับสถานะการเป็นผู้ลี้ภัยภายหลัง)

ผู้เสนอรายงานพิเศษของสหประชาชาติ (UN Special Rapporteur) นิยามว่าในกรณีที่ผู้ลี้ภัยได้หลบหนีออกมาจากเกาหลีเหนือ ไม่ได้มีสาเหตุมาจากความกลัวหรือการถูกประทัดประหาร และถ้าพวกเขากลัวการประทัดประหารที่ตามมาภายหลัง ในกรณีนี้ก็สามารถพิจารณาว่าเป็นผู้ลี้ภัย หรือถ้าจะเฉพาะเจาะจงเป็นบุคคลซึ่งได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยโดยไม่เจตนา (Kim 2011, 36)

เกาหลีเหนือปฏิเสธการมีอยู่ของผู้แสวงหาการลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือ โดยทางการเกาหลีเหนือชี้แจงว่า เป็นเรื่องจริงที่มีผู้อพยพหลายคนข้ามพรมแดนไปยังจีนเพื่อเยี่ยมเยียนญาติพี่น้องที่อยู่แถบตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจำแนกว่าคนพวกนั้นเป็น “ผู้ลี้ภัย” (Kim 2011, 41)

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมาการช่วยเหลือผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยมีลักษณะของการจัดการในประเด็นสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น มีการเจรจาแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐ โดยเฉพาะประเด็นด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ สถานะผู้ลี้ภัย และการปกป้องผู้ลี้ภัยในกรมแดน (Choi 2011, 392)

เส้นทางผู้ลี้ภัยเกาหลีเหนือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เส้นทางในมองโกเลีย

มองโกเลียเป็นอีกทางเลือกในการหลบหนีของชาวเกาหลีเหนือในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 มองโกเลียมีความสัมพันธ์อันดีกับทั้งสองเกาหลี และมีนโยบายไม่ส่งชาวเกาหลีเหนือกลับประเทศ ในความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ มองโกเลียปกครองระบอบสังคมนิยมและมีระบอบเศรษฐกิจที่เน้นเอียงไปทางทุนนิยม หลังจากที่เกาหลีเหนือปิดสถานทูตด้วยเหตุผลทางการเงินในปี ค.ศ. 1997 และเปิดใช้งานสถานทูตอีกครั้งในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งทางการมองโกเลียเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ทั้งสองประเทศมีความผูกพันด้านวัฒนธรรมต่อกัน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่าง ๆ ในขณะที่คนงานชาวเกาหลีเหนือนับร้อยทำงานในเมืองถ่านหินของมองโกเลีย

ในประเด็นของผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือทางการมองโกเลียเลือกที่จะเพิกเฉย ต่อประเด็นนี้เมื่อทางการเกาหลีเหนือและจีนควบคุมผู้อพยพในปี ค.ศ. 1999 กลุ่ม NGO จึงพยายามช่วยเหลือผู้ลี้ภัยออกจากจีนไปยังมองโกเลีย หากแต่หน่วยงานของ UNHCR ไม่ได้ตั้งอยู่ที่มองโกเลียจึงทำให้ทางการมองโกเลียและเกาหลีใต้ไม่สามารถช่วยเหลือแก่ชาวเกาหลีเหนือเหล่านั้นได้ แต่ก็มืองค์กรคริสเตียนเกาหลีใต้ ชื่อ Rainbow เข้ามาตั้งอยู่ในมองโกเลียบริเวณตึกแถวย่านผู้มีอันจะกินเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในมองโกเลียกว่า 400-600 คน (International Crisis Group 2006, 19-21) หลังจากปี ค.ศ. 1999 ผู้อพยพประสบความสำเร็จในการเดินทางไปยัง

มองโกเลีย เป็นระยะทาง 2,000 กิโลเมตรจากชายแดนจีน ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากโบสถ์คริสต์ของเกาหลีใต้และนายหน้าชาวจีน รัฐบาลมองโกเลียมีนโยบายด้านมนุษยธรรมต่อชาวเกาหลีเหนือ หากผู้อพยพเจอทหารมองโกเลียจะถูกส่งตัวไปยังสถานทูตเกาหลีใต้ที่กรุงอุลันบาตอ แต่หากทหารจับกุมได้ก็จะถูกส่งตัวกลับเกาหลีเหนือ อย่างไรก็ตาม ในช่วงฤดูหนาวเส้นทางไม่สามารถใช้ได้เนื่องจากหิมะและความหนาวเย็นที่รุนแรง และความไม่เอื้ออำนวยจากแถบทะเลทรายโกบี เส้นทางนี้จึงไม่เป็นที่นิยมของชาวเกาหลีเหนืออีกต่อไป (Choi 2011, 413)

เนื่องจากเส้นทางตอนเหนือนั้นมีอันตรายและง่ายต่อการสูญหาย ชาวเกาหลีเหนือที่อาศัยอยู่ในเกาหลีใต้ร้อยละ 80-90 มาจากเส้นทางตอนใต้ของจีน (ซึ่งมีชาวเกาหลีเหนือหลบหนีในจีนอย่างผิดกฎหมายราว 1 แสนคน) ภายใต้การให้ความช่วยเหลือจากกลุ่มศาสนา NGO และนายหน้า ซึ่งประเด็นนายหน้ามีการแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ เครือข่ายที่อยู่ในจีนและประเทศอาเซียนซึ่งคนเหล่านี้มักจะเคยลี้ภัยมาก่อน รูปแบบที่สอง คือ นายหน้าท้องถิ่นซึ่งจะเป็นชาวจีนเชื้อสายเกาหลีที่จะช่วยนำพาชาวจีนไปยังพรมแดนจีน-มองโกเลีย หรือจีน-เวียดนาม ซึ่งได้ทำงานร่วมกับชาวท้องถิ่นที่ชำนาญเส้นทางเป็นอย่างดี

ชาวเกาหลีเหนือจะต้องจ่ายราว 10,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับการอพยพทั้งครอบครัว โดยรวมถึงการช่วยเหลือด้านพาสปอร์ตเกาหลีใต้ การขึ้นเครื่องบินไปยังเกาหลีใต้ภายใน 2-3 วัน ในขณะที่ทั้งเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อ

อาเซียน โดยเฉพาะเกาหลีใต้ได้ขยายการช่วยเหลือการพัฒนาในกัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม อย่างไรก็ตามหลาย ๆ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องการใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักการมนุษยธรรมต่อประเด็นผู้ลี้ภัยเกาหลีเหนือ แม้ว่าหลายประเทศเหล่านี้จะไม่ยอมรับหลักการว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย (Song 2013) (ประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง มีเพียงแค่นั้นและกัมพูชาที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาและพิธีสารว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย)

เวียดนาม

ในปี ค.ศ. 2004 ทางกรมเวียดนามส่งชาวเกาหลีเหนือ 468 คนไปยังเกาหลีใต้ รัฐบาลเวียดนามกล่าวว่าทางการเวียดนามยึดหลักกฎหมายเวียดนาม กฎหมายระหว่างประเทศ และจิตสำนึกด้านมนุษยธรรม สิ่งเหล่านี้สร้างความตึงเครียดด้านการทูตกับเกาหลีเหนือและต่อมารัฐบาลเกาหลีเหนือได้เรียกทูตของตนกลับประเทศ เมื่อรัฐมนตรีเวียดนามเยือนเกาหลีเหนือในปี ค.ศ. 2008 ประเด็นผู้ลี้ภัยหลบหนีจากเกาหลีเหนือถูกนำมาพูดคุยระหว่างสองประเทศอีกครั้ง

โดยทั่วไปแล้วเวียดนามก็มีนโยบายคล้ายคลึงกับกัมพูชาและลาว ที่มีค่านิยมแบบสังคมนิยมเหมือนเกาหลีเหนือ ซึ่งทำให้มีความสัมพันธ์อันดีกับเกาหลีเหนือมาโดยตลอด อีกด้านหนึ่งเกาหลีใต้มีการลงทุนในเวียดนามเกือบทศวรรษ และยังเป็นคู่ค้าสำคัญอันดับสี่ของเวียดนามรองจากจีน สหรัฐฯ และญี่ปุ่น

พม่า

ชาวเกาหลีเหนือบางส่วนหลบหนีจากจีนลงมายังพม่า หากถูกจับจะถูกจำคุกหลายปี แต่ทางการพม่าไม่ส่งกลับจีน รัฐบาลพม่าถูกกดดันอย่างหนักจากทางการเกาหลีเหนือ หลังการสถาปนาทางการทูตอีกครั้ง พม่ายังเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ชาวเกาหลีเหนือใช้เป็นทางผ่าน ชาวเกาหลีเหนือข้ามจุดตรวจจรมแม่น้ำโขง ข้ามพรมแดนเข้ามายังรัฐฉานทางเรือข้ามฝั่งแม่น้ำโขงตามแนวชายแดนตอนใต้ระหว่างลาวและพม่าหลังจากนั้นจึงเดินทางข้ามแม่น้ำโขงเข้าสู่ไทย (International Crisis Group 2006, 21) ทางการพม่ามีความใกล้ชิดกับเกาหลีเหนือจึงไม่ยอมรับว่าคนเกาหลีเหนือเหล่านั้นคือผู้ลี้ภัยหรือพลเมืองของเกาหลีใต้ เมื่อชาวเกาหลีเหนือมายังสถานทูตเกาหลีใต้ในกรุงย่างกุ้ง ทางการพม่าให้คนเหล่านั้นอยู่ภายใต้การดูแลของสถานทูตเกาหลีใต้ ชาวเกาหลีเหนือจะถูกส่งต่อไปยังบ้านพักและไปยังเกาหลีใต้ในที่สุด แต่ยังมีชาวเกาหลีเหนืออีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเดินทางไปยังสถานทูตเกาหลีใต้ได้ และถูกส่งตัวกลับไปยังจีน (Song 2013) อีกทั้งเส้นทางในพม่าเสี่ยงอันตรายอย่างมาก ผู้ลี้ภัยจะต้องผ่านเขตทหารตามรอยต่อแหล่งค้ายาเสพติดคือสามเหลี่ยมทองคำ เส้นทางนี้ผู้อพยพไม่สามารถผ่านได้ง่าย จะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากหมอสอนศาสนา หรือนายหน้าที่จะพาไปยังไทย เมื่อเข้าไปในพม่าแล้วผู้อพยพจะแสดงตัวว่าเป็นนักท่องเที่ยวชาวเกาหลีใต้ และทำพาสปอร์ตหาย จะถูกส่งตัวไปยังสถานทูตเกาหลีใต้ (Choi 2011, 414) ในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลพม่าไม่ได้ให้การปกป้องคุ้มครองผู้อพยพที่กำลังหลบหนีไปยังสถานทูตเกาหลีใต้ที่กรุงย่างกุ้ง

กัมพูชาและลาว

กัมพูชาเป็นประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 รัฐบาลกัมพูชาตระหนักว่าคนเกาหลีเหนือคือพลเมืองของเกาหลีใต้และรัฐบาลกัมพูชาได้ส่งผู้ลี้ภัยไปอยู่ในบ้านพักก่อนจะส่งตรงไปยังเกาหลีใต้ แต่ในขณะเดียวกันกัมพูชาก็ไม่ได้ยอมรับว่าชาวเกาหลีเหนือเหล่านั้น คือ ผู้ลี้ภัย อีกทั้งด้วยเหตุผลที่กัมพูชาไม่ได้มีพรมแดนติดกับจีน จึงมีผู้ลี้ภัยใช้เส้นทางนี้น้อยกว่าที่อื่น

ลาวมีความใกล้ชิดทั้งทางการทูตและทางการเมืองต่อเกาหลีเหนือมากกว่าเกาหลีใต้ ด้วยเหตุผลนี้เองทางการเกาหลีใต้จึงไม่ยอมรับผู้ลี้ภัยเกาหลีเหนือจากลาวโดยตรง เนื่องจากการทุจริตติดสินบนของเจ้าหน้าที่ทางการลาว เป็นเรื่องปกติหากชาวเกาหลีเหนือถูกจับกุม แต่ถ้าจ่ายเงินก็จะถูกปล่อยตัว ในขณะที่ NGO และกลุ่มมิชชันนารีได้เข้ามาช่วยเหลือโดยใช้ช่องทางของสื่อต่างประเทศ เช่น การที่ NGO วิจารณ์สถานทูตเกาหลีใต้ว่าละเลยที่จะให้ความช่วยเหลือชาวเกาหลีเหนือ ตลอดจนทางการลาวได้รับเงินค่าตอบแทนจาก NGO และสถานทูตเกาหลีใต้ในการปล่อยตัวชาวเกาหลีเหนือ

ค.ศ. 2009 ทางการลาวได้อนุญาตให้ชาวเกาหลีเหนือจำนวน 50 คนเดินทางไปยังเกาหลีใต้ได้ และเริ่มที่จะมีมาตรการที่เข้มงวดตามแนวชายแดนรวมทั้งในปี ค.ศ. 2007 นั้นเจ้าหน้าที่ของลาวได้เรียกค่าตัวชาวเกาหลีเหนือ 1,000 เหรียญสหรัฐต่อคนจาก NGO ชาวญี่ปุ่น (Song 2013, 66)

ในปี ค.ศ. 2013 ทางการลาวได้ส่งตัวผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือกลับประเทศจำนวน 9 คน (เป็นเด็กวัยรุ่นนกำพร้า) คนกลุ่มดังกล่าวถูกเจ้าหน้าที่ทางการ

ลาวจับกุมและส่งตัวไปยังกรุงเปียงยางแทนที่จะส่งตัวไปเกาหลีใต้ สิ่งเหล่านี้นำมาสู่การวิเคราะห์ว่าแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ละประเทศต่างมีนโยบายคลุมเครือต่อผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือ อาจะเกิดจากการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน หรือรัฐบาลลาวเองมีความหวาดกลัวชาวต่างชาติที่อพยพเข้ามารวมทั้งชาวเกาหลีเหนือด้วย และอาจจะเป็นไปได้ดีกว่าบทบาทของจีนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลลาวและกัมพูชา (Kurlantzick 2014) จากข้อมูลสถิติของเกาหลีใต้ชี้ว่าหลังจากที่ คิม จอง อึน ก้าวเข้ามาเป็นผู้นำเพียงแค่ 18 เดือน จำนวนผู้อพยพเกาหลีเหนือลดลงกว่าครึ่งเนื่องมาจากการควบคุมชายแดนอย่างเข้มงวดมากขึ้น เกาหลีเหนือมองว่าการมีผู้อพยพออกจากประเทศเป็นจำนวนมากเป็นการชี้ให้เห็นว่าเกาหลีเหนือมีค่ายกักกัน (Gulag) จริง ทางลาวชี้แจงว่าสาเหตุที่ส่งตัวชาวเกาหลีเหนือ 9 คนกลับประเทศเพราะสอบสวนได้ความว่าพวกเขาเหล่านั้นตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ (Harlan 2013)

ไทย

คนเกาหลีเหนือในไทยมีฐานะเป็น ผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย (Smuggled migrants) มากกว่าที่จะอยู่ในฐานะผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ หลังจากที่มีชาวเกาหลีเหนือ 468 คนที่อยู่ในเวียดนามปี ค.ศ. 2004 ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาจจะถอยหลังกลับในการปกป้องชาวเกาหลีเหนือ หลังจากปี ค.ศ. 2004 ประเทศไทยกลายเป็นทางผ่านที่รวดเร็วและปลอดภัยที่สุดของผู้อพยพแต่ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลไทยเริ่มที่จะตระหนักถึงประเด็นผู้แสวงหาการลี้ภัยในไทยรวมทั้งออกนโยบายที่เป็น

ทางการต่อปัญหาดังกล่าว ไทยเองก็ประสบกับทางแพร่งเหมือนรัฐเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในด้านหนึ่งต้องมีการปกป้องหลักสิทธิมนุษยชนสากล เนื่องจากเป็นรัฐในสังคมนระหว่างประเทศ อีกด้านหนึ่งต้องรักษาอธิปไตยและคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของพลเมือง (Kim 2010, 12)

ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และไม่มีกฎหมายหรือกระบวนการที่ใช้งานได้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยภายในประเทศ และไทยถือว่าผู้ลี้ภัยทุกสัญชาติที่อาศัยอยู่นอกค่ายผู้ลี้ภัยชาวพม่าเป็นผู้ที่อยู่ในประเทศโดยผิดกฎหมาย ดังนั้นนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ทำให้ผู้ลี้ภัยทุกสัญชาติถูกเอารัดเอาเปรียบถูกคุมขังโดยปราศจากความจำเป็นและถูกเนรเทศ ในขณะที่ประเทศไทยไม่อนุญาตให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติทำการตรวจสอบและกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัยจากประเทศลาว พม่า เกาหลีเหนือ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้รับอนุญาตให้ออกเอกสารรับรองผู้ลี้ภัยจากประเทศอื่น ๆ เป็น “บุคคลอยู่ในความหวังใจ” แต่เอกสารรับรองดังกล่าวไม่ได้เป็นการอนุญาตให้สามารถทำงานได้ (Human Rights Watch 2014)

กระทรวงการต่างประเทศไทยได้กล่าวว่า “ไทยไม่ต้องการเป็นจุดผ่านสำหรับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศอื่น” ทั้งนี้ชาวเกาหลีเหนือในไทยจะถูกส่งไปยังเกาหลีใต้ เดือนละ 40 คน และเหลือตกค้างอยู่ในไทยถึง 400 คน นาย Ebihara นักเคลื่อนไหวชาวญี่ปุ่นให้การสัมภาษณ์ว่า การเมืองเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นที่อ่อนไหวมาก เพราะประเทศไทยไม่ได้ต้องการที่จะมีสถานะเดียวกับเวียดนามในปี ค.ศ. 2004 (เมื่อรัฐบาลเกาหลีเหนือ

ต่อต้านที่เวียดนามให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเหล่านั้น) ในขณะที่เดียวกันผู้ลี้ภัยเองก็ต้องการที่จะเข้ามายังไทยมากกว่าลาวและพม่า เพราะว่าพวกเขาไม่มั่นใจเกี่ยวกับนโยบายของพม่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างเกาหลีเหนือและพม่า และ

หากทางการจีนยอมรับชาวเกาหลีเหนือในฐานะผู้ลี้ภัยทางการเมืองและช่วยเหลือพวกเขาให้ไปยังประเทศที่สาม น่าจะช่วยลดจำนวนผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ (Silp 2014)

ตารางที่ 2: จำนวนชาวเกาหลีเหนือที่ถูกจับกุมที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประเทศไทยระหว่างปี 2004 - 2011

ปี	จำนวนชาวเกาหลีเหนือ
2004	46
2005	115
2006	752
2007	1785
2008	1724
2009	1848
2010	2482
2011	870

ในจังหวัดเชียงรายโดยเฉพาะ อ.เชียงแสน อ.เชียงของ และ อ.แม่สาย มีผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือเข้ามามากที่สุดตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่าเรือเชียงแสนที่เชื่อมต่อไปยังลาวได้ง่าย และสถานีตำรวจเชียงแสนตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง ผู้ลี้ภัยจะต้องจ่ายค่าปรับ 53 เหรียญสหรัฐฯ ในการถูกจับกุมและขังคุกข้อหาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ไทยและลาวไม่ได้ให้สัตยาบันผู้ลี้ภัย ในขณะที่เดียวกันจีนและกัมพูชาซึ่งให้สัตยาบันก็ไม่ได้นำหลักมนุษยธรรมไปใช้ ในขณะที่ UNHCR ยังคงนิยามชาวเกาหลีเหนือเหล่านี้ว่าเป็น ‘Person in concern’ หรือ บุคคลในความห่วงใย ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย (Song 2013, 405)

ในปี ค.ศ. 2006 นายอันโตนิโอ กูเตเรส (เลขาธิการสหประชาชาติคนปัจจุบัน) ได้เดินทางมา

เยือนไทยถึงสถานการณ์ผู้ลี้ภัย แม้ว่าจะไม่รุนแรงมากเหมือนกรณีอื่น ๆ ในโลก ดังนั้นสถานะของชาวเกาหลีเหนือในไทยและลาวอาจจะเป็น *Smuggled refugees* ซึ่งชี้ให้เห็นว่าชาวเกาหลีเหนือไม่ใช่ผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่จะกลายเป็นผู้ลี้ภัยเมื่อพวกเขาหลบหนีสำเร็จแล้ว (Song 2013, 406) ในขณะที่เดียวกัน ทางกรไทยปฏิเสธข้อเสนอของเกาหลีใต้ในการสร้างศูนย์ความร่วมมือเพื่อช่วยเหลือชาวเกาหลีเหนือที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายในไทยที่จ.เชียงราย ซึ่งไทยเชื่อว่าอาจจะทำให้จำนวนผู้ลี้ภัยเพิ่มมากขึ้น โดยหากคนเหล่านี้มีจำนวนมากขึ้นและใช้ประเทศไทยเป็นเส้นทางในการลี้ภัย และมีนายหน้าควบคุมอยู่เบื้องหลังจะกลายเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ (Chiangrai 2014)

References

- Anuch Abhabirom. 2015. *Song-kram yen nai dan som: Vikrit tee young maisinsud*. [Cold war in Korea: An enduring crisis]. Bangkok: Matichon. (in Thai)
- Cha, Victor. 2012. *The Impossible State: North Korea, Past and Future*. http://www.genocidewatch.org/images/North_Korea_12_05_18_The_Impossible_State.pdf (Accessed on December 31, 2014).
- Chang, Y., S. Haggard, and M. Noland. 2008. Migrations experiences of North Korean refugees: Survey evidence from China. <https://piee.com/publications/wp/wp08-4.pdf> (Accessed on December 31, 2014)
- Chiang Rai is heaven destination for North Korean migrants*. 2014. <http://www.chiangraibulletin.com/2013/07/20/chiang-rai-is-heaven-destination-for-north-korean-migrants/> (Accessed on September 17, 2014).
- Harlan, Chico. 2013. *For those fleeing NK new Problems on obscure escape route through Laos*. http://www.washingtonpost.com/world/for-those-fleeing-north-korea-laos-poses-new-problems/2013/06/14/ff5aa790-d27f-11e2-a73e-826d299ff459_story.html (Accessed on November 20, 2014).
- Human Rights Watch. 2014. *Thailand: Refugee policies ad hoc and inadequate*. <http://www.hrw.org/node/110100> (Accessed on October 12, 2014).
- International Crisis Group. 2006. Perilous journeys: The plight of North Koreans in China and beyond. *Asia Report* 122(October).
- Kim, Soo-Am. 2008. *Conception of democracy and human rights in DPRK*. Seoul: Korea Institute for National Unification.
- Kim, Sung Eun. 2010. *The Thai immigration's discriminalization practices towards North Korea refugees*. M.A.Thesis. Southeast Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Kurlantzick, Jashua. 2014. "Laos returns NK refugee to the North" *Council on Foreign Relations*. <http://blogs.cfr.org/asia/2013/06/17/laos-returns-north-korean-refugees-to-the-north/> (Accessed on November 30, 2014).
- Lee, Hae Young. 2009. *Lives for sale: Personal accounts of woman fleeing North Korea to China*. Washington, DC: HRNK Publications- U.S. Committee for Human Right in North Korea.

- Margesson, R., E. Chanlett-Avey, and A. Bruno. 2007. North Korean refugees in China and human rights issues: International response and U.S. policy options. *CRS Report for Congress*, September 26.
- Silp, Sai. 2014. *North Korea refugees see North Thailand as entry point*. http://www2.irrawaddy.org/article.php?art_id=7310 (Accessed on September 16, 2014).
- Song, Jiyong. 2013. *Smuggling refugees: The social construction of North Korean migration*. http://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/1384 (Accessed on October 22, 2014).
- . 2015. Twenty years' evolution of North Korean migration, 1994–2014: A human security perspective. *Asia & the Pacific Policy Studies* 2(2): 399–415.
- Suk, Lee. 2005. *The DPRK famine of 1991-2000: Existence and impact*. Seoul: Korea Institute for National Unification.
- Tanaka, Hiroyuki. 2008. *North Korean: Understanding migration to and from a closed country*. <http://www.migrationpolicy.org/article/north-korea-understanding-migration-and-closed-country> (Accessed on January 19, 2015).
- Young-Jin, Choi. 2011. Human rights infringement on North Korean refugees, migration networks and policy implication in Asia. *Journal of peace and unification studies* 3(1): 385-429.

Ethnic Diversity and Border Economic Development in Mae Sai District, Chiang Rai Province****

Preecha Upayokin*
Pallavat Prapatthong**
Pattra Chondamrongkul***

Abstract

There are 3 objectives of this research. Firstly, what are the roles of ethnicity influencing the economic growth in Mae Sai border, Chiang Rai Province. Secondly, what are the inter-connected network relations among ethnic minority groups. Finally, what are factors affecting social integration in the border areas. Qualitative and quantitative methods were used in this research.

Results revealed that at Mae Sai's border in Chiang Rai Province, there are several ethnic groups comprised of Tai Kern, Tai Yai, Tai Lue, and Yunnan-Chinese. The Yunnan-Chinese has influenced economic growth in Mae Sai district more than other ethnic groups. All minority groups are intra- and interconnected in terms of socio-cultural activities, and among relatives and friends for their safety and security. The research found that the ethnic minority groups in Mae Sai can be integrated and assimilated not only within and among themselves but also with local Thai people. All ethnic minority groups in Mae Sai play a variety of roles in the border economic development.

Keyword: *ethnic, development, border economic*

*Corresponding author: Preecha Upayokin, School of Liberal Arts, Mae Fah Luang University, Maekhaotom Sub-District, Mueng District, Chiang Rai Province 57100. Email: p_upayokin@hotmail.com

**School of Liberal Arts, Mae Fah Luang University, Maekhaotom Sub-District, Mueng District, Chiang Rai Province 57100. Email: papamungming@yahoo.com

***Faculty of Management Sciences, Chiangrai Rajaphat University, Bandu Sub-District, Mueng District, Chiang Rai Province 57100. Email: p.pattra1985@gmail.com

****Received December 19, 2016; Accepted May 15, 2017

ความหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ กับการพัฒนา เศรษฐกิจชายแดนในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย****

ปรีชา อุปโยคิน*
พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง**
ภัทรา ชลดำรงกุล***

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ (1) กลุ่มชาติพันธุ์มีบทบาทอย่างไรที่มีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจชายแดนแม่สาย จังหวัดเชียงราย (2) เครือข่ายความสัมพันธ์ภายในระหว่างกันของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นอย่างไร (3) อะไรคือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางสังคมในพื้นที่ชายแดน การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่ชายแดนแม่สาย จังหวัดเชียงรายมีกลุ่มชาติพันธุ์ไทเขิน ไทใหญ่ กลุ่มไทลื้อ และจีนยูนนาน ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มจีนยูนนานมีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแม่สาย มากกว่ากลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างเหนียวแน่น ด้านกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม และต่างพึ่งพาอาศัยกันเสมือนญาติและเพื่อนอย่างมีความรู้สึกอบอุ่นและปลอดภัย กลุ่มชาติพันธุ์มั่นใจว่าสามารถอยู่ร่วมกันแบบบูรณาการและผสมกลมกลืนได้ทั้งภายในกลุ่มชาติพันธุ์และกับคนไทยในท้องถิ่น ซึ่งทุกกลุ่มต่างมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่หลากหลายแตกต่างกัน

คำสำคัญ: กลุ่มชาติพันธุ์, การพัฒนา, เศรษฐกิจชายแดน

*ผู้รับผิดชอบบทความ: ปรีชา อุปโยคิน สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตำบลแม่ข้าวต้ม อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100 อีเมล p_upayokin@hotmail.com

**สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตำบลแม่ข้าวต้ม อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100 อีเมล papamungming@yahoo.com

***คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100 อีเมล p.pattra1985@gmail.com

****ได้รับบทความ 19 ธันวาคม 2559; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 15 พฤษภาคม 2560

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ชุมชนเมืองชายแดนอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นที่ตั้งจุดผ่านแดนถาวรระหว่างประเทศไทยกับสหภาพเมียนมา ได้มีความสำคัญและเจริญเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาความเจริญที่เกิดขึ้นของตลาดการค้าชายแดนแม่สายมิได้เกิดจากคนไทยเจ้าของประเทศไทยเพียงกลุ่มเดียว แต่เกิดจากผลการบูรณาการทางสังคมและวัฒนธรรมร่วมกันของผู้คนต่างชาติ ต่างศาสนา หลากหลายชาติพันธุ์ ที่อพยพเคลื่อนย้ายจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาตั้งถิ่นฐานและได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาธุรกิจในพื้นที่อำเภอแม่สาย

จากรายงานของศูนย์บริการข้อมูลประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Information Center) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ประจำเดือนกันยายน 2557 ระบุว่ากิจการค้าชายแดนแม่สายได้เติบโตขึ้นและได้ดุลการค้ามาโดยตลอด ทำให้สถานการณ์การลงทุนด้านธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยวภายในประเทศ ได้เติบโตขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยได้เข้าสู่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Community หรือ AEC) นับเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่น่าจะทำให้เศรษฐกิจการค้า การลงทุนในแม่สายจะเติบโตขึ้นต่อไปอีก

รายงานของกระทรวงพาณิชย์ระบุว่ามูลค่าการค้าชายแดนไทย-เมียนมา ผ่านด่านศุลกากรของชายแดนแม่สายในปีงบประมาณปี 2555 มีมูลค่า 9.62 พันล้านบาท ปีงบประมาณ 2556 มีมูลค่า 1.10 หมื่นล้านบาท ปีงบประมาณ 2557 มีมูลค่า 1.21 หมื่นล้านบาท และปีงบประมาณ 2558 (ตุลาคม 2557-พฤษภาคม 2558) มีมูลค่า 6.95 พันล้านบาท

การที่การค้าชายแดนลดลงในช่วงเวลา 7 เดือน มีสาเหตุที่จังหวัดท่าขี้เหล็กซึ่งอยู่ตรงข้ามกับอำเภอแม่สาย ได้มีการเติบโตมาอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การขยายตัวของชุมชนเมืองและย่านการค้าเป็นไปอย่างรวดเร็ว และค่อย ๆ อึมตัวตามภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ปริมาณความต้องการสินค้าจากประเทศไทยลดลง นอกจากจังหวัดท่าขี้เหล็กแล้ว เมืองใกล้เคียงโดยเฉพาะเมืองในรัฐฉานตะวันออกตามแนวเส้นทางท่าขี้เหล็ก เชียงตุง เมืองลา ซึ่งมีความสะดวกในด้านการคมนาคมขนส่งผ่านทางถนน R3b มากขึ้น

แม้ว่าในปีที่ผ่านมาการนำเข้าและส่งออกจะลดลง แต่พื้นที่ชายแดนแม่สายยังมีศักยภาพไม่เฉพาะทางด้านการค้าชายแดนเท่านั้น แต่ยังมี การจับจ่ายซื้อขายสินค้าด้านอุปโภค บริโภค ของประชาชนทั้งฝั่งประเทศไทยกับจังหวัดท่าขี้เหล็กของประเทศสหภาพเมียนมา ซึ่งเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในภาคตะวันออกของประเทศและได้ลงนามเป็นเมืองการค้าคู่แฝด “Trading City” กับอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจของเมืองชายแดนแม่สายเติบโตขึ้น ปัจจุบันประเทศไทยส่งออก ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง สุรา เบียร์ ไวน์ เครื่องดื่ม น้ำดื่ม ปูนซีเมนต์ สังกะสี เหล็กเส้น รถยนต์และส่วนประกอบ ขนมอบัง และเครื่องจักร ส่วนสินค้านำเข้า ได้แก่ แร่แมงกานีส แร่ดีบุก ใบชา ส้มสด กระเทียม เครื่องแต่งกาย และเศษเหล็ก สินค้าไทยที่ส่งไปยังสหภาพเมียนมาจะส่งสินค้าขึ้นไปถึงเมืองเชียงตุงและเมืองตองยีโดยมีคลังสินค้าอยู่ที่จังหวัดท่าขี้เหล็ก ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำเข้าและส่งออก รวมทั้งตลาดผู้บริโภคชายแดนด้านอำเภอแม่สาย ยังมีการเคลื่อนไหวต่อเนื่องในทุกสถานการณ์ ที่ยังคงบริโภคสินค้าด้านอาหาร สินค้าด้านสาธารณสุขจากประเทศไทยทั้งหมด เช่น

เนื้อหมู ไก่ ผัก ไข่ น้ำมันเชื้อเพลิง วัสดุก่อสร้าง ฯลฯ ซึ่งเป็นสินค้าที่ชาวเมียนมาบริโภคในชีวิตประจำวัน

ในช่วงเวลา 20 ปี ที่ผ่านมา ชุมชนในชายแดนแม่สายได้บูรณาการความเป็นอัตลักษณ์ของการอยู่ร่วมกันจากกลุ่มคนหลาย ๆ (พหุ)วัฒนธรรมในพื้นที่ (Multicultural identity integration) (Yampolsky, Amiopt and Sablonnière 2013) ซึ่งหมายถึงที่คนหนึ่งได้อาศัยอยู่ร่วมกันกับกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมต่างกันในทางด้านภาษา อาหาร ความเชื่อ และความเป็นตัวตนของกลุ่ม

ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic diversity) ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ไทลื้อ ไทเขิน ไทใหญ่ จีนยูนนานหรือจีนฮ่อ และจีนโพ้นทะเล ซึ่งอาศัยในพื้นที่แม่สาย สำหรับความเป็นมาของ 4 กลุ่มชาติพันธุ์ที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีประวัติโดยสังเขปดังนี้

กลุ่มไทลื้อ

ชาวไทลื้อหรือไตลื้อ (คนลื้อ) ทั้งหมดมีต้นตระกูลที่อพยพมาจากเมืองสิบสองปันนา จากหลากหลายเมือง เช่น เมืองเชียงรุ่ง เมืองโง เมืองหุน เมืองหล้า เชียงเจิง การอพยพของชาวไทลื้อนั้น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา หรือเกือบ 65 ปี โดยสาเหตุของการอพยพจากเมืองสิบสองปันนานั้นเกิดจากการปฏิวัติโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ เหมาเจ๋อตุง ยึดอำนาจรัฐบาล เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ชาวไทลื้อถูกยึดที่นาทำกิน ทำมาหากินลำบากยากจนขั้นแค้นมาก จึงได้ตัดสินใจอพยพหนีจากเมืองสิบสองปันนาเพื่อหนีภัยทางการเมืองแต่ชาวไทลื้อบางส่วนได้เข้าร่วมกับคณะชาติก๊กมินตั๋ง กองพล 93 กับนายพลต่วน และบางส่วนได้อพยพเดินทาง

เข้าสู่ประเทศสหภาพเมียนมาที่เมืองยาง เมืองหนองคำ บางส่วนเข้าสู่ประเทศลาว แต่ส่วนใหญ่เลือกเข้าสู่ประเทศไทยและสิ้นสุดที่แม่สาย

กลุ่มไทเขิน

ชาวไทเขินหรือไทขิ่น อพยพมาจากเมืองเชียงตุง รัฐฉาน ประเทศสหภาพเมียนมา กว่า 50 ปี การอพยพเข้ามาเป็นระลอกในระยะเวลาที่แตกต่างกัน ที่อยู่เดิมก่อนที่จะอพยพมานั้นบางครอบครัวอาศัยอยู่ในบ้านยาง เมืองเชียงอิน บ้านกวาง และหมู่บ้านเล็ก ๆ ใกล้ชานเมืองเชียงตุง มีอาชีพทำไร่ ทำนา ทำสวน เลี้ยงปลา เลี้ยงวัวควาย รับจ้าง และขายของในตลาด ในช่วงที่อพยพมาอยู่แม่สายนั้น จะมาในขณะที่เป็นหนุ่มเป็นสาวติดตามพ่อแม่ พ่อและแม่ของชาวไทเขินบางคนยังคงตั้งรกรากอยู่ที่เชียงตุง

กลุ่มไทใหญ่

เดิมครอบครัวชาวไทใหญ่ทั้งหมดตั้งรกรากถิ่นฐานอยู่เชียงตุงมาหลายชั่วอายุคน เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จึงได้อพยพหนีภัยการเมืองมาอยู่มาสาย เพราะทนการถูกเอาเปรียบกดขี่ข่มเหงจากรัฐบาลเมียนมาไม่ได้ เช่น ต้องถูกเกณฑ์ไปหาระเบิด ลูกปืน บ้างก็ถูกรัฐบาลทหารเมียนมาใส่ร้ายรังแกจึงไม่ยอมอาศัยอยู่ ทำให้การใช้ชีวิตมีแต่ความหวาดระแวง หวาดกลัว ทหารเมียนมาต้องการขับไล่คนไทใหญ่จึงอยากใช้ชีวิตแบบปกตีสูขี้แห้งไป ด้วยความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างยากลำบากจึงตัดสินใจออกจากบ้านเกิดมาหางานทำที่แม่สายเพราะต้องการประกอบอาชีพทำมาค้าขาย จึงตัดสินใจหนีมาอยู่ประเทศไทย

กลุ่มจีนยูนนาน

กลุ่มคนจีนที่แม่สาวยุคนั้นมีประวัติครอบครัวที่แตกต่างกันสามารถแยกออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ กล่าวคือ กลุ่มแรกได้แก่ คนที่อพยพมาจากยูนนานและสิบสองปันนา กลุ่มที่สองได้แก่ กลุ่มที่อพยพมาทางเรือผ่านกรุงเทพมหานคร นับว่าแม่สาวยุคนั้นมีความผสมผสานระหว่างจีนที่เดินทางมาทางบกซึ่งเป็นเส้นทางการค้าโบราณ และการเดินทางมาทางเรือซึ่งเป็นกระแสการเดินทางของจีนโพ้นทะเล โดยแต่ละครอบครัวเดินทางมาอย่างหลากหลายในส่วนที่เดินทางมาทางบกนั้นเพื่อมาตั้งถิ่นฐานที่แม่สาย

การอพยพมาทางบก เป็นการเดินทางแบบคาราวานการค้าในสมัยก่อนอาณานิคม และเรื่อยมาจนถึงยุคสงครามเย็น ในกรณีแรกที่ ปู่เป็นคนสิบสองปันนาหรือเมืองเชียงรุ่ง เดินทางมาค้าขายที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย โดยใช้ม้าต่างของและสินค้า ยาสูบ ผืน ทอง พร้อมลูกน้องและญาติในสมัยนั้นต้องเดินทางเป็นคาราวาน เพราะต้องค้างแรมโดยใช้ม้าและเดินเท้า มาตามเส้นทางเชียงตุงในอดีตการค้าฝิ่นที่ยังไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการสืบทอดแนวทางการค้าดั้งเดิม แต่ต่อมาเมื่อการค้าแบบกองคาราวานได้หมดความสำคัญลง แต่การเดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐานยังพื้นที่แม่สาวยังคงมีต่อเนื่อง

การอพยพมาทางทะเล แม่สายเป็นจุดหมายปลายทางของการเดินทางของคนจีนอพยพที่มาทางเรือที่มาจากเมืองต่าง ๆ ทางตอนใต้ของประเทศจีนซึ่งมีจำนวนไม่มากที่จะทำให้แม่สายเป็นชุมชนจีนโพ้นทะเลขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพฯ การเดินทางมาสู่ภาคเหนือเพื่อทำมาหากินที่แตกต่างกันในแต่ละแห่ง จากจังหวัดหนึ่งไปอีกจังหวัดหนึ่ง ซึ่งจะพบว่าคนจีนโพ้นทะเลอาศัยอยู่ในทุกจังหวัดใหญ่ ๆ

ของภาคเหนือ เช่น นครสวรรค์ ลำปาง เชียงใหม่ แต่แม่สายจะมีทั้งจีนยูนนานที่มาทางบกและชาวจีนที่เดินทางมาทางทะเล

การประกอบธุรกิจการค้าส่ง ค้าปลีก การนำเข้าสินค้า การส่งออกสินค้าไปสู่ปลายทางบนเส้นทางเศรษฐกิจ R3b การลงทุนการค้าชายแดนที่เกิดขึ้นในอำเภอแม่สายคือกลุ่มผู้คนที่หลากหลายชาติพันธุ์ที่อาศัยและตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่เมืองและมีวัฒนธรรมย่อย (Sub-culture) ที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่ประเด็นสำคัญ คือภายใต้ความแตกต่างกลับมีการบูรณาการและการสร้างความเป็นอัตลักษณ์ใหม่จากพหุวัฒนธรรมของผู้คนในพื้นที่ที่ยอมรับการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม (Cultural assimilation) รวมทั้งการผสมผสานทางวัฒนธรรม (Acculturation) ปรับตัวให้เข้ากับวิถีชีวิตที่ต้องอยู่กับคนต่างชาติต่างภาษา โดยเฉพาะการอยู่ร่วมกับประชาชนส่วนใหญ่เจ้าของประเทศที่เป็นคนไทย จึงนำไปสู่ประเด็นคำถามการวิจัยว่า: กลุ่มชาติพันธุ์ในฐานะที่เคยเป็นผู้อพยพ หรือเป็นลูกหลานของกลุ่มชาติพันธุ์ มีบทบาทต่อการพัฒนาและการเติบโตของธุรกิจชายแดนแม่สายเพียงใด จะมีผลกระทบอย่างไรทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวกคือกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ส่วนในด้านลบการเป็นผู้อพยพและอาศัยอยู่ร่วมกันจำนวนมากส่งผลด้านปัญหาความมั่นคงหรือไม่อย่างไรต่อประเทศไทย

ประเด็นปัญหาการวิจัยเรื่องนี้นอกจากต้องการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยแล้ว ยังต้องการทราบว่า การอยู่ร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ นั้น มีความเป็นมาอย่างไร หมายถึงแหล่งพำนักหรือถิ่นที่อยู่เดิมก่อนที่จะเดินทางมาสู่แม่สาย เหตุผลที่ตัดสินใจมาประเทศไทย ใครเป็นผู้ชักชวนให้อพยพมาที่นี่และทำไมจึงเลือกมาอยู่ที่แม่สาย ในด้านประกอบอาชีพ

เมื่ออยู่เมืองไทยครั้งแรก เริ่มต้นอย่างไรและปัจจุบันประกอบกิจการงานอะไร นอกจากนี้ที่ต้องการทราบคือประเด็นอุปสรรคปัญหาและสาเหตุในการประกอบอาชีพ ความมั่นคงของอาชีพ การมีส่วนในการเสริมสร้างเศรษฐกิจชายแดน การมาอยู่แม่สายกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงมีความสัมพันธ์กับเครือญาติที่นอกร้อย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาว่ากลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มมีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตต่อเศรษฐกิจชายแดนอย่างไร
2. เพื่อศึกษาเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกันภายในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์เป็นอย่างไรในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ในอำเภอแม่สาย
3. เพื่อศึกษาความหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ที่ส่งผลต่อการบูรณาการทางสังคมของชุมชนเมืองชายแดนอย่างไร

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็น การวิจัยเชิงสำรวจ โดยผสมผสานระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative) และเชิงปริมาณ (Quantitative) การวิจัยในภาคสนามแบ่งเป็น 3 ระยะดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ

การใช้แบบสอบถาม ชุดที่ 1 เพื่อต้องการทราบลักษณะพื้นฐานทั่วไปของกลุ่มประชากรทั้ง 4 กลุ่มชาติพันธุ์ โดยกำหนดจำนวนเป้าหมายกลุ่มละ 100-120 ราย เพื่อทราบบริบทของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (1) ลักษณะทั่วไปของประชากร (2) แหล่งที่อยู่เดิมและเหตุผลของการ

อพยพ (3) เส้นทางการเดินทาง (4) ระยะเวลาที่ตั้งถิ่นฐาน (5) การถือครองที่ดินและลักษณะของการอยู่อาศัย (6) ลักษณะการประกอบอาชีพ (7) เครือข่ายทางธุรกิจ (8) สถานทางการเงินและการค้าระหว่างประเทศ (9) ความคิดเห็นต่อการเสริมสร้างธุรกิจในแม่สายให้ก้าวหน้าด้านธุรกรรมการเงิน (10) ความคิดเห็นทั่วไปด้านต่าง ๆ

การสัมภาษณ์ได้ใช้แบบสอบถามภาษาไทย (คำเมือง) โดยมีพนักงานสัมภาษณ์เป็นนักศึกษา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงชั้นปีที่ 4 ที่ผ่านการอบรมมาแล้ว ได้ลงพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่เป็นชุมชน ด้วยวิธีเจาะจงและ Snowball และสัมภาษณ์ผู้ที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน หรือผู้ที่รับผิดชอบที่หาเลี้ยงครอบครัว

เพื่อประเมินสถานการณ์ทั่วไปของประชากร ตัวอย่าง กลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน 457 ราย (1) **กลุ่มไทลื้อ** ในตำบลแม่สาย ตำบลเวียงพางคำ บ้านป่ายาง บ้านป่าเหมือด บ้านไทลื้อ (2) **กลุ่มไทเขิน** ในตำบลแม่สาย บ้านผาแตก (3) **กลุ่มไทใหญ่** ในตำบลแม่สาย บ้านถ้ำผาจม บ้านดอยเวา และบ้านไม้ลุงชน (4) **กลุ่มจีนยูนนาน** ในตำบลแม่สาย บ้านป่ายาง เขตเทศบาลแม่สายมิตรภาพ

เพื่อทราบบริบทของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพมาสู่ประเทศไทย ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของประชากรกลุ่มตัวอย่าง การดำเนินชีวิต อาชีพ การมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนแม่สาย

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ชุดที่ 2 สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ที่เป็นกลุ่มประชากรเป้าหมาย ที่มีบทบาทสำคัญทางด้านสังคม

วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของแม่สายจากกลุ่มตัวแทนผู้นำทั้ง 4 กลุ่ม โดยใช้วิธีเจาะจงผู้ให้สัมภาษณ์จากกลุ่มผู้นำเพื่อทราบความคิดเห็นต่อการเจริญเติบโตต่อเศรษฐกิจชายแดน การประกอบธุรกิจด้านการค้า รวมถึงเครือข่ายระหว่างประเทศไทยกับสหภาพเมียนมา

สัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแทนของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มละ 22 คน รวม 88 คน โดยกำหนดคุณลักษณะและสถานภาพทางสังคมของกลุ่มตัวแทนชาติพันธุ์ ประกอบด้วย (1) ผู้นำทางการ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ประธานชมรมกลุ่มชาติพันธุ์ (2) ผู้อาวุโสที่มีคนยกย่องนับถือ เช่น ที่ปรึกษาชมรมไทลื้อ ปู่จ่านมค์ทายก อดีตผู้นำด้านทางการ หมอพื้นบ้าน หมอสูชวัญ (3) ผู้นำด้านสังคม-วัฒนธรรม กรรมการชมรม (4) ผู้นำหรือผู้ประกอบการด้านธุรกิจการค้า (5) ผู้นำทางด้านศาสนา ได้แก่ พระสงฆ์ ไต่ะอิหม่าม หัวหน้าศาลเจ้า

ประเด็นแนวคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อตอบวัตถุประสงค์ 3 ข้อ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ประเด็นคำถามประกอบด้วย อาชีพของของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ดำเนินอยู่ปัจจุบัน บทบาทของกลุ่มชาติพันธุ์กับธุรกิจการค้าชายแดน การมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้าชายแดนแม่สาย ด้านการค้า การลงทุน การค้าส่ง การค้าปลีก ที่มีผลต่อการเจริญเติบโตต่อเศรษฐกิจชายแดน ความปลอดภัย ความมั่นคงของชีวิตและครอบครัว เป็นต้น

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ประเด็นคำถามประกอบด้วย ความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ความสำคัญของการอยู่ร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์ในแม่สาย การเข้าร่วมกิจกรรม ด้านสังคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ

ปัญหาของการมีความหลายกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ร่วมกัน เป็นต้น

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ประเด็นคำถามประกอบด้วย กลุ่มชาติพันธุ์ กับปัญหาด้านความขัดแย้ง ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย การได้รับความคุ้มครองด้านกฎหมาย การได้รับการบริการของรัฐ การรวมตัวของกลุ่มชาติพันธุ์ในการดำเนินการกิจกรรม เป็นต้น

แนวคิดทางทฤษฎี

1. แนวคิดเรื่องชาติพันธุ์ (Ethnicity)

กลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic group) คือกลุ่มผู้คนที่ตั้งถิ่นฐานในแหล่งกำเนิดเดียวกัน มีชีวิตร่วมกันทางประวัติศาสตร์ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม บรรพบุรุษ ความเชื่อ มีความแตกต่างไปจาก ผู้คนกลุ่มอื่นๆ ที่มีการถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น บางชาติพันธุ์อาจมีความคล้ายคลึงกันได้แต่ก็มีจุดแตกต่างกัน เช่น การแต่งกาย อาหาร และสำเนียงภาษาการพูด ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีจุดกำเนิด สามารถสืบสาวย้อนกลับไปในอดีตได้อย่างยาวนาน การเป็นชาติพันธุ์ใด ๆ จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เพราะเป็นสถานภาพทางสังคมที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด (Ascribe status) หรือที่เป็นอัตลักษณ์ (Identity) ที่แสดงออกทางวัฒนธรรมที่สมาชิกได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ การบ่งบอกการดำรงความเป็นชาติพันธุ์จึงเสมือนการมีเครื่องหมายสัญลักษณ์ที่สมาชิกแสดงออกอย่างเดียวกัน เพราะการยอมรับการเป็นสมาชิกช่วยสร้างการยอมรับและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

การที่กลุ่มชาติพันธุ์ดำรงอยู่ได้ยาวนานก็เพราะถูกกำหนดโดยพื้นที่ สมาชิกไม่มีโอกาสออกไปสัมผัสกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น จะมีการแต่งงานภายในกลุ่ม

เดียวกัน ในอดีตการแต่งงานกับคนนอกกลุ่มเป็นเรื่องที่พยายามหลีกเลี่ยง เพราะอาจสร้างปัญหาตามมา เพราะความแตกต่างด้านภาษา ความเชื่อ และวัฒนธรรมประเพณี

นักวิชาการทางด้านมานุษยวิทยาได้ให้ความหมายและคำอธิบายเกี่ยวกับชาติพันธุ์ (Ethnicity) โดยแปลเป็น “ชาติพันธุ์ธำรง” และ “ชาติพันธุ์สัมพันธ์” นอกจากนี้ยังมีการใช้คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous people) ควบคู่ไปกับคำว่า “ชาติพันธุ์” ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์จะเชื่อมโยงกับขบวนการเคลื่อนไหวของชนพื้นเมืองในระดับนานาชาติ (Prasit Leeprecha 2013, 59-106) แนวคิดที่เกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์เป็นแนวคิดที่นักมานุษยวิทยาใช้ในการจำแนกกลุ่มชนต่าง ๆ ซึ่งแพร่หลายในสาขาวิชามานุษยวิทยาตั้งแต่ทศวรรษของ 2490 เป็นต้นมา เดิมนักมานุษยวิทยาให้ความสำคัญกับการจำแนกแบบแผนพฤติกรรมมนุษย์หรือที่นักมานุษยวิทยาเรียกว่า “วัฒนธรรม” มากกว่าการจำแนกตัวกลุ่มชน ดังนั้นคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” มีความหมายที่เป็นกลางคือไม่บ่งบอกประเภทหรือระดับคุณลักษณะทางวัฒนธรรมที่เหนือกว่าหรือต่ำกว่า เพียงแต่เป็นกลุ่มชนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมหรือวัฒนธรรมย่อย

Levine และ Campbell (1972) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า นักมานุษยวิทยาสนใจแต่เรื่องวัฒนธรรมจึงเข้าใจกันว่ากลุ่มชาติพันธุ์หนึ่ง ๆ ก็คือกลุ่มชนที่มีวัฒนธรรมหนึ่งร่วมกัน ซึ่งในความเป็นจริงไม่อาจจำแนกได้อย่างชัดเจน (Chaweewan Prajobmao 1996) ข้อวิพากษ์ต่าง ๆ ดังกล่าวได้กระตุ้นความสนใจของนักมานุษยวิทยาและนักสังคมวิทยาบางกลุ่มที่ถามคำถามเกี่ยวกับ “ความเป็นชาติพันธุ์” ซึ่งครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น สิ่ง que แสดงถึงอัตลักษณ์ชาติพันธุ์

ความรู้สึกและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นกลุ่มเดียวกันหรือต่างกลุ่มกัน กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มวัฒนธรรมมีลักษณะเด่นคือ เป็นกลุ่มคนที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษเดียวกัน บรรพบุรุษในที่นี้หมายถึงบรรพบุรุษทางสายเลือด ซึ่งมีลักษณะทางชีวภาพและรูปพรรณ (เชื้อชาติ) เหมือนกัน รวมทั้งบรรพบุรุษทางวัฒนธรรมด้วย ผู้ที่อยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันจะมีความรู้สึกผูกพันทางสายเลือดและทางวัฒนธรรมพร้อม ๆ กันไป เป็นความรู้สึกผูกพันที่ช่วยเสริมสร้างอัตลักษณ์ของบุคคลและของชาติพันธุ์

2. แนวคิดเกี่ยวกับการค้าชายแดน

ความหมายคำว่าชายแดน (Border) มีความหมายได้หลายอย่าง ส่วนใหญ่จะมีลักษณะความหมายและหน้าที่ใกล้เคียงกัน ในทศวรรษที่ 1990 คำว่าชายแดน หมายถึงประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันระหว่างสองประเทศ ซึ่งแบ่งโดยข้อตกลงระหว่างรัฐทางด้านกายภาพ เป็นการแบ่งขาดโดยแม่น้ำหรือภูเขา หรือบนพื้นที่สันเขา การแบ่งตามทางด้านกายภาพจะเป็นกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายใดไม่สามารถขยายข้ามเขตแดนได้ พรมแดนหรือชายแดนยังเป็นการป้องกันศัตรูที่จะเข้ามารุกราน ความหมายดั้งเดิมของชายแดน ในด้านสังคมวิทยา คำว่าชายแดนยังเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับภาษาและวัฒนธรรม

Nopparat Wongwitthayaphanit (2011) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการค้าชายแดนไว้ว่า การค้าชายแดนคือ การค้าขายร่วมกันของคนที่อยู่ในแต่ละประเทศ โดยมีจุดซื้อขายที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของตน มีเส้นทางคมนาคมขนส่งได้มีการพัฒนาจนสามารถเชื่อมโยงข้ามประเทศได้หลายประเทศ จึงมีการค้าอีกประเภทหนึ่งที่อาศัยการขนส่งข้ามเขตแดนทางบกเพื่อขนผ่านประเทศที่มีชายแดนติดกันสู่ประเทศที่

สาม เช่น การค้าที่ผู้ประกอบการค้าไทยได้ขายสินค้าให้ประเทศจีน โดยผ่านจากประเทศไทยไปยังสหภาพเมียนมาหรือผ่านประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เรียกว่า “การค้าข้ามแดน” จากความเป็นมาและการก่อเกิดของการค้าชายแดนดังกล่าวข้างต้น การค้าชายแดนได้ดำเนินมาโดยตลอดและอย่างต่อเนื่อง เริ่มต้นจากการค้าด้วยวิธีแลกเปลี่ยนผลผลิตที่จำเป็นต่อการดำรงชีพต่อกันซึ่งมีปริมาณเพียงเล็กน้อย ต่อเมื่อมีผลผลิตมากขึ้นและเกินความต้องการในการดำรงชีพของตนเอง ก็เริ่มพัฒนาสู่การแลกเปลี่ยนผลผลิตสินค้าเพื่อหวังผลกำไร แต่ก็ยังคงจำกัดอยู่ในเฉพาะพื้นที่บริเวณตามแนวชายแดนที่เคยเป็นชุมชนดั้งเดิม ด้วยการขนส่งข้ามแดนผ่านเส้นทางที่เคยใช้อยู่แต่เดิมเมื่อครั้งยังไม่ได้แบ่งเขตแดน หรืออาณาเขตเรียกกันว่า “ช่องทางการค้าตามธรรมชาติ” หรือที่เรียกกันว่า “จุดผ่อนปรนทางการค้า” ในปัจจุบัน จนกระทั่งเส้นทางการคมนาคมขนส่งสะดวกมากขึ้น จึงขยายพื้นที่กว้างออกไปแต่ก็ยังครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ตามบริเวณแนวชายแดนของประเทศคู่ค้าที่มีเขตแดนติดกันเท่านั้น การค้าเช่นนี้เรียกว่า “การค้าชายแดน”

3. การค้าชายแดนแม่สาย

“แม่สาย” เป็นอำเภอชายแดน จังหวัดเชียงรายที่ตั้งอยู่เหนือสุดของประเทศไทย มีระยะทางห่างจากกรุงเทพฯ 891 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดเชียงราย 63 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 285 ตารางกิโลเมตร หรือ 178,125 ไร่ โดยมีพื้นที่เป็นอันดับที่ 14 จากจำนวน 18 อำเภอของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอเชียงแสน อำเภอแม่จัน อำเภอแม่ฟ้าหลวง ความสำคัญของพื้นที่แห่งนี้คือเป็นเมืองชายแดนติดกับประเทศสหภาพเมียนมา มีแม่น้ำสายซึ่งเป็นลำน้ำแคบ ๆ กั้นพรมแดน ระหว่างอำเภอแม่สายกับจังหวัดท่าขี้เหล็ก ปัจจุบัน อำเภอแม่สายเป็นเมืองที่มีการขยายตัวมาก ที่เชื่อมโยงภายใน

ประเทศผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (พหลโยธิน) ขนาด 4 ช่องจราจรมีมาตรฐานพิเศษ ส่วนใหญ่ การเดินทางเป็นไปอย่างสะดวก เนื่องจากมีเส้นทางเชื่อมภายในอำเภอและระหว่างอำเภออย่างทั่วถึง ปัจจุบันมีด่านพรมแดนถาวรสามารถเดินทางเข้าออกได้ตลอดตามเวลาที่กำหนดไว้ สถานการณ์ด้านธุรกิจการค้าปัจจุบันพบว่า การพัฒนาด้านการค้ามีปริมาณการค้าผ่านด่านชายแดนอำเภอแม่สายมีค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับด่านชายแดนอื่นระหว่างไทยกับเมียนมา ในปี 2558 มูลค่าการค้ารวมของเชียงใหม่ 9,906 ล้านบาท และด่านแม่สาย 17,162 ล้านบาท (Aut Pisalvanich, 2016) สินค้าผ่านแดนทางอำเภอแม่สายมีทั้งในและนอกระบบ ที่สำคัญคือสินค้าอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐานวัตถุดิบเพื่ออุตสาหกรรมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ประเทศคู่ค้าสำคัญของไทยที่มีการค้าขายผ่านด่านนี้ คือสหภาพเมียนมาและจีน ตอนใต้ การขนส่งสินค้าผ่านด่านแม่สาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตตามเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรมสำคัญของไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และนิคมอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก เป็นการขนส่งทางถนนจากแหล่งผลิตดังกล่าวโดยใช้รถบรรทุกหรือรถบรรทุกขนาดใหญ่ ผ่านขึ้นไปยังเมืองเชียงตุง หรือเมืองพยากในเมียนมา จนถึงนครคุนหมิง จึงเป็นช่องทางหลักในการเคลื่อนย้ายวัตถุดิบและสินค้าไปยังประเทศสหภาพเมียนมาและจีน (Maesai Customs 2015)

ด่านพรมแดนอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จึงเป็นประตูสำคัญของการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทย กับ สหภาพเมียนมา เพราะด่านนี้ไม่เพียงแต่เป็นด่านผ่านทางเข้า-ออกของประชาชนและนักท่องเที่ยวเข้าสู่ประเทศเมียนมาเท่านั้น แต่ด่านพรมแดนแม่สายยังเป็นเส้นทางผ่านของการขนส่งสินค้าไปยังเมียนมาและจีน ด่านพรมแดนแม่สาย

ได้มีการจัดระเบียบการขนส่งสินค้าข้ามแดนใหม่ โดยแยกให้สะพานข้ามแม่น้ำสายเป็นเส้นทางเข้าออกของประชาชนและนักท่องเที่ยว ปัจจุบันมีประชาชนผ่านเข้าออกทั้งชาวไทยที่เข้ามาจับจ่ายซื้อของรวมทั้งนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะในวันหยุดสุดสัปดาห์

ผลการศึกษา

ส่วนที่ 1 ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

ผลการศึกษาเชิงปริมาณเพื่อทราบข้อมูลเบื้องต้นทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มประชากรตัวอย่างกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 4 กลุ่ม โดยมีประชากรตัวอย่างทั้งหมด 457 ราย โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

ส่วนที่ 1

ด้านสถานการณ์ปัจจุบันด้านเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 4 กลุ่มในแม่สาย ส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนหนังสือมากกว่าครึ่งและมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 15,000 บาท และอพยพมาจากเมืองเชียงใหม่ เมืองยอง เมืองแสนหวิ และจังหวัดท่าขี้เหล็ก รัฐฉาน สหภาพเมียนมาและเมืองสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน นอกจากนั้นมาจากทะเล ประเทศจีนตอนใต้ และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) สาเหตุสำคัญคือต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้น แม่สายตั้งอยู่ชายแดนสามารถทำมาค้าขายได้ง่าย และยังมีกลุ่มเครือญาติอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

สาเหตุของการอพยพมาอยู่แม่สายของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ พบว่า ชาวไทลื้อกับชาวไทยใหญ่มีความตั้งใจมาเอง ส่วนชาวไทยเขินและจีนยูนนานอพยพมาเพราะมีญาติที่อยู่มาก่อน ได้ชักชวนมา

โดยกลุ่มชาวจีนต้องการมาทำการค้าขาย ปัจจุบันกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 4 กลุ่มส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่การซื้อขายที่ดินสามารถกระทำได้ ถ้าได้รับการรับรองสถานภาพจากผู้ใหญ่บ้าน สำหรับบ้านพักที่อาศัยอยู่ในปัจจุบันพบว่าประมาณครึ่งหนึ่งที่เป็นของตนเอง นอกจากนั้นเป็นของครอบครัวเครือญาติ

การประกอบอาชีพของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดพบว่า ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป นอกจากนั้นเป็นเจ้าของร้านค้าปลีก ทำการเกษตร เช่น ทำสวนผัก ทำนา เลี้ยงสัตว์ หาบแร่ แฝงลอย สำหรับการติดต่อทางการค้าต่างประเทศที่กลุ่มชาติพันธุ์ติดต่ออยู่ประจำมากที่สุดก็คือจังหวัดท่าขี้เหล็ก เชียงตุง เมืองลา ส่วนภายในประเทศคือ เชียงราย กรุงเทพฯ และเชียงใหม่

เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพขนาดเล็ก จึงไม่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก การเป็นกลุ่มชาติพันธุ์จะไม่มีสิทธิทางกฎหมายที่จะเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามระบบได้โดยตรง ส่วนใหญ่จึงไม่กู้เงินจากธนาคาร เมื่อมีความจำเป็นจะกู้ยืมเงินจากญาติ เพื่อนบ้าน และกองทุนหมู่บ้าน ส่วนผู้ที่ได้รับสัญชาติไทยจะสามารถกู้จากธนาคารพาณิชย์ได้ โดยกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ ยังคงซื้อขายแบบดั้งเดิมคือการใช้เงินสด นอกจากกลุ่มจีนยูนนานที่ใช้ระบบธนาคาร โดยภาพรวมแล้วการประกอบธุรกิจด้านการค้าของกลุ่มชาติพันธุ์จะอยู่ในประเทศไทยเป็นหลัก แต่ก็ยังมีบางคนที่มีเครือข่ายทางการค้ากับญาติพี่น้องหรือคู่ค้าที่อยู่ในจังหวัดท่าขี้เหล็ก

ปัจจัยการดำรงอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเป็นประเด็นหนึ่งของการศึกษาเนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ที่อพยพเข้ามาสืบเชื้อสายความเป็นไท ไต หรือ ไทย ที่มีความคล้ายคลึงกัน (Similarity) ของภาษา วัฒนธรรม ประเพณี จึงไม่มีช่องว่างระหว่าง

วัฒนธรรมของผู้อพยพกับวัฒนธรรมไทย โดยเฉพาะการมีปัจจัยร่วมที่เหมือนกัน เช่น ศาสนาและภาษาที่อยู่ในตระกูลเดียวกัน ดังนั้นเมื่อถามถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้ดำรงความเป็นชาติพันธุ์ของตน พบว่า กลุ่มจีนยูนนานเชื่อว่า ภาษาจีนสำคัญที่สุดที่ดำรงความเป็นคนจีน (Chineseness) ส่วนไทลื้อ ไทใหญ่เชื่อว่าการแต่งกายเป็นอัตลักษณ์ของตน ส่วนไทเขินเชื่อว่า ศาสนาพุทธเป็นปัจจัยสำคัญ นอกจากนี้ยังเชื่อว่าอาหารและประเพณี มีส่วนทำให้ดำรงความเป็นชาติพันธุ์อยู่ได้ สำหรับความต้องการที่จะให้แม่สายได้รับการพัฒนาต่อไปในอนาคตทุกกลุ่มชาติพันธุ์ให้ความสำคัญต่อสุขภาพคือต้องการให้มีโรงพยาบาล ถนน ไฟฟ้า ประปา ความสะอาด ความปลอดภัย ทั้งนี้เชื่อว่าระบบการบริการของแม่สายดีอยู่แล้ว มีเพียงกลุ่มชาติพันธุ์ไทเขินเท่านั้นที่ต้องการพัฒนา ด้านศาสนาและประเพณี

ประเด็นสุดท้าย คือการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์พบว่า กลุ่มไทลื้อเพียงกลุ่มเดียวที่เห็นว่าคนไทลื้อมีส่วนร่วมกันทางสังคมเพราะการมีศาสนาเดียวกัน กลุ่มชาติพันธุ์ไทเขินมีเหตุผลเพราะศรัทธาในผู้นำที่เป็นชาติพันธุ์เดียวกัน สำหรับกลุ่มจีนยูนนานและไทใหญ่เห็นว่าเหตุผลของการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมเพราะต้องการให้ได้รับการยอมรับในสังคม

ผลจากการสำรวจการประกอบอาชีพของกลุ่มชาติพันธุ์ พบว่า ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ รับจ้าง เจ้าของร้านค้าปลีก แผงลอยหาบเร่ พนักงานบริษัท ธุรกิจเครื่องนุ่งห่ม เสื้อผ้า กระเป๋า ธุรกิจก่อสร้าง ธุรกิจบริการ โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร เครื่องดื่ม เจ้าของธุรกิจการเกษตร นำเข้า-ส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคไปต่างประเทศ เกษตรกรรม และธุรกิจอื่นๆ

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ

วัตถุประสงค์ 1 กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีบทบาทขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้าชายแดนแม่สาย

1. กลุ่มจีนยูนนาน: ผู้นำด้านเศรษฐกิจแม่สาย

ชาวไทลื้อ ไทเขิน และไทใหญ่ มีความเห็นว่จีนยูนนานเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีส่วนขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้าชายแดนแม่สายมากที่สุด โดยมีเหตุผลดังนี้

(1) มีเงินทุนและยังผลิตสินค้าและสิ่งส่งสินค้าจากแหล่งผลิตได้เองจึงสะดวกกว่ากลุ่มอื่น ๆ เพราะประเทศจีนเป็นมหาอำนาจในการผลิตสินค้าส่งขายทั่วไปในเอเชียและทั่วโลก (2) ได้เปรียบด้านภาษาในการติดต่อการค้ากับประเทศจีน มีเงินลงทุนสูงสามารถประกอบธุรกิจโรงแรม ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจขายยาแผนปัจจุบันและแผนโบราณ ซึ่งการค้าส่วนมากเป็นของกลุ่มชาติพันธุ์จีนยูนนาน (3) เป็นผู้ส่งสินค้าและกระจายสินค้า เพื่อให้พ่อค้าแม่ค้าไปขายปลีกอีกทอดหนึ่ง (4) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งรกรากอยู่ที่แม่สายมานาน สามารถเข้าถึงแหล่งผลิตที่ประเทศจีน จึงทำให้ได้เปรียบในเรื่องของราคาต้นทุนของสินค้าทุกชนิดที่ผลิตในประเทศจีน (5) สามารถเดินทางไปรับสินค้าถึงแหล่งผลิตในประเทศจีนได้สะดวกและยังได้เปรียบที่เป็นคนจีน (6) มีเครือข่ายการค้าที่แน่นหนา ยากที่จะมีนักธุรกิจรายใหม่เข้าไปแทนที่ได้ นอกจากนี้กลุ่มจีนยูนนานค้าขายมานาน ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความสำคัญมากที่สุดต่อระบบเศรษฐกิจชายแดนแม่สาย

2. สี่กลุ่มชาติพันธุ์ ที่มีบทบาทขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์เชื่อว่าพวกตนมีส่วนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้าชายแดนเพราะทุกกลุ่มได้ประกอบอาชีพค้าขายในปัจจุบัน เพียงแต่กลุ่มจีนยูนนาน ที่ได้เปรียบด้านภาษา สามารถรับสินค้าจาก

จีนมาขายส่งให้กับพ่อค้าแม่ค้า โดยกลุ่มไทลื้อ ไทใหญ่ ไทเขินจะเป็นผู้ขายปลีกให้ลูกค้าอีกทอดหนึ่ง จึงเป็นวงจรการค้าของระบบเศรษฐกิจแม่สายน

เมื่อประมวลคำตอบจากทุกกลุ่มชาติพันธุ์สรุปได้ว่า ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ต่างยืนยันว่ามีบทบาทแต่ไม่เหมือนกัน เช่น บางกลุ่มขายส่ง บางกลุ่มขายปลีกให้นักท่องเที่ยว จึงทำให้ภาพรวมที่ทุกกลุ่มมีส่วนทำให้เศรษฐกิจชายแดนเติบโตตามระบบคือทุกชาติพันธุ์มีบทบาททำหน้าที่หาเงินเข้าแม่สายนเหมือนกันไม่มีใครมากหรือน้อยไปกว่ากันเพียงแต่กลุ่มจีนยูนนานอาจได้เปรียบด้านภาษาจีนและมีความสัมพันธ์ด้านเครือญาติ และช่วยเหลือด้านการค้าขาย

ความคิดเห็นต่อบทบาทขับเคลื่อนเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์สรุปได้ดังนี้

(1) ชาวไทลื้อเชื่อว่า กลุ่มของชาติพันธุ์ตนเองมีส่วนในการเสริมสร้างเศรษฐกิจชายแดน เพราะอาชีพของค้าขายของตนมีส่วนในการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้ามาในพื้นที่ ทำให้เกิดการจับจ่ายใช้สอยเงินของนักท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้เกิดขึ้นกับคนในพื้นที่ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น รถเช่า โรงแรม ร้านอาหารจะมีรายได้เช่นกันเมื่อมีนักท่องเที่ยวเข้ามาในแม่สายน

(2) ชาวไทเขินเชื่อว่ามีส่วนในการเสริมสร้างเศรษฐกิจชายแดนอยู่บ้างเพราะขายสินค้าให้นักท่องเที่ยว กำไรจากการขายจะนำไปใช้จ่ายในแม่สายนทำให้เกิดการหมุนเวียนรายได้

(3) กลุ่มไทใหญ่เชื่อว่าทุกกลุ่มประกอบอาชีพค้าขายเป็นส่วนใหญ่จึงทำให้เศรษฐกิจชายแดนและเกิดการค้ำระหว่างประเทศ ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนช่วยเหมือนกันหมด คนทุกคนที่ทา

อาชีพค้าขายต่างมีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจแต่ก็ยอมรับว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความโดดเด่นคือกลุ่มจีนยูนนาน เพราะมีมูลค่าการค้าที่สูงและมีเครือข่ายทางการค้าที่อยู่ในประเทศจีน

(4) กลุ่มจีนยูนนาน เชื่อว่าคนจีนมีความชำนาญในการค้าขายชายแดน สามารถสื่อสารได้หลายภาษา เนื่องจากมีการค้าขายมากกว่าคนในพื้นที่ มีเงินลงทุนมาก ทั้งการค้าปลีกและค้าส่ง จึงได้เปรียบทางด้านการศึกษาและมีประสบการณ์ในการค้าขาย ตั้งแต่บรรพบุรุษ จีนยูนนานเป็นเจ้าของตัวเอง ไม่ค่อยชอบเป็นลูกน้องของใคร โดยมีความคิดเห็นต่อกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ว่า คนไทลื้อ ไทเขินและไทใหญ่ส่วนใหญ่จะค้าขายและรับจ้างทั่วไป มีความซื่อสัตย์ มีความน่าเชื่อถือในการทำธุรกิจ

3. ธุรกิจการค้าที่สำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ประกอบธุรกิจแตกต่างกัน เช่น ไทลื้อ มีอาชีพเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย เป็นทั้งพ่อค้าคนกลางในการจัดหาวัตถุดิบป้อนสู่ตลาด และเป็นทั้งพ่อค้ารายย่อยที่กระตุ้นเศรษฐกิจของอำเภอแม่สายน โดยมีธุรกิจสำคัญ ๆ สรุปได้คือ

1. ธุรกิจค้าขายเครื่องนุ่งห่มเพราะมีขนาดตลาดที่ใหญ่และมีมูลค่าการค้าที่สูง
2. ธุรกิจประเภทเครื่องบริโภค ได้แก่ ข้าวสารอาหารแห้ง เพราะเป็นสิ่งจำเป็น
3. ธุรกิจค้าขาย อัญมณีและของที่ระลึก
4. ธุรกิจร้านอาหาร
5. ธุรกิจการนำเข้าและส่งออกสินค้า

กลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ มีเอกลักษณ์โดดเด่นเรื่องอาหาร ธุรกิจ ประเภทค้าขายอาหาร เช่น ร้านไส้จู้ว น้ำพริกฮอง แคบหมู ที่มีชื่อในอำเภอแม่สายนจะมีเจ้าของเป็นชาวไทใหญ่ นอกจากนี้ กลุ่มไทใหญ่

จะติดต่อกับร้านค้าในตลาดเมืองเซียงตุง และจะส่งออกสินค้าจากประเทศไทยไปขายผ่านชายแดนแม่สายไปท่าซี้เหล็ก กลุ่มไทจีนมีฝีมือและมีความถนัดด้านหัตถกรรม เช่น เสื้อผ้าที่ตกแต่งด้วยเครื่องประดับต่าง ๆ และนำสินค้าที่นำจากเมืองเซียงตุงมาขายในตลาดสดให้กับคนพื้นที่ในอำเภอแม่สาย ส่วนกลุ่มจีนยูนนานมีบทบาทกับการค้าชายแดน เพราะเป็นกลุ่มแรกที่เข้ามาอาศัยในพื้นที่อำเภอแม่สาย เป็นกลุ่มที่มีความชำนาญในเรื่องการค้าขาย

4. อุปสรรคปัญหาในการประกอบอาชีพ

ธุรกิจการค้าในเขตเทศบาลแม่สายปัจจุบันมีการขยายตัวในช่วงทศวรรษนี้ ทั้งราคาที่ดิน พื้นที่ที่จัดไว้ขายสินค้า ราคาเช่าอาคารธุรกิจ หรือแม้กระทั่งการเช่าบริเวณหน้าร้านค้าสำหรับตั้งแผงลอยมีราคาเช่าสูง ซึ่งมักจะรื้อล้างพื้นที่บนทางเท้าภายหลังที่ได้มีการจัดระเบียบไม่ให้มีการตั้งแผงลอยบนทางเท้าทำให้พ่อค้าแม่ขายเลิกกิจการหันไปประกอบอาชีพอื่น หากเป็นพื้นที่ที่ไม่ผิดกฎหมายก็จะมีราคาเช่าสูงมากขึ้น

เนื่องจากแม่สายเป็นพื้นที่ชายแดนและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ผู้คนต้องการข้ามไปสหภาพเมียนมา ทำให้ดึงดูดคนต่างถิ่นเข้ามามากขึ้นเพื่อหาช่องทางในการทำมาค้าขาย การจำหน่ายสินค้าจึงคล้าย ๆ กัน ใครขายถูกก็จะขายได้ จึงเป็นการตัดราคาและแย่งกันขาย แต่ก็ไม่มีใครทะเลาะกัน พ่อค้าที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันหรือมีเครือญาติพี่น้องต่างให้ความช่วยเหลือกัน ในกรณีที่ไม่มีสินค้าก็จะไปเอามาจากร้านอื่นที่เป็นเพื่อนหรือญาติ โดยบอกให้ลูกค้ารอไปเอาสิ่งที่ลูกค้าต้องการ เช่น ขนาด สี และลักษณะที่ร้านของตนไม่มี เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาที่กลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่กล่าวถึงคือ ขีดความสามารถในการลงทุน การเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ต้องการ

เพราะไม่ใช่คนไทยบ้าง ไม่ทราบขั้นตอนบ้าง ที่เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาในการประกอบอาชีพ กลุ่มไทลื้อ ไทจีน และไทใหญ่ยอมรับว่ากลุ่มจีนยูนนานมีบทบาทด้านเศรษฐกิจของแม่สาย นอกจากส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำเข้าสินค้าจากจีนมาขายส่งให้กับพวกตนแล้ว ยังมีพ่อค้าแม่ค้าจากจีนนำสินค้าลงมาขายเอง ซึ่งกลุ่มจีนยูนนานซึ่งส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้ประกอบการรายย่อย ไม่เป็นพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่ ขายอาหาร หรือรับจ้าง

5. ความมั่นคงในอาชีพ

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่เห็นว่าอาชีพและความเป็นอยู่ ณ ปัจจุบันของครอบครัวมีความมั่นคง เพราะแม่สายเป็นเมืองท่องเที่ยว ทำมาค้าขายได้สะดวก สินค้าที่นำมาจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยวมีหลากหลายประเภทและอาชีพค้าเป็นอาชีพที่รายได้ดี ขายสินค้าได้ทุกวัน ไม่เหมือนผู้ที่ทำงานรับเงินเดือนหรือถูกจ้างทั่วไป อีกทั้งอาชีพค้าขายยังเป็นอาชีพสุจริต ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้ใคร อาชีพที่ทำอยู่ปัจจุบันจึงมีความมั่นคงดี แม้ว่าจะมีรายได้ไม่แน่นอน แต่ก็ทำอาชีพที่ขายได้ เพราะมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาจับจ่ายซื้อของตลอด นอกจากนักท่องเที่ยวยังคงขายได้เพราะเป็นสินค้าที่จำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไป ความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้ต้องไม่มีหนี้สินต้องขยันทำมาหากินเก็บหอมมรออมและรู้จักประหยัดอดออม

ในการประกอบอาชีพการค้าชายแดนที่เป็น การส่งสินค้าเข้า-ออกนั้นเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ จำเป็นต้องรักษาคุณค่าไว้ให้ดีเพราะถือเป็นกลยุทธ์ด้านการค้า ส่วนธุรกิจบริการ เช่น โรงแรมและการท่องเที่ยว ยังไม่มั่นคงนักเพราะการท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่ไม่คาดการณ์ได้ยาก ซึ่งจะทำให้การค้าในช่วงฤดูการท่องเที่ยวเท่านั้นที่สามารถทำรายได้

6. การได้รับการยอมรับในการประกอบอาชีพของกลุ่มชาติพันธุ์

การที่กลุ่มตัวอย่างมีเชื้อสายชาติพันธุ์ที่แตกต่างไปจากเจ้าของประเทศนั้น มีประเด็นของการได้รับการยอมรับจากสังคมภายนอกกลุ่มและภายในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ การวิจัยนี้จึงต้องการทราบความคิดเห็นว่าการที่อพยพมาอยู่แม่สายของทุกกลุ่มชาติพันธุ์นั้น นอกจากจะได้รับการยอมรับ ทั้งด้านการทำมาหากิน การอยู่อาศัยร่วมกันแล้ว กลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดได้รับการยอมรับในการประกอบอาชีพอย่างไร ผลสรุปรวมความคิดเห็นจากทุกกลุ่มชาติพันธุ์พบว่าพวกเขาได้รับการยอมรับจากคนในสังคม เพราะเป็นอาชีพที่สุจริต และมีเกียรติเพราะไม่เบียดเบียนผู้อื่น มีลูกค้าทั้งในพื้นที่แม่สายและพม่าที่มาใช้บริการ เป็นการค้าขายที่ไม่ผิดกฎหมายและไม่ได้ทำให้ใครเดือดร้อน จึงมีความมั่นใจ นอกจากนี้ ยังได้รับการยอมรับเพราะได้ร่วมกิจกรรมกับกลุ่มพ่อค้าแม่ค้า มีเครือข่ายการค้าที่เชื่อมโยงระหว่างกันระหว่างผู้ค้ากับลูกค้าประจำ โดยเฉพาะได้ร่วมทำงานการกุศล เช่น การเป็นสมาชิกสมาคมจีนยูนนาน สโมสรโรตารี และก๊วยย ผลจากการศึกษาอาจกล่าวได้ว่าทุกกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพมาอยู่แม่สายทุกวันนี้มีความตั้งใจที่จะมาตั้งรกรากและอยู่อย่างสงบสุข เพราะเห็นความยากจน ความเดือดร้อนมาก่อน ดังนั้นการมาอยู่ในแม่สายจึงสมความปรารถนา มีความสุขกับการทำงานหาเลี้ยงชีพไม่ว่าจะอยู่ในระดับใด

7. อนาคตเศรษฐกิจแม่สาย

เมื่อสอบถามความคิดเห็นต่ออนาคตทางเศรษฐกิจของแม่สายจากกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดมีความคิดเห็นดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านสังคมและวัฒนธรรม

ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าวัฒนธรรมบางอย่างของตนจะยังคงอยู่ แต่บางอย่างก็คงสูญหาย แต่หากจะให้คงอยู่ได้ต้องอนุรักษ์และสืบทอด ปัจจุบันมีกระแสการอนุรักษ์วัฒนธรรมที่ดีขึ้น มั่นใจว่าในอนาคตวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาจะเป็นที่รู้จักมากขึ้น เช่น งานชาติพันธุ์ทุกปีและเป็นที่น่าสนใจและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น นักท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามสังคมและวัฒนธรรมจะเข้มแข็งเพราะภาครัฐส่งเสริมให้ชาติพันธุ์อนุรักษ์ ประเพณีและวัฒนธรรมของตน ส่วนกลุ่มจีนยูนนานอยากให้นักอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมจีนให้คงอยู่ไว้ โดยต้องเตรียมรับมือเรื่องโครงสร้างระบบการค้าที่เปลี่ยนแปลง เช่น อาเซียน กฎหมาย อยากให้ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นจุดแข็ง

ด้านที่ 2 สภาพเศรษฐกิจการค้าการลงทุน

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความเชื่อมั่นว่าเศรษฐกิจการค้าการลงทุนจะขยายตัวเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้อาจจะทำให้มีคนอยากมาลงทุนที่แม่สายมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเป็นแหล่งท่องเที่ยว ทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น มีชาวต่างชาติเข้ามาลงทุน เช่น ร้านอาหาร โรงแรม ห้างสรรพสินค้า สภาพบ้านเมืองแม่สายเติบโตขึ้น ปัจจุบันมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง รวมทั้งการค้าชายแดนเพราะประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะทำให้นักลงทุนมั่นใจและกล้าลงทุน แต่สิ่งสำคัญที่สุดคือรัฐต้องเข้ามาจัดระบบการค้าที่มีการแข่งขันกับต่างประเทศให้เป็นระบบจึงจะมีนักลงทุนจากที่อื่นเข้ามาลงทุนในแม่สายมากขึ้น

ด้านที่ 3 ด้านการเติบโตทางธุรกิจ

กลุ่มไทลื้อเชื่อว่าเศรษฐกิจแม่สายยังต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักคือด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นหลัก และเนื่องจากการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐ เชื่อว่าอนาคตการเจริญเติบโตทางธุรกิจของ

แม่สายจะดีขึ้น สำหรับความคิดเห็นของกลุ่มไทเขิน และไทใหญ่นั้นเชื่อว่าปัจจุบันที่เศรษฐกิจเติบโตขึ้น ก็เพราะธุรกิจแม่สายมีเงินทุนหมุนเวียนมากขึ้น กว่าอดีต จึงอาจเป็นเหตุจูงใจให้มีชาวต่างชาติมา ลงทุนเพื่อค้าขายกับชาวจีนและเมียนมา จะทำให้ ธุรกิจการค้าขายมีมากขึ้น สำหรับกลุ่มจีนยูนนานซึ่ง มีความเชี่ยวชาญด้านการค้าเชื่อว่า การท่องเที่ยวจะ ยังคงเจริญเติบโตอยู่ แต่ถ้าจะให้มีความเลือกควรเพิ่ม ธุรกิจด้านการเสริมความงามและการดูแลสุขภาพ รายได้จากธุรกิจเหล่านี้จะสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจ แม่สายได้อีกทางหนึ่งได้

ด้านที่ 4 ด้านความปลอดภัย

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความเห็นตรงกันว่า ปัจจุบันแม่สายมีความปลอดภัยมากขึ้น เพราะ เจ้าหน้าที่เมืองกวตชันและออกตรวจถี่ขึ้น มีความ ปลอดภัยดีทุกอย่าง เพราะแม่สายเป็นเมืองสงบผู้คน มีน้ำใจและเอื้อเฟื้อแบ่งปันกัน ระบบการรักษาความ ปลอดภัยเป็นสากล จึงมีความปลอดภัยสูงเพราะ เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับนักท่องเที่ยว มีเจ้าหน้าที่ กวดขันดูแลสอดส่องอย่างเข้มแข็ง แต่อนาคตหากมี จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น จะเกิดความแออัด ทั้งคนในพื้นที่และคนนอกพื้นที่ที่เข้ามาเที่ยวหรือมา ประกอบธุรกิจ ความปลอดภัยอาจลดน้อยลง ปัญหา อาชญากรรมอาจมีเพิ่มขึ้น

ด้านที่ 5 ความมั่นคงของชีวิตและครอบครัว

ในด้านความมั่นคงของชีวิตและครอบครัว ทุกกลุ่มชาติพันธุ์เชื่อว่ามีชีวิตมั่นคง เพราะเศรษฐกิจ การค้าขายดีประกอบอาชีพค้าขายอย่างมั่นคง ครอบครัวดีเหมือนเดิม ลูกหลานสามารถทำงานเป็น หลักแหล่งและได้โอนสัญชาติไทย ถ้ามีความตั้งใจ และขยันทำงาน รู้จักประหยัดและเก็บหอมรอมริบ ทำหน้าที่ของตนเองในครอบครัว จะทำให้มั่นคง มี

รายได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามมิฉะนั้นจะมากับความ เจริญทางเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 กลุ่มชาติพันธุ์มีเครือข่าย ความสัมพันธ์กันอย่างไรในด้านสังคมและ เศรษฐกิจในอำเภอแม่สาย

1. การอยู่ร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์

ผลการสำรวจความคิดเห็นประเด็นเครือข่าย ความสัมพันธ์ด้านสังคมและเศรษฐกิจส่วนใหญ่มี ความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าเวลาที่กลุ่มชาติพันธุ์ เดียวกันได้อาศัยอยู่ในละแวกเดียวกันนั้น ได้มีการ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน พึ่งพาอาศัยกันได้ มีความไว้วาง ใจเชื่อใจกันและกัน รู้สึกปลอดภัยและอบอุ่นใจหาก เพื่อนบ้านเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ในด้านการ ติดต่อสื่อสาร การพูดภาษาเดียวกันทำให้เข้าใจกัน ง่าย และเป็นการพบปะและปรึกษาถามไถ่สารทุกข์ สุขดิบทำให้ชาติพันธุ์เข้มแข็งและมีมิตรจิตต่อกัน นอกจากนี้ยังต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หากมี งานสืบสานประเพณีก็ต้องช่วยเหลือเพื่อนบ้าน ความเชื่อในประเพณีและวัฒนธรรมที่เหมือนกัน ทำให้เข้าใจกัน อีกทั้งยังก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยน สินค้าในละแวกเดียวกัน เช่นเดียวกับชาวไทลื้อที่คิด ว่าการอาศัยอยู่ในละแวกเดียวกันนั้นมีความสำคัญ มาก เห็นได้จากผู้นำไทลื้อยุคแรกที่มาตั้งถิ่นฐานที่ แม่สายให้ความสำคัญจึงได้ก่อตั้งหมู่บ้านไทลื้อขึ้น จึงง่ายต่อการอนุรักษ์วัฒนธรรมและถ่ายทอด วัฒนธรรมให้กับลูกหลาน กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเห็น แตกต่างจากส่วนใหญ่คือกลุ่มชาติพันธุ์จีนยูนนาน การศึกษาครั้งนี้พบว่าความสัมพันธ์ของคนจีนใน ละแวกบ้านเดียวกันนั้นเป็นไปอย่างหลวม ๆ และไม่มี ความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งมากนัก มีลักษณะแบบ “ต่างคนต่างอยู่” แต่ก็มีส่วนน้อยที่ตอบแบบกลาง ๆ ว่า มีการช่วยเหลือกัน โดยเฉพาะการเป็นสมาชิก

ของสมาคมจีนญวนนานเป็นองค์กรที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนจีนด้วยกัน

2. สาเหตุที่กลุ่มชาติพันธุ์มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

กลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นด้านความสัมพันธ์อันดีต่อกันนั้นเป็นเพราะการเป็นเชื้อชาติเดียวกันจึงเหมือนมีบรรพบุรุษเดียวกัน มีศาสนาพุทธที่นับถือยึดเหนี่ยวจิตใจเหมือนกัน มีความเชื่อคล้ายคลึงกัน ต้นตระกูลได้อพยพมาจากเมืองละแวกเดียวกัน ผ่านความลำบากจากการหนีภัยทางเมืองมาด้วยกัน มีประเพณีวัฒนธรรมเดียวกัน การร่วมมือกันไม่ว่าจะเป็นงานประเพณีหรืองานบุญต่าง ๆ มีการช่วยเหลือซึ่งกันมาอย่างต่อเนื่องส่งผลให้มีความรู้สึกที่ผูกพันเป็นเหมือนพี่เหมือนน้องก่อเกิดความสามัคคีในหมู่คณะ สังเกตได้ว่าหากมีงานของกลุ่มชาติพันธุ์จะต้องช่วยเหลือกันไม่ว่าจะช่วยด้วยกำลังกายหรือกำลังทรัพย์ และต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้รู้สึกถึงความเข้มแข็งและภาคภูมิใจในชาติกำเนิดของตน กลุ่มชาติพันธุ์ไม่ว่าจะเป็นไทลื้อ ไทเขิน หรือไทใหญ่รวมทั้งจีนญวนนานยังมีภาษาพูดที่เป็นเอกลักษณ์ทำให้รู้สึกว่าการพูดกับคนภาษาเดียวกันย่อมมีความเข้าใจซึ่งกันและกันมากกว่าคนต่างภาษา ความมีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ให้กันอยู่เสมอ การถูกปลุกฝังให้รักใคร่กลมเกลียวกันและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติกับชาติพันธุ์อื่น ๆ อีกทั้งยังพบว่าระบบการค้าทำให้เกิดความสัมพันธ์ในการติดต่อทางธุรกิจการค้าทำให้ยังต้องติดต่อสื่อสารกันอยู่จึงต้องมีน้ำใจช่วยเหลือกันในการส่งสินค้าภายในกลุ่มระบบเครือข่ายความเป็นพี่น้อง คอยช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีประโยชน์แลกเปลี่ยนกัน รวมถึงองค์กรทางสังคมที่เป็นสมาชิกร่วมกันเป็นตัวผลักดันให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

3. ปัญหาของการอยู่ร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์

โดยภาพรวม การอยู่ร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์ในแม่สายไม่มีปัญหา แม้ว่าจะมีความแตกต่างในด้านภาษาและวัฒนธรรมย่อย ในทางตรงข้ามกลับมีความสามัคคี มีการทำงานร่วมกันในชุมชน มีความสัมพันธ์แบบเครือญาติที่รู้จักกันหมดและต่างช่วยกันทำมาหากิน แลกเปลี่ยนและเจรจาการค้าขายในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม ทุกคนรู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบไม่เอาัดเอาเปรียบ ลักษณะของชนบทรอบเนินมประเพณี ของกลุ่มไทลื้อ ไทเขิน และไทใหญ่มีความคล้ายคลึงกัน มีความรักสงบ ไม่เบียดเบียนใคร ไม่แบ่งชนชั้น หรือมีอคติต่อชาติพันธุ์อื่น นอกจากนี้ทั้ง 3 กลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวเปรียบเสมือนครอบครัวใหญ่ที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติภายใต้กฎหมายบ้านเมืองด้วยจิตใจที่มีความสำนึกของการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่างให้ความช่วยเหลือ อยู่กันอย่างสงบสุขและสันติ ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน จุดสำคัญคือ การรวมกลุ่ม เพื่อการแลกเปลี่ยนเจรจา เป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีจุดเด่นคือ ความหลากหลายชาติพันธุ์กลายเป็นจุดสนใจของคนภายนอกที่มาท่องเที่ยวแม่สาย สำหรับกลุ่มจีนญวนนานมิได้กล่าวถึงการเป็นชาติพันธุ์ร่วมกัน แต่เห็นว่าการอยู่ร่วมกันของทุกชาติพันธุ์เพราะมีพระมหากษัตริย์องค์เดียวกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน

4. ความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กับการดำเนินกิจกรรมด้านสังคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ

การเข้าร่วมกิจกรรม ด้านสังคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ

ด้านที่ 1 สังคมและวัฒนธรรม

กลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการเข้าร่วมกิจกรรมสังคมและวัฒนธรรมสังคมให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อการสืบสาน

วัฒนธรรมที่มีมาแต่สมัยบรรพบุรุษให้คงอยู่ตลอดไป เช่น งานบุญ งานบวช งานขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงานทำบุญญาติที่ล่วงลับไปแล้ว หรือจนกระทั่งงานศพ งานเหล่านี้กลุ่มชาติพันธุ์จะช่วยกันอย่างเต็มที่ทุกครั้ง ถ้ามีการเชิญเข้าร่วมงานเหล่านี้ต้องไป ถ้าไม่ไปจะถือว่าเสียมารยาทมาก หากมีงานแล้วก็ต้องไปช่วยทั้งแรงงานและเงิน ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตั้งแต่อดีตที่ต้องไปเป็นเกียรติซึ่งกันและกัน มีการช่วยเหลือกันเป็นอย่างดีโดยไม่แบ่งชนชั้นหรือต่างชาติพันธุ์ รวมไปถึงงานรวมกลุ่มเพื่อแสดงความเป็นเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ซึ่งมีการจัดขึ้นทุกปี เช่น งานชาติพันธุ์ในแม่สาย ได้มีการช่วยเหลือกัน มีการระดมเงินทุน เช่น จัดงานขันโตกเพื่อหารายได้เข้ากลุ่มชมรมและอนุรักษ์รักษาวัฒนธรรมอันดีงาม

ด้านที่ 2 เศรษฐกิจ

จากการสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ในประเด็นเรื่องการเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจร่วมกันคือ การประกอบธุรกิจขายแดนร่วมกันอย่างไม่มีปัญหา และไม่มีความเหลื่อมล้ำทางด้านชาติพันธุ์ มีการช่วยเหลือกันทางการค้าเป็นอย่างดีในเรื่องของการทำธุรกิจ แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีอาชีพการงานของแต่ละกลุ่มตามความถนัดและความสามารถ อาจมีการแข่งขันกันบ้างในเรื่องการค้าขายแต่ส่วนใหญ่ยังรักใคร่ช่วยเหลือกัน มีการทำงานร่วมกันได้ และมีการแลกเปลี่ยนการค้า หรือพูดคุยตกลงราคาซื้อขายสินค้าของกลุ่มชาติพันธุ์ได้ ส่วนความคิดเห็นของชาวจีนยูนนานนั้นพบว่าการลงทุนร่วมกันในการค้าขาย การเข้าร่วมประชุมในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของแม่สายซึ่งสมาชิกหอการค้าแม่สายส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มคนจีนยูนนาน และมีสมาคมยูนนานที่คอยให้คำปรึกษาแก่กัน เช่น การมีเครือข่ายทางการค้าขาย

ที่ขายสินค้าประเภทเดียวกัน และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง

1. ความสำคัญของความหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์กับแม่สาย

ความคิดเห็นจากกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่มีทัศนคติในเชิงบวกกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในอำเภอแม่สาย เนื่องจากความหลากหลายดังกล่าวก่อให้เกิดความสามัคคีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ทำให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกัน ด้านการค้าขาย มีความไวใจกัน สามารถสื่อสารได้อย่างเข้าใจ ก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันของความเป็นชาติพันธุ์เดียวกันว่าไม่โดดเดี่ยวเพราะยังมีเครือข่ายติดอยู่ใกล้ชิดกัน เพราะประเทศไทยมีความเสรีและสงบสุขในการอยู่ร่วมกันโดยไม่กีดกันแบ่งแยกชาติพันธุ์กับคนไทย ทำให้เกิดความหลากหลายในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านภาษา วัฒนธรรม การดำเนินชีวิตซึ่งถือว่าเป็นสีสันอีกอย่างหนึ่งให้กับอำเภอแม่สาย การรวมตัวกันของกลุ่มชาติพันธุ์ก่อให้เกิดความเป็นอัตลักษณ์ประจำท้องถิ่น ซึ่งสามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับชาวแม่สายในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงชาติพันธุ์ ช่วยดึงดูดให้ผู้คนเข้ามาเยี่ยมชมและสัมผัสกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมในพื้นที่อำเภอแม่สายก่อให้เกิดรายได้หมุนเวียนสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แม่สายในระดับหนึ่ง

2. การติดต่อกับญาติและกลุ่มชาติพันธุ์ในต่างประเทศ

กลุ่มชาติพันธุ์ไทลื้อยังมีการติดต่อกับญาติที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ ทั้งในกลุ่มเครือญาติพี่น้องที่มีถิ่นอาศัยที่ประเทศพม่า เมืองท่าซี้เหล็กยังติดต่อสื่อสารกันตลอดเวลาในเรื่องของความเป็นอยู่ ด้านสุขภาพ การค้าขาย และงานบุญประเพณีต่าง ๆ ที่ยังคงเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ช่วยเหลือกัน เพราะการนับถือ

กันในเรื่องภูมิติวเป็นสิ่งที่ชาวไทลื้อถูกปลูกฝังและให้ความสำคัญ เช่นเดียวกับภูมิติวที่อยู่ในประเทศลาว ประเทศอเมริกา และได้หวั่น ก็พบว่ายังมีการติดต่อกันแต่ไม่บ่อยเมื่อเทียบกับภูมิติวที่อยู่ในประเทศเมียนมา เนื่องจากความห่างไกลของระยะทาง ปัจจุบันยังพบว่าชาวไทลื้อได้ใช้ช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับภูมิติวที่อาศัยในต่างประเทศผ่านเครือข่ายทางสังคมอย่างต่อเนื่อง สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ไทเขินนั้นพบว่ายังคงมีการติดต่อกับภูมิติวที่อยู่ต่างประเทศ เพราะภูมิติวบางส่วนยังคงอาศัยอยู่ที่เมืองเชียงตุง มีเดินทางไปร่วมงานบุญประเพณีต่าง ๆ ที่เชียงตุงอย่างต่อเนื่อง มีการให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกกับภูมิติวที่มาจากต่างแดน เช่น การพาไปหาหมอในยามเจ็บไข้ได้ป่วย เป็นต้น ส่วนกลุ่มชาวจีนยูนนานในแม่สายในประเด็นการติดต่อกับเครือญาติที่อาศัยในต่างประเทศนั้นพบว่าแตกต่างกับกลุ่มชาติพันธุ์ไทลื้อ ไทเขิน และไทใหญ่ เนื่องจากมีการติดต่อเครือญาติที่ต่างประเทศน้อยมากและไม่ได้ติดต่อทางการค้าเลย มีส่วนน้อยที่ยังติดต่อแบบนาน ๆ ครั้ง ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่า ความสัมพันธ์แบบเครือญาติที่ต่างประเทศนั้นไม่มีบทบาทในการดำรงชีวิตของชาวจีนในอำเภอแม่สาย

3. ความสัมพันธ์กับเครือญาติพี่น้องที่อยู่ในเมียนมาหรือลาว

จากการศึกษาความสัมพันธ์กับเครือญาติในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศลาวและเมียนมาพบว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่ไทลื้อ ไทเขิน และไทใหญ่ที่มีการอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ในอำเภอแม่สายส่วนใหญ่มีกลุ่มพี่น้อง เครือญาติ ที่อาศัยในประเทศลาว และเมียนมา จึงยังมีการติดต่อกับกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเองในต่างประเทศด้วยเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้ ด้านค้าขาย เพื่อแลกเปลี่ยนสินค้า มีการไปมา

หาสุในกรณีที่มีงานบุญ หรืองานศพ งานแต่งงาน เพื่อการเข้าร่วมสังคมาระหว่างกัน ด้านประเพณีวัฒนธรรมที่ต้องการอนุรักษ์ความเป็นชาติพันธุ์ตามความเชื่อของบรรพบุรุษและเพื่อการสร้างความสัมพันธ์อันดีในระบบเครือญาติ เป็นต้น แต่ในกลุ่มคนจีนยูนนานนั้นไม่มีการติดต่อกับพี่น้องในต่างประเทศ เพื่อการเข้าร่วมทางสังคมหรือเพื่อการอนุรักษ์วัฒนธรรมต่าง ๆ พบแต่เพียงว่าเหตุผลที่ติดต่อกับเครือญาตินั้นเนื่องด้วยเหตุผลทางการค้าเท่านั้น

วัตถุประสงค์ 3 ความหลากหลายชาติพันธุ์ส่งผลต่อการบูรณาการทางสังคมของชุมชนเมืองชายแดน

จากการศึกษาด้านการบูรณาการทางสังคมของชุมชนเมืองชายแดนของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ คนไทยและรัฐไทย สรุปได้ดังนี้

1. ความมั่นคงและความปลอดภัย

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความเห็นว่าการที่มีหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ไม่มีปัญหาต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้เพราะ (1) ทุกชาติพันธุ์อยู่ด้วยกันอย่างสงบและสันติภายใต้กฎหมายของไทย (2) อยู่ด้วยกันอย่างมีน้ำใจไมตรี อีกทั้งมีความขยันในการทำมาหากิน (3) รัฐบาลให้เสรีทางการค้ากับกลุ่มชาติพันธุ์ จึงไม่มีความขัดแย้งใด ๆ แต่อาจจะมีส่วนน้อยที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาเสพติด ขณะที่ส่วนใหญ่ก็ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่บ้านเมืองเป็นอย่างดี ดังนั้นปัญหาในการสื่อสารด้านภาษาและการไม่เข้าใจระเบียบกฎหมายและข้อปฏิบัติของหน่วยงานราชการ เช่น ปัญหาเรื่องทำบัตรของกลุ่มชาติพันธุ์

2. สาเหตุที่ไม่มีความขัดแย้ง

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์เชื่อว่าการอยู่ร่วมกันในแม่สายไม่สร้างความขัดแย้งต่อประเทศไทย กลุ่ม

ชาติพันธุ์มีการพบปะ ประชุม และจัดกิจกรรมให้มีความสามัคคีกันจึงทำให้เกิดความรักใคร่ ประองคองกัน อาศัยอยู่ด้วยกันด้วยความสงบเป็นปกติ ไม่ชอบการขัดแย้ง มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ชอบที่จะช่วยเหลือผู้อื่น ไม่ระรานใคร อีกทั้งปฏิบัติตามกฎหมายและให้ความร่วมมือในงานประเพณีทุกครั้งที่มีการขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการ ไม่สร้างปัญหาให้บ้านเมือง กลุ่มชาติพันธุ์คิดอยู่เสมอว่าเป็นผู้มาอาศัยรักแผ่นดินไทย และประเทศไทยก็มีพระคุณที่ให้อยู่อาศัยและทำมาหากินอย่างอิสระ จึงทำมาหากินและอยู่ด้วยกันอย่างสันติ โดยไม่มีการแบ่งแยกชนชั้นและแบ่งกลุ่มชาติพันธุ์ อีกทั้งได้รับโอกาส อิสระเสรีภาพด้านการค้าเป็นอย่างดี จึงทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ไม่สร้างความขัดแย้งต่อประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามอาจจะมีความขัดแย้งบ้างในกรณีที่ไม่รู้กฎหมาย กฎระเบียบ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนที่ยื่นขอสัญชาติ แต่ยังไม่ได้รับ เพราะบางครั้งออกนอกพื้นที่ยาก และบุตรหลานจะต้องเรียนสูงขึ้น แต่ไม่มีบัตรประชาชน จึงอยากให้รัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์บ้าง

3. การถูกรังแก คุกคาม ข่มขู่จากเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจและข้าราชการ

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความเห็นว่า ไม่เคยถูกรังแก คุกคาม หรือข่มขู่จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะส่วนใหญ่ทำมาหากินประกอบอาชีพสุจริต เจ้าหน้าที่เป็นมิตร ไม่มีการรังแก กลุ่มชาติพันธุ์อยู่กันอย่างสงบ ตั้งใจทำมาหากินอย่างสุจริต ไม่ทำผิดกฎหมาย แต่กระนั้นก็อาจจะมีส่วนน้อยที่ถูกกล่าวหาว่าค้ายาเสพติด แต่ก็ต่อสู้คดีจนสามารถพิสูจน์ตนเองและชนะคดีได้ หรือบางครั้งก็มีปัญหาจากความไม่เข้าใจไม่รู้ภาษา และไม่รู้กฎหมาย นอกจากนี้กลุ่มจีนยูนนานบางคนให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่รัฐเคยข่มขู่

คนจีน เพราะคิดว่ามีการค้าขายยาเสพติดและมีการเก็บส่วยกับคนด้อยโอกาส ไม่มีเส้นสายในสังคมไม่เคยถูกคุกคามในเรื่องของความเป็นอยู่ แต่จะถูกตำรวจเขียนใบสั่งในการขนส่งสินค้าจากแม่สายไปยังเชียงใหม่ หรือเรื่องภาษีนำเข้าสินค้า ซึ่งเจ้าหน้าที่ทำเอกสารไม่ตรงกับสินค้า เสียภาษีซ้ำซ้อนหลายด้าน ทำให้ไม่ได้รับความสะดวกในเอกสารการนำเข้าสินค้า เป็นต้น

4. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์เห็นว่ามีความปลอดภัยดี เพราะทุกคนปฏิบัติและอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน เจ้าหน้าที่ทำงานไล่กวัดข้นและมีการขับรถเพื่อตรวจตราทุกพื้นที่ที่มีคนอาศัยได้ดี ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ไม่เลือกปฏิบัติให้ความสำคัญกับชนกลุ่มน้อยเท่าเทียมกับคนไทย เล็งเห็นความสำคัญเรื่องความปลอดภัยของทุกคนไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยวหรือคนที่อาศัยอยู่ ดังนั้นทุกคนจึงได้รับความปลอดภัยเหมือนกันทุก ๆ คน หากอยู่อย่างสงบ มีน้ำใจ และอัธยาศัยดีช่วยเหลือซึ่งกันและกันมีความเมตตาต่อกันแต่ก็มีอาจมีกลุ่มมิจฉาชีพฉกฉวยโอกาสที่มากับความเจริญทางเศรษฐกิจ ปัญหายาเสพติด และการตั้งจุดตรวจของตำรวจมากเกินไป ทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำธุรกิจ เป็นต้น

1. ด้านการศึกษา

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความเห็นว่า ลูกหลานได้มีโอกาสเรียนหนังสือที่โรงเรียนไทย เพราะประเทศไทยไม่กีดกันด้านการเรียน ลูกหลานได้เรียนหนังสือในโรงเรียนของรัฐบาล ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเหมือนเด็กไทยโดยเท่าเทียมกัน อีกทั้งได้เรียนฟรีตามระบบการเรียนของไทย จะมีค่าใช้จ่ายเพียงชุดนักเรียนหนังสือ ซึ่งถูกกว่าเรียนโรงเรียนเอกชน

2. ด้านสวัสดิการและสาธารณสุข

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความเห็นว่า ได้รับการบริการของรัฐด้านสวัสดิการและการรักษาพยาบาลของรัฐเป็นอย่างดี โดยไม่เสียค่ารักษาพยาบาลถ้าไปที่อนามัยหรือโรงพยาบาลของรัฐ มีบริการบัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค แต่การให้บริการก็ค่อนข้างช้าหากมีอาการหนัก ๆ ก็ต้องไปโรงพยาบาลเอกชน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอาสาสมัครสาธารณสุขมาให้บริการสอบถามสุขภาพที่บ้าน และอำนวยความสะดวกเรื่องการทำจัดเตียงนอน ให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการดูแลรักษาสุขภาพ นอกจากนี้กลุ่มจีนยูนนานยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับสวัสดิการที่บางคนยังได้ทำประกันชีวิตไว้อีกระบบหนึ่ง รวมทั้งการทำประกันสังคม

3. ด้านสิทธิเสรีภาพ

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า ได้รับสิทธิ เสรีภาพ และมีกฎหมายคุ้มครองเหมือนคนไทย โดยได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน กฎหมายคุ้มครองไม่ให้คนที่คิดร้ายทำร้าย มีการเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ได้รับการผ่านปรนให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้รับอนุญาตให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดอย่างทัดเทียม และได้สิทธิตามปกติอย่างที่ควรจะได้ และใช้ชีวิตอย่างเสรีภายใต้กฎหมายไทย ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยและทำมาหากินได้อย่างอิสระภายในพื้นที่แม่สาย มีความปลอดภัย นอกจากนี้ยังได้รับสิทธิตามกฎหมายกำหนดให้ทำใบขับขี่ตามที่ขนส่งกำหนดไว้ ได้รับการคุ้มครอง เช่น ระเบียบกฎหมาย การรักษาพยาบาล เป็นต้น

4. ด้านการมีส่วนร่วมทางสังคมในแม่สาย

ผลจากการศึกษาพบว่ากลุ่มชาติพันธุ์ไทลื้อ ไทเขิน ไทใหญ่ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การมีส่วนร่วม

ร่วมทางสังคมทำให้ได้รักษาไว้ซึ่งประเพณี วัฒนธรรม ได้ระลึกถึงบรรพบุรุษ ไม่ลืมรากเหง้าของตนเองว่าเป็นใครมาจากไหน ทำให้ได้เห็นว่า มีประเพณีที่ดีงาม ได้ถ่ายทอดให้แก่คนรุ่นหลังในสิ่งที่บรรพบุรุษถ่ายทอดไว้ให้ ทำให้คงอยู่ซึ่งสิ่งดี ๆ และยังสามารถเผยแพร์ให้แก่เยาวชนคนรุ่นหลังได้รู้จักและปลูกฝังเยาวชนให้สืบทอดวัฒนธรรมสืบต่อไปและดำรงไว้ซึ่งความเป็นชาติพันธุ์ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ทำให้ได้รับข่าวสารและพบปะกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการประกอบอาชีพ ได้รู้จักกันในกลุ่มคณะ ทำให้ได้แลกเปลี่ยนทัศนคติของแต่ละคน ทำให้เศรษฐกิจในแม่สายดีขึ้น ทำให้ได้พบปะสังสรรค์และมีความรื่นเริงสนุกสนาน ผ่อนคลาย ส่งผลให้เกิดความรัก ความสามัคคี ทำให้เกิดความเป็นเอกลักษณ์ในกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้เป็นที่สนใจของคนต่างจังหวัดมากขึ้น ดึงดูดการท่องเที่ยว ทำให้คนสนใจอยากเรียนรู้วิถีชีวิตประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้น ได้เผยแพร์ขนบธรรมเนียมประเพณี การใช้ชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์สามารถถ่ายทอดวัฒนธรรม ด้านอาหาร อาชีพ และเครื่องแต่งกายของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้

สำหรับจีนยูนนานให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางสังคมสามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ คือ การสร้างเครือข่ายธุรกิจการค้า การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพบปะสังสรรค์เพื่อร่วมกันสร้างความสามัคคีในหมู่เหล่า เป็นการสื่อสาร สร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ทั้งนี้ยังมีกิจกรรมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ กับทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งคนไทย คนจีน คนไทลื้อ ไทเขิน มิได้มีการรวมกลุ่มเฉพาะคนจีนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะคนจีนจะรวมกลุ่มค่อนข้างน้อยมาก ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีกิจกรรมร่วมกันมากนัก จะทำเฉพาะในบ้านของตนเอง

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ได้สะท้อนความจริงและความคิดเห็นของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้ง 4 กลุ่มเกี่ยวกับบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การค้าชายแดนแม่สาย ซึ่งพบว่า กลุ่มจีนญูนาน มีบทบาทด้านเศรษฐกิจแม่สายมากที่สุด เพราะตั้งรกรากมานาน มีความรู้ความสามารถด้านการค้าขายที่มีความแตกต่างไปจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่น เพราะสามารถใช้ภาษาจีนในการสื่อสาร นอกจากนี้คนจีนยังมีเครือข่ายที่สามารถติดต่อสั่งซื้อสินค้าจากประเทศจีนมาขาย โดยทำหน้าที่เป็นคนกลาง นำสินค้ากระจายไปให้กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ไปจำหน่ายขายปลีกให้แก่ลูกค้าอีกทอดหนึ่ง การที่คนจีนญูนานได้เปรียบก็เพราะความเป็นจีน (Chineseness) ไม่ว่าจะจีนที่อยู่ในมณฑลใด ใช้ภาษาแต่ใจ ใช้เงินไต้หวัน ไหนหล่า แคะ เป็นกลุ่มชาติพันธุ์จีนเช่นกัน

การศึกษาเรื่องความหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายนี้ ทำให้ทราบว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ร่วมกันมีความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างดีในระดับหนึ่ง ไม่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มคนไทยที่เป็นเจ้าของประเทศ ต่างยอมรับเงื่อนไขที่เป็นคนต่างดาว และปฏิบัติตนในกรอบของกฎหมายไทย บางคนที่อยู่มานานสามารถได้รับสัญชาติไทย ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุด การที่อพยพเข้ามาประเทศไทยต่างมีความมุ่งหวังที่จะได้มีชีวิตใหม่ ต้องการหลีกเลี่ยงความยากจนและภัยคุกคามจากปัญหาความไม่สงบทางการเมือง ด้วยความขยันอดทนจึงสามารถสร้างเนื้อสร้างตัวจนมีอาชีพเป็นหลักแหล่งไม่คิดที่จะกลับไปถิ่นฐานดั้งเดิม

ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ยังมีความผูกพันกันเหนียวแน่น เริ่มตั้งแต่การอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน มีชมรม

ร่วมกิจกรรมทางสังคมอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะกิจกรรมทางศาสนาจะเห็นได้ว่าการที่กลุ่ม ไทลื้อ ไทเขิน และไทใหญ่ ต่างนับถือพุทธศาสนา ต่างจะมีวัดเป็นศูนย์กลางของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้นวัดจึงเป็นจุดศูนย์กลางที่เป็นจุดยึดเหนี่ยวความเป็นชาติพันธุ์เดียวกันเช่น วัดผาแตกที่เป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวไทใหญ่ และวัดเกาะทราย เป็นของไทลื้อ เป็นต้น นอกจากวัดที่เป็นสถานที่ทำบุญและพบปะกันแล้ว ยังมีศูนย์ร่วมกันทางสังคมของกลุ่มจีนญูนานคือศาลเจ้ากวงเม้ง ศาลเจ้าพ่อถ้ำกบ และมัสยิดแม่สายของจีนญูนานที่นับถือศาสนาอิสลาม และยังมี การเข้าร่วมชมรม กลุ่มอาชีพ และสายเครือญาติที่อยู่ในหมู่บ้านต่าง ๆ จะยังคงไปมาหาสู่อย่างสม่ำเสมอ โดยตลอด สิ่งที่ดำรงความเป็นชาติพันธุ์ที่ได้รับคำตอบคือ ภาษาพูด ศาสนา อาหาร การแต่งกาย การเข้าร่วมกิจกรรมด้านประเพณีสำคัญ ๆ คือปัจจัยสำคัญของความเป็นชาติพันธุ์ของตน แม้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์จะพูดภาษาไทยในการสื่อสารกับคนภายนอกแต่ในบ้านจะใช้ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ของตน

บทบาทของกลุ่มชาติพันธุ์ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจแม่สายนั้น กลุ่มจีนญูนานค่อนข้างจะมีบทบาทมาก โดยความเป็นจริงจากประวัติความเป็นมาของการตั้งถิ่นฐานที่แม่สาย ชาวจีนญูนานกลุ่มแรก ๆ ที่เข้ามาในในสังคมล้านนาที่เป็นพ่อค้าจากแดนไกลข้ามพรมแดนระหว่างเมือง จากมณฑลญูนานในสาธารณรัฐประชาชนจีน ผ่านมาที่รัฐฉานประเทศเมียนมา มีจุดแวะพักตามเมืองต่าง ๆ เช่น เชียงตุง และเชียงใหม่ รวมทั้งเชียงราย ทำให้เกิดระบบตลาดขึ้นในเมืองต่าง ๆ ส่วนชาวจีนญูนานที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2496 จะลี้ภัยเข้ามาเพราะเกิดภาวะสงครามในประเทศจีน กลุ่มคนจีนญูนานที่เข้ามาแม่สายส่วนใหญ่จะเป็นรุ่นลูกหลาน เนื่องจากมีประสบการณ์ทางการค้าขาย

กลุ่มจีนยูนนาน จึงได้เปรียบในการใช้ภาษาจีนในการติดต่อซื้อขายกับประเทศจีน สินค้าทั้งหลายจะขายส่งให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ไปขายปลีกอีกทอดหนึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นในกลุ่มชาติพันธุ์ที่ประกอบอาชีพค้าขายซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรองเท้า เสื้อผ้า ผ้าไหม เครื่องไฟฟ้า ผลไม้หมักดอง ส่วนอาชีพที่กลุ่มไทลื้อ ไทเขิน ไทใหญ่ เป็นการค้าขายขนาดเล็ก เช่น อาหาร ขายของชำ หาบเร่ และรับจ้าง ทุกกลุ่มชาติพันธุ์เชื่อว่ากลุ่มของตนมีส่วนเสริมสร้างเศรษฐกิจของแม่สาย เพราะการประกอบอาชีพที่แตกต่างกัน แต่ก็เป็นระบบการค้าที่ดำเนินอยู่ได้อย่างมั่นคง

การดำเนินชีวิตที่ราบเรียบของกลุ่มชาติพันธุ์ อาจไม่ใช่เป็นการประกอบธุรกิจที่มีขนาดใหญ่โตที่ต้องมีการลงทุนสูง เพราะความเป็นคนต่างด้าวที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย เช่น การทำธุรกรรมด้านการเงิน ไม่เหมือนกลุ่มจีนยูนนานที่ตั้งรกรากมานานตั้งแต่สมัยพ่อแม่ที่อพยพมากกว่า 90 ปี จึงมีรากฐานทางธุรกิจที่มั่นคงกว่า ดังนั้นพื้นฐานดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ ไทลื้อ ไทใหญ่ และไทเขิน ที่อพยพมาจากเส้นทางเชียงตุง และเส้นทางเมืองสิบสองปันนาจะเป็นเกษตรกร ทำไร่ทำนา เลี้ยงสัตว์ มีฐานะยากจน จึงดิ้นรนอพยพมาประเทศไทย เพื่อสร้างชีวิตใหม่ให้หลุดพ้นกับความทุกข์ยาก สถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์ จึงเป็นชาวต่างชาติไร้ ที่ตั้งใจจะมาตั้งรกรากในดินแดนใหม่ โดยได้รับการชักชวนจากเพื่อนและญาติหรือผู้ที่เดินทางมาอยู่ก่อน ดังนั้นจึงต้องทำงานโดยใช้แรงงาน รับจ้าง และประกอบอาชีพ ที่ไม่ต้องลงทุนมาก สรุปได้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์จีนยูนนานมีบทบาทด้านเศรษฐกิจแม่สายมากที่สุด เพราะตั้งรกรากมานาน มีความรู้ความสามารถด้านการค้าขาย ที่มีความแตกต่างไปจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่นเพราะสามารถใช้ภาษาจีนใน

การสื่อสาร นอกจากนี้คนจีนยังมีเครือข่ายที่สามารถติดต่อสั่งซื้อสินค้าจากประเทศจีนมาขาย โดยทำหน้าที่เป็นคนกลาง นำสินค้ากระจายไปให้กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ไปจำหน่ายขายปลีกให้แก่ลูกค้าอีกทอดหนึ่ง การที่คนจีนยูนนานได้เปรียบก็เพราะความเป็นจีน

การอยู่ร่วมกันทางสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่มในสังคมไทยไม่มีความขัดแย้ง ขณะเดียวกันก็มีความกลมเกลียวระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และคนไทยในพื้นที่ ไม่มีความรังเกียจหรือแบ่งแยกเพราะมีความแตกต่างกัน พ่อแม่ไม่บังคับให้แต่งงานภายในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน แต่พอใจที่จะคบหากลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน การผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมระหว่างวัฒนธรรมไทยกับกลุ่มชาติพันธุ์มีระดับสูง สังเกตได้จาก การจัดงาน 10 กลุ่มชาติพันธุ์ของอำเภอแม่สาย ที่กลายมาเป็นธรรมเนียมที่จะต้องมีทุกปี ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์ต่างเห็นว่าคนไทยให้เกียรติ ที่ยอมรับว่ากลุ่มชาติพันธุ์เป็นเสน่ห์และเป็นจุดขายสำคัญของความเป็นแม่สาย

การเข้าถึงแหล่งบริการของรัฐ ได้แก่ การศึกษาฟรีของลูกหลานและรับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข เป็นสิ่งหนึ่งที่กลุ่มชาติพันธุ์พึงพอใจที่ได้รับบริการ เช่นเดียวกับคนไทย เป็นปัจจัยหนึ่งที่สร้างความรู้สึกถึงความ เป็น “คนไทย” เชื้อสายไทลื้อ ไทเขิน ไทใหญ่ ที่อพยพเข้ามาใหม่ภายหลังจีนยูนนาน ที่ปัจจุบันได้สัญชาติไทย ซึ่งก็มีกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนไม่น้อยที่ได้สัญชาติไทยแล้ว ดังนั้น ในมิติความมั่นคงของรัฐอาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างไม่มีปัญหา ทั้งนี้เพราะกลุ่มชาติพันธุ์ ไทลื้อ ไทเขิน ไทใหญ่ มีความรู้สึกว่าตนเองก็เป็นคนไทย(ย) เพราะมีเชื้อสายสืบทอดกันมาจากที่เดียวกัน คือความเป็น “ไต” “ไท” และ “ไทย” โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือรากของภาษาที่สามารถสื่อสารกันได้เป็นส่วนใหญ่

เนื่องด้วยตลาดการค้าชายแดนแม่สาย มีจุดผ่านแดนถาวรที่ข้ามไปสหภาพเมียนมาได้โดยสะดวก แต่ก็มีนักท่องเที่ยวจำนวนไม่น้อยที่ต้องการมาจับจ่ายซื้อของในตลาดสายลมจอยตลอดสองข้างทางเข้าวัดดอยเวา มีสินค้าเช่นเดียวกันกับตลาดท่าลื้อ จังหวัดท่าขี้เหล็ก พ่อค้าแม่ขายในตลาดฝั่งประเทศไทย จะมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ประกอบธุรกิจปะปนกันจนแทบจะแยกไม่ออก แม้จะมีสินค้าประเภทและชนิดเดียวกัน อาจมีการขายตัดราคากันบ้าง แต่ก็ไม่ถึงกับมีการทะเลาะวิวาท ในทางตรงกันข้ามถ้าไม่มีสินค้าที่ลูกค้าต้องการจะไปเอาสินค้าจากร้านของญาติมาขายให้แทน ลักษณะเช่นนี้จะไม่พบในตลาดอื่น ๆ ความมีปราคาฎให้เห็นเช่นการสอบถามเส้นทาง ความเอื้อเฟื้อแบ่งปันเป็นคุณลักษณะที่อ่อนน้อม กุสีกุจอให้ความช่วยเหลือ ลักษณะนิสัยของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่นนี้เป็นไม่แตกต่างไปจากกลุ่มไทลื้อ ไทเขิน ไทใหญ่ ในสหภาพเมียนมาและเมืองสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน

เอกลักษณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความสำนึกเป็นชาติพันธุ์ของตน ไม่ว่าจะเป็นไทลื้อ ไทเขิน หรือไทใหญ่ ที่เคร่งครัดในความเป็นตัวตน ที่ยังคงมีความผูกพันเหนียวแน่น ให้ความช่วยเหลือเช่นในกรณีแผ่นดินไหวรุนแรง เมื่อปี 2554 ที่บ้านท่าเตื่อสหภาพเมียนมา ชาวไทลื้อ ไทเขิน ไทใหญ่ เป็นผู้ชักชวนชาวแม่สายและผู้ใจบุญนำเสื้อผ้า อาหารไปบริจาคให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติ ในชีวิตปกติจะร่วมงานบุญ งานบวช งานศพ และวันสำคัญทางศาสนา

อย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นความผูกพันทางสังคมภายในกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้นทำให้ความกลมเกลียวอย่างมั่นคงแม้จะเป็นผู้อพยพจากต่างถิ่นต่างแดน

กลุ่มชาติพันธุ์ในแม่สายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐ ไม่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และคนไทยในพื้นที่ ในทางกลับกันกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดยังเป็นฐานกำลังพัฒนาเศรษฐกิจของแม่สาย แม้ว่าจะประกอบอาชีพหรือธุรกิจระดับล่างด้านการค้าขายและบริการ เพราะแม่สายมีความเป็นชายแดนที่มีนักท่องเที่ยวมาเยี่ยมเยือนซึ่งเป็นจุดขายที่สำคัญ สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ยูนนานนั้นถือว่าเป็นผู้นำด้านการค้าขายที่กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ยอมรับและต่างมีความร่วมมือร่วมเสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงในแม่สายที่สำคัญ

การวิจัยเรื่องนี้จะช่วยให้ผู้ที่ทำงานภาครัฐในพื้นที่แม่สายได้เข้าใจสถานการณ์ของผู้คนที่เป็กลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้สัญชาติและยังไม่ได้สัญชาติ โดยต้องเข้าใจและปฏิบัติต่อกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศด้วยเหตุผลที่ต้องการหลีกเลี่ยงความยากจนและภัยคุกคามจากประเทศของตน ตามคำกล่าวโบราณว่า “หนีร้อนมาพึ่งเย็น” โดยมีความกลมกลืนทางสังคมและวัฒนธรรมและต่างก็มีส่วนช่วยกันสร้างแม่สายให้มีความเจริญก้าวหน้าตามบทบาทและหน้าที่ของอาชีพต่าง ๆ ของตนในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยคนหนึ่งต่อไป

References

- AEC Information Center. Department of Trade Negotiations Ministry of Commerce. <https://www.dtn.go.th/index.php/aec-information-center.html> [Accessed on December 15, 2015]
- Aut Pisalvanich. 2016. Chiang Rai: Pratu settakij kankha Thai-Laos-Phama-Chine [Chiang Rai: Economic Gate of Thailand-Myanmar-China, and Laos]. **Post Today**, February 25 <http://www.posttoday.com/biz/aec/scoop/418196> (in Thai) (Accessed on December 15, 2015)
- Chaweewan Prajobmao. 1996. Glumcharthipan. [Ethnic group]. In **Social textbook** [Social Studies 4] 4th ed. Nonthaburi: Sukhothai Thammatirat University (in Thai)
- Levine, Robert A., and Donald T. Campbell. 1972. **Ethnocentrism: Theories of conflict, ethnic attitudes, and group behavior**. New York: John Wiles & Sons.
- Maesai Customs. 2015. Statistics of Maesai Border Trade. <http://www.maesaicustoms.com/index.php> (Accessed on December 11, 2015)
- Nopparat Wongwitthayaphanit. 2011. **KankaChaydan**. [Border trade]. <http://www.tuhpp.net/files/FACT%20SHEET7.pdf> (Accessed on August 10, 2016)
- Prasit Leeprecha. 2013. Prahuvattanatham Niyom Jakrakya. [Multiculturalism in Poor Society]. **Academic Journal of Faculty of Social Science, Chiang Mai University** 25(2): 59-109 (in Thai)

Bibliography

- Abramitzky, R., and L. Boustan. Immigrants and cultural assimilation: Learning from the past. 2016. <http://voxeu.org/article/immigrants-and-cultural-assimilation> (Accessed on August 11, 2016)
- Aukalaphong Aunthong. **Rayghanvijai chabubsomboon kansuksa sakkayaphap okas nai talad kum aunphak lumnumkhong**. [Full report, the potential and opportunities of Thai export markets in the Mekong sub-region]. Chiang Mai: Chiang Mai University, 2007. (in Thai)
- Berg, Esteban Rossi-Hans. Aspatial theory of trade. **American Economic Review** 95, 5 (December 2006): 1464-1491

- Drachslor, Julius. *Democracy and assimilation: The blending of immigrant heritages in America*. New York: The Macmillan. 1920. <https://archive.org/details/democracyandass01dracgoog> (Accessed on August 16, 2016)
- Kanchana Prakartwuttisan. *Kokmintang Thahanjean Kanachart*. [Chinese Col.Kokmintang soldiers]. Chiang Mai: Siamrat Printing, 2003. (in Thai)
- Natthaporn Jadyangtone. 2011. *Watthanatumchothaiyai: Chumchonthaiyai nai kongkanluang amphore Fang jangwat Karaneesuksa Chiang Mai*. [Culture of Thai Yai: Case study of community in Angkhang Royal Project]. Chiang Mai: Faculty of Humanities, Chiang Mai University, 2011. (in Thai)
- Niyom Waiyaratpanit. *Kanka chaydan: Song-ookthai*. [Border trade: Thailand export]. 2012. <http://www.thanonline.com/download/2555-12-12-Sammana-AEC-Khun-Niyom.pdf>. (Accessed on March 10, 2016)
- Suchart Sertmalanee. Kansangsantiphap jak mummong thang watthanatham. [Peace building from a cultural perspective]. *Thailand Education Journal* 7, 66(March 2010): 8-18. (in Thai)
- Yampolsky, Maya A., Catherine E. Amiot, and Roxane de la Sablonnière. Multicultural identity integration and well-being: A qualitative exploration of variations in narrative coherence and multicultural identification. *Frontiers in Psychology* 4(March 2013): 1-15. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2013.00126>
- Gordon, Milton. Sociology: What do you think about cultural assimilation? Is it good or not?, 2014. <https://www.quora.com/Sociology-What-do-you-think-about-cultural-assimilation-Is-it-good-or-not> (Accessed on February 21, 2016)

Political Institution and the Enhancement of Good Democratic Leadership: Lessons from Finland, Australia, and Uruguay****

Wichuda Satidporn*

Stithorn Thananithichot**

Teanthawat Srijaingam***

Abstract

This article uses an institutional approach to explore methods and mechanisms for enhancing good democratic leadership used in three advanced democratic countries, namely Finland, Australia, and Uruguay, which have a high level of public trust in the ethical standards of politicians. This article finds that all three of these countries do not have any specific sections or articles written in their constitutions aiming to control or support political leaders to act and perform in accordance with ethical standards. However, each country's success in maintaining its enduring democratic system and being able to make public trust in the ethical standards of politicians high is the result of a constitutional design that creates a checks-and-balances system among sovereign powers and the establishment of several autonomous entities to monitor the political power exercised by politicians and high-level state officers. The article thus suggests that in order to design political institutions to enhance good democratic leadership in the case of Thailand, constructing practical, systemic, and efficient mechanisms for monitoring state institutions and personnel is more important and necessary than writing the high standards of ethical principles that are abstract and not applicable into the constitution.

Keywords: *good democratic leadership, political institution design, Finland, Australia, Uruguay*

*Corresponding author: Wichuda Satidporn, Innovative Learning Center, Srinakharinwirot University, 114 Sukhumvit 23, Bangkok 10110. Email: wichudas@g.swu.ac.th

**Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute, 120 Moo 3 Chaengwattana Road, Thung Song Hong, Laksi District, Bangkok 10210. Email: stithorn@kpi.ac.th

***Master of Art Program in Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Email: tean4study@gmail.com

****Received November 28, 2016; Accepted April 7, 2017

สถาบันการเมืองและการเสริมสร้าง ผู้นำทางการเมืองที่ดีในระบอบ ประชาธิปไตย: บทเรียนจากฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และอุรุกวัย****

วิชุดา สาคิตพร*
สตีธร ธนานิธิโชติ**
เทียนธวัช ศรีใจงาม***

บทคัดย่อ

บทความนี้อาศัยแนวคิดเชิงสถาบันทำการสำรวจแนวทางและกลไกในการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีจากประสบการณ์ของประเทศที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองในระดับสูงและมีประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า 3 ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และอุรุกวัย ผลการศึกษาพบว่า ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศมิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเรื่องจริยธรรม รวมถึงแนวทางการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหรือมาตราโดยเฉพาะ แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศมุ่งเน้นไปที่การออกแบบเชิงสถาบันเพื่อวางโครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองหลักต่าง ๆ ร่วมกับการสถาปนาองค์กรหรือกลไกเฉพาะเพื่อทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบการทำงานขององค์กรและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมืองมากกว่า บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกเชิงสถาบันทั้งในแง่กฎเกณฑ์กติกาและองค์กรที่ขับเคลื่อนการทำงานได้จริงและมีประสิทธิภาพมากกว่าการเขียนหลักการเรื่องจริยธรรมที่สูงส่งไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ไม่สามารถนำไปสู่การบังคับใช้ได้

คำสำคัญ: ผู้นำทางการเมืองที่ดี, การออกแบบสถาบันการเมือง, ฟินแลนด์, ออสเตรเลีย, อุรุกวัย

*ผู้รับผิดชอบบทความ: วิชุดา สาคิตพร สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 สุขุมวิท 23 กรุงเทพฯ 10110 อีเมล wichudas@g.swu.ac.th

**สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 อีเมล stithorn@kpi.ac.th

***หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล tean4study@gmail.com

****ได้รับบทความ 28 พฤศจิกายน 2559; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 7 เมษายน 2560

บทนำ

พื้นฐานทางจริยธรรมของประชาชนและผู้นำทางการเมืองถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ (Beerbohm 2012; Kane and Patapan 2012, 58-64) กล่าวคือถึงแม้ว่าการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนจะขึ้นอยู่ กับหลายปัจจัย แต่การทำให้สถาบันทางการเมืองดังกล่าวมีศักยภาพจนเป็นที่เชื่อมั่นและไว้วางใจของประชาชนนับว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่าปัจจัยอื่นๆ (Malan and Smit 2001, 135) และการที่จะให้ประชาชนมีความเชื่อถือในสถาบันทางการเมืองได้นั้น บุคคลที่เข้าไปใช้อำนาจในสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ แทนประชาชนที่เรียกว่า “ผู้นำทางการเมือง” จะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ถึงความมีจริยธรรมและการปฏิบัติงานที่ดี โดยเฉพาะการ แสดงออกเชิงพฤติกรรม เช่น ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี ความซื่อตรง การวางตัวเป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่น ตลอดจนความเคร่งครัดและการแสดงว่ามีความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งล้วน เป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถรับรู้และสัมผัสได้ การทำให้พฤติกรรมเหล่านี้มีอยู่ในวิถีการปฏิบัติงานตามครรลองประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกรับรองผู้นำทางการเมืองที่พวกเขาหมาย ให้เข้าไปใช้อำนาจแทนมีความเป็นมืออาชีพและมีความเป็นผู้ทรงเกียรติเพียงพอที่พวกเขาจะไว้วางใจให้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปได้ (Elgie 2014, 140-142) การกำหนด ออกแบบและวางหลักการเชิงสถาบันทั้งในรูปกฎหมาย กฎระเบียบ ประเพณีปฏิบัติ รวมถึงการสร้างองค์กรและกลไกการส่งเสริม และควบคุมจริยธรรมและการปฏิบัติงานของผู้นำ

ทางการเมืองจึงเป็นแนวทางที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกให้ความสำคัญ (Kane and Patapan 2012, 97-100)

ในกรณีของประเทศไทย การส่งเสริมและควบคุมให้ผู้นำทางการเมืองมีจริยธรรมเป็นแนวทาง ที่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญโดยตลอด สังเกตได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทบทุกฉบับนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มักจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ จริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อยู่อย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม จากผลการสำรวจ ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อมาตรฐานทาง จริยธรรมของนักการเมือง (Ethical standards of politicians) ของประเทศต่าง ๆ ในรายงานประจำปี ค.ศ. 2015-2016 ของ The World Economic Forum (2016) ปรากฏว่าประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 118 จาก 140 ประเทศทั่วโลก แสดงให้เห็นว่าปัญหา เรื่องจริยธรรมของนักการเมืองของประเทศไทยยังคงดำรงอยู่ และแนวทางการส่งเสริมและควบคุม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อยู่ใน ประเทศไทยนั้นยังมีปัญหา ด้วยเหตุนี้ การสำรวจ องค์ความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกลไกในการ ส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้นำทางการเมือง ในประเทศที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระดับสูงต่อ มาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง และมี ประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า เพื่อรวบรวมเป็นองค์ความรู้ สำหรับการนำไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำเป็น ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมผู้นำทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่เหมาะสมกับประเทศไทยจึงมีความสำคัญ และเป็นจุดมุ่งหมายหลักของ บทความนี้

บทความนี้ทำการสำรวจแนวทางเชิงสถาบันที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดี ทั้งในลักษณะที่เป็นมาตรการ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และในลักษณะที่เป็นการก่อตั้งองค์กรหรือกลไกเฉพาะทำหน้าที่กำกับ ควบคุม หรือบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการคัดเลือก (1) ประเทศที่มี “ประชาธิปไตยก้าวหน้า” ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลการจัดอันดับของ The World Audit¹ ปีล่าสุด (มกราคม 2016) และ (2) ประเทศที่ “ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองในระดับสูง” ซึ่งพิจารณาจากคะแนนและอันดับความเชื่อมั่นที่ปรากฏในรายงานของ The World Economic Forum ปีล่าสุด (ค.ศ. 2015-2016) ควบคู่กับระดับของ

การคอร์รัปชัน และความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจจากการสำรวจข้อมูลล่าสุด (ค.ศ. 2015) โดย Transparency International² จากทวีปต่าง ๆ เป็นกรณีศึกษา จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ (1) ออสเตรเลีย (12) และอุรุกวัย (17)³ (ตาราง 1) เพื่อทำการวิเคราะห์ถอดบทเรียนปัจจัยความสำเร็จในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้นำทางการเมือง โดยมุ่งแสวงหาคำตอบว่าประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศนั้นมีการออกแบบสถาบันการเมืองเพื่อเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีอย่างไร ทำไมประเทศเหล่านี้จึงประสบความสำเร็จในการสร้างการเมืองที่โปร่งใส เป็นประชาธิปไตย และประชาชนให้การยอมรับในมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง

¹ปัจจุบันมีองค์กรและนักวิชาการจำนวนมากที่ทำการจัดอันดับประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ เป็นประจำทุกปี เช่น โครงการศึกษาระบบการเมืองของประเทศต่าง ๆ (The Polity Project) The Democracy Score (UDS) The Democracy Ranking Association เป็นต้น แต่เหตุผลที่เลือกอ้างอิงข้อมูลการจัดอันดับความเป็นประชาธิปไตยจาก The World Audit มาใช้ในบทความนี้ เนื่องจากเป็นการจัดอันดับโดยใช้ตัวชี้วัดที่ครอบคลุมหลักการประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานค่อนข้างจะครบถ้วน ได้แก่ สิทธิทางการเมือง (Political rights) เสรีภาพพลเมือง (Civil liberties) เสรีภาพของสื่อมวลชน (Press freedom) นิติธรรม (Rule of law) คอร์รัปชัน (Corruption) และสิทธิมนุษยชน (Human rights)

²ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Transparency International ได้ที่ <https://www.transparency.org/>

³ทั้งสามประเทศมีอันดับประชาธิปไตยสูงสุดในทวีปของตนเอง

ตาราง 1 ระดับความก้าวหน้าประชาธิปไตย มาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง ความโปร่งใส และรูปแบบการปกครองของประเทศกรณีศึกษาเปรียบเทียบกับไทย

ประเทศ	อันดับ ประชาธิปไตย	คะแนนความเชื่อมั่นต่อ มาตรฐานทางจริยธรรม ของนักการเมือง (อันดับ) ⁴	คะแนน ความโปร่งใส (อันดับ) ⁵	รูปแบบการปกครอง ⁶
ฟินแลนด์	1	5.7 (5)	90 (2)	ประชาธิปไตยระบบรัฐสภา แบบสาธารณรัฐ (Parliamentary republics)
ออสเตรเลีย	12	4.4 (25)	79 (13)	ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional monarchy)
อุรุกวัย	17	4.7 (16)	74 (21)	ประชาธิปไตยระบบ ประธานาธิบดี (Presidential systems)
ไทย	111	2.0 (118)	38 (76)	ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional monarchy) (เผด็จการทหาร ตั้งแต่ 22 พ.ค. 57)

กรอบแนวคิดเชิงสถาบันกับการ เสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดี

คำอธิบายหลักของแนวคิดเชิงสถาบันที่มีต่อการเสริมสร้างภาวะผู้นำทางการเมืองของงานวิจัยในอดีตวางอยู่บนสมมติฐานซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ สมมติฐานกลุ่มแรกเป็นแนวทางการศึกษาที่มุ่งความสนใจไปที่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงของผู้นำที่

มีตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ โดยมีสมมติฐานว่าผู้นำทางการเมืองที่ดีคือผู้นำทางการเมืองที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานของตำแหน่งที่มีการกำหนดไว้ (Edinger 1975; Helms 2005) อย่างไรก็ตามผลการศึกษาตามแนวทางนี้ยืนยันตรงกันว่าเกณฑ์มาตรฐานของตำแหน่งที่มีการกำหนดกันไว้นั้น แท้ที่จริงแล้วมักถูกกำหนดโดยตัวผู้นำทางการเมืองที่เข้าไปถือ

⁴คำถามที่ใช้ในการสำรวจ คือ “ท่านจะให้คะแนนมาตรฐานจริยธรรมนักการเมือง ในประเทศของท่านเท่าไร [1 หมายถึง ต่ำมาก 7 หมายถึง สูงมาก] (In your country, how do you rate the ethical standards of politicians? [1 = extremely low; 7 = extremely high])

⁵ข้อมูลจาก Transparency international (2016)

⁶อ้างอิงตามการกำหนดและแบ่งประเภทของ The CIA World Factbook (2016c)

ครองอำนาจ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอิทธิพลและสามารถกำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองได้ตามที่ตนต้องการ แทนที่เกณฑ์มาตรฐานของตำแหน่งจะเป็นตัวกำกับหรือบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติตาม (Elgie 1995; Helms 2005)

สมมติฐานกลุ่มที่สองเป็นแนวทางที่เห็นตรงกันข้ามกับสมมติฐานกลุ่มแรก โดยงานวิจัยในกลุ่มนี้เชื่อว่ากฎเกณฑ์หรือกติกาเชิงสถาบันเป็นตัวกำกับและควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมือง เนื่องจากผู้นำทางการเมืองแม้จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในระดับสูงแต่ยังจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนตลอดจนองค์กรทางการเมืองและกลุ่ม/องค์กรทางสังคมอื่นๆ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถตัดสินใจหรือดำเนินการใดๆ ได้โดยอิสระ แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่สังคมการเมืองนั้นๆ ร่วมกันสร้างขึ้น (North 1990; Sheffer 1993) ในความหมายนี้ สถาบันทางการเมืองในรูปกติกาต่าง ๆ จะเป็นกลไกที่คอยสร้างแรงจูงใจและเป็นแรงกดดันให้ผู้ดำรงตำแหน่งเมืองมีพฤติกรรมไปในแนวทางที่กฎกติกาออกแบบไว้เสมอ (Ingram and Clary 2000)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่สังคมการเมืองร่วมกันสร้างขึ้นนั้นอาจแตกต่างกันไปตามบริบทและค่านิยมความเชื่อพื้นฐานที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่และอาจมีการแปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา สมมติฐานกลุ่มที่สามที่ใช้แนวคิดเชิงสถาบันในการอธิบายภาวะผู้นำทางการเมืองจึงไม่เห็นด้วยกับสมมติฐานที่เชื่อว่ากฎเกณฑ์หรือกรอบกติกาจะเป็นเครื่องกำกับพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองกับกฎเกณฑ์หรือกติกาเชิงสถาบันนั้นจะอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อม

แบบใดแบบหนึ่งซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามเวลาและสถานที่ (Carrier 2016; Elgie 1995) ภายใต้มุมมองเช่นนี้ ภาวะผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองจะแปรผันไปตามสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองนั้น ๆ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษจะมีแนวโน้มไปในแนวทางที่ยึดตัวผู้นำเป็นศูนย์กลาง ในขณะที่ในประเทศอิตาลีและญี่ปุ่นพรรคการเมืองจะมีบทบาทมากในการสร้างและกำกับภาวะผู้นำทางการเมือง ส่วนในสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี พฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองมักจะเป็นผลผลิตของการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ที่ต้องการเข้ามาร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง เป็นต้น (Elgie 1995; 2014, 142)

จากการทบทวนแนวคิดข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความไม่ลงรอยกันของคำอธิบายและสมมติฐานที่งานวิจัยในอดีตมีต่อความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองกับกฎเกณฑ์หรือกติกาเชิงสถาบัน อย่างไรก็ตาม แง่คิดที่ได้จากงานวิจัยเหล่านี้และมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจแนวทางในการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีก็คือ การนำกรอบแนวคิดเชิงสถาบันไปใช้ศึกษาผู้นำทางการเมืองนั้นจำเป็นต้องตระหนักอยู่เสมอว่าผู้นำทางการเมืองที่ดีนั้นถูกกำกับและสนับสนุนด้วยปัจจัยเชิงสถาบันที่มีความหลากหลาย และไม่สามารถพิจารณาโดยแยกอย่างเด็ดขาดจากปัจจัยเชิงบริบท (สภาพแวดล้อม) ที่ผู้นำทางการเมืองนั้น ๆ มีปฏิสัมพันธ์อยู่กับสถาบันและตัวแสดงทางสังคมและการเมืองอื่นๆ ได้ การนำกรอบแนวคิดเชิงสถาบันไปใช้พิจารณาแนวทางในการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีในประเทศกรณีศึกษาทั้งสามประเทศ ในบทความนี้จึงให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันทั้งที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบ และประเพณีปฏิบัติ รวมถึงสถาบันที่เป็นองค์กรและกลไกที่ก่อตั้ง

ขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อมุ่งส่งเสริมและควบคุมจริยธรรม และการปฏิบัติงานของผู้นำทางการเมือง โดยไม่ละเลยที่จะพิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างและบริบทของสังคมการเมืองที่เป็นรากฐานของการกำหนดหลักเกณฑ์และการออกแบบกลไก/องค์กรต่างๆ รวมถึงเป็นตัวกำกับการปฏิบัติใช้กฎเกณฑ์และการทำงานของกลไก/องค์กรที่สร้างขึ้นมานั้นควบคู่ไปด้วยโดยมุ่งตอบคำถามย่อย ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษามีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเรื่องจริยธรรม รวมถึงแนวทางการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (ถ้ามี) บัญญัติว่าอย่างไร

(2) ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษามีกฎหมาย/กฎเกณฑ์ที่มุ่งส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะหรือไม่ (ถ้ามี) มีสาระสำคัญอะไรบ้าง

(3) ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษามีองค์กร/กลไกเฉพาะทำหน้าที่กำกับ ควบคุม หรือบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎเกณฑ์ตามข้อ (2) หรือไม่ (ถ้ามี) องค์กร/กลไกดังกล่าวคืออะไร ทำงานอย่างไร ได้ผลหรือไม่ และทำไมจึงได้ผล (หรือไม่ได้ผล) และ

(4) มีปัจจัยความสำเร็จในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมนักการเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากข้อ (1) - (3) หรือไม่ คืออะไร และทำไมปัจจัยดังกล่าวจึงมีความสำคัญ

กรณีศึกษา

ฟินแลนด์

ฟินแลนด์หรือสาธารณรัฐฟินแลนด์ (Republic of Finland) เป็นประเทศที่มีการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างจะเก่าแก่และมีความต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. 1906 (Laine 2015) ในปีล่าสุดฟินแลนด์ถูกจัดอันดับโดย The World Audit (2016) ให้เป็นประเทศที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้าที่สุดในโลกเท่ากับสวีเดนและเดนมาร์ก นักการเมืองของฟินแลนด์จากรายงานของ The World Economic Forum (2016) ได้รับการยอมรับจากประชาชนในประเทศของตนว่ามีมาตรฐานทางจริยธรรมสูง โดยได้รับคะแนนความเชื่อมั่นเฉลี่ย 5.7 คะแนนจากคะแนนเต็ม 7 และอยู่ในอันดับที่ 5 จาก 140 ประเทศทั่วโลก (ดูตาราง 1 ประกอบ) ฟินแลนด์ยังเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในระดับจากนานาชาติว่ามีความโปร่งใสในบริหารกิจการภาครัฐ และมีระดับของการคอร์รัปชันต่ำมาก (Quah 2013, 5-6; Zook 2009) โดยจากข้อมูลขององค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่จัดอันดับเปรียบเทียบระดับของการคอร์รัปชัน และความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจพบว่า ฟินแลนด์มีระดับของตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสที่สูงมาก และได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในอันดับต้น ๆ ของประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐอย่างต่อเนื่อง (ตาราง 2)

ตาราง 2 ประเทศที่มีความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจสูง 5 อันดับแรก

อันดับ	ประเทศ	ปี (คะแนนเต็ม)			
		2015 (100)	2014 (100)	2013 (100)	2012 (100)
1	เดนมาร์ก	91	92	91	90
2	ฟินแลนด์	90	89	89	90
3	สวีเดน	89	87	89	88
4	นิวซีแลนด์	88	91	91	90
5	เนเธอร์แลนด์	87	83	83	84

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Transparency International (2016)

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟินแลนด์สามารถขับเคลื่อนประชาธิปไตยได้อย่างต่อเนื่องและมีความก้าวหน้าสามารถสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองได้ในระดับค่อนข้างสูง และประสบความสำเร็จในด้านความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจดังที่กล่าวมาอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก ปัจจัยในเชิงโครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันการเมืองหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน และประการที่สอง ปัจจัยด้านการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม โดยทั้งสองปัจจัยนับว่ามีผลอย่างยิ่งในการกำกับและควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power) และทำให้การคอร์รัปชันของฟินแลนด์อยู่ในระดับที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทความนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับปัจจัยเชิงสถาบันในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้นำ

ทางการเมือง การอภิปรายในรายละเอียดจะเน้นไปที่ปัจจัยแรกเป็นหลัก ส่วนปัจจัยที่สองนั้นจะนำเสนอไว้เพียงสังเขปในฐานะปัจจัยที่มีส่วนในการหนุนเสริมให้ปัจจัยแรกประสบความสำเร็จ

ในด้านโครงสร้างทางการเมืองการปกครองฟินแลนด์ปกครองในระบบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด⁷ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ไม่เกิน 2 วาระ ทั้งนี้ ผู้ที่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีจะต้องเป็นชาวฟินแลนด์โดยกำเนิดเท่านั้น การจัดโครงสร้างของสถาบันการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติใช้ระบบสภาเดี่ยวโดยสภาผู้แทนราษฎรของฟินแลนด์ประกอบด้วยสมาชิก 200 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารนั้นมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดตั้ง

⁷ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute majority) ที่ฟินแลนด์ใช้ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นระบบที่ผู้ชนะการเลือกตั้งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด โดยหากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรก ให้นำผู้สมัครที่มีคะแนนเสียงมากที่สุด 2 อันดับแรกมาแข่งขันกันอีกรอบ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่าในการลงคะแนนรอบสองจะได้เป็นประธานาธิบดี

รัฐบาลโดยการคัดเลือกบุคคลให้ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี (CIA World Factbook 2016b)

ภายใต้โครงสร้างและระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าว ฝ่ายบริหารที่นำโดยนายกรัฐมนตรีจึงถูกผูกมัดด้วยหลักความรับผิดชอบต่อความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ มาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 ซึ่งให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ (Constituteproject 2016b, 16) นอกจากนี้ในมาตรา 46 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องส่งรายงานการบริหารประเทศประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างสม่ำเสมอ และมาตรา 47 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านการบริหารรัฐกิจแก่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (Constituteproject 2016b, 16-17) ในส่วนของความรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 64 วรรคแรกบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจการอนุมัติการขอลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และในวรรคสองได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการสั่งให้รัฐมนตรีออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลทั้งจากสาเหตุจากการถูกลงมติไม่ไว้วางใจโดยสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสาเหตุอื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ (Constituteproject 2016b, 21)

จากลักษณะของการจัดโครงสร้างและระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญข้างต้นจะเห็นได้ว่านักการเมืองโดยเฉพาะในฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี)

มีขอบเขตการใช้อำนาจที่จำกัดและมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่ค่อนข้างรัดกุม อย่างไรก็ตาม กลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่ส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของนักการเมืองนั้นมิได้อาศัยเพียงการออกแบบและจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองในเชิงโครงสร้างเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบัญญัติเฉพาะที่นำไปสู่การออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และการสร้างสถาบันการเมือง (หน่วยงาน) ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ระดับกลางจนถึงประธานาธิบดี

บทบัญญัติในกลุ่มแรกคือบทบัญญัติในแง่ของการควบคุมคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจแยกเป็น 2 ส่วน คือ คุณสมบัติและความเหมาะสมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 27) และคุณสมบัติและความเหมาะสมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (มาตรา 60 และ 62) โดยในส่วนของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติ และความเหมาะสมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถ้ากล่าวอย่างรวบรัดถือได้ว่าไม่เข้มงวดเมื่อเทียบกับบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติและความเหมาะสมของสมาชิกฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) กล่าวคือ มีเพียงข้อจำกัดในเรื่องระดับการศึกษา (จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี) ข้อจำกัดด้านความเป็นพลเมือง (เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และข้อจำกัดว่าต้องไม่ได้ประจำการในกองทัพ (มาตรา 27 วรรค 2) เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ยังมีเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณี (1) ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่ตุลาการสูงสุดประจำรัฐบาล (Chancellor of Justice of the Government) ผู้ตรวจการแผ่นดินของ

รัฐสภา (Parliamentary Ombudsman) ผู้พิพากษา ศาลสูง (Judge of Supreme Court) ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด (Judge of Supreme Administrative Court) และอัยการสูงสุด (Prosecutor-General) หรือ (2) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งจะพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันทีที่รับตำแหน่งข้างต้น (มาตรา 27) (Constituteproject 2016b, 12) การบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ เนื่องจากตำแหน่งเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเอง นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ไว้โดยเฉพาะใน มาตรา 32 ซึ่งระบุนำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือเข้าไปเป็นสมาชิกของคณะกรรมการในประเด็นนโยบายหรือการสอบสวนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง (Constituteproject 2016b, 13)

ในส่วนของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติและความเหมาะสมของสมาชิกฝ่ายบริหารนั้น มีความเข้มงวดมากกว่ากรณีการควบคุมสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในมาตรา 63 บัญญัติว่าสมาชิกของคณะรัฐมนตรีจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ และไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดอันจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในฐานะสมาชิกของฝ่ายบริหาร ยิ่งไปกว่านั้นในวรรค 2 ของมาตราเดียวกันยังระบุไว้ว่าเมื่อดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้หนึ่งจะต้องนำเสนอปัญหาหรือกรณีการดำเนินการ การถือครองหุ้น รายการทรัพย์สินและหน้าที่อื่นใดนอกเหนือจากการทำหน้าที่รัฐมนตรี รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่

อาจเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐบาลต่อรัฐสภาทันทีเมื่อได้รับแต่งตั้ง (Constituteproject 2016b, 21)

บทบัญญัติที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งคือบทบัญญัติเกี่ยวกับการสถาปนาสถาบัน (หน่วยงาน) เฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของนักการเมือง ทั้งในมิติของการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร และในมิติของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของสมาชิกองค์กรภาครัฐอื่น ๆ (อาทิ ประธานาธิบดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่รัฐ) กลไกแรกที่บทบัญญัติกลุ่มนี้จัดตั้งขึ้นคือ คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ซึ่งบางชุดมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมาธิการกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law Committee) มีหน้าที่ในการตีความว่ากฎหมายหรือการกระทำที่ได้รับการส่งเรื่องจากรัฐสภาหรือองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และคณะกรรมาธิการการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Committee) มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้งบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการเหล่านี้ผ่านกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ (State Budget Act) รัฐบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน (Auditing Act) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ (Public Procurement Act) เป็นต้น

กลไกต่อมาคือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ได้แก่ ตุลาการสูงสุดประจำรัฐบาล และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบที่ปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งคณะรัฐมนตรีและบุคลากรในองค์กรภาครัฐอื่นๆ ทั้งหมด ตั้งแต่เจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างสุดไปจนถึง

ระดับบนสุด อย่างไรก็ตามแม้ทั้งสององค์กรจะมีภาระหน้าที่ที่ใกล้เคียงกันมาก แต่ความแตกต่างของทั้งสององค์กรคือ ขอบเขตอำนาจที่แบ่งแยกกัน โดยตุลาการสูงสุดประจำรัฐบาลมีขอบเขตอำนาจตรวจสอบการทำงานของบุคคลในรัฐบาลและประธานาธิบดี ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีขอบเขตอำนาจการตรวจสอบหน่วยงานอื่น ๆ เช่น องค์กรตุลาการและหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ โดยทั้งสององค์กรมุ่งตรวจสอบในมิติของความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก และมีอำนาจในการให้ความเห็นหรือยับยั้งการใช้อำนาจ โดยหากผู้ถูกตรวจสอบไม่ปฏิบัติตาม องค์กรตรวจสอบทั้งสองมีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลปกครองสูงสุด (Supreme Administrative Court) หรือศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (High Court of Impeachment) เพื่อพิจารณาตัดสิน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบว่าอยู่ภายใต้อำนาจของศาลใด (มาตรา 106-114) (Constituteproject 2016b, 31-32)

กลไกเชิงสถาบันสุดท้ายที่บทบัญญัติในกลุ่มนี้สร้างขึ้นคือการให้อำนาจตรวจสอบแก่องค์กรตุลาการ ซึ่งระบบการบริหารงานยุติธรรมของฟินแลนด์นั้นใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลฎีกา (Supreme Court) เป็นองค์กรตุลาการสูงสุดในการตัดสินคดีความทั่วไป และมีองค์กรตุลาการพิเศษที่ตัดสินคดีทางปกครองและคดีทางการเมือง ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด และศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแน่นอนว่าองค์กรตุลาการทั้งสองมีขอบเขตอำนาจที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยศาลปกครองสูงสุดมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทางปกครอง ในขณะที่ศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการทั้งสองปฏิบัติหน้าที่แบบตั้งรับ กล่าวคือจะต้องมีผู้ร้องเสียก่อนศาลจึงจะเริ่มทำการพิจารณาข้อร้องเรียนได้ (มาตรา 98-101) (Constituteproject 2016b, 29-30)

ลักษณะเชิงโครงสร้างและการออกแบบเชิงสถาบันในรูปกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่นำเสนอมาข้างต้น นับว่ามีความสอดคล้องกับข้อสรุปของรายงานฉบับที่ 297 เดือนพฤศจิกายนปี 2006 ของนิตยสาร Revista Envio Digital ซึ่งระบุว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยจัดการคอร์รัปชัน และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบในฟินแลนด์ประการหนึ่งคือ ระบบกฎหมาย ทั้งกฎหมายหลักคือรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรองอื่นๆ⁹ รวมไปถึงการจัดสรรการถ่วงดุลอำนาจของสถาบันการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อรวมเข้ากับค่านิยมของภาคประชาสังคมที่ให้ความสำคัญกับการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Common good) และความเข้มแข็งเอาจริงเอาจังในการสอดส่องและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทำให้ฟินแลนด์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของนักการเมืองจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากลจนถึงปัจจุบัน (Finland's successful experience...2006)

ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียหรือเครือจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) เป็นประเทศประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่มีความเก่าแก่และมีเสถียรภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก โดยออสเตรเลียได้มีการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่

⁹กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ Administrative Procedure Act, The Act on the Openness of Government Activities, The Penal Code, The State Budget Act, The Accounting Act, The Auditing Act, The Public Procurement Act เป็นต้น

ค.ศ. 1901 และสามารถธำรงรักษารูปแบบการปกครองดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (Kilcullen 2000; Cook 2004) ความก้าวหน้าของประชาธิปไตยของออสเตรเลียถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 12 ของโลกจากรายงานปีล่าสุดของ The World Audit (2016) ในขณะที่ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองออสเตรเลียในรายงานของ The World Economic Forum (2016) ได้รับคะแนน 4.4 คะแนนจากคะแนนเต็ม 7 และอยู่ในอันดับที่ 25 จาก 140 ประเทศทั่วโลก (ดู ตาราง 1 ประกอบ) นอกจากนี้ จากข้อมูลขององค์กรระหว่างประเทศ

ที่ทำหน้าที่จัดอันดับเปรียบเทียบระดับของการคอร์รัปชัน และความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจ พบว่า ในช่วงปี 2004–2006 ออสเตรเลียถูกจัดให้อยู่ใน 10 อันดับแรกของประเทศที่มีมีความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจสูงและมีระดับของการคอร์รัปชันต่ำ ก่อนที่จะหลุดออกจาก 10 อันดับแรกในการจัดอันดับเมื่อปี 2007 แต่ยังคงรักษาสถานะความเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐสูงและมีระดับการคอร์รัปชันน้อยในระดับต้น ๆ ไว้ได้ (ตาราง 3)

ตาราง 3 ประเทศที่มีความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจสูง อันดับ 10–15

อันดับ	ประเทศ	ปี (คะแนนเต็ม)			
		2015 (100)	2014 (100)	2013 (100)	2012 (100)
10	เยอรมนี	81	79	78	79
10	ลักเซมเบิร์ก	81	82	80	80
10	สหราชอาณาจักร	81	78	76	74
13	ออสเตรเลีย	79	80	81	85
13	ไอซ์แลนด์	79	79	78	82
15	เบลเยียม	77	76	75	75

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Transparency International (2016)

สาเหตุที่ทำให้ระดับความโปร่งใสของออสเตรเลียลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงห้าปีที่ผ่านมา นั้น รายงานของ Chartered Accountants Australia and New Zealand (2015, 14-16) วิเคราะห์ว่าเป็นผลจากการขยายตัวของการค้าการลงทุนภาครัฐกับผู้ประกอบการและผู้รับสัมปทานจากต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น สอดคล้องกับการสำรวจของ GAN Business Anti-Corruption Portal (2015) ที่ระบุว่าออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีกลไกในการป้องกันคอร์รัปชันที่มี

ประสิทธิภาพ แต่ยังคงพบว่าการคอร์รัปชันปรากฏอยู่ในรูปแบบการรับสินบนจากผู้ประกอบการธุรกิจต่างประเทศและในธุรกิจเหมืองแร่ อย่างไรก็ตามความสำเร็จของออสเตรเลียในการรักษาความต่อเนื่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและระดับความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองเป็นต้นแบบที่น่าศึกษาเรียนรู้ โดยอาจแบ่งปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญได้ 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) โครงสร้างและการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง

สถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญ (2) การทำงานขององค์กรตุลาการ และองค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและหน่วยงานรัฐ และ (3) บทบาทของภาคประชาสังคมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชัน

ในด้านโครงสร้างทางการเมือง ออสเตรเลียปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ประมุขของประเทศคือพระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักร (ปัจจุบันคือสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2) โดยมีผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) ซึ่งสมเด็จพระราชินีแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์ หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคหรือพรรคผสมที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีจากบรรดาสมาชิกรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติของออสเตรเลียเป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิก 150 คน และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิก 76 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งจากระบบแบ่งเขตหนึ่งเขตมีสมาชิกได้หนึ่งคน โดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบจัดลำดับความนิยม (Preferential voting system) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 3 ปี และสามารถลงสมัครเลือกตั้งได้อีก ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้น ใช้เขตการปกครอง (มลรัฐและเขตปกครองพิเศษ) เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละมลรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน และแต่ละเขตการปกครองพิเศษ (ซึ่งมี 2 เขต) มีสมาชิกวุฒิสภาได้เขตละ 2 คน สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในระบบคะแนนเสียงเดียวถ่ายโอนได้ตามลำดับความชอบ (Optional-preferential single transferable vote) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับคะแนนนิยมสูงสุด 6 คนแรกดำรงตำแหน่งจนครบวาระในขณะที่อีกหกคนในลำดับถัดลงมา มีวาระ

การดำรงตำแหน่ง 3 ปี (CIA World Factbook 2016a)

ภายใต้การจัดโครงสร้างการใช้อำนาจ อธิปไตยดังกล่าว นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจบริหาร (Administrative power) จึงถูกผูกมัดด้วยหลักความรับผิดชอบต่อความไว้วางใจของรัฐสภา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนและยังถูกผูกมัดด้วยหลักความรับผิดชอบต่อผู้สำเร็จราชการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนตามบทบัญญัติในมาตรา 64 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญด้วย (Constituteproject 2016a, 21-22) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของออสเตรเลียมาตรา 44 ยังได้บัญญัติถึงการขาดคุณสมบัติ (Disqualification) ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไว้ 5 กรณี คือ (1) กลายเป็นบุคคลในบังคับของรัฐอื่น (2) ได้รับการตัดสินให้ได้รับโทษจำคุกในทางอาญา (3) ถูกตัดสินให้เป็นบุคคลล้มละลาย (4) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ (ได้รับเงินเดือนจากตำแหน่งอื่นใดของรัฐหรือ (5) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหน่วยงานบริการสาธารณะของภาครัฐ และ/หรือ เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นสมาชิกของบริษัทห้างร้านที่มีสมาชิกมากกว่า 25 คน (Constituteproject 2016a, 15) บทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะในข้อ (4) และข้อ (5) มีส่วนสำคัญในการป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ในการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนกรกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญมาตรา 45 (3) ยังระบุอีกว่า หากสมาชิกรัฐสภากระทำการใดที่เอื้ออำนวยให้ผลประโยชน์ที่ควรจะต้องอยู่กับสาธารณะไปตกอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม สมาชิกผู้นั้นถือว่ามีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย (Constituteproject 2016a, 16) การกำหนด

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นนี้ แน่แน่นอนว่าส่งผลกระทบต่อการคัดกรองบุคคลที่จะเข้าสู่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจบริหาร เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้นจะต้องคัดเลือกมาจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กลไกในการควบคุมลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภาข้างต้นจึงเป็นการควบคุมคุณภาพของนักการเมืองที่จะเข้าสู่อำนาจฝ่ายบริหารไปโดยอัตโนมัติ

นอกจากปัจจัยด้านการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง และบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการทำให้ประชาชนออสเตรเลียมีความไว้วางใจต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับที่น่าพอใจ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพออสเตรเลีย องค์กรตุลาการที่มีอำนาจสูงสุดคือ ศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ (Federal Supreme Court หรือ High Court of Australia) ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าผู้พิพากษา (Chief justice) 1 ตำแหน่ง และผู้พิพากษาสมทบไม่น้อยกว่า 2 คน ขึ้นอยู่กับการกำหนดของรัฐสภา (มาตรา 71) (Constituteproject 2016a, 23) โดยทั่วไปศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐมีขอบเขตอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างมลรัฐ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ และข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ (มาตรา 75) อย่างไรก็ตาม รัฐสภาสามารถพิจารณาขยายขอบเขตอำนาจของศาลสูงสุดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 โดยอาจเพิ่มขอบเขตอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการตีความรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 76 (1) และการตีความกฎหมายที่ออกโดย

ฝ่ายนิติบัญญัติมาตรา 76 (2) (Constituteproject 2016a, 25) นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ ศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐสามารถใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นได้อีกทางหนึ่ง อำนาจการตรวจสอบนี้ถือเป็นกลไกป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการต่อต้านการคอร์รัปชันในออสเตรเลีย โดยที่ผ่านมาหน่วยงานตุลาการของออสเตรเลียได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่ค่อนข้างน่าพอใจ เนื่องจากมีความเป็นอิสระในการทำงานและมีความยึดมั่นในพันธะสัญญาที่มุ่งพิทักษ์รักษาสิทธิของปัจเจกบุคคลให้ถึงที่สุดก่อนที่จะตัดสินความผิด (McMillan 2008, 3-4)

นอกจากองค์กรตุลาการแล้ว องค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและหน่วยงานรัฐยังมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจของออสเตรเลีย ซึ่งองค์กรเหล่านี้แทบทั้งหมดอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อให้อำนาจเป็นการเฉพาะ (ซึ่งแตกต่างกับกรณีของศาลสูงที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ) องค์กรที่มีบทบาทสำคัญ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (Australian National Audit Office) ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1997 (Auditor General Act 1997) มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีและการใช้จ่ายของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐ รวมไปถึงรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีด้วย (McMillan 2008, 5; Nicoll 2005) องค์กรต่อมาคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission) มีอำนาจในการตรวจสอบความบริสุทธิ์ ยุติธรรม (Fairness) ของการเลือกตั้ง และบังคับใช้

กฎหมายเลือกตั้ง (Electoral laws) ในระหว่างการจัดการเลือกตั้ง อีกองค์กรหนึ่งคือผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsmen) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเชิงรุก ผ่านการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ (Federal Supreme Court) และศาลปกครอง (Administrative Appeals of Tribunal) และหน่วยสุดท้ายคือศูนย์วิเคราะห์และรายงานการทำธุรกรรมแห่งออสเตรเลีย (Australian Transaction Report and Analysis Center, AUSTRAC) ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือการฟอกเงิน โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติการรายงานธุรกรรมทางการเงิน ค.ศ. 1988 (Finance Transaction Report Act 1988) (Bronitt 2013, 286-287; McMillan 2008, 8-9)

นอกจากนี้ รัฐสภาของออสเตรเลียยังได้ออกกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองรวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยกฎหมายที่ใช้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีทุจริตต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติอาชญากรรม ค.ศ. 1914 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2002 (Crime Act 1914 with Amendments through 2002) ประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1995 (Criminal Code 1995) กฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ค.ศ. 1997 (Mutual Assistance in Criminal Matters Act 1997) ฯลฯ (McMillan 2008, 7) กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมบทบาทของประชาชน ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในการต่อต้านการทุจริตและเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนรวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้

ภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. 1982 (Freedom of Information Act 1982) การออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรภาครัฐ สามารถเปิดเผยเบาะแสการทุจริตได้โดยได้รับการคุ้มครอง และไม่มีคามผิดทางวินัย (Public interest disclosure laws) การวางบรรทัดฐานทางกฎหมายไม่ให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อควบคุมหรือขัดขวางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการทำงานของสื่อมวลชน (McMillan 2008, 6; Prasser 2012, 25) ตลอดจนการสนับสนุนมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยต่าง ๆ ในการสร้างองค์ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น (McMillan 2008, 10)

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จของออสเตรเลียในการสร้างระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและผู้นำทางการเมืองที่ได้รับความเชื่อมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมจากประชาชนนั้นเกิดจากการมีโครงสร้างและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญที่มีคุณภาพ การออกแบบกระบวนการทำงานขององค์กรตุลาการและองค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและหน่วยงานรัฐที่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างกันอย่างชัดเจน รวมถึงการมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในลักษณะของการพิทักษ์คุ้มครองโดยรัฐและการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน

อุรุกวัย

อุรุกวัยได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคงถาวรที่สุดในลาตินอเมริกาจากความสำเร็จในการรักษาความต่อเนื่องของการเลือก

ตั้งที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและสามารถปกป้องระบบการปกครองให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงโดยกองทัพหรืออำนาจเผด็จการใดๆ มาตั้งแต่ ค.ศ.1985 (Altman 2011, 141) ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองอุรุกวัยค่อนข้างสูง โดยมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 4.7 คะแนนจากคะแนนเต็ม 7 และอยู่ในอันดับที่ 16 จาก 140 ประเทศทั่วโลก (World Economic Forum 2016 และ

โปรดดู ตาราง 1 ประกอบ) นอกจากนี้ อุรุกวัยมีระดับความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจที่ค่อนข้างสูง (ได้รับคะแนนประเมินมากกว่า 70 คะแนน) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจากผลการจัดอันดับของ Transparency International (2016) ในช่วงปี 2012 – 2015 อุรุกวัยถูกจัดให้อยู่อันดับที่ 21 ของโลก และเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐสูงที่สุดในทวีปอเมริกาใต้ (ตาราง 4)

ตาราง 4 ประเทศที่มีความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจสูง อันดับ 21–25

อันดับ	ประเทศ	ปี (คะแนนเต็ม)			
		2015 (100)	2014 (100)	2013 (100)	2012 (100)
21	อุรุกวัย	74	73	73	72
22	การ์ตา	71	69	68	68
23	ชิลี	70	73	71	72
23	เอสโตเนีย	70	69	68	64
23	ฝรั่งเศส	70	69	71	71
23	สหรัฐอเมริกาฮับเอมิเรตส์	70	70	69	68

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Transparency International (2016)

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อุรุกวัยประสบความสำเร็จในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจและทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง ควบคู่ไปกับการรักษาประชาธิปไตยให้มั่นคงมีอย่างน้อย 3 ปัจจัยหลักได้แก่ (1) การจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันอย่างชัดเจน (2) การมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการกำกับและสนับสนุนให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่ภายใต้กรอบจริยธรรมและสามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ และ (3) การปฏิรูปการเมืองเพื่อลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์และสร้างระบบพรรคการเมืองและ

การแข่งขันทางการเมืองแบบเปิดและมุ่งแข่งขันเชิงนโยบาย ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าสองปัจจัยแรกมีความสอดคล้องกับปัจจัยความสำเร็จในกรณีของประเทศฟินแลนด์และออสเตรเลีย ส่วนปัจจัยที่สามเป็นลักษณะพิเศษที่น่าสนใจของอุรุกวัย

รูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองของอุรุกวัยในภาพรวมนั้น อุรุกวัยปกครองโดยใช้ระบบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีรองประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน คอยทำหน้าที่

แทนในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อยู่ในสถานการณ์ที่สามารถทำหน้าที่ได้ตามปกติ (CIA World Factbook 2016d) ด้านโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุรุกวัยกำหนดให้ใช้ระบบสภาคู่ประกอบด้วยวุฒิสภา (Chamber of Senators) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 31 คน (มาตรา 88) และสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Representatives) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 99 คน (มาตรา 95) สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วน (Proportional election) และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีเท่ากัน (Constituteproject 2016c, 21-22; 23) ในส่วนโครงสร้างฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐ (Ministry of State) และเสนอรายชื่อคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบในฐานะตัวแทนของประชาชนและต้องได้รับการสนับสนุนโดยไม่มีข้อโต้แย้ง (มาตรา 174 วรรค 3 และ วรรค 4) (Constituteproject 2016c, 42)

ภายใต้การจัดวางโครงสร้างดังกล่าว ส่งผลให้การทำงานของฝ่ายบริหารในส่วนของคณะรัฐมนตรีมีพันธะความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งอาจยืนยันได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุรุกวัย หมวดที่ 8 ที่ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติและโครงสร้างฝ่ายบริหารไว้ โดยให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตำหนิ (Censure) และไม่ให้ความเห็นชอบ (Disapproval) การกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งอาจใช้อำนาจนี้กับการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง รัฐมนตรีหลายคน หรือรัฐมนตรีทั้งคณะก็ได้ (มาตรา 148) (Constituteproject 2016c, 33-34) ซึ่งตามปกติแล้วการที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารจะส่งผลกระทบต่อรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งหรือมีการยุบคณะรัฐมนตรี (ในกรณีที่การไม่ให้ความ

เห็นชอบกับการกระทำของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ) นอกจากนี้ รัฐสภายังมีอำนาจอื่น ๆ สำหรับควบคุมฝ่ายบริหาร อาทิ อำนาจในการเรียกข้อมูลจากฝ่ายบริหารและองค์กรตุลาการ (มาตรา 118) อำนาจในการตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 119) และอำนาจในการตั้งคณะกรรมการอิสระ (มาตรา 120) เพื่อประโยชน์ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร (Constituteproject 2016c, 27) อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจล้นพ้นจนเกินไป รัฐธรรมนูญของอุรุกวัยจึงบัญญัติให้ประธานาธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยับยั้ง ตำหนิ และไม่ให้ความเห็นชอบต่อการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีจะสามารถใช้สิทธิยับยั้งได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบต่อการกระทำใดๆ ด้วยเสียงน้อยกว่าสองในสามเท่านั้น (มาตรา 148 วรรค 4) (Constituteproject 2016c, 33)

นอกจากการจัดสรรการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญของอุรุกวัยยังมีบทบัญญัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจของนักรการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอีกหลายมาตรา ได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ระบุห้ามผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระต่างๆ ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 91) (Constituteproject 2016c, 22) เพื่อแยกบุคคลที่ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรตรวจสอบอย่างเด็ดขาดและชัดเจน ตำแหน่งที่เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ประกอบด้วย ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในสภา (Councils)

คณะกรรมการบริหาร (Boards of Directors) หรือผู้บริหาร (Directors) ขององค์กรอิสระ (Autonomous Entities) รวมถึงหน่วยบริการอื่นๆ ที่ก่อตั้งขึ้นโดยการกระจายอำนาจ (Decentralized Services) กรรมการในคณะกรรมการ (Boards) ระดับต่างๆ ตลอดจนผู้ทำหน้าที่ผู้ตรวจการ (Intendants) นอกจากนี้ ในมาตราเดียวกัน รัฐธรรมนูญยังบัญญัติห้ามผู้รับราชการทหารและบุคลากรที่รับเงินเดือนจากหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะอยู่ภายใต้โครงสร้างของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี และระบบราชการ) ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอิสระอื่นใด มิให้มีสิทธิได้รับเลือกและ/หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา⁹ (Constituteproject 2016c, 22)

ในทางกลับกัน บทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ บังคับใช้กับการดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวมาข้างต้น ยังได้นำไปบังคับใช้กับการคัดเลือกประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี (มาตรา 171) และรัฐมนตรี (มาตรา 176) ด้วย (Constituteproject 2016c, 41; 42) การบัญญัติคุณสมบัติต้องห้ามทั้งสองกรณีส่งผลให้ระบบคัดกรองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์และลดการอุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและระบบราชการลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ระบบการคัดกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในกรณีของอุรุกวัยไม่มีกลไกในการกีดกันผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุนขนาดใหญ่ในการเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากในกรณีของประเทศ

อื่น ๆ โดยเฉพาะออสเตรเลียดังที่ได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้

บทบัญญัติอีกส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญในการกำกับและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือบทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอน (Impeachment) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 93 โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน ประกอบด้วย ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Supreme Court of Justice) ผู้พิพากษาศาลตรวจบัญชี (Tribunal of Account) ผู้พิพากษาศาลปกครอง (Contentious-Administrative Tribunal) และผู้พิพากษาศาลเลือกตั้ง (Electoral Court) ในกรณีความผิดฐานใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือใช้อำนาจโดยมิชอบอย่างร้ายแรง โดยการริเริ่มกระบวนการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมานั้นให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งทำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่สภา (Constituteproject 2016c, 23) และเมื่อมีการยื่นเรื่องถอดถอนแล้ว วุฒิสภาจะเป็นผู้ดำเนินการในขั้นตอนของการพิจารณาความผิดอย่างเปิดเผย (Public trial) เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงก่อนลงมติถอดถอน โดยมติถอดถอนนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด (มาตรา 102) (Constituteproject 2016c, 24)

⁹อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติใน มาตรา 91 (2) มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีภาระการสอน และกรณีที่เป็นการเข้ารับราชการบำนาญหรือเป็นลูกจ้างชั่วคราว และในกรณีของอดีตข้าราชการทหารหากออกจากราชการเพื่อมารับตำแหน่งในรัฐสภา จะไม่ถูกถอดถอนยศ แต่จะไม่นำระยะเวลาในการทำงานในรัฐสภาไปใช้ประกอบในการพิจารณาความชอบทางราชการทหาร (Constituteproject 2016c, 22)

ในส่วนขององค์กรเฉพาะที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของนักการเมืองในโครงสร้างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐนั้น พบว่า ในกรณีของอุรุกวัยมีหลายองค์กร ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรตุลาการนั้น อุรุกวัยใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลสูงสุดซึ่งมีผู้พิพากษาจำนวน 5 คน ที่แต่งตั้งโดยความเห็นชอบด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 236) (Constituteproject 2016c, 57) จากผู้ประกอบอาชีพทนายความมาแล้วอย่างน้อย 10 ปี หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในทางกฎหมายมหาชน หรือการเงิน การคลังอย่างน้อย 8 ปี เป็นผู้มั่งมีชาติอุรุกวัยโดยกำเนิด หรือได้รับสัญชาติอย่างน้อย 25 ปี และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ (มาตรา 235) (Constituteproject 2016c, 56) ผู้พิพากษาศาลสูงสุดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปีและไม่สามารถถูกเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีกอย่างน้อย 5 ปีหมดวาระครั้งหลังสุด (มาตรา 237) (Constituteproject 2016c, 57) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญอุรุกวัยยังได้สถาปนาองค์กรตุลาการ (ศาล) อื่น ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ในคดีความที่มีความสำคัญมากเป็นพิเศษแยกออกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมอีก 3 องค์กร ประกอบด้วยศาลตรวจบัญชี ศาลปกครอง และศาลเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสามศาลมีขอบเขตอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารในเรื่องการตรวจสอบบัญชีการเงินและงบประมาณ (มาตรา 211) การพิจารณาคดีทางปกครอง (มาตรา 309-310) และคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง (มาตรา 322) ตามลำดับ (Constituteproject 2016c, 50-51; 74; 77) อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาที่เข้ามาทำหน้าที่ในศาลทั้งสามต้องได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยเสียงอย่างน้อยสองในสามของสมาชิก

ทั้งหมดเช่นเดียวกับกรณีการให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุด

นอกจากองค์กรตุลาการดังกล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญอุรุกวัยยังระบุให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกหลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและตรวจสอบการทำงานขององค์กรทางการเมืองและหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารในองค์กรรัฐวิสาหกิจและหน่วยบริการอื่น ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นโดยการกระจายอำนาจ มีบทบาทในการกำกับและตรวจสอบการทำงานในภาพรวมของผู้บริหารองค์กรภาครัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตลอดจนส่งเสริมการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ (มาตรา 185-201) สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Council) มีบทบาทในการแนะนำและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 206-207) คณะกรรมการประจำกรม (Department Board) และผู้ตรวจการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจในการติดตามตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ (มาตรา 270-273) (Constituteproject 2016c, 44-48; 74; 77)

กล่าวได้ว่า ลักษณะสำคัญขององค์กรตุลาการและองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบของอุรุกวัยนั้นแทบจะไม่แตกต่างจากกรณีของฟินแลนด์และออสเตรเลียในเรื่องที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ที่มีส่วนยึดโยงกับประชาชนและในเรื่องขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่อุรุกวัยมีความแตกต่างอย่างเด่นชัดจากฟินแลนด์และออสเตรเลียคือการให้ความสำคัญกับการวางบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างองค์กรและกลไกการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรม

และการปฏิบัติงานของผู้นำทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรภาครัฐไว้ค่อนข้างละเอียดในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญของอุรุกวัยมีความยาวถึง 332 มาตรา (ในขณะที่รัฐธรรมนูญของฟินแลนด์และออสเตรเลียมีความยาวเพียง 131 มาตรา และ 128 มาตรา ตามลำดับเท่านั้น)

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ส่งผลให้อุรุกวัยประสบความสำเร็จในการสร้างความเชื่อมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมให้แก่การเมืองควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยอีกประการหนึ่ง เกิดจากความสำเร็จของการปฏิรูประบบพรรคการเมืองและการแข่งขันทางการเมืองจากระบบที่เน้นการแข่งขันด้วยการสร้างการสนับสนุนตัวบุคคลซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดระบบอุปถัมภ์ มาสู่การสร้างระบบพรรคการเมืองที่เน้นการสนับสนุนผ่านนโยบาย (Programmatic party system) สาเหตุที่ทำให้การปฏิรูปการเมืองของอุรุกวัยประสบความสำเร็จเป็นผลโดยตรงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ที่ระบบพรรคการเมืองและการแข่งขันทางการเมืองแบบเก่าล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้ความจำเป็นในการสร้างการอุปถัมภ์เพื่อการสนับสนุนทางการเมืองไม่เป็นที่ยอมรับอีกต่อไป การเข้ามามีบทบาทมากขึ้นของพรรค Frente Amplio (FA) ซึ่งเน้นการหาเสียงแบบเน้นนโยบายในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ทำให้ระบบพรรคการเมืองของอุรุกวัยเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่จากระบบสองพรรคที่มีพรรค Partido Colorado (PC) และพรรค Partido Nacional (PN) ซึ่งมีแนวทางการหาเสียงแบบเน้นตัวบุคคลไปสู่ระบบหลายพรรคแข่งขันกัน ทำให้ระบบการเมืองตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมาเป็นระบบแบบเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น (Buquet

et al. 2012, 3-5) เมื่อรวมเข้ากับปัจจัยเชิงบริบทและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ อาทิ ความทันสมัยของสภาพสังคมโดยรวม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ระบบเศรษฐกิจที่เปิดเสรีมากขึ้น และความเข้มงวดในนโยบายทางการเงินและการคลัง ทำให้อุรุกวัยประสบความสำเร็จอย่างสูงในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน สร้างความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ และสามารถควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของนานาชาติตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา (Buquet et al. 2012, 21)

สรุปและเสนอแนะ

การสำรวจแนวทางเชิงสถาบันที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีของประเทศที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองในระดับสูง ๆ และมีประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า ในบทความนี้แสดงให้เห็นว่าทั้งสามประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และอุรุกวัยนั้น มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเรื่องจริยธรรม รวมถึงแนวทางการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหรือมาตราโดยเฉพาะ แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศได้เน้นเรื่องการออกแบบเชิงสถาบันเพื่อวางโครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองหลักต่าง ๆ ร่วมกับการสถาปนาองค์กรหรือกลไกเฉพาะเพื่อทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบการทำงานขององค์กรและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมืองมากกว่า ดังนั้น ปัจจัยความสำเร็จที่ทำให้ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศสามารถสร้างและส่งเสริมผู้นำ

ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดีจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้นั้น จึงอาจสรุปได้เป็น 3 ประการหลัก ดังนี้

ประการแรก การอาศัยโครงสร้างทางการเมืองและการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีการถ่วงดุลกันระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญเป็นกรอบเชิงสถาบันในการกำกับการทำงานของตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในลักษณะที่มีการก้าวทาบทับซ้อนกันจนขาดประสิทธิภาพ

ประการที่สอง การออกแบบและจัดระบบการทำงานขององค์กรตุลาการและองค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและหน่วยงานภาครัฐที่เป็นระบบและมีความชอบธรรมในการกำกับและสนับสนุนให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตามขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ตรวจสอบได้ และมีสำนึกรับผิดชอบ

ประการที่สาม บทบาทของสถาบันการเมืองในโครงสร้างระดับกลางและระดับพื้นฐานโดยเฉพาะพรรคการเมือง สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาสังคมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ช่วยหนุนเสริมให้แนวทางเชิงสถาบันต่าง ๆ ทั้งที่ปรากฏในรูปกฎระเบียบและองค์กรหรือกลไกการตรวจสอบสามารถบังคับใช้และนำไปสู่กระบวนการในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

บทเรียนและปัจจัยความสำเร็จดังกล่าวสะท้อนว่าการมีบทบาทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับจริยธรรมและค่านิยมที่ดีงามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรภาครัฐไว้

อาจมิใช่คำตอบของการวางแนวทางเชิงสถาบันเพื่อควบคุมและส่งเสริมให้เกิดผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดีก็ได้ การมีกลไกเชิงสถาบันทั้งในแง่กฎเกณฑ์กติกาและองค์กรที่ขับเคลื่อนทำงานได้จริงและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ประเทศซึ่งมีประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งและประชาชนยังไม่เชื่อมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองอย่างประเทศไทยต้องให้ความสำคัญ บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดีที่ควรพิจารณาสำหรับประเทศไทย ดังนี้

ประการแรก การออกแบบเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีการถ่วงดุลกันระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย เพื่อใช้เป็นกรอบเชิงสถาบันในการกำกับการทำงานของตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนมิให้เกิดการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในลักษณะที่มีการก้าวทาบทับซ้อนกันจนขาดประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น

ประการที่สอง การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองโดยการกำหนด ออกแบบและวางหลักการเชิงสถาบันทั้งในรูปกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับจริยธรรมทางการเมือง ร่วมกับการสร้างองค์กรและกลไกการส่งเสริมและควบคุมการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขับเคลื่อนผลักดันหลักการดังกล่าวให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ การออกแบบเชิงสถาบันดังกล่าว ไม่ควรให้บุคคลหรือองค์กรที่ต้องนำหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติใช้เป็นผู้กำหนดเองเพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องอาศัยกระบวนการที่ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่าง

กว้างขวางและมีความหมาย ในขณะเดียวกัน การขับเคลื่อนกลไกและการทำงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วม สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม การปฏิรูปกระบวนการทางการเมืองเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนในการส่งเสริมและควบคุมการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลควรมี

การหนุนเสริมการปฏิรูปดังกล่าว โดยการผลักดันให้มีการตรากฎหมายที่มุ่งส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในการต่อต้านการทุจริตและเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจตามแนวทางที่ประสบผลเป็นอย่างดีจากประสบการณ์ของออสเตรเลีย นอกจากนี้ รัฐบาลอาจพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการหรือผู้ตรวจราชการในระดับพื้นที่ที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนตามแนวทางที่ใช้อยู่ในประเทศอุรุกวัยเพื่อทำหน้าที่หนุนเสริมกระบวนการตรวจสอบโดยกลไกภาครัฐอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลและมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

References

- Altman, David. 2011. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beerbohm, Eric. 2012. *In our name: The ethics of democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bronitt, Simon. 2013. Policing corruption and corporations in Australia: Towards a new national agenda. *Criminal Law Journal* 37(5): 283-295.
- Buquet, Daniel, Rafael Piñeiro, Richard Salvat, Luca Selios and Daniela Vairo. 2012. *Corruption and politics in Uruguay*. Paper presented at the XXII World Congress of International Political Science Association, July 8-12 2012, Madrid.
- Carrier, Martin. 2016. *Executive politics in semi-presidential regimes: Power distribution and conflicts between presidents and prime ministers*. Lanham, MD: Lexington Books.
- CIA World Factbook, 2016a. *Australia*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html> (Accessed on October 22, 2016).
- CIA World Factbook, 2016b. *Finland*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html> (Accessed on October 22, 2016).
- CIA World Factbook, 2016c. *References: Definitions and notes*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/notesanddefs.html> (Accessed on October 22, 2016).
- CIA World Factbook, 2016d. *Uruguay*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html> (Accessed on October 22, 2016).
- Chartered Accountants Australia and New Zealand. 2015. *Are Australia and New Zealand corrupt?* https://charteredaccountantsanz.com/~/_media/FutureInc/Pdfs/2015/0415-45_%20FutureIncAntiCorruption.ashx (Accessed on October 10, 2016).
- Constituteproject. 2016a. *Australia's Constitution of 1901 with amendments through 1985*. https://www.Constituteproject.org/constitution/Australia_1985.pdf?lang=en (Accessed on October 22, 2016).
- Constituteproject. 2016b. *Finland's Constitution of 1999 with amendments through 2011*. https://www.Constituteproject.org/constitution/Finland_2011.pdf?lang=en (Accessed on October 22, 2016).

- Constituteproject. 2016c. *Uruguay's Constitution of 1966, reinstated in 1985, with amendments through 2004*. https://www.Constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004.pdf?lang=en (Accessed on October 22, 2016).
- Cook, Ian. 2004. *Government and democracy in Australia*. Oxford: Oxford University Press.
- Edinger, Lewis J. 1975. Approaches to the comparative analysis of political leadership. *Comparative Politics* 7(2): 253-269.
- Elgie, Robert. 2014. The institutional approach to political leadership. In *Good democratic leadership: On prudence and judgment in modern democracies*, eds. John Kane and Haig Patapan, 139-157. Oxford: Oxford University Press.
- . 1995. *Political leadership in liberal democracies*. New York: Palgrave.
- Finland's successful experience in the fight against corruption. *Revista Envio Digital*, November 2006. <http://Envio.org.ni/articulo/3255> (Accessed on October 10, 2016).
- GAN Business Anti-Corruption Portal. 2015. *Finland corruption report*. <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/finland/show-all.aspx> (Accessed on October 10, 2016).
- Helms, Ludger. 2005. *Presidents, prime ministers and chancellors: Executive leadership in western democracies*. New York: Palgrave.
- Ingram, Paul, and Karen Clary. 2000. The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology. *Annual Review of Sociology* 26(August): 525-546.
- Isra Krainara, Tripetch Jitmahuema, and Patcha Jitmahuema. 2014. Panha kiokap amnat nathikhong phu truatkan phaendin nai kandamnoenkankiokap jariyathamkhong phu damrongtamnaeng thang kanmeuang. [The Authority of the ombudsmen to conduct the proceeding in relation to ethics of persons holding political positions]. *SSRU Graduate Studies Journal* 7(1): 113-124. (in Thai)
- Kane, John and Haig Patapan. 2012. *The democratic leader: How democracy defines, empowers, and limits its leaders*. New York: Oxford University Press.
- Kilcullen, John. 2000. *Democracy in Australia*. http://www.mq.edu.au/about_us/faculties_and_departments/faculty_of_arts/mhpir/staff/staff-politics_and_international_relations/john_kilcullen/democracy_in_australia/ (Accessed on October 10, 2016).

- Krongkan Pandam and Anan Pianwattanakulchai. 2014. Mattrakan thang kotmai nai kan damnoenkan thang winai kharatchakan kanmeuangthongthinkoraniphit jariyatham. [Legal measure to proceed with disciplinary action against local political officials in case of their breaching ethics]. *Suan Dusit Graduate School Journal* 10(3): 309-318. (in Thai)
- Laine, Jarmo. 2015. *Parliamentarianism in Finland*. <https://finland.fi/life-society/parliamentarism-in-finland/> (Accessed on October 1, 2016).
- Malan, Faan, and Ben Smit. 2001. *Ethics and leadership in business and politics*. Lansdowne: Juta.
- McMillan, John. 2008. *Introduction to anti-corruption law and policy in Australia*: Keynote speech addressed to an Anti-Corruption Seminar, China-Australia Human Rights Technical Cooperation Program, Tianjin, China, 26-27 May 2008.
- Nicoll, Paul. 2005. *Audit in a democracy: The Australian model of public sector audit and its application to emerging markets*. Avalon, New South Wales: Ashgate.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prasser, Scott. 2012. Australian integrity agencies in critical perspective. *Policy Studies* 33(1): 21-35.
- Pratya Vesarach. 2012. Jariyatham samrap nakkanmeuang lae jaonathi khong rat. [Ethics for Politicians and State Officers]. *Journal of Thai Ombudsman* 5(1): 104-116. (in Thai)
- Quah, Jon S.T. 2013. Introduction: Different paths to curbing corruption. In *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*, ed. Jon S.T. Quah, 1-22. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Saenthanong Aphibansri, Pratheep Tabatanon, and Suwit Nimnoi. 2014. Panha lae uppasak thang kotmai thang kotmai kiokap kankamnot botlongthot thang aya nai kankratham phitjariyatham khong phu damrong tamnaeng thang kanmeuang. [Legal problems and obstacle regarding criminal imposition in ethical offense of person holding a political position]. *Sripatum Chonburi Journal* 10(4): 85-89. (in Thai)
- Sheffer, Gabriel. 1993. Introduction: In search of innovative leadership in world politics. In *Innovative leaders in international politics*, ed. Gabriel Sheffer, vii-xviii. Albany: State of New York University Press.

- Thanin Kraivichien. 2009. Jariyathamkhong phu damrongtamnaeng thang kanmeuanglae jaonathikhongrat. [Ethics of political office holders and state officers]. *Junlaniti* 6(1): 23-48. (in Thai)
- Transparency international. 2016. *Corruption perceptions index 2015*. <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table> (Accessed on July 31, 2016).
- Uraivan Thanasthit. 2013. Jariyatham khong nakkanmeuang. [Ethics of politicians]. *Journal of Moral and Virtue* 2(1): 63-77. (in Thai)
- World Economic Forum. 2016. *Competitiveness rankings*. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/> (Accessed on July 31, 2016).
- Zook, Darren C. 2009. The curious case of Finland's clean politics. *Journal of Democracy* 20(1): 157-168.

The Problems of Consensus Building and Institutional Design in Thailand's Constitutions**

Jiraporn Domjun*

Abstract

This research examines the problems of constitution's consensus building and institutional design in Thailand's democratic transition and analyzes the aforementioned drawbacks in the 2016 Draft Constitution. The paper finds that for the past 80 years, Thailand's political landscape has been mainly dominated by a rivalry between the conservative and the democratic forces. In general, the conservative power wins the competition and suppresses its rivals. This has led to frequent changes of the Constitution: 19 constitutions were not based on consensus. Although some constitutions showed a certain level of compromise, such as the ones in 1974 and 1997, the compromise occurred only among the elites. This problem in turn affects the institutional design; the linkage between the people and the political institutions cannot be established. Some constitutions allowed for an appointed Senate and non-elected Prime Minister. Moreover, the independent organizations were created, without any tie to the people, to monitor and control the elected institutions. This study also argues that the basic hindrances of the 2016 Draft Constitution are twofold: firstly, the need for consensus based on democratic norms; and secondly, the lack of linkages between the people and the political institutions. Specifically, the electoral system for MPs does not reflect the will of the people.

Keywords: *Thailand's constitutions, political institutions, democratic transition, consensus*

*Ph.D. Candidate, Doctor of Philosophy Program in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
Henri Dunant Rd., Wang Mai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: Sri_jira@hotmail.com

**Received January 6, 2017; Accepted March 6, 2017

ปัญหาการสร้างฉันทามติและการออกแบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย**

จิราภรณ์ ดำจันทร์*

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้ศึกษาปัญหาการสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยมุ่งวิเคราะห์ปัญหาในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ผลการศึกษาพบว่ากว่า 80 ปี การเมืองไทยอยู่ภายใต้การแข่งขันของพลังอนุรักษนิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ส่วนใหญ่พลังอนุรักษนิยมมีอำนาจครอบงำ พลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยยอมจำนน ผลคือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ 19 ฉบับ ไม่เคยมีฉันทามติร่วมกัน แม้บางฉบับเป็นผลจากการประนีประนอม เช่น รัฐธรรมนูญปี 2517 และ 2540 แต่เกิดขึ้นเฉพาะในหมู่ชนชั้นนำ ส่งผลให้การออกแบบสถาบันทางการเมืองไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชน จะเห็นว่าหลายฉบับมีวุฒิสภาแต่งตั้งและนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นยังสร้างองค์กระอิสรระที่ขาดสายสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อควบคุมสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง การศึกษาชี้ว่าปัญหาพื้นฐานของร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 คือ การไม่ได้รับฉันทามติตามกระบวนการประชาธิปไตยและมีบางสถาบันทางการเมืองที่ไม่เชื่อมโยงกับประชาชน ที่ชัดเจนคือที่มาของสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่สะท้อนเจตนารมณ์ประชาชน

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญของไทย, สถาบันทางการเมือง, การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย, ฉันทามติ

*นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 อีเมล: Sri_jira@hotmail.com

**ได้รับบทความ 6 มกราคม 2560; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 6 มีนาคม 2560

บทนำ

ปรากฏการณ์ที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความพยายามเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทยตลอดระยะเวลา 80 กว่าปีที่ผ่านมา มีเพียง 3 ปรากฏการณ์ คือ เหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ พฤษภาคม 2535 แต่ทุกครั้งที่เข้าสู่กระบวนการนี้ จะประสบกับปัญหา “การก้าวไม่พ้น การเปลี่ยนผ่าน” และแม้จะเคยถูกคาดการณ์ว่าจะเป็นคลื่นลูกที่สามของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Shin 2015, 4) และปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับว่าเป็นระบอบที่ชอบธรรมและเป็นสากลที่สุด (Diamond 2016; Fukuyama 1992) จากพัฒนาการที่ต่อเนื่องยาวนานนับจากคลื่นประชาธิปไตยลูกแรก ในปี 2371 (ค.ศ. 1828) ถึงคลื่นลูกที่สามในปี 2517 (ค.ศ. 1974) (Huntington 1991, 13-26) และการเกิดกระแสคลื่นลูกที่ 4 ในปัจจุบัน (McFaul 2002; Diamond 2011) แต่ประเทศไทยก็ยังคงประสบกับปัญหาความล้มเหลวของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และความน่าสนใจยิ่งเพิ่มมากขึ้นหลังจากร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ที่ร่างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ผ่านการลงประชามติ อย่างไรก็ตามก็ตามการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้งก่อนหน้านี้ แต่ไม่อาจจะนำไปสู่ความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ ปรากฏการณ์นี้นำมาสู่ความสนใจของผู้เขียนในการศึกษาปัญหาของรัฐธรรมนูญที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ปัญหาในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 โดยมุ่งพิจารณา 2 ประเด็นคือ 1) ที่มาของรัฐธรรมนูญจากกระบวนการแสวงหาฉันทามติหรือไม่ และ 2) การออกแบบสถาบันทางการเมืองใน

รัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชนหรือไม่ งานชิ้นนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนคือ 1. แนวคิดทฤษฎีในการวิเคราะห์ 2. การสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 3. ปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และ 4. บทวิเคราะห์ฉันทามติในรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559

แนวคิดทฤษฎีในการวิเคราะห์

แนวคิดทฤษฎีหลักที่ปรากฏในงานชิ้นนี้ ได้แก่ แนวคิดฉันทามติ (Consensus) แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Democratic transition) และแนวคิดสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic institution) ดังนี้

1. **แนวคิดฉันทามติ** ให้ความสำคัญกับการหาข้อตกลงร่วมกันในลักษณะที่เป็นเอกฉันท์ (Unanimity) การตัดสินใจในรูปแบบนี้แตกต่างจากการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมาก (Majority rule) ที่อาจจะทำให้เสียงข้างน้อย (Minorities) ถูกละเลย (Kurian 2011, 299) การตัดสินใจในรูปแบบนี้เน้นกระบวนการในการอภิปรายถกเถียง รับฟังความคิดเห็นเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างทุกฝ่าย จึงเป็นรูปแบบการตัดสินใจที่ป้องกัน “เผด็จการเสียงข้างมาก” (Majority tyranny) ขั้นตอนเพื่อนำมาสู่การตัดสินใจแบบฉันทามติเริ่มจาก 1) การอภิปรายถกเถียงโดยให้กลุ่มคนจำนวนมากที่อาจจะมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน แต่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเห็นพ้องต้องกันมากที่สุดเข้าสู่กระบวนการถกอภิปราย หลังจากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอน 2) แจกแจงข้อเสนอ/ทางเลือก 3) ระบุตัวตนผู้มีส่วนร่วม/ส่วนได้ส่วนเสีย

4) ร่วมกันปรับปรุง แก้ไขข้อเสนอทางเลือก 5) ประเมินเสียงสนับสนุน และ 6) สรุปมติ หากไม่สามารถหามติร่วมกันได้จะกลับไปเริ่มต้นข้อที่ 1-5 ใหม่ ทั้งนี้กติกากการตัดสินใจขึ้นอยู่กับข้อกำหนดที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า เช่น ทุกคนเห็นพ้องร่วมกัน ทุกคนเห็นร่วมกันยกเว้นหนึ่งหรือสองเสียง เสียงข้างมากเด็ดขาด (Super majority) ซึ่งมีตั้งแต่ร้อยละ 90 ร้อยละ 75 หรืออื่น ๆ ที่มากกว่าเสียงข้างมากเพียงครั้งหนึ่ง บางกรณีอาจใช้การตัดสินใจของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นแทนการให้ทุกคนตัดสินใจร่วมกัน และหากในกรณีที่ต้องการเสียงเห็นพ้องต้องกันอย่างสมบูรณ์ (Unanimity) ผู้ที่ไม่เห็นด้วยเพียงหนึ่งเสียงก็อาจมีอำนาจยับยั้ง (Block) การตัดสินใจนั้นได้ (Siripan Nogsuan Sawasdee et al. 2014, 67)

2. แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เน้นอธิบาย 2 ประเด็นคือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและบทบาทของชนชั้นนำที่ตัดสินใจนำการเปลี่ยนผ่านจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (Linz and Stepan 2001, 93; Potter 1997, 10-24) การเปลี่ยนผ่านที่สมบูรณ์จะประกอบไปด้วยความเห็นพ้องต้องกันที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเพื่อสร้างรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งอย่างเสรี เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการเลือกตั้งอย่างเสรีเข้าสู่อำนาจโดยพฤตินัย (De facto) รัฐบาลนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและบริหารนโยบาย และโดยนิตินัย (De jure) อำนาจบริหาร นิตินัยปฏิบัติ และตุลาการที่มาจากการเลือกตั้งไม่ต้องแบ่งปันอำนาจกับองค์กรอื่น (Linz and Stepan 2001, 93-94) ในงานของ Rustow (1970, 338, 350-362) ระบุถึง 4 ขั้นตอนที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่าน คือ 1) การสร้างเงื่อนไขเบื้องต้น (Background condition) เน้นถึงความ

2) ขั้นตอนเตรียมการ (Preparatory phase) เน้นถึงการสร้างความแตกต่างหลากหลายและการแข่งขันที่จะนำไปสู่การแบ่งขั้วในสังคมเพื่อให้เกิดชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่ก้าวขึ้นมาแข่งขันกับชนชั้นนำกลุ่มเดิม 3) ขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision phase) เน้นถึงความขัดแย้งและการแบ่งขั้วของชนชั้นนำกลุ่มใหม่กับชนชั้นนำกลุ่มเดิมที่ส่งผลให้ชนชั้นนำต่างตระหนักถึงความหลากหลายภายในสังคม (Diversity in unity) และนำไปสู่การเจรจาเพื่อสร้างการประนีประนอมที่จะทำให้อำนาจการกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจเพื่อนำการเปลี่ยนผ่าน หากไม่สามารถตกลงกันได้กระบวนการนี้จะย้อนกลับไปสู่ขั้นตอนเตรียมการอีกครั้ง แต่หากประสบความสำเร็จจะนำไปสู่ขั้นที่ 4) ขั้นตอนการสร้างความคุ้นเคยในวิถีประชาธิปไตย (Habituation phase) ที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามงานการศึกษาบางส่วนได้แสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำไม่ได้เป็นเพียงกลุ่มเดียวที่จะผูกขาดการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่าน และเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไม่ได้มีเฉพาะการประนีประนอมเท่านั้น ดังปรากฏในงานของ Karl (1990, 8-9) ซึ่งแบ่งรูปแบบการเปลี่ยนผ่านโดยอาศัยลักษณะของกลยุทธ์ 2 แบบคือ การประนีประนอม (Compromise) และการใช้กำลัง (Force) และแบ่งกลุ่มตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทออกเป็น 2 กลุ่มคือ ชนชั้นนำ (Elite) และมวลชน (Mass) จากเงื่อนไขนี้ให้นำมาสู่การจัดแบ่งลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 4 รูปแบบ คือ การปฏิรูป (Reform) การปฏิวัติ (Revolution) การบังคับ (Imposition) และการทำข้อตกลง (Pact) เส้นทางการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของชนชั้นนำประกอบไปด้วย รูปแบบการทำข้อตกลงซึ่งอาศัยการประนีประนอม และรูปแบบการบังคับซึ่งอาศัยการใช้กำลัง ส่วนเส้นทางการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของมวลชนประกอบไปด้วย

รูปแบบการปฏิรูปซึ่งอาศัยการประนีประนอม และรูปแบบการปฏิวัติซึ่งอาศัยการใช้กำลัง หรืองานของ Huntington (1991, 123-163) ซึ่งนำเสนอลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน 3 รูปแบบคือ 1) การเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำกลุ่มเดิม (Transformation) ที่ Higley (1995, 424) เรียกว่า “การปฏิรูปจากข้างบน” (Reform from above) รูปแบบนี้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยอาจจะผ่านวิธีการที่เรียกว่า “การปฏิรูป” 2) การเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำกลุ่มที่ต่อต้านระบอบเก่า (Replacement) รูปแบบนี้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันและทำให้กลุ่มอำนาจเดิมหมดอำนาจลงและถูกแทนที่โดยชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่นำการเปลี่ยนผ่าน ลักษณะเช่นนี้ อาจจะทำให้การเมืองตกอยู่ในสภาวะสุญญากาศและเผชิญกับการแข่งขันทางอำนาจในหมู่ชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ รวมถึงความพยายามดิ้นรนต่อสู้ของประชาชนเพื่อให้มีอำนาจทางการเมือง และ 3) การเปลี่ยนผ่านโดยการประนีประนอมของชนชั้นนำกลุ่มเดิมและชนชั้นนำกลุ่มใหม่ (Transplacement) รูปแบบนี้จะนำมาสู่ปัญหาการจัดดุลอำนาจใหม่ระหว่างสองฝ่าย อย่างไรก็ตามการจะระบุว่ามีการปกครองในรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ อาจจะพิจารณาจาก 4 เงื่อนไข คือ 1) หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง 2) ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง 3) มีพรรคการเมืองที่เข้าแข่งขันในการเลือกตั้งมากกว่า 1 พรรค ข้อควรระวังในกรณีนี้ที่แสดงถึงความไม่เป็นประชาธิปไตยคือการไม่มีพรรคการเมืองหรือมีเพียงพรรคการเมืองเดียว หรือผู้นำไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและเขียนกฎหมายตามใจชอบ และ 4) นอกจากทั้งสามเงื่อนไขแล้ว การสลับเปลี่ยนอำนาจและการเปลี่ยนผู้นำจะต้องอยู่ภายใต้กฎกติกา (Cheibue 2007, 27-28)

3. แนวคิดสถาบันทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตย สถาบันทางการเมืองเป็นสัญลักษณ์ของชีวิตทางการเมือง (Political life) ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สถาบันทางการเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ศาล และข้าราชการ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยปกติสถาบันทางการเมืองและแบบแผนปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ (Howard 2005, 403-421) ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์ประกอบของกติกาทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและสถาบันที่เป็นทางการของรัฐ อีกทั้งยังเป็นกติกาพื้นฐานที่กำหนดองค์กรหรือโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของการปกครองและการบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่พลเมือง (Moten 2008, 47) รูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบที่ไทยนำมาปรับใช้นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 มีลักษณะสำคัญคือเป็นการเชื่อมโยงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารจากผู้นำพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาล โดยฝ่ายบริหารจะยังเป็นสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติและจะต้องนำเสนอนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และอยู่ในอำนาจตราบเท่าที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ (Kurian 2011, 1176) ข้อดีคือการยืนยันประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการกำหนดนโยบายที่รัฐบาลมั่นใจได้ว่าจะได้รับเสียงสนับสนุนในสภาเพื่อผ่านกฎหมายที่จำเป็นสำหรับนโยบายโดยปราศจากการอภิปรายที่ยืดเยื้อและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในมติมหาชนได้มากกว่า เนื่องจากรัฐบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่แน่นอน การอยู่ในตำแหน่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ

รัฐสภาและสามารถถูกเปลี่ยนแปลงได้ทันทีได้แทนที่จะคอยให้หมดวาระ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ระบอบรัฐสภาวางอยู่บนสมมติฐานที่ว่าในช่วงเวลาแห่งการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถตรวจสอบผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าดีหรือไม่ และการควบคุมที่ดีที่สุดของพลเมืองคือช่วงเวลาเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามระบบนี้อาจจะเผชิญกับการติดขัด (Gridlock) ของสภาได้ง่ายหากเสียงสนับสนุนของฝ่ายรัฐบาลเปราะบาง ซึ่งเกิดขึ้นได้กับการมีรัฐบาลผสมหลายพรรค (Howard 2005, 403-421)

บทความเรื่องนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดฉันทามติมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ที่มาของรัฐธรรมนูญว่ามาจากกระบวนการแสวงหาฉันทามติหรือไม่ โดยพิจารณาจากการให้ความสำคัญกับกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ร่วมกันอภิปรายถกเถียง เพื่อเสนอทางเลือกของแต่ละฝ่ายและหาข้อสรุปร่วมกัน โดยอาจจะผ่านการลงประชามติ การจะทำให้เกิดผลเช่นนี้ต้องอาศัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองแบบเปิดที่เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนไม่ถูกปิดกั้นหรือขัดขวาง และได้้นำแนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและแนวคิดสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญว่าได้คำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชนหรือไม่ กล่าวคือเป็นรัฐธรรมนูญที่แสดงถึงการยึดหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่คำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชน เพื่อก่อให้เกิดการสร้างรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม ให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยปฏิบัติ และตุลาการ ที่มาจากการเลือกตั้งมีอิสระในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนซึ่ง

เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยไม่ต้องแบ่งปันอำนาจกับองค์กรอื่น

การสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

รัฐธรรมนูญไทยมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยมีจำนวนมากถึง 19 ฉบับ นำมาสู่ความพยายามจัดประเภท ซึ่งพบว่ามักจะจัดประเภทตามลักษณะการปกครอง เช่น รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและไม่เป็นประชาธิปไตย (Yoshifumi 2008, 105) และรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและอำมาตยาธิปไตย (Pridi Banomyong 1974, 30-34) งานชิ้นนี้จะได้จัดประเภทรัฐธรรมนูญตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใต้การแข่งขันของพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนกลับไปกลับมาของระบอบการเมืองจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยยังไม่มีระบอบใดที่มีเสถียรภาพและมั่นคง ซึ่งอาจจะแบ่งได้เป็น 5 ช่วงดังนี้

1. รัฐธรรมนูญในช่วงการดิ้นรนเพื่อสถาปนาประชาธิปไตยของคณะราษฎร ช่วงนี้เริ่มต้นหลังการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของคณะราษฎร 24 มิถุนายน 2475 (Thanet Aphonsuwan 2012, 11-12) รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในช่วงนี้ร่างขึ้นโดยไม่ผ่านกระบวนการสร้างฉันทามติ เป็นการร่างโดยชนชั้นนำหรือตัวแทนของชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เริ่มจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวปี 2475 ที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของ

ไทยร่างโดยนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคณะราษฎรฝ่ายพลเรือน รัฐธรรมนูญปี 2475 ร่างโดยคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 9 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายคณะราษฎรและเรียกกันว่าเป็นฉบับประนีประนอมระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและคณะราษฎรเนื่องจากการยกร่างได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองฝ่าย (Noranit Setthabut 2015, 70) และรัฐธรรมนูญปี 2489 ร่างขึ้นโดยกรรมาธิการวิสามัญที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้ง แม้นายกรัฐมนตรีจะมาจากมติของสภาผู้แทนราษฎรแต่สมาชิกครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้งโดยที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญยังเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนถูกจำกัด การเมืองตกอยู่ภายใต้ความขัดแย้งของชนชั้นนำระหว่างฝ่ายอำนาจเก่ากับคณะราษฎร และภายในคณะราษฎร (Suthachai Yimprasert 2007, 9) ส่งผลให้รัฐธรรมนูญถูกเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งตามผลประโยชน์ของชนชั้นนำฝ่ายที่เข้ามามีอำนาจนำ และส่งผลกระทบต่อการออกแบบและการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย เช่น ความล่าช้าในการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง การจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติของประชาชนให้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปตาม “กาลสมัย” เพื่อคงการมีสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง การมีฝ่ายบริหารที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือเป็นตัวแทนของประชาชนแต่มาจากตัวแทนของกลุ่มชนชั้นนำฝ่ายที่เข้ามามีอำนาจนำ เป็นต้น ช่วงของการดิ้นรนเพื่อสถาปนาประชาธิปไตยสิ้นสุดลงหลังการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 และถือเป็นการสิ้นสุดความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของคณะราษฎรด้วย

2. รัฐธรรมนูญในช่วงเผด็จการอำนาจนิยม ช่วงนี้อาจจะนับตั้งแต่หลังรัฐประหารในปี 2490-14 ตุลาคม 2516 รัฐธรรมนูญที่ปรากฏขึ้นในช่วงนี้ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารคณะต่าง ๆ และโน้มนำไปสู่การผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ที่ผู้นำและมักจะถูกใช้เพื่อเป็นฐานในการสร้างความชอบธรรมและความมั่นคงทางการเมืองของผู้นำ ไม่ได้สนใจที่จะสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญหรือออกแบบสถาบันทางการเมืองให้เชื่อมโยงกับประชาชน เริ่มจากรัฐธรรมนูญปี 2490 ที่เรียกว่า “ฉบับใต้ตุ่ม” เป็นการลดล้างจุดมุ่งหมายในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นเงื่อนไขขกติกาสำหรั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธี แม้จะยังคงรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาไว้ (Suthachai Yimprasert 2008, 67-68) รัฐธรรมนูญปี 2492 แม้จะร่างจากสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การร่างรัฐธรรมนูญไทยโดยประกอบไปด้วยตัวแทนจากวุฒิสภา ตัวแทนจากสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลภายนอก แต่สมาชิกทั้งหมดล้วนแล้วแต่มาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรงและเป็นเพียงความพยายามในการสร้างความชอบธรรมของคณะรัฐประหารและความพยายามที่จะประนีประนอมระหว่างคณะรัฐประหารกับพลังฝ่ายอนุรักษนิยมในพรรคประชาธิปัตย์ (Thak Chaloeintiarana 2005, 86-87) รัฐธรรมนูญปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2495 เป็นการหวนกลับไปใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียวเพื่อรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่คณะรัฐประหาร ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินปี 2502 ประกาศใช้เพื่อรวมอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี (มาตรา 17) นำมาสู่การปกครองโดยทหารที่ยาวนานกว่าทศวรรษ ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล

ถนอม กิตติขจร ตามลำดับ รัฐธรรมนูญปี 2511 ร่างขึ้นจากสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการแต่งตั้งตามธรรมนูญการปกครองปี 2502 เพื่อให้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและในฐานะรัฐสภา และแม้จะนำมาซึ่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง แต่ระบบรัฐสภาปี 2512-2514 เป็นเพียงเวทีและเครื่องมือในการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองภายนอกกระบวนการของผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในคณะรัฐประหาร (Saneh Chammarik 2008, 13-14) และนำมาสู่การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน 2514 และการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองปี 2515 เพื่อรวมอำนาจไว้ที่ผู้นำทหารนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจรอีกครั้ง แต่ก็ต้องสิ้นสุดลงเพราะกระแสต่อต้านและเรียกร้องรัฐธรรมนูญของมวลชนซึ่งกลายเป็นจุดเริ่มต้นของช่วง “ประชาธิปไตยเบ่งบาน”

3. รัฐธรรมนูญในช่วงประชาธิปไตยเบ่งบาน ช่วงนี้เป็น “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 2” ของการเมืองไทย (Surachat Bamrungsuk 2015, 44) ระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516-6 ตุลาคม 2519 เป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตย และเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งแรกที่มีพลังเคลื่อนไหวทางสังคมจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วม รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในช่วงนี้มีเพียงฉบับเดียวคือ รัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการร่างที่เป็นอิสระและมีบทบัญญัติที่จะให้ไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง (Noranit Setthabut 2015, 205) เช่น กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 96) ให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 177) แต่ยังคงกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 107) ซึ่งไม่เชื่อมโยงกับประชาชนทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย นอกจากนี้

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญทั้งรัฐบาล คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล และสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับความนิยมคัดเลือกมาจากสมาชิกแห่งชาติหรือที่เรียกว่า “สภาสนามม้า” ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (Sombat Thamrongthanyawong 2005, 234-236) ล้วนแล้วแต่มาจากการแต่งตั้ง และยังคงอยู่ภายใต้กรอบกติกาของรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยพลจัตวาอุนุรักษ์นิยม เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นชอบให้นำรัฐธรรมนูญปี 2492 และรัฐธรรมนูญปี 2511 มาเป็นแนวทาง (Somchat Ropkhop 1980, 35) ซึ่งทั้งสองฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของพลจัตวาอุนุรักษ์นิยม โดยรัฐธรรมนูญปี 2492 ร่างขึ้นในรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ แกนนำ “ฝ่ายอุนุรักษ์นิยมเจ้า” (Thak Chaloeontiarana 2005, 31) และยังเป็นฉบับที่ถือได้ว่าเป็นการฟื้นอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งถูกลดบทบาททางการเมืองนับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 (Suthachai Yimprasert 2008, 69-70) และรัฐธรรมนูญปี 2511 ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลเผด็จการทหารนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ส่วนการได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการร่างที่เป็นอิสระอาจจะสืบเรื่องมาจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปหลังรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 และเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบทหารภายใต้รัฐบาลฝ่ายขวานำโดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

4. รัฐธรรมนูญในช่วงของการประนีประนอมระหว่างพลจัตวาอุนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ช่วงนี้เริ่มต้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2521 นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารมาสู่ระบบกึ่ง

ประชาธิปไตย ที่แม้จะมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้งผู้นำทางการเมืองมาจากกองทัพหรือระบบราชการ (Siripan Nogsuan Sawasdee 2008, 243-270) ซึ่งสะท้อนความพยายามประนีประนอมระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย กล่าวคือ ไม่เพียงแต่จะยังคงรักษาอำนาจทางการเมืองของกองทัพไว้ได้เท่านั้น แต่ได้เปิดกว้างทางการเมืองโดยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้มีพรรคการเมืองเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง และหลังจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานสนับสนุนจากกองทัพปฏิเสธไม่รับตำแหน่งนี้หลังการเลือกตั้งทั่วไป 24 กรกฎาคม 2531 การถ่ายโอนอำนาจจากผู้นำทหารไปสู่รัฐบาลพลเรือนจึงเกิดขึ้นภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนชุดแรกหลังจากที่ต้องตกอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลที่มาจากกองทัพยาวนานกว่าทศวรรษ อย่างไรก็ตามรัฐบาลพลเรือนชุดนี้บริหารงานได้เพียงระยะเวลาอันสั้นก็ต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากรัฐประหารในปี 2534 แต่การรัฐประหารในครั้งนี้ไม่อาจหยุดกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยไว้ได้ และนำมาสู่ความพยายามที่จะเป็นประชาธิปไตยในระลอกที่สามหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ที่ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมกดดันให้ปฏิรูปการเมือง ความพยายามนี้นำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2534 ถึง 6 ครั้ง ครั้งที่ 6 แก้ไขเพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน ที่มาจากการคัดเลือกจากประชาชนเป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านมติเห็นชอบจากรัฐสภาในเดือนกันยายน 2540 เห็นชอบ 578 คน ไม่เห็นชอบ 16 คน งดออกเสียง 17 คน ไม่เข้าประชุม 40 คน จากจำนวนสมาชิกรัฐสภา 651 คน (Amon Raksasat 1998, 14) และประกาศใช้เมื่อวันที่

11 ตุลาคม 2540 แม้รัฐธรรมนูญปี 2540 จะได้รับการกล่าวถึงว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากมองกันว่าเป็นฉบับแรกที่ภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคม นักวิชาการ และฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างและร่างขึ้นในช่วงเวลาที่มีการเมืองเปิดภายใต้การบริหารของรัฐบาลพลเรือน โดยมีเนื้อหาและบทบัญญัติใหม่ๆ ที่ก้าวหน้า โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง นอกจากนี้รัฐสภาที่ทำหน้าที่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2534 จึงยังไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับฉันทามติโดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจจะเป็นฉบับเดียวที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประนีประนอมของพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ซึ่งก่อนหน้านี้คลุมเครือและไม่ชัดเจนมาโดยตลอด พิจารณาได้จากการออกแบบสถาบันทางการเมืองใหม่ที่มีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดและให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตย แต่ได้จัดตั้งองค์กรอิสระซึ่งมีสมาชิกมาจากการสรรหาเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง โดยให้บทบาทที่มากแก่ฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่สรรหาสมาชิกขององค์กรอิสระ ซึ่งในกรณีของไทยที่มาของฝ่ายนี้ไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชน (Yoshifumi 2009, 132) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกหลังรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ที่ทำให้การเมืองไทยหมุนกลับไปสู่การปกครองแบบเผด็จการอีกครั้งโดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ปี 2549 ซึ่งร่างขึ้นจากคณะรัฐประหารและมีนายก

รัฐมนตรีที่มาจากพรรคสนับสนุนของกองทัพ

5. รัฐธรรมนูญในช่วงของพลังอนุรักษ์นิยม หลังรัฐประหารในปี 2549 พลังอนุรักษ์นิยมหวนกลับมาถือสิทธิพลครบงำการเมืองอีกครั้ง และครบงำเหนือกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เพื่อใช้เปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 100 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง แม้จะได้นำวิธีการออกเสียงลงประชามติมาใช้สร้างความชอบธรรมให้แก่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย แต่ประชาชนไม่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการลงประชามติในวันที่ 19 สิงหาคม 2550 โดยมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ 25,978,954 คน หรือร้อยละ 57.61 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด 45,092,955 คน มีผู้เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 14,727,306 คน คิดเป็นร้อยละ 57.81 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด (The Election Commission of Thailand 2016c) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการปรับแก้กติกาให้รัฐบาลถูกตรวจสอบได้ง่ายขึ้น เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก เสริมมาตรการกำกับพรรคการเมืองและนักการเมือง ให้อำนาจองค์การอิสระและศาลในการตรวจสอบรัฐบาลอย่างเข้มข้น (Siripan Nogsuan Sawasdee 2015) และให้มีสมาชิกวุฒิสภาและองค์กรอิสระที่มาจากพรรคแต่งตั้ง แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะนำมาสู่กระบวนการประชาธิปไตยอีกครั้ง แต่กระบวนการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ขยายไปสู่สังคมในวงกว้างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านนอกรัฐสภา แม้จะได้เปลี่ยนรัฐบาลจากชั่วคราวหนึ่งไปอีกชั่วคราวหนึ่งแต่ปัญหานี้ยังคงปรากฏอยู่ นอกจากนี้ยัง

นำมาสู่วิกฤติในการจัดการเลือกตั้งที่ถูกขัดขวางต่อต้านจากกลุ่มเคลื่อนไหวส่งผลให้การเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในปี 2557 ต้องเป็น “โมฆะ” และนำมาสู่การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

อาจจะสรุปในที่นี้ว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมาซึ่งมีมากถึง 19 ฉบับ แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย โดยมักปรากฏพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมมีอำนาจครบงำ พลังฝ่ายที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยยอมจำนน แม้รัฐธรรมนูญบางฉบับจะถือกันว่าเป็นฉบับของการประนีประนอม แต่เป็นเพียงการประนีประนอมภายในหมู่ชนชั้นนำเท่านั้น ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ฉันทามติในรัฐธรรมนูญจึงไม่เคยเกิดขึ้นได้เลยสักครั้ง ปัญหานี้สะท้อนจากความพยายามแก้ไขล้มล้างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามเจตนารมณ์ของชนชั้นนำที่เข้ามามีอำนาจนำในการเมือง (Suthachai Yimprasert 1993, 53-56) ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สะท้อนสัมพันธ์ภาพทางอำนาจในรัฐ (Saneh Chammarik 2006, 23)

ปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย ทั้งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวปี 2475 รัฐธรรมนูญปี 2475 รัฐธรรมนูญปี 2489 รัฐธรรมนูญปี 2517 รัฐธรรมนูญปี 2540 และรัฐธรรมนูญปี 2550 สะท้อนปัญหาการขาดการคำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง ปัญหานี้แสดงให้เห็นทั้งใน

การออกแบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรี การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และองค์กรอิสระ ดังนี้

1. **รัฐสภา** เป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้ อำนาจอธิปไตยปฏิบัติ และทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารในฐานะตัวแทนประชาชน แต่ความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันรัฐสภายังอยู่ในระดับต่ำ ดังปรากฏในผลการศึกษาของถวิลวดี บุรีกุล ซึ่งศึกษาความไว้วางใจต่อสถาบัน 16 สถาบัน เปรียบเทียบปี 2553 และ 2555 พบว่าความไว้วางใจต่อรัฐสภาในปี 2553 ร้อยละ 69.34 อยู่ในลำดับที่ 13 ปี 2555 ร้อยละ 66.77 อยู่ในลำดับที่ 15 ในขณะที่กองทัพกลับได้รับความไว้วางใจสูงเป็นอันดับสี่รองจากองค์กรศาสนา มหาวิทยาลัย และธนาคาร คือในปี 2553 ร้อยละ 89.29 และในปี 2555 ร้อยละ 88.44 และฝ่ายตุลาการหรือศาลได้รับความไว้วางใจในลำดับที่ห้า โดยในปี 2553 ร้อยละ 88.91 และปี 2555 ร้อยละ 86.81 (Thawinwadi Burikun 2014, 18) และพบว่ารูปแบบรัฐสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 19 ฉบับถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลายครั้ง รูปแบบสภาเดี่ยวปรากฏในรัฐธรรมนูญ 10 ฉบับ (Unicameral system) และรูปแบบสภาคู่ (Bicameral system) ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 9 ฉบับ รัฐสภาที่เป็นรูปแบบสภาเดี่ยวมักจะเป็นสภาแต่งตั้ง ยกเว้นรัฐธรรมนูญปี 2475 ที่แม้จะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 16) แต่ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้ในระยะแรกซึ่งไม่เกิน 10 ปีให้มีสมาชิก 2 ประเภท คือเลือกตั้งและแต่งตั้ง หลังจากนั้นจึงจะให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด (มาตรา 65) และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวปี 2475 ที่กำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งเป็นกาลสมัย เริ่มจากการแต่งตั้งทั้งหมด ไปสู่การเลือกตั้งและแต่งตั้ง และการเลือกตั้งทั้งหมด

(มาตรา 10) และในส่วนที่เป็นแบบสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภาที่ส่วนใหญ่กำหนดให้มาจากการแต่งตั้ง ยกเว้นรัฐธรรมนูญปี 2489 ซึ่งในฉบับนี้เรียกว่า “พฤษภา” กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม รัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญปี 2550 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง และรัฐธรรมนูญที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งใช้รูปแบบสภาเดี่ยว ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ปี 2475 และรัฐธรรมนูญปี 2475 ส่วนที่ใช้รูปแบบสภาคู่ ได้แก่ รัฐธรรมนูญปี 2489 ให้มีพฤษภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม รัฐธรรมนูญปี 2517 ให้มีวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญปี 2540 ให้มีวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญปี 2550 ให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 150 คนมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ที่เหลือมาจากการแต่งตั้ง

2. **คณะรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยฉบับแรก ๆ ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน แต่ภายหลังจากเกิดกระแสเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองในปี 2535 (Amon Chantharasombun 1996, 59) การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ครั้งที่ 4 ในปี 2535 และปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และรัฐธรรมนูญปี 2550 แนวโน้มเช่นนี้แสดงถึงการให้ความสำคัญที่จะให้ฝ่ายบริหารเชื่อมโยงกับประชาชนและทำให้ฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในฐานะตัวแทนของประชาชนมากขึ้น และไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนด

ให้รัฐมนตรีทั้งหมดมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบเฉพาะที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีบางส่วนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2475 และรัฐธรรมนูญปี 2517

3. การเลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งแรกของไทยถูกจัดขึ้นในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2475 แต่เป็นเพียงการเลือกตั้งทางอ้อมด้วยวิธีเลือกตั้งแบบรวมเขตและเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 78 คนซึ่งเป็นจำนวนเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา (มาตรา 65) โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนตำบล ตำบลละ 1 คนเพื่อให้เป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัดไปทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทั่งถึงปัจจุบันการเลือกตั้งทั่วไปถูกจัดขึ้นมาแล้ว 23 ครั้ง ระบบการเลือกตั้งของไทยส่วนใหญ่เป็นระบบเสียงข้างมากธรรมดาหรือระบบพหุนิยม (Plurality systems) ที่ “ผู้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นที่หนึ่งจะได้รับเลือกตั้ง” (The First-Past-The-Post: FPTP) โดยในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดลำดับแรก ๆ จะได้รับเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรที่เขตเลือกตั้งนั้น ๆ ฟังมี และหากพิจารณาวิธีการเลือกตั้งที่ไทยเคยใช้ จะพบว่ามีความหลากหลายทั้งการเลือกตั้งแบบรวมเขต แบบแบ่งเขต ๆ ละ 1 คน และแบบผสม ทั้งการผสมระหว่างแบบแบ่งเขตกับรวมเขต แบบแบ่งเขตกับแบบบัญชีรายชื่อหรือแบบสัดส่วน (The Election Commission of Sisaket 2016) การเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งเหล่านี้ยังไม่อาจจะพิสูจน์ได้ว่าวิธีการใดแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงที่เป็นปัญหาในการเลือกตั้งของไทยมาโดยตลอดได้ อีกทั้งยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการเลือกตั้งที่จะทำให้เกิดสิทธิที่เท่าเทียมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ยังไม่มีแนวโน้มที่ชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นนี้ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญปี 2550 จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละคน ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญปี 2540 มาเป็นแบบแบ่งเขตและรวมเขต ที่ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในบางเขตสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่า และพบว่าอัตราการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ดังจะเห็นได้จากกราฟด้านล่างนี้

กราฟแสดงแนวโน้มการใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2476-2554



Source: Author's calculation based on data from the Election Commission of Thailand 2016d and the Election Commission of Thailand 2011.

อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะนับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดของรัฐธรรมนูญทั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และรัฐธรรมนูญปี 2550 ให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ แนวโน้มเช่นนี้แสดงถึงความตื่นตัวในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความเป็นสถาบันของการเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นซึ่งน่าจะทำให้การเลือกตั้งได้รับการยอมรับในฐานะกติกาที่ชอบธรรมในการคัดเลือกตัวแทนของประชาชนและการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองโดยสันติวิธี แต่การจัดการเลือกตั้งในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมาของไทยกลับตกอยู่ภายใต้เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง ส่งผลให้การจัดการเลือกตั้งเป็น “โมฆะ” ทั้งการเลือกตั้งที่ถูกจัดขึ้นในปี 2549 และการเลือกตั้งในปี 2557 ทำให้การเลือกตั้งทั้งสองครั้งนี้ไม่อาจนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองโดยสันติวิธีได้ดังเช่นที่ควรจะเป็น และกลายเป็นวิกฤติการเมืองที่กระทบต่อกระบวนการประชาธิปไตยของประเทศไทย

4. พรรคการเมือง เป็นสถาบันที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่ Schattschneider (1942) กล่าวไว้ว่า “พรรคการเมืองสร้างประชาธิปไตย ประชาธิปไตยสมัยใหม่อยู่รอดได้เพราะพรรคการเมือง” โดยทั่วไปพรรคการเมืองมีหน้าที่ที่สำคัญ 4 ประการคือ 1) เป็นตัวเชื่อม (Linkage) ระหว่างผู้ปกครองและผู้ที่ถูกปกครอง 2) เป็นผู้รวบรวมผลประโยชน์ (Interest aggregation) 3) คัดสรรผู้นำทางการเมือง (Elite recruitment) 4) กำหนดทิศทางของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพรรคเดียว รัฐบาลผสม หรือเป็นพรรคฝ่ายค้าน (King 1969, 111-14) และจากความสำคัญนี้ทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันแรกๆ ที่ขาดไม่ได้สำหรับการเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แต่กลับพบว่าการจัดตั้งสถาบัน

พรรคการเมืองของไทยเกิดขึ้นล่าช้า การให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2489 (มาตรา 14) หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 ถึง 14 ปี และพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในระยะเริ่มต้นมักจะเป็นการรวมตัวของนักการเมืองกลุ่มเล็ก ๆ บนพื้นฐานของการสนับสนุนผู้นำทางการเมือง (Seni Khamsuk 1995, 198-205) และพบว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเพิ่งประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี 2498 หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 ถึง 23 ปี และยังเป็นการประกาศใช้ในระบบจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร นอกจากนี้การเกิดรัฐประหารบ่อยครั้งในเมืองไทย ส่งผลให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกยกเลิก ทำให้พรรคการเมืองขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง และเพิ่งจะปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2517 (มาตรา 117 (3)) ที่แสดงให้เห็นว่าไทยเพิ่งให้ความสำคัญกับการมีพรรคการเมือง ในประเด็นนี้ยังอาจจะพิจารณาได้จากการที่รัฐประหารนับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมาไม่ได้ยกเลิกพรรคการเมืองเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต (Anusorn Limmanee 1998, 403) อย่างไรก็ตามแม้พรรคการเมืองจะไม่ถูกยกเลิกไปหลังรัฐประหารแต่รัฐธรรมนูญในฉบับหลัง ๆ ได้วางเงื่อนไขในการยุบพรรคการเมืองไว้ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง (มาตรา 63) และรัฐธรรมนูญปี 2550 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค 5 ปี (มาตรา 68) บทบัญญัตินี้เป็นผลให้มีการยุบพรรคไทยรักไทยในปี 2550 และการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมหาชนประชาธิปไตยในปี 2551 ซึ่งกระทบต่อการพัฒนา

พรรคการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองไทยยังไม่สามารถแสดงบทบาทที่สำคัญในฐานะตัวเชื่อมระหว่างประชาชนและผู้ใช้อำนาจอธิรัฐ และมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และขาดฐานสนับสนุนจากประชาชน ดังจะเห็นได้จากการยุบพรรคพรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติพัฒนา เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยในปี 2548 (Seni Khamsuk 2015, 194-196) ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจของผู้นำพรรค เป็นต้น หรือพิจารณาจากจำนวนสมาชิกพรรคและสาขาพรรคที่ยังมีไม่มาก ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์ แสดงถึงการขาดฐานมวลชนสนับสนุน เช่น พรรคมหาชน สมาชิกพรรค 1,181,020 คน สาขาพรรค 5 สาขา พรรคเพื่อไทย สมาชิกพรรค 134,883 คน สาขาพรรค 5 สาขา พรรคความหวังใหม่ สมาชิกพรรค 13,301 คน สาขาพรรค 8 สาขา พรรคชาติไทยพัฒนา สมาชิกพรรค 26,048 คน สาขาพรรค 9 สาขา และพรรคภูมิใจไทย สมาชิกพรรค 153,092 คน สาขาพรรค 5 สาขา ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกพรรค 2,896,079 คน สาขาพรรค 175 สาขา (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2559) (The Election Commission of Thailand 2016a) นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทยที่เด่นชัดที่สุดคือความไว้วางใจต่อพรรคการเมืองของประชาชน ดังที่ปรากฏในผลการศึกษาของถวิลวดี บุรีกุล (Thawinwadi Burikun 2014, 18) พบว่าความไว้วางใจต่อพรรคการเมืองในปี 2553 เพียงร้อยละ 58.70 ไม่แตกต่างกับปี 2555 ที่มีค่าความไว้วางใจร้อยละ 58.72 โดยอยู่ในลำดับสุดท้าย (ลำดับที่ 16)

5. องค์การอิสระ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อมาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายการเมืองและข้าราชการ โดยกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาทสำคัญมากกว่าภาคส่วนอื่น ๆ ในการสรรหา

ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อมารัฐธรรมนูญปี 2550 ได้แก้ไขเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญปี 2540 เพื่อให้ทำการตรวจสอบรัฐบาลขององค์กรอิสระดำเนินการได้ง่ายขึ้น แต่ยังคงให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาทสำคัญในการสรรหาสมาชิกขององค์กรอิสระเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 (Noranit Setthabut 2015, 358) ดังนั้น การออกแบบองค์กรอิสระซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้เน้นให้เชื่อมโยงกับประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้ในช่วงเริ่มต้นองค์กรอิสระสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในที่สุดได้กลายเป็นเวทีใหม่ของการแข่งขันและการต่อสู้ของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้องค์กรเหล่านี้ถูกตั้งคำถามโดยเฉพาะปัญหาความชอบธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจและการใช้อำนาจ เช่น บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2549 ที่นำมาสู่ข้อกังขาของสังคมหลายประการทั้งการอนุญาตให้ผู้ที่เคยสมัครในการเลือกตั้งรอบแรกใช้หมายเลขเดิม หรือให้ผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน แต่ยังไม่มีการประกาศรับรองผลอย่างเป็นทางการสามารถย้ายไปลงสมัครที่เขตอื่น จังหวัดอื่นได้ ทั้งที่ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งได้ตัดสินใจผู้สมัครกลุ่มนี้ (King Prajadhipok's Institute 2006) หรือบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตและคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่ถูกตั้งคำถามถึงความเป็นอิสระ (Ukrit Patthamanan 2001, 27-28) เป็นต้น

บทวิเคราะห์ฉันทามติในรัฐธรรมนูญ และการออกแบบสถาบันทาง การเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ ประชาธิปไตยในร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2559

ร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ร่างขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ภายใต้รัฐบาลทหารนำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา และอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนถูกปิดกั้น โดยมีองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 5 องค์กร หรือ “แม่น้ำ 5 สาย” ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ องค์กรเหล่านี้ทั้งหมดมาจากการแต่งตั้ง แม้การร่างรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และความเห็นของประชาชน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา (มาตรา 34) แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้เกิดจากกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกันอภิปรายถกเถียงอย่างเสรีเพื่อเสนอทางเลือกและหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน ที่จะนำมาสู่การสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญ แม้จะได้แก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2558 เพื่อจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ผลการออกเสียงลงประชามติวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มีผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติมาใช้สิทธิร้อยละ 59.40 ลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญร้อยละ 61.35 และลงประชามติเห็นชอบในคำถามพ่วงที่ให้สมาชิกวุฒิสภา

สรรหาร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วง 5 ปีแรกร้อยละ 58.07 (The Election Commission of Thailand 2016b) ผลคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญและคำถามพ่วงผ่านความเห็นชอบ แต่ไม่อาจจะแก้ไขข้อบกพร่องนี้ได้ นอกจากนี้การออกแบบสถาบันทางการเมืองในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงสะท้อนปัญหาการขาดการคำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชน ดังนี้

1. **รัฐสภา** ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ใช้รูปแบบสภาคู่ ประกอบไปด้วยวุฒิสภาจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งทั้งตนเองของคณะบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม (มาตรา 107) และสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละคนจำนวน 350 คน ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมาก และแบบบัญชีรายชื่อ 150 คน (มาตรา 83, 85) โดยใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และให้นำผลคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไปคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง โดยกำหนดให้จัดสรรให้เฉพาะพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ โดยแบ่งปันไปตามอัตราส่วนแต่ต้องไม่เกินจำนวนที่พึงจะมีได้ (มาตรา 90-91) การกำหนดเช่นนี้จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อไม่สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ตัวอย่างการคำนวณในตารางด้านล่าง

ตารางแสดงการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเลือกตั้งแบบใหม่

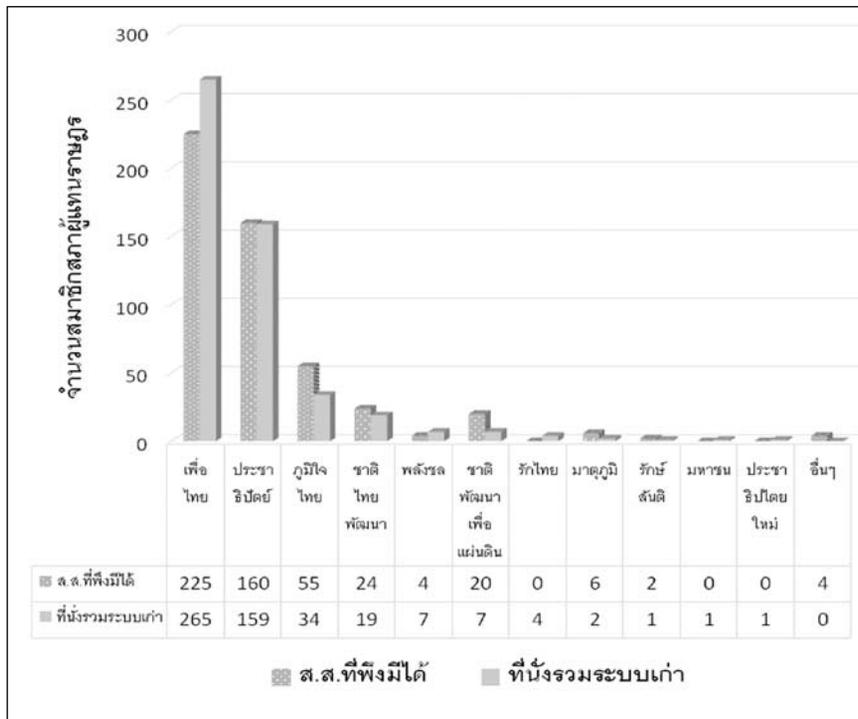
พรรค	คะแนนที่ พรรคได้ (%)	ส.ส.ที่พรรค พึงมีได้	ส.ส.แบ่งเขต ที่พรรคได้	ส.ส.บัญชีรายชื่อ ที่พรรคจะได้	ปรับให้ เหลือ 150	รวม ส.ส.ที่ พรรคจะได้
ก.	50	250	150	100	97	247
ข.	20	100	80	20	19	99
ค.	15	75	55	20	19	74
ง.	10	50	35	15	15	50
จ.	5	25	30	0	0	30
รวม	100	500	350	155	150	500

Source: Constitution Drafting Committee 2016.

และหากนำวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่ไป
ทดลองคำนวณจากผลคะแนนรวมแบบแบ่งเขตเลือก
ตั้งทั่วประเทศที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้ง
ทั่วไปปี 2554 เพื่อดูความแตกต่างระหว่างจำนวน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคพึงมีได้ซึ่งเป็นการ
คำนวณในระบบใหม่กับจำนวนที่นับรวมในระบบเก่า
จะพบว่าระบบการเลือกตั้งแบบใหม่จะทำให้ที่นั่งใน

สภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ลดลง
แต่พรรคการเมืองขนาดกลางจะได้ประโยชน์ โดยจะ
ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากการจัดสรรที่
นั่งในระบบบัญชีรายชื่อหากพรรคการเมืองนั้นมี
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตน้อย
กว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมือง
นั้นจะพึงมีได้ ดังปรากฏในกราฟด้านล่างนี้

กราฟแสดงความแตกต่างระหว่างจำนวนส.ส.ที่พรรคพึงมีได้กับที่นั่งรวมในระบบเก่า



Source: Author’s calculation based on data from Siripan Nogsuan Sawasdee 2016.

หมายเหตุ: การเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 พรรคเพื่อไทยได้คะแนนแบ่งเขต 14,272,771 ประชาธิปัตย์ 10,138,045 ภูมิใจไทย 3,523,331 ชาติไทยพัฒนา 1,534,027 พลังชล 246,879 ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน 1,258,464 มาตุภูมิ 369,526 รักษาสันติ 138,758 ประชาธิปัตย์ใหม่ 992 รักไทยและมหาชน 0 และอื่นๆ 278,175 รวมทั้งสิ้น 31,760,968 และจำนวนส.ส.ที่พึงมีได้ คำนวณจากคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 คือ 31,760,968 หาดด้วย 500 ซึ่งเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เท่ากับ 63,521.94 และนำผลลัพธ์ที่ได้ไปหารด้วยคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในทุกเขต จำนวนที่ได้จากการคำนวณจะเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

จากกราฟข้างต้นจะพบว่ากรณีพรรคเพื่อไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 225 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่าที่มีถึง 265 พรรคนี้ จะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ หรือพรรคภูมิใจไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 55 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่า 34 พรรคนี้จะได้รับแบ่งปันที่นั่งจาก

ระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้น เป็นต้น ดังนั้นวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่นี้จะไม่เอื้อต่อพรรคใหญ่ที่มีแนวโน้มจะกลายเป็นพรรคเด่นพรรคเดียวหรือระบบพรรคการเมืองเดียวเพราะจะมีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรอีกจำนวน 150 จากระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองที่มีแนวโน้มในลักษณะนี้จะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรที่นั่งในส่วนนี้

2. **คณะรัฐมนตรี** ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร ในระยะ 5 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่นี้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามผลการลงประชามติในคำถามพ่วง และไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้มาจากรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองได้นำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ก่อนปิดรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งพรรคการเมืองมีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 3 รายชื่อ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ (มาตรา 88) โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้สภาพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเฉพาะจากพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 159) กรณีนี้หากพรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีมากกว่า 1 คน การลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองใดจะไม่สะท้อนความนิยมในตัวผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และอาจจะนำมาสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในพรรคการเมืองและการต่อรองทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองที่จะเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลเพื่อให้ได้บุคคลที่พรรคร่วมรัฐบาลให้ความเห็นชอบมากกว่าเข้ามาทำหน้าที่นี้ แทนที่จะได้บุคคลซึ่งอยู่ในลำดับแรกที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะคาดหวังให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้ อีกทั้งจะทำให้อำนาจในการต่อรองของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลมีเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับรองบุคคล

ที่อาจจะไม่ได้มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก โดยอาจจะมาจากพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ให้สามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ด้วย ดังความเห็นของสิริพรรณ นกสวน สวัสดี ที่ว่า “เท่ากับเปิดโอกาสให้มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งคนที่พรรคเสนอชื่อ อาจไม่ใช่คนที่ประชาชนชอบ ส่งผลให้เสียงของประชาชนไร้ความหมาย และเปิดช่องให้เกิดการฮั้วกันทางการเมือง” (Siripan Nogsuan Sawasdee 2016)

3. **องค์กรอิสระ** ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้สมาชิกในองค์กรอิสระมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการสรรหา และให้เสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่อวุฒิสภา ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่กำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่สรรหาได้เองโดยตรง (มาตรา 246) คณะกรรมการสรรหาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง (มาตรา 203) ดังนั้นจะเห็นว่าที่มาขององค์กรอิสระตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมาจากบุคคล 3 กลุ่มคือ ฝ่ายตุลาการ รัฐสภา และองค์กรอิสระ และยังกำหนดให้ต้องผ่านมติเห็นชอบจากวุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่ได้มุ่งเน้นที่จะให้เกิดการเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้องค์กรอิสระตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สรุป

การเมืองไทยตลอดระยะเวลากว่า 80 ปีที่ผ่านมาอยู่ภายใต้การต่อสู้แข่งขันของชนชั้นนำ 2 กลุ่มระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดครอบงำสังคม อีกฝ่ายหนึ่งยอมจำนน นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมากถึง 19 ฉบับ ที่ไม่เคยมีฉันทามติในรัฐธรรมนูญร่วมกัน กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาแม้จะแสดงให้เห็นว่ามีความพยายามแสวงหาฉันทามติในรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการนี้ยังขาดความสมบูรณ์ เช่น บางฉบับให้สมาชิกแต่งตั้งเป็นผู้กร่างแทนการร่างโดยตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง บางฉบับร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของอำนาจเผด็จการภายใต้สภาพแวดล้อมที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัด ปิดกั้น ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือบางฉบับแม้จะร่างขึ้นจากตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ให้อำนาจในการผ่านร่างแก่องค์กรที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

และแม้ในบางช่วงเวลาได้เห็นรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่าเป็นฉบับประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญปี 2517 และรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่เป็นเพียงการประชาธิปไตยภายในหมูชนชั้นนำเท่านั้น ปัญหานี้ส่งผลให้การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไม่ได้คำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชน ขาดการส่งเสริมเพื่อให้ได้มาซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งอย่างเสรีและเป็นธรรม และทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจเหล่านี้มีอิสระในการทำหน้าที่แทนประชาชนโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอื่น เช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ซึ่งขาดฉันทามติ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ไม่เน้นการเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งที่มาของวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และการมีองค์กรอิสระที่มาจาก การแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง นอกจากนี้การออกแบบที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

Reference

- Amon Chantharasombun. 1996. *Kan patirup kanmueang : Constitutionalism thang-ok khong Thailand*. [Political reforms: Constitutionalism as solution]. Bangkok: Bualuang Funds Co., Ltd. (in Thai)
- Amon Raksasat. 1998. *Ratthathammanun chabap prachachon phrom bot wichan*. [People's constitution and comments]. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- Anusorn Limmanee. 1998. Thailand. In *Political party systems and democratic development in East and Southeast Asia volume I: Southeast Asia*. Aldershot, Hants: Ashgate.
- Bandit Chanrotchanakit. 2015. *The constitution of kingdom of Thailand: Khwam pen ma lae sara samkhan*. [The constitution of kingdom of Thailand: Background and summary]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constitution Drafting Committee. *Rang ratthathammanun 2559*. [Constitution Draft B.E. 2559]. http://library2.parliament.go.th/giventake/content_give/cdc58-cons2559-doc01.pdf. (Accessed on November 25, 2016) (in Thai)
- Diamond, Larry. 2011. A fourth wave or false start?: Democracy after the Arab Spring. *Middle East Democratization*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-05-22/%20fourth-wave-or-false-start>. (Accessed on March 12, 2016)
- . 2016. *The next democratic century*. http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/diamond_the_next_democratic_century.pdf. (Accessed on March 11, 2016)
- The Election Commission of Sisaket. 2016. *Sathiti kanlueaktang soso pen kan thuapai Thailand*. [The general electoral statistics of member parliament in Thailand]. <http://www2.ect.go.th/download.php?Province=sisaket&SiteMenuID=9196> . (Accessed on April 20, 2016). (in Thai)
- The Election Commission of Thailand. 2016. *Khomun phakkanmueang thi yang damnoenkan yu na 30 March 2559*. [Information on the existing political parties in March 30, 2016]. www.ect.go.th/th/wp-content/uploads/2013/11/ข้อมูลพรรคการเมือง.pdf. (Accessed on October 1, 2016). (in Thai)

- , 2011. *Khomun sathiti kanlueaktang samachik saphaphuthaenratsadon 2554*. [The general electoral statistics of members of parliament in Thailand B.E. 2554]. Bangkok: The Election Commission of Thailand. (in Thai)
- , 2016. *Prakat khanakammakan kanlueaktang rueang phon kan oksiang*. [Announcement of the Election Commission about the voting results]. <http://www.ect.go.th/th/wp-content/uploads/2016/08/ect110816.pdf>. (Accessed on November 20, 2016). (in Thai)
- , 2016. *Sarup khomun thuapai kiaokap kan oksiang prachamati wanthi 19 August 2550*. [Information summary about the referendum in August 19, 2007]. http://www.ect.go.th/th/wp-content/uploads/2013/10/stat_ref50.pdf. (Accessed on February 20, 2016). (in Thai)
- , 2016. *Sathiti kanlueaktang samachik saphaphuthaenratsadon nai kanlueaktang thuapai phutthasakkarat 2476-2550*. [General electoral statistics of member parliament in Thailand B.E. 2476-2550]. file:///C:/Users/sri/Downloads/file_63aac9caf530f87caaaf4e09139c2bbc%20(2).pdf. (Accessed on April 20, 2016). (in Thai)
- Fukuyama, Francis. 1992. *The end of history and the last man*. New York: The Free Press.
- Higley, John. 1995. Consolidation and transition. In *The encyclopedia of democracy volume II*, ed. Seymour Martin Lipset. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Howard, Wiarda J. 2005. *Comparative politics: Critical concepts in political science*. New York: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. London: University of Oklahoma Press.
- Karl, Terry Lynn. 1990. Dilemmas of democratization in Latin America. *Comparative Politics* 23(1): 8-9.
- King, Anthony. 1969. Political parties in Western democracies: Some skeptical reflections. *Polity* 2(2): 111-141.
- King Prajadhipok's Institute. 2006. *Kanlueaktang samachik saphaphuthaenratsadon khrang thi 24 wanthi 2 April 2549*. [The 24th parliamentary elections on April 2, 2006]. Thankhomun kanmueang kan pokkhrong. [Political database]. kpi2.kpi.ac.th/wiki/index.php/การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร_ครั้งที่_24_วันที่_2_เมษายน_2549. (Accessed on April 29, 2016). (in Thai)

- Kramon Thongthammachat. 1988. *Kanlueaktang phakkanmueang lae sathianraphap khong ratthaban*. [Election, political party, and government stability]. Bangkok: The Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Kurian, George Thomas, ed. 2011a. Consensus. *The encyclopedia of political science Volume 1*. Washington, DC: CQ Press.
- , ed. 2011b. Parliamentary Democracy. *The encyclopedia of political science Volume 4*. Washington, DC: CQ Press.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. 2001. Toward consolidated democracies. In *The global divergence of democracies*, eds. Larry Diamond and Marc F. Plattner. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- McFaul, Michael. 2002. The fourth wave of democracy and dictatorship: Noncooperative transitions in the postcommunist world. *World Politics* 54(2): 212-244.
- Moten, Abdul Rashid. 2008. *Government and politics in Malaysia*. Singapore: Cengage Learning Asia.
- Noranit Setthabut. 2015. *Ratthathammanun kap kanmueang Thai*. [Constitution and Thai politics]. 2nd ed. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transition from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Potter, David. 1997. Explaining democratization. In *Democratization*, eds. David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh, and Paul Lewis. Cambridge: Polity Press.
- Pridi Banomyong. 1974. *Prachathippatai lae ratthathammanun bueangton kap kan rang ratthathammanun*. [Democracy and preliminary constitution with constitutional drafting]. Bangkok: Niti Wet. (in Thai)
- Rustow, Dankwart. 1970. Transitions to democracy: Toward a dynamic model. *Comparative Politics* 2(3) (April): 346-347.
- Saneh Chammarik. 2008. Kanmueang Thai kap patiwat tulakhom. [Thai politics and the revolution in October]. In *Chak 14 Thueng 6 Tula*. [From 14 to 6 October] eds. Chanwit Kasetsiri and Thamrongsak Phetloetanan. 4th ed. Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects. (in Thai)

- , 2006. *Kanmueang Thai kap phatthanakan ratthathammanun*. [Politics with constitutional evolution]. 3rd ed. Bangkok: Rueankaeo Press. (in Thai)
- Schattschneider, E.E. 1942. *Party government*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Seni Khamsuk. 2015. *Miti prachathippatai nai kanlueaktang thuapai 3 July 2554: Mati kan khaengkhan chak kan chat song phusamak khong phakkanmueang 41 phak*. [Democratic dimension in the general election on July 3, 2011: The competitions of the candidates of the 41 political parties]. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat University Press. (in Thai)
- , 1995. Rabop phakkanmueang Thai 2512-2534. [Thai political party system in B.E.2512-2534]. Ph.d. diss. The Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Shin, Doh Chull. 2008. The third wave in East Asia: Comparative and dynamic perspectives. *An Asian Barometer Conference on the State of Democratic Governance in Asia*. www.asianbarometer.org/newenglish/publications/ConferencePapers/2008conference/sec.1.1.pdf. (Accessed on March 12, 2016)
- Siripan Nogsuan Sawasdee. 2008. Phakkanmueang lae rabop phakkanmueang. [Political party and party system]. In *Kham lae khwamkhit nai ratthasat ruam samai lem 2*. [Words and concepts in contemporary political science volume 2], eds. Prudhisana Jumbala and, Ake Tangsupvattana. Bangkok: Chulalongkorn university press. (in Thai)
- , 2015. *Politics of electoral reform in Thailand*. Ph.d. diss. Kyoto University.
- , 2016. *Tham khwam khaochai rang ratthathammanun kon long prachamati*. [Understanding constitutional draft before referendum]. <https://www.facebook.com/siripan.nogsuwasdee?fref=ts>. (Accessed on July 24, 2016). (in Thai)
- Siripan Nogsuan Sawasdee, et al. 2014. *Kham lae naeokhit nai prachathippatai samaimai*. [Words and concepts in modern democracy]. Bangkok: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). (in Thai)
- Sombat Thamrongthanyawong. 2005. *Kanmueang kan pokkhrong Thai: Yuk phadetkan - yuk patirup*. [Thai politics: The era of the dictatorship-the era of the reform. Bangkok: Sarnotham Press. (in Thai)
- Somchat Ropkhop. 1980. *Kan Rang Ratthathammanun 2517*. [Constitution Draft B.E.1517]. Master's thesis, Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Surachat Bamrungsuk. 2015. Democracy 3.5 muea lom prachathippatai phat huan. [Democracy 3.5 and return to democracy]. In King Prajadhipok's Institute. *Dun-amnat nai kanmueang kan pokkhrong Thai*. [The balance of power in Thai politics]. 2nd ed. Bangkok: The Institute. (in Thai)

- Suthachai Yimprasert. 2007. *Phaen ching Chatthai*. [Plan to usurp power in Thailand]. 2nd ed. Bangkok: P. Press. (in Thai)
- . 2008. *Sai than prawattisat prachathippatai Thai*. [The history of Thai democracy]. 2nd ed. Bangkok: P. Press. (in Thai)
- , ed. 1993. *60 pi prachathippatai Thai*. [Sixty years of Thai democracy]. Bangkok: The Committee of Sixty Years of Thai Democracy. (in Thai)
- Thak Chaloeontiarana. 2005. *Kanmueang rabop phokhun upatham baep phadetkan*. [Politics in the despotic paternalism]. Translated by Phanni Chatphonrak, Prakaithong Sirisuk and, Thamrongsak Phetloetanan. 2nd ed. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)
- Thanet Aphonsuwan. 2012. *Paet thotsawat sayam patiwat: khwamkhit wa duai rabop prachathippatai nai raya plian phan*. [Eight decades of Siamese revolution: The concept of democratic transition]. Bangkok: Pridi Banomyong Institute. (in Thai)
- Thawinwadi Burikun. 2014. Saphap panha sangkhom Thai nai patchuban: Sueksa nai miti khunnaphap sangkhom lae thang-ok. [Thailand's current social problems: A case study of the dimension of social quality and solution]. In Sathaban Phra Pokklao. *Ratthathammanun klangplaeng: Naeothang kan patirup phuea kan phatthana prachathippatai*. [The alfresco constitution: Reform for democratic development]. Bangkok: The Institute. (in Thai)
- Ukrit Patthamanan. 2001. Khongsang thang kanmueang mai : Sathanaphap lae panha. [Thailand's new political structure: status and problems]. In *2540 Chut plian prathet Thai*. [The turning point in B.E. 2540], eds. Kanoksak Kaeothep and Nuanno Trirat Bangkok: Institute of Faculty of Economics, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Yoshifumi, Tamada. 2008. *Myths and realities: The democratization of Thai politics*. Kyoto: Kyoto University Press.
- . 2009. Prachathippatai kan thamhai pen prachathippatai lae kan ok chak prachathippatai khong prathet Thai. [Democracy, democratization and democratic failure in Thailand]. *Fa Diaokan* 6(4): 132. (in Thai)

Accountability, Governance Problems and Suggestions: Case Study of the Teachers' Council of Thailand***

Teerapon Kreangpun*

Wanchai Meechart**

Abstract

The Teachers' Council of Thailand is a quasi-governmental organization that operates as the teachers' license regulator. This article was divided into five parts. The first one dealt with the structure of the Teachers' Council of Thailand and its networking governance concept; the second dealt with methodology; the third dealt with findings; the fourth dealt with suggestions for improvement and the fifth dealt with conclusions. The findings revealed the accountability problems and governance risk which were related to structure of the Teachers' Council Board. In addition, they described who was accountable to whom, for what, through what process, based on what standard and resulting in what effects. The study found these accountability weaknesses that brought about such risks that undermined governance as unbalanced proportion of the Board members dominated by the interest group, the unaccountable members, the rule for self-interest protection, no clear accountability instrument and no sanction.

Keywords: *accountability, governance, quasi-governmental organization*

*Ph.D. candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Phayathai Rd., Wang Mai, Patumwan, Bangkok 10330.
E-mail: teerapon.kp@gmail.com

**Corresponding author : Wanchai Meechart, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Phayathai Rd., Wang Mai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email : wanchai_me@yahoo.com

***This article is part of the thesis which is supported by Graduate School Thesis Grant, Chulalongkorn University.

Received September 30, 2016; Accepted March 9, 2017

ความพร้อมถูกตรวจสอบปัญหา เชิงธรรมาภิบาลและข้อเสนอ: กรณีศึกษาครูสภา***

ธีระพล เกรียงพันธุ์*
วันชัย มีชาติ**

บทคัดย่อ

ครูสภาเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระจากรัฐบาล มีหน้าที่ในการควบคุม (Regulator) ออกใบอนุญาต ผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา บทความนี้แบ่งการอธิบายออกเป็น 5 ส่วน ในส่วนแรกนำเสนอแนวคิดธรรมาภิบาลเครือข่ายกับลักษณะโครงสร้างทางการบริหาร ส่วนที่สองกล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัย ส่วนที่สาม ข้อค้นพบที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบและปัญหาเชิงธรรมาภิบาล โดยมุ่งอธิบายโครงสร้างคณะกรรมการครูสภา (Board) ว่ารับผิดชอบหรือขึ้นต่อใคร (To whom) ในเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect) โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งเผยให้เห็นถึงจุดอ่อนของโครงสร้างที่มีปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบที่เสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล ซึ่งพบว่า สัดส่วนกรรมการครูสภาไม่สมดุล ถูกครอบงำโดยกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โครงสร้างกรรมการครูสภาล่องลอยอยู่เหนือการตรวจสอบไม่ได้ขึ้นต่อใคร การกำหนดกฎหมายและระเบียบที่เปิดช่องให้อื้อประโยชน์แก่กลุ่มตนเองไม่มีเครื่องมือ กลไกในการตรวจสอบอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และไม่มีมาตรการการลงโทษ (Sanction) อย่างจริงจัง ส่วนที่สี่ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุง และสรุปในส่วนสุดท้าย

Keywords: ความพร้อมถูกตรวจสอบ, ธรรมาภิบาล, องค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล

*นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กทม. 10330. E-mail: teerapon.kp@gmail.com

**ผู้รับผิดชอบบทความ: วันชัย มีชาติ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: wanchai_me@yahoo.com

***ได้รับทุนสนับสนุนวิจัยจากทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับบทความ 30 กันยายน 2559; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 9 มีนาคม 2560

บทนำ: โครงสร้างของคุรุสภากับ หลักธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย (Network governance)

คุรุสภาเป็นองค์กรหนึ่งที่มีประวัติมาอย่างยาวนานอยู่คู่กับระบบการศึกษาไทย ในช่วงแรก คุรุสภาก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงานบุคคลครูแทนสำนักงาน ก.พ. ดูแลด้านสวัสดิการ และกำหนดมาตรฐานจริยธรรมครู ยกฐานะเป็นวิชาชีพบนหลักการ “ครูปกครองครู” (Secretariat Office of the Teachers’ Council of Thailand 2012, 16)

ในยุคต่อมาคุรุสภาเติบโตขึ้นและเปลี่ยนแปลงสถานะจากส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หรือหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษามีหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับ ดูแล การปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพครู เพราะฉะนั้นคุรุสภาจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีสถานะเป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-governmental organization) ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ยังคงได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล แต่การบริหารมีความยืดหยุ่น คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และเป็นอิสระกว่าองค์การในระบบราชการ (Koppell 2003)

โครงสร้างการบริหารคุรุสภา แบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนคณะกรรมการ (Board) ได้แก่ คณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐาน

วิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทาง (Policy board) และกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ตามลำดับ ในขณะที่ส่วนการบริหารส่วนสำนักงาน มีเลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้บริหารสูงสุด (CEO) ของสำนักงาน ซึ่งขึ้นต่อคณะกรรมการคุรุสภา โดยมีการแบ่งโครงสร้างภายในออกเป็น 9 สำนัก มีผู้บริหารระดับผู้อำนวยการขึ้นต่อเลขาธิการคุรุสภา (Secretariat Office of the Teacher’s Council of Thailand 2012)

บทความนี้จะมุ่งวิเคราะห์ที่โครงสร้างส่วนคณะกรรมการคุรุสภาซึ่งถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็นเครือข่ายประกอบไปด้วยกรรมการจากกลุ่มต่างๆ 4 กลุ่ม จำนวนรวมทั้งสิ้น 39 คน ได้แก่ กลุ่มกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการทางการศึกษาจำนวน 8 คน กลุ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน (ในจำนวนนี้ต้องเคยเป็นครูหรือผู้บริหารสถานศึกษาไม่น้อยกว่า 3 คน) โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กลุ่มกรรมการจากตำแหน่งคนบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ 4 คน และกลุ่มกรรมการจากผู้ประกอบอาชีพทางการศึกษา 19 คนซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของครูทั่วประเทศทั้งนี้ มีประธานผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คนโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง (The Secretariat of The Cabinet 2003)

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภานั้น มีการกำหนดบุคคลซึ่งมีที่มา และวิธีการได้มาค่อนข้างหลากหลายที่อยู่ในวงการการศึกษา ทำให้โครงสร้างการบริหารองค์การในระดับคณะกรรมการ (Board) จึงมีลักษณะเป็นเครือข่าย (Network) ตามแนวคตินธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย (Network governance) (Sørensen and Torfing 2007) ที่มีคุณลักษณะ คือ

1. เครือข่ายมีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ กึ่งรัฐ ซึ่งมีความพึ่งพา (Dependent)

ทรัพยากรหรือขีดความสามารถซึ่งกันและกัน ในมุมหนึ่งก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Operationally autonomous) ไม่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของตัวแสดงใดในเครือข่าย นั้นหมายถึงสมาชิกในเครือข่ายมีความสัมพันธ์ในแนวระนาบ (Horizontal) และเท่าเทียมกันทั้งในแง่อำนาจหน้าที่และทรัพยากร

2. ตัวแสดงในเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์ผ่านการต่อรอง (Negotiate) ระหว่างกันภายใต้กรอบข้อตกลง ร่วมมือ เพื่อเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน หรืออาจนำไปสู่ทั้งความร่วมมือที่เห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์ (Consensus) หรือไม่เป็นเอกฉันท์ก็ได้

3. การปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายไม่ได้เกิดขึ้นลอย ๆ โดยไม่มีกรอบในทางสถาบันรองรับ แต่เกิดภายใต้กรอบความตกลงเชิงสถาบันบางอย่าง (Institutionalized framework) ที่มีความคิด (Ideas) แนวคิด (Concepts) กฎระเบียบ (Rules) ปทัสถาน (Norms) ค่านิยม (Values) มาตรฐาน (Standards) บางอย่าง เพื่อกระทำสิ่งที่เป็นเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน

4. เครือข่ายไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสายการบังคับบัญชาตามกฎหมายหรือตลาด แต่มีอิสระในการควบคุมหรือกำหนดทิศทางของตนเอง (Self-regulating) ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อม ผ่านการต่อรองระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย

5. เครือข่ายนั้นผลิตเป้าหมายสาธารณะบางอย่าง (Production of public purpose) ซึ่งตัวแสดงต่าง ๆ เข้าไปเกี่ยวข้อง ผูกพันกับประเด็นปัญหาสาธารณะบางเรื่อง ทั้งเพื่อแก้ปัญหาหรือแสดงหาประโยชน์ใหม่ ๆ แต่เป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย นั้นมีลักษณะที่บรรดาตัวแสดงในเครือข่ายมีความหลากหลายในสถานะ ที่มา ซึ่งอาจเป็นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน หรือกึ่งรัฐ มารวมกันภายใต้โครงสร้างกรอบความตกลงร่วมกันบางอย่าง โดยมีความสัมพันธ์ในแนวระนาบ เท่าเทียมกัน พึ่งพาอาศัยกันในแง่ทรัพยากร ความร่วมมือ แต่ก็ยังคงมีอิสระในตนเองและมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายสาธารณะบางอย่าง ฉะนั้นโดยนัยของแนวคิดธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย การตรวจสอบถ่วงดุลนั้นจะเกิดขึ้นจากคุณลักษณะความเป็นเครือข่ายดังที่ได้กล่าวมา

ฉะนั้นเมื่อพิจารณาโครงสร้างคณะกรรมการครูสภาแล้ว พบว่ามีความสอดคล้องตามแนวคิดดังกล่าว เนื่องจาก

1. องค์ประกอบของตัวแสดงที่เป็นกรรมการนั้นประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากโรงเรียนเอกชน โรงเรียนรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีความสัมพันธ์กันในแนวระนาบ (Horizontal) ในฐานะกรรมการครูสภาที่มีสิทธิมีเสียงในองค์คณะเท่ากัน แต่ต้องทำงานพึ่งพากัน (Interdependent) ในแง่ทรัพยากร โดยกรรมการแต่ละคนยังคงมีอิสระ (Autonomous) ในตัวเองอยู่

2. บรรดาตัวแสดงที่เป็นกรรมการในเครือข่าย มีปฏิสัมพันธ์ด้วยการเจรจาที่มีลักษณะการต่อรองภายใต้กรอบความเข้าใจร่วมกันซึ่งมีเวทีการต่อรองคือที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งผลการประชุมอาจเป็นได้ข้อตกลงที่เป็นเอกฉันท์หรือไม่ก็ได้

3. การต่อรองดังกล่าว กรรมการครูสภากระทำภายในกรอบของระเบียบ ค่านิยม ความคิด ซึ่งเป็นการกำกับตนเอง (Self-regulation) ก็คือ ความเป็นองค์กรวิชาชีพครู ที่ครูดูแลครูด้วยกันเอง

4. มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนเป้าหมายสาธารณะ (Public purpose) ก็คือ การพัฒนาวิชาชีพครูให้มีมาตรฐาน จริยธรรมตามที่สังคมคาดหวัง

ดังนั้นลักษณะของโครงสร้างครูสภาดังที่ได้กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของกรรมการครูสภา จึงถูกออกแบบให้เป็นลักษณะการถ่วงดุลกันระหว่างบรรดาตัวแสดง (Actors) ที่เป็นกรรมการ ซึ่งมีที่มา และสถานะต่างหากหากพิจารณาเพียงเฉพาะโครงสร้างที่ปรากฏโดยทั่วไป จะพบว่ามีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเครือข่ายที่ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลในตนเอง แต่ยังคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ซึ่งดำรงตำแหน่งอดีตประธานกรรมการ กรรมการ อดีตกรรมการ หรือเลขาธิการครูสภา และข้อมูลทุติยภูมิอื่น ๆ เช่น กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และรายงานการวิจัย

โดยมีขอบเขตศึกษาด้านเวลาการศึกษาในช่วงก่อนมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 7/2558 เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการครูสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค้ำของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2558 ให้ยุบคณะกรรมการครูสภา เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2558 (The Secretariat of The Cabinet 2015) เนื่องจากการศึกษานี้มุ่งอธิบายสภาพ

องค์การในช่วงที่ยังคงมีสภาพ และโครงสร้างที่เป็นปกติก่อนการเกิดรัฐประหาร

ข้อค้นพบ : ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบกับความเสี่ยงต่อธรรมาภิบาลของครูสภา

ความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) กับ ธรรมาภิบาล (Governance) เป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ความพร้อมถูกตรวจสอบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล Linz and Stepan (1998, 55) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความยั่งยืนว่า ระบบการบริหารราชการ (State bureaucracy) ต้องสามารถทำหน้าที่ได้ (A usable bureaucracy) กล่าวคือ เป็นระบบราชการที่บริหารโดยใช้หลัก Good governance เพื่อเป็นกลไกในการนำนโยบายจากภาคการเมืองไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมแก่ประชาชน ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่ทำให้ระบบราชการสามารถตรวจสอบได้หรือมี Accountability ด้วย

ในขณะที่ Bidhya Bowornwathana (2006) กล่าวถึงการปฏิรูปการบริหารภาครัฐสรุปว่า การปฏิรูปการบริหารภาครัฐเป็นการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารในแบบเดิมที่เน้นอำนาจรัฐ (Government) สู่การบริหารที่เป็นธรรมาภิบาล (Governance) โดยมีมิติด้านความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ที่ควรเปลี่ยนผ่าน จากเดิมเน้นการควบคุมตรวจสอบภายใน (Internal control) มาสู่การการควบคุมภายนอก (External control) ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ความพร้อมถูกตรวจสอบเป็นหนึ่งในมิติของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลด้วย

ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ในการศึกษาใช้แนวคิดของ ความพร้อมถูกตรวจสอบ Mashaw (2006,11-118) ที่ให้ความหมายของความพร้อมถูกตรวจสอบว่า หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ที่แสดงว่าใคร (Who) รับผิดชอบต่อใคร (ขึ้นต่อใคร) (To whom) ในเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และจะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect) หากผิดไปจากมาตรฐานดังกล่าว

ใครขึ้นต่อใคร (Who accountable to whom) เป็นการอธิบายว่าตัวแสดง (Actor) ที่ศึกษานั้น มีพันธะหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อใครซึ่งมีสถานะที่เหนือกว่าตัวแสดงขึ้นไป (Forum) เช่น ผู้บังคับบัญชา กับ ผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

ในเรื่องอะไร (What) เป็นการอธิบายสิ่งที่ตัวแสดง (Actor) มีพันธะหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือข้อผูกมัดบางอย่างที่เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงกับผู้ที่อยู่เหนือกว่าตัวแสดง เช่น การทำหน้าที่ การปฏิบัติงาน การดำเนินงานตามนโยบาย เป็นต้น

ผ่านกระบวนการอะไร (What process) เป็นการอธิบายกระบวนการ หรือเครื่องมือบางอย่างที่ตัวแสดงนั้นถูกผู้ที่อยู่เหนือกว่าใช้ตรวจสอบ เช่น กระบวนการรายงาน (Report) กระบวนการประเมินผล (Evaluation) การสั่งการ (Command) การประชุมร่วมกัน เป็นต้น

มาตรฐานอะไร (What standards) เป็นการอธิบายมาตรฐาน หรือระเบียบปฏิบัติบางอย่าง ที่เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ตัวแสดงนั้นมีกรอบในการปฏิบัติต่อผู้ที่อยู่เหนือขึ้นไปว่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข

มาตรฐานที่ตกลงไว้ ซึ่งมีความชัดเจนแน่นอนให้ยึดถือ เช่น กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรม จรรยาบรรณ เป็นต้น

การให้คุณให้โทษ (What effect) เป็นการอธิบายถึงการบังคับใช้มาตรฐานข้างต้น ว่าหากตัวแสดงกระทำผิด หรือเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ จะมีการบังคับให้เกิดผลตามมาอย่างแท้จริงตามที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานหรือไม่ เช่น การลงโทษทางวินัย การถอดถอน เป็นต้น

จากแนวคิดดังกล่าว ความพร้อมถูกตรวจสอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถอธิบายได้ชัดเจนว่า ตัวแสดงที่ศึกษานั้นต้องขึ้นต่อใคร ในเรื่องอะไร มีกระบวนการตรวจสอบเป็นอย่างไร มีมาตรฐานอะไรที่เป็นแนวปฏิบัติ และมีการบังคับใช้มาตรฐานอย่างไรแท้จริงหากตัวแสดงเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน

ดังนั้นในการพิจารณาความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการครูสภา คือ วิเคราะห์โดยอธิบายให้เห็นว่าคณะกรรมการครูสภานั้นขึ้นต่อใคร รับผิดชอบต่อในเรื่องอะไร มีกระบวนการตรวจสอบเป็นอย่างไร โดยมีมาตรฐานอะไรเป็นตัวบ่งชี้ และจะเกิดผลหรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร หากคณะกรรมการทำเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานดังกล่าว

คณะกรรมการครูสภาขึ้นต่อใคร (To whom)

ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 คณะกรรมการครูสภาขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 75 แต่รัฐมนตรีไม่มีอำนาจปฏิบัติต่อคณะกรรมการครูสภาในลักษณะสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) แต่เป็นในลักษณะการกำกับดูแลเท่านั้น เช่น กำกับ การดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินงานและการให้ความ

เห็นชอบในการออกข้อบังคับต่างๆของคุรุสภา ตาม มาตรา 8 (11)

ในขณะที่เลขาธิการคุรุสภา ขึ้นต่อคณะกรรมการคุรุสภา ซึ่งมีอำนาจในการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนเลขาธิการ

ฉะนั้นหากพิจารณาตามโครงสร้างจะพบว่า คณะกรรมการคุรุสภาขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะที่ไม่ใช่การบังคับบัญชา แต่เป็นเพียงการกำกับ ในขณะที่เลขาธิการคุรุสภาขึ้นต่อคณะกรรมการคุรุสภาในลักษณะการบังคับบัญชา

คณะกรรมการคุรุสภารับผิดชอบในเรื่องอะไร (What)

คณะกรรมการคุรุสภารับผิดชอบในเรื่องการทำหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 กำหนดไว้ในมาตรา 20 อันได้แก่ การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การให้คำแนะนำปรึกษาแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ การแต่งตั้งอนุกรรมการต่างๆ การควบคุมการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศของคุรุสภา การกำหนดนโยบายการบริหารและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

ดังนั้นคณะกรรมการคุรุสภาจึงทำหน้าที่เป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย (Policy board) และ คณะกรรมการบริหาร (Administrative board) ในตัวเอง (Ex-President of The Teachers' Council of Thailand committee 2015)

กระบวนการตรวจสอบคณะกรรมการคุรุสภามีอะไรบ้าง (What process)

คณะกรรมการคุรุสภาใช้กระบวนการประชุม เป็นพื้นที่การปฏิบัติงาน อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ทั้งวาระเพื่อทราบ เพื่อพิจารณา โดยใช้เสียงข้างมาก ในที่ประชุมเป็นมติชี้ขาดผลของมติ (The Teachers' Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015, Ex-committee of The Teachers' Council of Thailand by position Dean Faculty of Education 2015, Ex-President of The Teachers' Council of Thailand committee 2015)

คณะกรรมการคุรุสภามีมาตรฐานอะไร (What standards)

คณะกรรมการคุรุสภามีพระราชบัญญัติ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เป็นมาตรฐานหลักในการปฏิบัติงาน ตลอดจนระเบียบภายในเป็นอำนาจของคุรุสภาที่สามารถกำหนดได้เอง ผ่านกระบวนการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภา เช่น การออกมาตรฐาน จริยธรรม จรรยาบรรณ ใบประกอบวิชาชีพ การรับรองปริญญาทางการศึกษา ในรูปข้อบังคับ และระเบียบคุรุสภา (Secretariat Office of the Teachers' Council of Thailand 2012)

คณะกรรมการคุรุสภามีระบบการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect)

คณะกรรมการสามารถถูกลงโทษได้ โดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ด้วยเหตุบกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ หรือขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม ในขณะที่ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของคุรุสภา พ.ศ. 2552 (The Secretariat of The Cabinet 2009) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของคณะกรรมการ

ครูสภา มีเพียงขั้นตอนการลงโทษ แต่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษเอาไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาค้นพบว่า ในทางปฏิบัติ ความพร้อมถูกตรวจสอบของครูสภามีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. สัดส่วนกรรมการครูสภาไม่สมดุล ถูกครอบงำโดยกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง กลไกการตรวจสอบจึงไม่เกิด

“เพราะเขาใช้ระบบพวกมาก ครูสภาช่วงหลังที่เข้ามาคือการหาเสียงกันเข้ามา เมื่อมีเสียงก็ต้องรักษาพวกพ้อง” (The Teachers' Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015)

“เขาใช้เสียงข้างมาก เพราะเสียงเขาใหญ่ คือ พ.ร.บ.เอื้อให้เขาทำได้ด้วย การตรวจสอบจะไม่ Work ทันทีเมื่อมีคนกลุ่มหนึ่งคุมเสียงข้างมากได้” (Ex-committee of The Teachers' Council of Thailand by position Dean Faculty of Education 2015)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรจะกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการครูสภาให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีที่มา และสถานะแตกต่างกัน ทั้งจากส่วนราชการ นักวิชาการด้านครุศาสตร์ ตัวแทนผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ แต่โครงสร้างดังกล่าวไม่มีความสมดุลในสัดส่วน ทำให้ไม่สามารถเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลได้ในทางปฏิบัติ

2. โครงสร้างกรรมการครูสภาลอยอยู่เหนือการตรวจสอบไม่ได้ขึ้นต่อใคร

“รมต.ว่าการกระทรวงศึกษาธิการสามารถ Veto มติ Board ครูสภาได้ แต่ถ้าในท้ายสุดหาก Board ยืนยันมติ รมต.ก็ไม่สามารถทำอะไรได้” (The Teachers' Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015)

โดยเฉพาะกรรมการจากผู้ประกอบอาชีพทางการศึกษามีมากถึง 19 คนประกอบกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นถูกกำหนดให้ต้องมี 3 คนที่เป็นครูหรือผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้น ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดกรรมการที่เป็นกลุ่มครู จึงมีจำนวนถึง 22 เกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจำนวน 39 คน ซึ่งนำไปสู่การใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ (Block vote)

ในความเป็นจริงโครงสร้างกรรมการครูสภาลอยอยู่เหนือการตรวจสอบไม่ได้ขึ้นต่อใคร (The Teachers' Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015, Ex-committee of The Teachers' Council of Thailand by position Dean Faculty of Education 2015) แม้ว่าตามกฎหมายจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษากำกับ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการครูสภา มีอำนาจในการดำเนินงานเป็นอิสระ

“รมต.มีสิทธิ Veto เฉพาะในส่วนมติที่ต้องประกาศ หรือออกเป็นประกาศเป็นระเบียบ ข้อบังคับตามพ.ร.บ. (มาตรา 6) ต้องให้รมต.เห็นชอบ ถ้ารมต. ไม่เห็น Board ก็ต้องกลับมาแก้ไข ไม่ใช่ทุกเรื่องนะ เฉพาะเรื่องใหญ่ ๆ...จริง ๆ คนเห็นประกาศคือประธานกรรมการคุรุสภา ไม่ใช่รมต.เห็น แต่ต้องให้รมต.เห็นชอบก่อน จะเห็นประกาศใช้ ถ้ารมต.ไม่เห็นชอบ ก็เห็นไม่ได้ ประธานก็ผิด

ที่สำคัญคือ รมต.มาจากรัฐบาล เขามองผู้แทนครูว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล เพราะเขามาจากการเลือกตั้ง...กรรมการคุรุสภาครั้งหนึ่งมาจากผู้แทนครู ซึ่งเป็นหัวหน้าของรัฐบาล” (Ex-committee of the Teachers’ Council of Thailand by position Dean Faculty of Education 2015)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการคุรุสภาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากคณะกรรมการคุรุสภาสมาชิกอิสระในการดำเนินงานในตัวเอง ประกอบกับรัฐมนตรีฯ มีเหตุผลเรื่องคะแนนเสียงทางการเมืองกับกรรมการคุรุสภา ซึ่งเป็นตัวแทนครูจากทั่วประเทศซึ่งอาจกระทบต่อฐานเสียงในอนาคตได้

3. การกำหนดกฎหมายและระเบียบที่เปิดช่องให้เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มตนเอง

ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านั้นในเรื่องสัดส่วนกรรมการที่ไม่สมดุล ซึ่งตัวกฎหมายเองก็กำหนดโครงสร้างให้มีความโน้มเอียงไปยังกลุ่มผู้แทนครู นอกจากนี้ ในเรื่องการดำเนินการต่อเรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณ มาตรา 51 วรรค 2 วางหลักให้ระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวโทษครูที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณ นับจากวันที่ผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการทำผิดมีระยะเวลาเพียง 1 ปี ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่น เช่น แพทย์ มีอายุความย้อนหลังได้ถึง 10 ปี (The

Teachers’ Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015) ซึ่งเป็นการจำกัดโอกาสของผู้เสียหายหรือผู้ร้องเรียน

ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณา อนุมัติ ยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลมาตรฐาน แต่มาตรา 21 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีจำนวน 16 คน แต่มีจำนวน 4 คนดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการคุรุสภาด้วย ซึ่งโดยหลักความเป็นกลางในการวินิจฉัย ควรแยกโครงสร้างองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทออกเป็น 2 ชั้น โดยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเป็นโครงสร้างการวินิจฉัยขั้นต้น โครงสร้างคณะกรรมการคุรุสภาเป็นชั้นอุทธรณ์ แต่กฎหมายกลับระบุให้มีกรรมการจากคณะกรรมการคุรุสภา 4 คน อยู่ในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพด้วย จึงมีความเสี่ยงต่อการขัดกับหลักความเป็นกลาง (Thipkantha Kaewsook 2013)

4. ไม่มีเครื่องมือ กลไกในการตรวจสอบ
อย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อการประชุมเป็นเพียงเครื่องมือเดียวในการ
ตรวจสอบการทำงาน และที่ผ่านมายังไม่มีเครื่องมือ
ในการตรวจสอบกรรมการคุรุสภาแต่อย่างใด เพราะ

“ที่ผ่านมาพบว่า มันไม่มีกลไกการตรวจสอบเลย แม้แต่ว่าใครเป็นคนตรวจสอบ
ก็ยังไม่เจอ” (Officiate secretary of The Teachers' Council of Thailand 2015)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้น เป็นการ
ยืนยันให้เห็นว่าในทางปฏิบัติ ยังไม่มีกลไก เครื่องมือ
ในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการคุรุ
สภาอย่างชัดเจน

“กรมเป็นผู้ตั้ง Board สามารถให้คุณให้โทษได้ แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมี”
(Officiate secretary of The Teachers' Council of Thailand 2015)

เช่น กรณีกรรมการคุรุสภา 2 คน เรียกรับ
ผลประโยชน์จากผู้สมัครเพื่อให้คุรุสภาเลือกให้เป็น
ผู้แทนของคุรุสภา เข้าไปเป็นอนุกรรมการข้าราชการ
ครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ของ
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร

“มีคนมาร้องเรียนผม ผมก็ถามว่ามีหลักฐานไหม เขามีสลิปเงินมาให้ แล้วมันจริง
ผมเลยถามว่าถ้าผมตั้งกรรมการสอบสวน คุณจะมาให้ปากคำไหม ซึ่งปกติเขามัก
จะไม่มา ปรากฏว่าเขามาจริง เขากลับ ผมก็ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง มันก็มีมูล
ก็เอาเข้ากรรมการคุรุสภา กรรมการต้องส่งเรื่องให้เจ้าสังกัดสอบสวนทางวินัย ก็คือ
สพฐ. เพราะคุรุสภาไม่มีอำนาจลงโทษ เรื่องก็เลยไม่รู้ไปถึงไหนแล้ว...แต่ถ้าเป็น
สมัยก่อน เรื่องแบบนี้มีแนวโน้ม Board จะไม่ให้ผ่าน” (Ex-President of The
Teachers' Council of Thailand committee 2015)

จากที่กล่าวมาข้างต้น กรรมการคุรุสภาลอยและ
ไม่ยึดโยงกับกระทรวงในลักษณะการบังคับบัญชา
อำนาจของรัฐมนตรีก็จำกัด เหลือเพียงการควบคุม
กันเองในที่ประชุมซึ่งก็มีสัดส่วนของกลุ่มผู้แทนครู
มากกว่ากลุ่มอื่น การตรวจสอบถ่วงดุลจึงไม่เกิดขึ้น

5. ไม่มีมาตรการการลงโทษ (Sanction)
อย่างจริงจัง

แม้ว่าตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีสามารถ
ให้คุณให้โทษแก่กรรมการคุรุสภาได้ด้วยกรปลด
ออก แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมีการใช้อำนาจดังกล่าว

ทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งทั่วประเทศจะมี อ.ก.ค.ศ.
เขตพื้นที่ 169 เขตนั้น¹ คณะกรรมการคุรุสภาไม่มี
อำนาจในการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด มีเพียง
การลงมติให้ส่งเรื่องต่อให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา
ไปพิจารณาต่อเท่านั้น

¹ดูเพิ่มเติมใน <http://www.thairath.co.th/content/463774>

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าตามกฎหมายจะมีอำนาจในการถอดถอน ลงโทษคณะกรรมการคุรุสภาได้ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่าที่ผ่านมาไม่เคยมีการบังคับใช้และลงโทษอย่างจริงจัง แม้ว่าจะมีกรณีที่กรรมการคุรุสภากระทำผิด ฝ่ายการเมืองก็ไม่สามารถลงโทษได้ ในขณะที่คณะกรรมการคุรุสภาเองก็ไม่สามารถแสดงบทบาทถ่วงดุลกันเอง จนมีมาตรการลงโทษออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการคุรุสภา เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ประเด็นการขึ้นต่อใครในเรื่องอะไร (Accountable to whom and what) นั้น ตามโครงสร้างอย่างเป็นทางการขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีมีอำนาจจำกัดมาก ไม่สามารถตรวจสอบให้คุณให้โทษแก่กรรมการได้ ในประเด็นกระบวนการเครื่องมือตรวจสอบ (What process) มีเพียงการประชุม ไม่มีกลไกเครื่องมือการตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีปัญหาการใช้เสียงข้างมากจึงไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ในประเด็นมาตรฐาน (What standards) แม้ว่าจะมีกฎหมายจัดตั้ง แต่ก็กำหนดให้เอื้อประโยชน์กันเอง และประเด็นการให้คุณให้โทษ (What effect) แม้ว่าคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสามารถถอดถอนได้ แต่ไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ เพราะขาดอำนาจและกลไกการบังคับอย่างแท้จริง ฉะนั้น ความพร้อมถูกตรวจสอบที่มีสภาพปัญหาดังกล่าวจึงทำให้องค์การมีความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากปัจจุบันการแก้ไขปัญหาของคุรุสภาอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งให้อำนาจแก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดำเนินการทางการบริหารได้โดยไม่จำกัด ทำให้มีการปลดคณะกรรมการคุรุสภาออกทั้งหมด เพื่อล้างบางปัญหาภายในที่ระบบเดิมไม่สามารถจัดการได้ แต่ในการศึกษานี้จะขอเสนอทางออกที่ไม่ใช่การใช้อำนาจเบ็ดเสร็จที่ไม่ใช่วิธีการทางประชาธิปไตย เพราะเมื่อประเทศเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยตามปกติ การใช้ อำนาจเบ็ดเสร็จในการแก้ปัญหาจะไม่มีควมยั่งยืน ตรายใดที่ไม่ได้แก้ไขที่รากเหง้า ทั้งนี้ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ควรทบทวนและแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง เพื่อปรับปรุงความพร้อมถูกตรวจสอบและการถ่วงดุลให้มากขึ้น โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

- 1.1 ปรับปรุงสัดส่วนกรรมการคุรุสภา โดยเฉพาะกรรมการจากผู้แทนครูที่มาจากกรรมาการเลือกตั้ง ควรมีจำนวนลดลงให้เท่ากับกรรมการประเภทอื่น ๆ หรือเพิ่มกรรมการภายนอกที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ในฐานะผู้ใช้ เช่น ตัวแทนผู้ปกครอง (Ex-President of The Teachers' Council of Thailand committee 2015) เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะการครอบงำโดยเสียงข้างมากในที่ประชุม

- 1.2 ปรับปรุงสัดส่วนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ไม่ให้กรรมการคุรุสภามาดำรงตำแหน่งซ้ำในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือยุบเลิกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ และให้คณะกรรมการคุรุสภาทำหน้าที่งานด้านการพิจารณา วินิจฉัยข้อร้องเรียนทางวิชาชีพในชั้นต้น โดยให้

โครงสร้างระดับกระทรวงซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ทำหน้าที่พิจารณาในชั้นอุทธรณ์ (Kaewsook 2013)

1.3 ทบทวน ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 51 ในประเด็นการจำกัดสิทธิกล่าวโทษการกระทำผิดจรรยาบรรณ ที่มีระยะเวลาเพียง 1 ปี นับจากวันผู้เสียหายหรือผู้กล่าวโทษทราบเรื่อง เพื่อป้องกันภาวะการช่วยเหลือ ปกป้องกันเองในกลุ่มวิชาชีพ (Officiate secretary of The Teachers' Council of Thailand 2015)

1.4 กำหนดโครงสร้าง หรือกลไกการตรวจสอบให้ชัดเจนลงไปในกฎหมายจัดตั้ง โดยอาจปรับปรุงอำนาจในการกำกับของรัฐมนตรี พร้อมเปิดช่องให้สามารถใช้ มีองค์คณะหรือกลไกการประเมินที่มีอยู่ในกระทรวงให้สามารถประเมิน ตรวจสอบได้

2. การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

เมื่อกลไกการตรวจสอบเหนือกว่าระดับคณะกรรมการคุรุสภา ไม่มีความชัดเจน จึงเหลือเพียงความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ซึ่งต้องอาศัยการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้สาธารณะสามารถเข้าถึงย้อนหลังได้หมดโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ โดยเฉพาะเช่น รายงานการประชุม คณะกรรมการ กฎ ระเบียบข้อบังคับ กระบวนการสรรหาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กระบวนการเลือกตั้งกรรมการผู้แทนครู เป็นต้น

3. ควรพัฒนากลไกการกำกับ การประเมินกรรมการ และกำหนดกลไกการให้คุณให้โทษอย่างชัดเจน และบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยอาจใช้กลไกผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือ คณะกรรมการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของกระทรวง เป็นกลไกหนึ่งในการการตรวจสอบ ประเมินผลได้

ดังนั้น ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการคุรุสภา จากข้อค้นพบที่กล่าวมาข้างต้น จึงควรมุ่งแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างโดยเฉพาะการแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายจัดตั้ง การปรับปรุงการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะให้มากขึ้น และพัฒนากลไกการตรวจสอบ ประเมินผลการทำงาน และการให้คุณให้โทษแก่ คณะกรรมการคุรุสภาได้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล

สรุป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการคุรุสภา ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างของความเป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-governmental organization) ซึ่งวางโครงสร้างส่วนบนสุดในรูปของคณะกรรมการที่ไม่ขึ้นต่อสายการบังคับบัญชาของกระทรวงเยี่ยงส่วนราชการทั่วไป และแม้ว่าโครงสร้างดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นเครือข่ายของกลุ่มต่างๆ ที่มาร่วมกันเป็นองค์คณะกรรมการที่มีการบริหารงานเป็นอิสระ แต่ในความเป็นจริงเมื่อพิจารณาไปถึงเนื้อหาสาระในทางปฏิบัตินั้น โครงสร้างความเป็นเครือข่าวนั้นเป็นภาพลวงตาของความเป็นธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย เนื่องจากโครงสร้างส่วนคณะกรรมการคุรุสภานั้นมีปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ เนื่องจากคณะกรรมการมีภาวะที่ลอยอยู่เหนือการตรวจสอบ ทั้งยังมีสัดส่วนไม่สมดุล ไม่มีเครื่องมือกลไกในการตรวจสอบ สามารถกำหนดมาตรฐานที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง และไม่มีการใช้มาตรการการลงโทษได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงทำให้ธรรมาภิบาลแบบเครือข่าวนั้นล้มเหลว และเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล

References

- Bidhya Bowornwathana. 2006. Transforming bureaucracies for the 21st century: The new democratic governance paradigm. In *Comparative public administration: The essential readings*, eds. Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, 667-679. San Diego, CA: JAI Press.
- Ex-committee of The Teachers' Council of Thailand by position Dean Faculty of Education. 2015. Interviewed by author. (December 24, 2015).
- Ex-President of The Teachers' Council of Thailand committee. 2015. Interviewed by author. (December 2, 2015).
- Linz, Juan J. and Alferd Stepan. 1998. "Toward consolidated democracies". In *The Changing nature of democracy*, eds. T. Inoguchi, E. Newman and J. Keane. Tokyo : United Nations University Press
- Koppell, Jonathan GS. 2003. *The politics of quasi-government : Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mashaw, Jerry L. 2006. Accountability and institutional design: Some thoughts on the grammar of governance. In *Public accountability designs: Dilemmas and experiences*, ed. Michael W. Dowdle, 115-156. Cambridge: Cambridge University Press.
- Officiate Secretary of The Teachers' Council of Thailand. 2015. Interviewed by author. (November 26, 2015).
- Secretariat Office of the Teachers' Council of Thailand. 2012. Porrorbok Kodrabiab Samnakyarnlekathikarn Kurusapha 2012. [The Royal Decree, Rules of the office of Teachers' Council]. <http://www.ksp.or.th/ksp2013/download/index.php?l=th&tid=3&mid=119&pid=31>. (Accessed May 28, 2015). (in Thai)
- . 2012. *Raingarnprajum pee 2554*. [Annual report 2011]. Bangkok: Bonus Pre-Press Ltd. (in Thai)
- The Secretariat of the Cabinet. 2015. Kamsanghuana kana raksaquarmsangob hang chart tee 7/2558 rourng karnpatibatnateekongkanakammakarn Kurusapha kanakammakarn songserm lae sawasdiparbku lae bukalakorn tang karnsuksa lae kanakammakarn boriharn ongkarnkarkongsamnakngarnkanakammakarn songsermsawasdikarn lae sawasdiparbku lae bukalakorn tang karnsuksa 2558. [The order of National Council for Peace and Order no.7/2015 about the duty of the Teachers' Council of Thailand committee, the welfare promotion for teachers and educational personnel committee and the

administrative of trade organization of the office of the welfare promotion commission for teachers and educational personnel committee 2015]. *Ratchakitchanubeksa*. [Royal Thai Government Gazette]. 132 (87 special D): 2-3. (in Thai)

----- . 2003. PrarajabanyatKru lae bukarakorn tang karnsuksa2546. [Teacher and educational personal royal decree 2003]. *Ratchakitchanubeksa*. [Royal Thai Government Gazette]. 120 (52): 1-30. (in Thai)

----- . 2009. Rabiab Kurusapha wadouy pramounjariyatham kong kanakammakarn lae pananganjaonatee kong Kurusapha 2552. [The regulation of the Teachers' Council of Thailand about code of ethics of the committee and Teachers' Council officers 2009]. *Ratchakitchanubeksa*. [Royal Thai Government Gazette]. 127(24 special): 1-7.(in Thai)

Sørensen, Eva, and Jacob Torfing. 2007. *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan.

The Teachers' Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry. 2015. Interviewed by author. (December 14, 2015).

Thipkantha Kaewsook. 2013. *Panhateema lae ongprakorb kong kanakammakarn marttatarn vichacheep tarm prarajabanyat kru lae bukarakorn tang karnsuksa 2546*. [Origin problems and element of professional standard committee in the royal decree of teacher and educational personnel 2003], <http://law.nida.ac.th/main/images/Data/IS/thipkantha%20kaeosuk.pdf>. (Accessed on December 11, 2015). (in Thai)

An Assessment of the Implementation of the Juvenile and Family Court and Juvenile and Family Procedure Act B.E.2553***

Sumonthip Chitsawang*

Piyaporn Tunneekul**

Abstract

The objectives of this study on “An Assessment of the Implementation of the Juvenile and Family Court and Juvenile and Family Procedure Act B.E.2553” are to study the cause of problems and obstructions in the process of juvenile justice proceedings, to assess the juvenile justice agencies in comply with the Act and to study measures for the diversion of case out of juvenile justice proceeding.

The study showed that there are work difficulties in each step of justice process starting from arresting of juvenile delinquency to rehabilitating of juvenile delinquency. These problems occurred from lacking of understanding of principle and will of the Act of juvenile delinquency justice organizations, lacking of personnel and budget to run the program and lacking of cooperation among the concerned agencies on the rehabilitation of juvenile delinquency. Some juvenile delinquency is not proceed to the proper treatment programs and lead to recidivism. Therefore, law and juvenile justice mechanism should be revised.

Keywords: *the Juvenile and Family Court and Juvenile and Family Procedure Act B.E.2553, juvenile delinquency, assessment*

*Corresponding author: Sumonthip Chitsawang, Head Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Pathum Wan, Bangkok 10330. Email: sumonthip99@hotmail.com

**Lecturer, Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University, Muang District, Nakhon Pathom 73000. Email: piyaporn7230@gmail.com

***Received December 19, 2016; Accepted May 16, 2017

การประเมินผลการดำเนินงานของ กระบวนการยุติธรรมตาม พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและ ครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน และครอบครัว พ.ศ. 2553***

สุนนทิพย์ จิตสว่าง*
ปิยะพร ตันณีกุล**

บทคัดย่อ

รายงานวิจัย เรื่อง “การประเมินผลการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553” เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรครวมทั้งการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และเพื่อศึกษาแนวทางการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม

ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมประสบปัญหาในแต่ละขั้นตอนของการปฏิบัติงานตั้งแต่การจับกุมเด็กและเยาวชนไปจนถึงการดำเนินการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เข้าใจในกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน ขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณในการปฏิบัติงาน ขาดการบูรณาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงปัญหาในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นำไป

*ผู้รับผิดชอบบทความ: สุนนทิพย์ จิตสว่าง อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 อีเมล sunonthip99@hotmail.com

**อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม อีเมล piyaporn7230@gmail.com

***ได้รับบทความ 19 ธันวาคม 2559; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 16 พฤษภาคม 2560

ผู้การกระทำผิดซ้ำ ดังนั้นจึงควรมีการปรับแก้กฎหมายและกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตำรวจจนถึงชั้นแก้ไข ฟื้นฟู และเน้นไปที่การหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมหลัก

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553, กระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชน, การกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

บทนำ

จากปัญหาเด็กและเยาวชนมีการกระทำผิดอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนมากขึ้นกว่าในอดีต อาจเป็นปัญหาที่นำไปสู่ปัญหาสังคมในด้านต่าง ๆ มากมาย เนื่องจากเด็กซึ่งเปรียบเสมือนอนาคตของชาติหากแต่ต้องกลายเป็นอาชญากร ไม่สามารถเติบโตเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติได้ รวมทั้งหากยังไม่มีมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนที่มีความเหมาะสม อาจทำให้เด็กและเยาวชนที่มีพฤติกรรมอาชญากรในปัจจุบันมีการพัฒนาพฤติกรรม ความเป็นอาชญากรจนกระทั่งกลายเป็นอาชญากรอาชีพ จนยากจะถอนตัวจากความเป็นอาชญากร และยากต่อการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อกลับตัวเป็นคนดีของสังคมต่อไป แต่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดนั้นไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้เช่นเดียวกับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ จึงต้องมีกฎหมายที่ใช้เฉพาะสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ได้แก่ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ มีประเด็นที่น่าสนใจยิ่งคือจำนวนสถิติเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดใน พ.ศ. 2554-2555 มีจำนวนลดลง อันเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่า สถิติเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดที่ลดลงดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากเด็กและเยาวชนมีการกระทำผิดที่น้อยลง หรือ เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาในการปฏิบัติ

งานของกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจซึ่งเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การจับกุมและดำเนินคดีกับเด็กและเยาวชน นอกจากนี้แนวทางหนึ่งที่สำคัญต่อการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด คือ การหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมซึ่งปรากฏว่า เจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการออกพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 เพื่อต้องการให้เด็กและเยาวชนได้รับการคุ้มครองสิทธิมากยิ่งขึ้นแต่ประเทศไทยจะมีแนวทางการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมอย่างไรเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมเกิดประสิทธิภาพ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของผลการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 จึงดำเนินการวิจัยเรื่อง “การประเมินผลการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานในกระบวนการ

ยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 รวมทั้งเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และเพื่อศึกษาแนวทางการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม อันจะนำไปสู่แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของเด็กและเยาวชนกระบวนการในการดำเนินการกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดของไทยและตามมาตรฐานสากลที่สหประชาชาติ (United Nations) กำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนและข้อกำหนดในการปฏิบัติของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม กระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงานของกระบวนการยุติธรรมกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตราการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญากระบวนการในการดำเนินการกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดตามมาตรฐานสหประชาชาติ (United Nations) และ

มาตรฐานสากล แนวคิดเกี่ยวกับการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม ทฤษฎีระบบ (System theory) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการวิจัยประกอบด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary study) รวมทั้งการศึกษาภาคสนาม (Field study) ซึ่งประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยคุณภาพ ซึ่งใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in depth-interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการจัดการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Focus group) จากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเชิงปริมาณประกอบด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified sampling) จากกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แก่ นนทบุรี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร และปทุมธานี ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจพนักงานอัยการ ผู้พิพากษาเจ้าหน้าที่กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนและประชาชนทั่วไป กลุ่มละ 100 คน รวมจำนวน 500 คน จากการเก็บข้อมูลปรากฏว่าสามารถเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างได้ 372 คน หรือ ร้อยละ 74.4 ของกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้จำนวน 500 คน และกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพได้ใช้การคัดเลือกตัวอย่างด้วยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจพนักงานอัยการ ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่กรมพินิจ

คุ้มครองเด็กและเยาวชน ทนายความ/ที่ปรึกษา กฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์/นักจิตวิทยา นักวิชาการ ผู้ปกครองหรือญาติของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ประชาชนทั่วไปในสังคม เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด รวมจำนวน 45 คน

การวิจัยเชิงปริมาณวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ สถิติค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) เพื่อ บรรยายคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพได้นำข้อมูลจากกรณีศึกษาเป็น ข้อมูลเชิงลึกเพื่อขยายการอธิบายผลการศึกษาในเชิง ปริมาณ

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนทั้งหมด 372 คน หรือ ร้อยละ 74.4 ของกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้ใน การศึกษา ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจร้อยละ 26.9 พนักงานอัยการ ร้อยละ 16.7 ผู้พิพากษา ร้อยละ 13.4 เจ้าหน้าที่กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและ เยาวชนร้อยละ 16.1 และประชาชนทั่วไปร้อยละ 26.9

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 54.8 อายุระหว่าง 31-40 ปี ร้อยละ 20.0 จบการ ศึกษาระดับการศึกษาปริญญาตรี ร้อยละ 75.5 อายุ ราชการระหว่าง 6 - 15 ปี ร้อยละ 41.1 และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคดีเด็กและเยาวชน ระหว่าง 1 - 5 ปี ร้อยละ 53.8

สำหรับผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ตำรวจ 6 คน พนักงานอัยการ 3 คน ผู้พิพากษา 3 คน เจ้าหน้าที่กรมพินิจฯ 4 คน ที่ปรึกษากฎหมาย

3 คน นักจิตวิทยา 2 คน นักวิชาการ 2 คน ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด 2 คน ประชาชนทั่วไปในสังคม 3 คน และเด็กและ เยาวชนที่กระทำผิด 17 คน รวม จำนวน 45 คน โดย ผลการศึกษาพบว่า

ส่วนที่ 1: ปัญหาและอุปสรรคของบุคลากรใน หน่วยงานกระบวนการยุติธรรมต่อการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและ ครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและ ครอบครัว พ.ศ. 2553

ปัญหาและอุปสรรคของบุคลากรในหน่วย งานกระบวนการยุติธรรมต่อการปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและ วิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ประกอบด้วย

1. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

สำหรับปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วยปัญหาด้านความเข้าใจในหลักการและ เจตนารมณ์ของกฎหมายของบุคลากรในกระบวนการ ยุติธรรมที่แตกต่างกัน ปัญหาในการตีความกฎหมาย และเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่เป็นแนวทางเดียวกัน ปัญหาความสมดุระหว่างการป้องกันแก้ไขการ กระทำผิดของเด็กและเยาวชนด้วยการควบคุม อาชญากรรม (Crime control) และการให้ความ คุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา หรือ ผู้กระทำผิด (Due process) ด่วนทกฎหมายที่มีลักษณะมุ่งฟื้นฟู แก้ไข เยียวยา และให้โอกาสเด็กและเยาวชนที่กระทำ ความผิดได้กลับคืนสู่สังคมมากขึ้นไป ลักษณะของ กฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย และปัญหา ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ

ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน
และครอบครัว พ.ศ. 2553

จากผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานใน
กระบวนการยุติธรรมส่วนหนึ่งประสบปัญหาในการ
ดำเนินคดีเด็กและเยาวชน ได้แก่

เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ประสบปัญหาในการจับกุมเด็กและ
เยาวชนที่กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับกุม
เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดโดยไม่ได้มีการแยกแยะ
ระหว่างเด็กและเยาวชน ปัญหาไม่สามารถจับกุมเด็ก
และเยาวชนที่กระทำความผิดได้ เนื่องจากข้อกำหนดของ
กฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถจับกุมเด็กและ
เยาวชนที่กระทำความผิดได้ เพราะไม่เห็นพฤติกรรมการ
กระทำความผิดซึ่งหน้า ปัญหาการขอหมายจับ ปัญหา
เจ้าหน้าที่ตำรวจถูกทำร้ายร่างกาย ปัญหาไม่สามารถ
ใช้เครื่องพันธนาการกับเด็กและเยาวชนที่กระทำความ
ผิดที่มีพฤติกรรมที่มีความรุนแรงได้ ปัญหาห้ามมิให้ถาม
คำให้การผู้จับ ปัญหาเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ต้องการ
จับกุมเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด ปัญหาแม้จะจับ
กุมเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดได้ หากแต่ไม่สามารถ
ดำเนินคดีได้ปัญหาเกิดตัวเลขมืด (Dark figure) ใน
การกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน ซึ่งสถิติเด็กและ
เยาวชนที่กระทำความผิดจะมีจำนวนน้อยกว่าความเป็น
จริง ปัญหาต้นทุนในการดำเนินคดีเด็กและเยาวชนที่
กระทำความผิดและปัญหาการควบคุมตัวเด็กและเยาวชน
ที่กระทำความผิด

นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาที่เกิดกับ
พนักงานสอบสวน ได้แก่ ความยุ่งยากในการนำตัว
เด็กและเยาวชนไปให้ศาลตรวจสอบการจับกุม
ภายในระยะเวลา 24 ชั่วโมง การสอบสวนร่วมกับ
สหวิชาชีพ การขาดแคลนที่ปรึกษากฎหมายและ
ปัญหาขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน โดย

เฉพาะงบประมาณที่พนักงานสอบสวนจะต้องจ่าย
เงินให้แก่ที่ปรึกษาทางกฎหมาย ปัญหาในการติดต่อ
ผู้ปกครองเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด ปัญหาในการ
ปฏิบัติงานตามข้อกำหนดของกฎหมาย ปัญหาเด็ก
และเยาวชนรู้กฎหมายและใช้การหลบเลี่ยงกฎหมาย
เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกระทำความผิดและการส่ง
สำนวนการสอบสวนในการฟ้องคดีให้แก่พนักงาน
อัยการ

ที่ปรึกษากฎหมาย

ประสบปัญหาจะต้องผ่านการอบรม
การเป็นที่ปรึกษากฎหมาย ทำให้ทนายความที่มี
ความเชี่ยวชาญต่อการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคดีเด็ก
และเยาวชนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ รวมทั้งปัญหา
การจัดแจ้งที่ปรึกษากฎหมายที่ไม่สามารถปฏิบัติงาน
ได้ทั่วประเทศ และปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่ได้รับ
ค่าตอบแทน อันส่งผลต่อปัญหาการขาดแคลนที่
ปรึกษากฎหมายและการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก
และเยาวชนผู้ต้องหา

พนักงานอัยการ

ประสบกับปัญหาที่เกี่ยวข้องจากเจ้าหน้าที่
ตำรวจ คือ ความเร่งรีบในการสอบสวนคดีเด็กและ
เยาวชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำให้สำนวนการ
สอบสวนที่ส่งมายังพนักงานอัยการไม่เรียบร้อย
อันอาจนำไปสู่การยกฟ้องในที่สุด รวมทั้งปัญหาที่
เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมเด็กและเยาวชนน้อยกว่า
ความเป็นจริง อันส่งผลทำให้คดีเด็กและเยาวชน
ที่เข้ามาสู่ชั้นพนักงานอัยการน้อยกว่าความเป็นจริง
ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ปรึกษากฎหมายที่ประสบ
ปัญหาขาดแคลนในการสอบสวนเด็กและเยาวชน
ที่กระทำความผิด รวมทั้งปัญหาการนัดฟ้องที่พนักงาน
สอบสวนส่งคดีมาให้พนักงานอัยการฟ้องไม่ทัน
ภายในระยะเวลา 30 วัน ปัญหาการส่งฟ้องดำเนิน

คดีที่สืบเนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจทำสำนวนการฟ้อง ไม่เรียบร้อยและอาจนำไปสู่การยกฟ้อง ปัญหาระยะเวลาในการผิดฟ้องที่น้อยเกินไป เนื่องจากลักษณะคดีเด็กและเยาวชนที่มีความสลับซับซ้อน และปัญหาที่พนักงานอัยการไม่มีบทบาทในการหันเหคดีให้แก่เด็กและเยาวชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งประสบปัญหาลักษณะของตัวบทกฎหมายที่มีลักษณะมุ่งฟื้นฟู แก้ไข เยียวยา และให้โอกาสเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดได้กลับคืนสู่สังคมมากเกินไป

ศาล

ประกอบด้วยปัญหาเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่เป็นแนวทางเดียวกันในประเด็นของการตรวจสอบการจับกุมภายในระยะเวลา 24 ชั่วโมง วิธีการปฏิบัติสำหรับเด็กและเยาวชนที่ถูกจับกุมล่าช้า โดยเฉพาะภายหลังการจับกุมมีอายุเกิน 18 ปี ปัญหาการพิจารณาคดีทั้งที่เป็นการพิจารณาคดีในที่ลับ การใช้ดุลพินิจของศาลต่อคดีเด็กและเยาวชนที่แตกต่างกัน การปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่เน้นการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนเป็นหลัก โดยไม่มีกระบวนการในการจำแนกเด็กและเยาวชนที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังประสบปัญหาขั้นตอนภายหลังคำพิพากษา ไม่ว่าจะเป็นการขาดหน่วยงานรองรับต่อคำพิพากษาในการหันเหคดีเด็กและเยาวชน ปัญหาในการพิจารณาแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชน และปัญหาในการไม่มีหน่วยงานรองรับในการคุมประพฤติเด็กและเยาวชน โดยผู้พิพากษา กลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งเห็นว่าปัญหาทั้งหมดเกิดจากลักษณะของกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ลักษณะของกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจน มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

พบว่าประสบปัญหาในกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือศาลไม่ได้แจ้งการจับกุมเด็กและเยาวชนที่ไม่ผ่านการตรวจสอบการจับกุมมาให้ ทำให้ไม่สามารถส่งดำเนินคดีตามระยะเวลาที่กำหนดได้ทัน ปัญหาการขาดกระบวนการสืบเสาะในการให้ประกันตัวในชั้นศาลทำให้เด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งไม่มารายงานตัว ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาที่แตกต่างกันในคดีเด็กและเยาวชน แม้เด็กและเยาวชนจะแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดีหากแต่ศาลไม่เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาให้แก่เด็กและเยาวชน ปัญหาการสั่งให้เด็กและเยาวชนควบคุมตัวในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่ของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในการดูแลเด็กและเยาวชนอย่างแท้จริง ปัญหาในการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนตามแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ อย่างแท้จริง เพราะประสบปัญหาข้อกำหนดที่ผู้เสียหายต้องได้รับความยินยอม ไม่มีหน่วยงานรองรับการจัดทำแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู และเด็กและเยาวชนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจึงจะได้รับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู อันไม่ใช่แนวทางในการให้ความคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาในการขอเปลี่ยนแปลงกำหนดโทษให้แก่เด็กและเยาวชนผู้ที่ไม่แสดงให้เห็นว่า เป็นผู้มีความประพฤติดีภายหลังพ้นโทษ ปัญหาการรายงานการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเด็กและเยาวชนให้แก่ศาลทราบเพื่อขอเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลในพื้นที่เท่านั้น หากแต่ต้องเสนอให้รายงานศาลที่ทำหน้าที่พิพากษาคดีศาลได้รับทราบ และประสบปัญหาไม่สามารถบริหารการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนภายหลังคำพิพากษาได้อย่างเป็นอิสระ เนื่องจากกรมพินิจ

และคุ้มครองเด็กและเยาวชนไม่มีกฎหมายเฉพาะ
เพื่อรองรับการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง หากแต่มี
อำนาจศาลและอำนาจบริหารที่มีความสัมพันธ์และ
ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน
และการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด
เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนที่
กระทำผิดตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติศาล
เยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน
และครอบครัว พ.ศ. 2553 เป็นสำคัญ

2. ปัญหาในการหันเหเด็กและเยาวชน ออกจากกระบวนการยุติธรรม

สำหรับปัญหาที่สำคัญในการหันเหคดีเด็ก
และเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย
การหันเหคดีเด็กและเยาวชนจะเกิดขึ้นได้ด้วย
กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเท่านั้น การหันเห
คดีเด็กและเยาวชนไม่สามารถกระทำได้ในทุกขั้นตอน
ของกระบวนการยุติธรรมปัญหาที่เกิดจากผู้เสียหาย
ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายรวมทั้งคดี
ที่ไม่มีผู้เสียหายไม่สามารถนำมาตรการหันเหคดีเด็ก
และเยาวชนตามมาตรา 86 มาใช้ได้ การขาดหน่วย
งานรองรับต่อคำพิพากษาในการหันเหคดีเด็กและ
เยาวชน การจัดทำแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูตาม
มาตรา 86 มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุงยากซับซ้อนและ
ปัญหาขั้นตอนในการหันเหคดีเด็กและเยาวชน

โดยปัญหาขั้นตอนในการหันเหคดีเด็กและ
เยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมสามารถจำแนก
ได้ดังนี้

2.1 มาตรการหันเหคดีก่อนเข้าสู่ กระบวนการยุติธรรม

ปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดมาตรการ
ในการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการ
ยุติธรรม

2.2 มาตรการหันเหคดีขณะเข้าสู่ กระบวนการยุติธรรม

ปัญหาในการหันเหคดีเด็กและเยาวชน
ขณะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย

2.2.1 ปัญหาของมาตรการก่อน การฟ้อง

1) การประกันตัว

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้ประกัน
ตัวในชั้นศาลให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดโดย
ส่วนใหญ่ขาดกระบวนการในการสืบเสาะหรือการ
จำแนกเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด เพื่อให้เด็กและ
เยาวชนที่กระทำผิดได้เข้าสู่กระบวนการในการบำบัด
แก้ไขฟื้นฟู ทำให้มาตรการในการประกันตัวในชั้น
ศาลอาจส่งผลให้เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดส่วน
หนึ่งไม่เกรงกลัวต่อโทษที่ได้รับ รวมทั้งไม่ได้รับการ
บำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมอันอาจ
นำไปสู่การกระทำผิดซ้ำได้

2) ปัญหาการปฏิบัติตาม

มาตรา 86

ประกอบด้วยปัญหาที่เกี่ยวข้อง
กับผู้เสียหายจะต้องให้ความยินยอมในการจัดทำ
แผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู หากแต่ผู้เสียหายส่วนหนึ่ง
ต้องการให้เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดได้รับโทษ
การใช้ดุลพินิจของคำว่า “ผู้เสียหาย” ที่แตกต่างกัน
ทำให้ไม่สามารถจัดทำแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูให้
กับเด็กและเยาวชนได้ทุกประเภทคดี ปัญหาการให้
ประกันตัวเด็กและเยาวชนเนื่องจากเด็กและเยาวชน
ที่ได้รับการประกันตัวในชั้นศาลอาจไม่มารายงานตัว
ต่อสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน อันเป็น
อุปสรรคต่อการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูในมาตรา
86 เป็นสำคัญ ปัญหาผู้ปกครองไม่ให้ความร่วมมือ
ในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเนื่องจากขาดรายได้ ปัญหา
งบประมาณในการดำเนินงานตามแผนบำบัดแก้ไข

พื้นที่ค่อนข้างสูง ซึ่งหากไม่สามารถแก้ไขพื้นที่เด็ก และเยาวชนที่กระทำผิดได้อย่างแท้จริง จะเกิดการ ลื่นเปื้อนของงบประมาณในการดำเนินการมากกว่าการ ควบคุมตัวเด็กและเยาวชนไว้ในสถานที่ควบคุม การ ขาดหน่วยงานรองรับต่อแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู ในกรณีที่อัตราโทษต่ำ เด็กและเยาวชนเข้าใจว่า ไม่ต้องเข้ารับการฝึกอบรม อันส่งผลทำให้เด็กและ เยาวชนที่กระทำผิดไม่ได้เข้ารับการฝึกอบรมและ ทำให้การดำเนินการตามแผนบำบัดแก้ไขฟื้นฟู ไม่ประสบความสำเร็จ ปัญหาของความซ้ำซ้อนใน การจัดทำแผนบำบัดแก้ไขฟื้นฟู ที่เด็กและเยาวชน อาจต้องเข้ารับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูทั้งจากกรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนรวมทั้งศาลเยาวชนและ ครอบครัว ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจเกิด ความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง การใช้สิทธิในการหันเหคดีให้แก่เด็กและ เยาวชน โดยเด็กและเยาวชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าว ได้เพียงครั้งเดียวหรือไม่และปัญหาเด็กและเยาวชนที่ ถูกส่งเข้าศูนย์ฝึกอบรมตามแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู มีการกระทำผิดซ้ำและเป็นการทำให้เด็กและเยาวชน ที่กระทำผิดต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแส หลักเท่านั้นจึงจะได้รับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูไม่ใช่ มาตรการในการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจาก กระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง

2.2.2 มาตรการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู

หลังฟ้อง: ก่อนมีคำพิพากษา

ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำ แผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูสำหรับเด็กหรือเยาวชนต้องหา ว่ากระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงให้ จำคุกไม่เกิน 20 ปี (มาตรา 90) ได้แก่ ปัญหาในการ สั่งตามแผน มาตรการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูมีขั้นตอนมาก บุคลากรมีน้อย และขาดงบประมาณในการดำเนิน

งานแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูตามมาตรา 90 มีความ ซ้ำซ้อนกับมาตรา 132 รวมทั้งยังมีกระบวนการที่ ยุ่งยาก กลุ่มตัวอย่างจึงไม่ได้นำมาใช้ในการหันเหคดี ให้แก่เด็กและเยาวชน

2.3 มาตรการพิเศษแทนการดำเนิน คดีอาญาหลังฟ้อง

สำหรับมาตรการพิเศษแทนการดำเนิน คดีอาญาหลังฟ้อง ประสบปัญหาดังนี้

2.3.1 การเปลี่ยนโทษและการใช้ วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน: หลังมีคำพิพากษา

ประสบปัญหาในการปฏิบัติตาม มาตรา 142 ที่ขาดมาตรการในการปฏิบัติต่อเด็กและ เยาวชนที่กระทำผิดที่มีพฤติกรรมรุนแรงให้เกิดความ เกรงกลัวและไม่ต้องการกระทำผิดซ้ำ และการหันเห คดีเด็กและเยาวชนตามมาตรา 144 พบว่าประสบ ปัญหาไม่มีข้อจำกัดต่อการรอกการลงโทษให้แก่เด็ก และเยาวชนตามมาตรา 144 อันส่งผลทำให้เด็กและ เยาวชนที่กระทำผิดที่มีพฤติกรรมรุนแรงไม่เกรงกลัว กฎหมายและมีการกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งปัญหาใน การปฏิบัติตามมาตรา 58 การพิพากษาให้เด็กหรือ เยาวชนเข้ารับรับการฝึกอบรมในสถานที่อื่นที่จัดตั้ง ขึ้นตามกฎหมายและตามที่ศาลเห็นสมควร หากแต่ ในทางปฏิบัติยังไม่มีสถานที่ใดที่รองรับคำสั่งของศาล นอกเหนือจากสถานที่ของกรมพินิจฯ และการควบคุม เด็กและเยาวชนในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สังกัดกรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนอาจประสบปัญหาการ ขาดความเชี่ยวชาญในการดูแลเด็กและเยาวชน

2.3.2 การเปลี่ยนแปลงคำ พิพากษาภายหลังจากการถูกควบคุมตัวมาเป็น ระยะเวลานาน

การเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา ภายหลังจากการถูกควบคุมตัวมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ประสบปัญหาการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนในการ

หันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมก่อนพ้นโทษตามมาตรา 59 ปัญหาไม่สามารถลดวันฝึกอบรมและพักการฝึกอบรมสำหรับเด็กและเยาวชนที่ได้รับการฝึกอบรมมาแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เนื่องจากศาลยังคงให้ฝึกอบรมจนกระทั่งครบกำหนด และการปฏิบัติตามมาตรา 62 เด็กและเยาวชนที่เข้ารับการฝึกอบรมในสถานที่ที่กำหนดรวมทั้งได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมตามระเบียบที่กำหนด และได้แสดงให้เห็นว่าสมควรได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ ให้เสนอต่อศาลเพื่อเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ ปัญหาในทางปฏิบัติศาลไม่ได้เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือกำหนดโทษรวมทั้งการใช้ดุลพินิจของศาลที่ขาดมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากคำพิพากษาที่มีความรุนแรง อาทิ การควบคุมตัวในศูนย์ฝึกและอบรมฯ เป็นระยะเวลาอันยาวนานจนอายุ 24 ปี และภายหลังจากนั้นยังคงต้องโทษจำคุก แม้เด็กและเยาวชนจะแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี หากแต่ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา หากแต่ศาลยังคงยืนยันตามคำพิพากษาเดิม ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชน

3. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วย ปัญหาขาดการประสานความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนเพื่อให้เป็นเอกภาพ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรในการปฏิบัติงาน ปัญหาขั้นตอนการทำงานที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อน ปัญหาไม่มีกระบวนการในการจำแนกเด็กและเยาวชนที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อำนาจตุลาการและอำนาจบริหารที่มีความสัมพันธ์และส่ง

ผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานและการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดปัญหากรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไม่สามารถบริหารการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนภายหลังคำพิพากษาได้อย่างเป็นอิสระ

4. ปัญหาด้านการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด

ปัญหาด้านการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ประกอบด้วยปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมซึ่งการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนจะเน้นการคุ้มครองสิทธิในขั้นตอนก่อนคำพิพากษา หากแต่ภายหลังคำพิพากษาอาจได้รับการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนไม่มากนัก ปัญหาเด็กและเยาวชนไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมกับพฤติกรรมและการกระทำผิดอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่มีพฤติกรรมและการกระทำผิดที่รุนแรงอาจไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม อาจทำให้เด็กและเยาวชนที่มีการกระทำผิดที่มีความรุนแรงอาจไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดและไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและการกระทำผิดได้

5. ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมผู้ปฏิบัติงาน

สำหรับปัญหาที่สำคัญของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่ปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดประกอบด้วย บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมส่วนหนึ่งไม่ต้องการปฏิบัติงานกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด รวมทั้งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมส่วนหนึ่งเห็นว่าต้นทุนในการดำเนินคดีกับเด็กและเยาวชนอาจไม่คุ้มค่ากับผลลัพธ์ที่ได้รับ และปัญหาเกิดตัวเลขมืด (Dark figure) ในการกระทำผิดของ

เด็กและเยาวชน เนื่องจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมส่วนหนึ่งไม่ต้องการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน อันส่งผลให้เด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งที่กระทำผิดไม่ถูกจับกุมและไม่ได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูที่เหมาะสม

6. ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมในสังคม

ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมในสังคมที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ประกอบด้วยลักษณะของสังคมไทยที่หลอหลอมหรือกระตุ้นให้เด็กและเยาวชนกระทำผิดมากขึ้น เนื่องจากสภาพครอบครัวที่มีการหย่าร้างมากขึ้น หรือ การสร้างครอบครัวที่ไม่สามารถให้ความรักความอบอุ่นกับสมาชิกในครอบครัวได้อย่างแท้จริง นำไปสู่ปัญหาการคบเพื่อนของเด็กและเยาวชน รวมทั้งปัญหาสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยอบายมุข อาทิ สุรา ยาเสพติด การพนัน ร้านเกม และสื่อที่กระตุ้นให้เด็กและเยาวชนรับค่านิยมในการดำเนินชีวิตที่ไม่ถูกต้องและการใช้ความรุนแรง รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมในประเทศไทยที่ยังคงทวีความรุนแรงมากขึ้น อันเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ใหญ่ใช้เด็กและเยาวชนเป็นเครื่องมือในการกระทำผิด

7. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวเด็กและเยาวชน

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวเด็กและเยาวชนซึ่งนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ประกอบด้วยเด็กและเยาวชนมีพฤติกรรมการกระทำผิดที่มีความรุนแรง รวมทั้งเด็กและ

เยาวชนที่กระทำผิดส่วนหนึ่งไม่เกรงกลัวต่อโทษที่ได้รับ เด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งรู้กฎหมายและใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกระทำผิด

8. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของประชาชนในสังคมต่อเด็กและเยาวชน

กลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งเห็นว่าปัญหาที่สำคัญต่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 คือ ประชาชนในสังคมส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะเหยื่ออาชญากรรมต้องการให้เด็กและเยาวชนได้รับการลงโทษที่มีความรุนแรง เนื่องจากพฤติกรรมการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนที่ไม่แตกต่างจากผู้ใหญ่

ส่วนที่ 2: ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 นั้นสามารถจำแนกประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพด้านกระบวนการ (Process) ของกระบวนการยุติธรรม

ประสิทธิภาพด้านกระบวนการในการดำเนินคดีของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 คือ การปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

ตามขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ได้อย่างครบถ้วน รวดเร็ว ถูกต้อง และแน่นอน โดยไม่ประสบปัญหาในการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนและการใช้ทรัพยากรนำเข้าไปเกี่ยวข้องด้านบุคลากร เวลา วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ อย่างเหมาะสม

โดยประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 นั้น หากพิจารณาจากประสิทธิภาพด้านกระบวนการ (Process) อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมประสบปัญหาการปฏิบัติงานในแทบทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินคดีของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านกระบวนการ (Process) ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ แต่อาจมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง กล่าวคือ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินคดีเด็กและเยาวชนตามข้อกำหนดหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถดำเนินคดีเด็กและเยาวชนได้โดยไม่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน

2. ประสิทธิภาพด้านผลผลิต (Outputs) ของกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประสิทธิภาพด้านผลผลิต (Outputs) คือ การที่เด็กและเยาวชนได้เข้าสู่กระบวนการในการดำเนินคดีและการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูที่ถูกต้องเหมาะสม แต่จากปัญหาของกระบวนการ (Process) ในการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนของกระบวนการ

ยุติธรรมที่ประสบปัญหาในทางปฏิบัติแต่ละขั้นตอนอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งไม่ได้เข้าสู่กระบวนการในการดำเนินคดีและการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูที่ถูกต้องเหมาะสม

ประสิทธิภาพด้านผลผลิต (Outputs) ที่เด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งไม่ได้รับการดำเนินคดีรวมทั้งการอบรมบำบัดแก้ไขที่มีความเหมาะสม โดยเด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งที่มีพฤติกรรมกระทำผิดแต่ไม่ถูกจับกุม ทำให้เด็กและเยาวชนไม่ได้รับการดำเนินคดี ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสม เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมประสบปัญหาในการดำเนินงานทำให้ประสิทธิภาพด้านกระบวนการ (Process) ประสิทธิภาพและส่งผลต่อประสิทธิภาพด้านผลผลิต (Output) ที่ทำให้เด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งไม่ได้รับการดำเนินคดีที่เหมาะสม โดยเฉพาะการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู

3. ประสิทธิภาพด้านผลลัพธ์ (Outcome) ของกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประสิทธิภาพด้านผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นทันที คือ การกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ซึ่งแม้จะไม่มีตัวเลขสถิติที่เป็นทางการในการแสดงให้เห็นถึงอัตราการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดส่วนหนึ่งมีอายุเกิน 18 ปี และมีการกระทำผิดในวัยผู้ใหญ่ที่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมสำหรับผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีเด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งที่ได้กล่าวว่ายังคงมีเด็กและเยาวชนกระทำผิดอย่างต่อเนื่อง โดยยังคงมีการกระทำผิดซ้ำ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมที่ได้กล่าวว่าได้ประสบปัญหาการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน เห็นได้

จากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการจับกุมเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดซ้ำอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดในคดียาเสพติดซึ่งเป็นผู้เสพที่มีประสบการณ์ในการกระทำผิดซ้ำในคดีเดิมหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและยาเสพติด

สำหรับประสิทธิภาพด้านผลลัพธ์ (Outcome) สุดท้ายในการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม คือ การกระทำผิดของเด็กและเยาวชนในสังคม ซึ่งพบว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมประสบปัญหาในกระบวนการ (Process) ดำเนินคดีเด็กและเยาวชนในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้ประสบปัญหาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งนำไปสู่ประสิทธิภาพด้านผลผลิต (Outputs) คือ การกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน และทำให้ประสบกับปัญหาด้านผลลัพธ์ (Outcome) ขั้นสุดท้ายที่ยังคงมีจำนวนเด็กและเยาวชนกระทำผิดในสังคมโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย อันส่งผลต่อความสงบสุขของสังคมที่เกิดจากพฤติกรรมกรรมการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

จากปัญหาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มีความซับซ้อนและต่อเนื่องส่งผลกระทบกันเป็นทอด ๆ ทำให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ในการที่จะให้การคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนและการคุ้มครองสังคมได้อย่างแท้จริง

ส่วนที่ 3 แนวทางการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม อันจะนำไปสู่แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

สำหรับปัญหาที่สำคัญในการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม คือ การขาดมาตรการในการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของมาตรการก่อนการฟ้อง ปัญหามาตรการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูหลังฟ้อง : ก่อนมีคำพิพากษา และปัญหามาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาหลังฟ้อง

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดข้อเสนอแนะแนวทางการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม โดยแบ่งเป็นประเด็น ดังนี้

1. การหันเหคดีเด็กและเยาวชนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

1.1 ควรมีกระบวนการจำแนกเด็กและเยาวชนก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการหันเหคดีเด็กและเยาวชน เนื่องจากเด็กหรือเยาวชนบางกลุ่มกระทำผิดติดเป็นนิสัย แม้จะนำเข้าสู่กระบวนการแก้ไขฟื้นฟูแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจแก้ไขพฤติกรรมนิสัยให้ดีขึ้นได้ เด็กหรือเยาวชนกลุ่มนี้จึงควรนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้เกิดความหลากหลาย ในทางตรงข้ามหากเด็กหรือเยาวชนนั้นไม่เคยกระทำผิดมาก่อนเป็นการกระทำผิดครั้งแรก อาจเกิดจากความไม่ตั้งใจ อารมณ์ชั่ววูบ พลังพลอ โดยไม่มีแนวโน้มมาก่อนว่าจะมีลักษณะนิสัยส่อไปในทางไม่ดี เด็กหรือเยาวชนเหล่านี้ควรได้รับโอกาสเข้าสู่กระบวนการ

หันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมเพื่อป้องกันมิให้เกิดตราบาปหรือเกิดการเรียนรู้พฤติกรรมที่ไม่ดีจากเด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิดติดนิสัย ดังนั้นการจำแนกจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมาใช้ ซึ่งกระบวนการจำแนกเด็กและเยาวชนที่มีประสิทธิภาพจะทำให้มาตรการในการหันเหคดีเด็กและเยาวชนประสบความสำเร็จ ทำให้เด็กและเยาวชนได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม

1.2 ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด โดยอาจใช้วิธีประชุมกลุ่มครอบครัวแบบของประเทศนิวซีแลนด์หรือใช้วิธีการจัดการประชุม Real justice ของประเทศสหรัฐอเมริกา การประชุมกลุ่มครอบครัวของประเทศนิวซีแลนด์ ประกอบด้วย ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด ครอบครัวของทั้งสองฝ่าย รวมถึงผู้นำเผ่า/ชุมชนที่เด็กหรือเยาวชนให้ความเคารพนับถือ โดยมีตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ด้านสวัสดิภาพเด็กทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ในการจัดประชุมนั้นจะกระทำแบบเรียบง่าย ผู้เสียหายจะเล่าเรื่องที่ตนได้ประสบมา จากนั้นจะมีการซักถามรวมถึงการวางแผนเพื่อเยียวยาความเสียหายหรือความผิดที่เกิดขึ้น ช่วงเวลานี้เรียกว่า “ช่วงเวลาแห่งความเป็นส่วนตัว (Private time)” ในช่วงเวลานี้ครอบครัวของผู้กระทำผิดจะพูดคุยกัน และพยายามให้เด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิดเสนอความคิดเห็นว่าจะแก้ไขความผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนเองอย่างไร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิดรับรู้ถึงความเสียหายที่ฝ่ายผู้เสียหายได้รับ และแสดงความรับผิดชอบไปพร้อม ๆ กัน เมื่อเสร็จสิ้นช่วงเวลาที่เป็นส่วนตัวแล้ว ทั้งสองครอบครัวอันได้แก่ครอบครัวผู้เสียหายและครอบครัวผู้กระทำผิดจะกลับมาประชุมร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง เพื่อจัดวางแผนในการแก้ไขความเสียหาย โดยพิจารณาจากสิ่งที่เด็กหรือ

เยาวชนได้เสนอมาว่าเป็นที่น่าพอใจและยอมรับได้หรือไม่ เมื่อบรรลุถึงข้อตกลงแล้วจะทำบันทึกข้อตกลง แล้วให้ทุกฝ่ายลงนามในข้อตกลงนั้นต่อไป ถือเป็นอันสิ้นสุดการประชุมกลุ่ม

1.3 ควรนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ โดยอาจให้มีการไกล่เกลี่ยตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ให้เป็นไปตามลำดับ เช่น หากไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านไม่สำเร็จ ก็ให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยระดับตำบล เป็นต้น โดยสร้างจิตสำนึกที่ต้องดูแลเด็กและเยาวชนร่วมกัน

หน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ ควรให้รัฐบาลเข้ามารับผิดชอบเป็นผู้กำหนดว่าลักษณะของหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหมู่บ้านทำงานกันอย่างไรและ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นใคร โดยในการไกล่เกลี่ยนั้นอาจให้ชดใช้เป็นเงิน ถ้าไม่มีเงิน อาจชดใช้เป็นแรงงานก็ได้ และจะมีการทำข้อตกลง ถ้าไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คดีนั้นจะต้องเข้าสู่การพิจารณาคดีแบบปกติ

หากเป็นคดีเล็กน้อยควรให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการว่ากล่าวตักเตือน เรียกผู้ปกครองของเด็กหรือเยาวชนนั้นมาพูดคุยและแจ้งให้ทราบถึงพฤติกรรมของบุตรหลาน หากกระทำผิดซ้ำอีกเป็นครั้งที่สอง ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ หากกระทำผิดอีกเป็นครั้งที่สามจึงจะนำตัวเด็กหรือเยาวชนนั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งการใช้วิธีนี้เป็นทางเลือกไม่让孩子หรือเยาวชนนั้นคิดกระทำผิดอีก และผู้ปกครองจะต้องมีส่วนในการช่วยเหลือดูแลเด็กหรือเยาวชนนั้น อีกทั้งยังไม่ต้องนำเด็กหรือเยาวชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

1.4 การจัดโปรแกรมการฝึกอบรมสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด โดยอาจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดโปรแกรมสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำ

ผิดครั้งแรกเพื่อให้เกิดจิตสำนึก เช่น จัดกิจกรรม โปรแกรมหัดคำปรึกษา เพื่อให้ตำรวจได้ทำหน้าที่ในการคัดเลือกเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดเพื่อเข้าสู่โปรแกรมให้คำปรึกษามากกว่าการตักเตือนธรรมดาของตำรวจ มีเครือข่ายในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับตำรวจ สถาบันการศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอาชีพ เพื่อให้คำปรึกษาและการแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด และในบางกรณีอาจต้องให้ผู้ปกครองเข้าร่วมโปรแกรมด้วย โดยโปรแกรมนี้อัตุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้ตระหนักถึงการกระทำผิดของตนเองและช่วยในการตัดสินใจไม่让孩子และเยาวชนมีการกระทำผิดซ้ำซึ่งหากเด็กและเยาวชนที่เข้าร่วมโปรแกรมให้คำปรึกษาประสบความสำเร็จ อัยการจะส่งยุติคดีเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ลดการตีตรา และป้องกันพฤติกรรมการกระทำผิดซ้ำในอนาคต

1.5 พ่อแม่หรือผู้ปกครองสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐจัดโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด หากผู้ปกครองเล็งเห็นว่าเด็กและเยาวชนในปกครองของตนมีพฤติกรรมที่ไม่ยอมเชื่อฟังคำสั่งสอนของพ่อแม่ผู้ปกครอง โดยที่เด็กและเยาวชนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีพฤติกรรม การกระทำผิด หากแต่พฤติกรรมของเด็กและเยาวชนสร้างปัญหาให้แก่ครอบครัว ควรให้พ่อแม่หรือผู้ปกครองสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนช่วยหาวิธีการหรือโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูที่เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เด็กหรือเยาวชนนั้นกระทำผิด

1.6 การจัดกิจกรรมเชิงรุกให้แก่เด็กและเยาวชนเพื่อป้องกันแก้ไขพฤติกรรม การกระทำผิดของเด็กและเยาวชน รัฐควรทำกิจกรรมเชิงรุก โดยเข้าไป

ให้ความรู้เกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน รัฐบาลควรให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชน เช่น จัดวิทยาในการดูแลวัยรุ่น การให้ความรู้ทางกฎหมายว่าหากเด็กหรือเยาวชนกระทำผิด สิ่งที่ต้องได้รับคืออะไร เป็นการป้องปรามมิให้คิดกระทำผิด

2. การหันเหคดีเด็กและเยาวชนขณะอยู่ในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับแนวทางการหันเหคดีเด็กและเยาวชนขณะอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย

2.1 ควรนำมาตรา 63 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 กลับมาใช้ดังเดิม เนื่องจากมีประโยชน์ต่อเด็กหรือเยาวชนเป็นอย่างยิ่ง เป็นการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมที่ไม่จำเป็นต้องให้เด็กหรือเยาวชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยให้อำนาจผู้อำนวยการสถานพินิจซึ่งมีความใกล้ชิดกับเด็กหรือเยาวชนและทราบประวัติเป็นอย่างดีเป็นผู้ทำความเห็น เด็กหรือเยาวชนไม่มีประวัติติดตัว ไม่ถูกตีตราว่าเคยเข้าสู่ระบบการพิจารณาคดีของศาลมาก่อน จึงควรนำมาตรา 63 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 กลับมาใช้ดังเดิม

2.2 ควรจัดให้มีการประกันตัวที่มีกระบวนการในการจำแนกเด็กและเยาวชนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การประกันตัวเป็นแนวทางในการให้โอกาสแก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดโดยพลั้งพลาดโดยมีกระบวนการในการสืบเสาะหรือการจำแนกเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด เพื่อให้เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดได้เข้าสู่กระบวนการในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูที่มีความเหมาะสม

การให้ประกันตัวเด็กและเยาวชนในชั้นศาล อาจทำให้เด็กและเยาวชนที่ได้รับการประกันตัวไม่มารายงานตัวต่อสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูในมาตรา 86 ดังนั้น ในการให้ประกันในชั้นศาลนั้น ควรมีมาตรการพิเศษบางประการเพื่อเป็นหลักประกันที่ทำให้แน่ใจได้ว่า เด็กหรือเยาวชนที่ได้รับการประกันตัวในชั้นศาลนั้นจะมาศาลตามกำหนดนัดทุกครั้งเช่น อาจให้ใช้อุปการณควบคุมตัวอิเล็กทรอนิกส์ในระหว่างประกัน เป็นต้น หรือกำหนดให้เด็กหรือเยาวชนที่ได้รับการประกันตัวเข้าโปรแกรมต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพความผิด ครอบครัวยุ และตัวเด็กหรือเยาวชนเอง เช่น โปรแกรมให้คำปรึกษา

1.3 ควรมีการแก้ไขมาตรา 86 โดยข้อกำหนดในมาตรา 86 ให้อำนาจผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูให้เด็กหรือเยาวชนปฏิบัติหากเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 86 ยังมีกำหนดว่า การจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายและเด็กหรือเยาวชนด้วย การที่กฎหมายบัญญัติว่า “ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย” จัดว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเป็นอย่างยิ่ง เพราะในความรู้สึกของผู้เสียหายนั้น ย่อมต้องการให้ผู้กระทำผิดชดใช้ให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป จึงเป็นการยากที่ผู้เสียหายจะยินยอมในคดีที่มีความร้ายแรง จึงควรกำหนดประเภทของคดีที่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย มิใช่กำหนดด้วยจำนวนปีของโทษจำคุก เพราะคดีที่โทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีนั้น ส่วนใหญ่ไม่ใช่คดีที่มีความร้ายแรงมากนัก

1.4 ควรกำหนดให้เด็กหรือเยาวชนที่เข้าสู่การบำบัดแก้ไขฟื้นฟูของหน่วยงานหนึ่งแล้ว ไม่ต้องเข้ารับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูของอีกหน่วยงานหนึ่งอีก

ในบางครั้งที่เด็กและเยาวชนจะต้องเข้ารับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูจากทั้งจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนและจากศาลเยาวชนและครอบครัว ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนในการจัดทำแผนบำบัดแก้ไขฟื้นฟู จึงควรกำหนดให้เด็กหรือเยาวชนที่เข้าสู่การบำบัดแก้ไขฟื้นฟูของหน่วยงานหนึ่งแล้ว ไม่ต้องเข้ารับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูของอีกหน่วยงานหนึ่งซ้ำอีก เพราะการที่กระทำซ้ำซ้อนเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี โดยทำให้รัฐต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกทั้ง ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านจิตใจของเด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิด

3. การหันเหคดีเด็กและเยาวชนหลังมีคำพิพากษา

สำหรับแนวทางการหันเหคดีเด็กและเยาวชนหลังมีคำพิพากษา ประกอบด้วย

3.1 ควรจัดให้มีหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่เป็นอาสาสมัครเข้ามาช่วยเหลือดูแลหลังจากที่เด็กและเยาวชนนั้นผ่านการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว เพื่อช่วยให้เด็กหรือเยาวชนนั้นไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก เช่น การเปิดโอกาสให้เด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิดเข้าทำงานในภาคเอกชนหรือภาครัฐ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่กรมคุมประพฤติเพียงหน่วยงานเดียวคอยดูแลอย่างใกล้ชิด เป็นต้น

3.2 รัฐควรจัดหาสถานที่อื่นที่เหมาะสมและมีผู้เชี่ยวชาญด้านเด็กและเยาวชนเพื่อดูแลเด็กและเยาวชนเพิ่มเติมจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรณีศาลมีคำพิพากษาแล้ว ศาลสามารถพิพากษาให้เด็กหรือเยาวชนเข้ารับการฝึกอบรมในสถานที่อื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและตามที่ศาลเห็นสมควรได้ ปราบกฏตามมาตรา 58 แต่ในความเป็นจริง ประเทศไทยยังไม่มีสถานที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงใช้วิธีส่งให้กรมพินิจและ

คุ้มครองเด็กและเยาวชนแทบทุกคดีทำให้ประสบปัญหาการดูแลที่ไม่ทั่วถึง การหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว หากให้เด็กหรือเยาวชนนั้นกลับคืนสู่สภาพแวดล้อมเดิม ๆ เด็กหรือเยาวชนนั้นอาจวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก ทำให้การแก้ไขฟื้นฟูที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น รัฐควรจัดหาสถานที่อื่นที่เหมาะสมและมีผู้เชี่ยวชาญด้านเด็กและเยาวชนคอยดูแลนอกเหนือไปจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะทำให้ช่วยแบ่งเบาภาระจากกรมไปได้มาก เด็กหรือเยาวชนนั้นก็ได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง สามารถทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและทัศนคติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 ควรจัดตั้งศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนให้ครอบคลุมทุกจังหวัด เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้มีโอกาสฝึกอาชีพเพื่อนำไปประกอบอาชีพหลังพ้นโทษ และไม่ต้องอยู่ห่างไกลจากครอบครัว ทำให้ครอบครัวสามารถเข้าเยี่ยมได้อย่างใกล้ชิดและบ่อยครั้งเป็นการสร้างกำลังใจให้แก่เด็กหรือเยาวชนนั้นในการที่จะกลับตัวเป็นคนดี นอกจากนี้ ควรกำหนดให้เด็กหรือเยาวชนที่ผ่านการอบรมจากศูนย์ฝึกและอบรมแล้ว แม้จะยังมีอัตราโทษเหลืออยู่ หากผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นสามารถกลับตัวเป็นคนดีได้แล้ว และทำข้อเสนอไปยังศาลศาลควรพิจารณาอนุญาตให้กลับสู่ครอบครัวได้ไม่ควรนำกลับไปอยู่ในสถานพินิจอีกจนกว่าจะพ้นโทษ เพราะการถูกส่งตัวไปควบคุมต่ออีกอาจทำให้เด็กหรือเยาวชนนั้นวนกลับไปยังสถานที่ที่อาจทำให้ความคิด ทัศนคติ เปลี่ยนไปในทางที่แย่งลงได้ ขาดการสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีกับครอบครัว ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูและการหันเหคดีหลังมีคำพิพากษา

3.4 การสร้างครอบครัวเข้มแข็ง โดยขอความร่วมมือจากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดกิจกรรมสานสัมพันธ์ในครอบครัว จัดอบรมผู้ปกครองที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่บุตรหลานหรือสร้างโปรแกรมที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเติมเต็มให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดอันเนื่องมาจากความบกพร่องของสถาบันครอบครัว โดยมุ่งเน้นให้ครอบครัวเป็นต้นแบบที่ดีให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด อาจมีอาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาช่วยดูแลเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดในระหว่างการถูกคุมประพฤติ

3.5 การเปลี่ยนโทษและการใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน ตามมาตรา 142 และ มาตรา 144 ให้สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีความเหมาะสมมากขึ้น ในการเปลี่ยนโทษและการใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน เป็นวิธีการที่นำมาใช้หลังมีคำพิพากษา ตามมาตรา 142 และ มาตรา 144 โดยในมาตรา 142 นั้น การใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชนแทนการลงโทษอาญาหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยยังไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดติดนิสัย มีพฤติกรรมรุนแรง จึงควรกำหนดมาตรการเพิ่มเติมในการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดที่มีพฤติกรรมรุนแรงให้เกิดความเกรงกลัวและไม่ต้องการกระทำผิดซ้ำและการหันเหคดีเด็กและเยาวชนตามมาตรา 144 พบว่าประสบปัญหาไม่มีข้อจำกัดต่อการรอลงโทษให้แก่เด็กและเยาวชนตามมาตรา 144 อันส่งผลทำให้เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดที่มีพฤติกรรมรุนแรงไม่เกรงกลัวกฎหมายและมีการกระทำผิดซ้ำ จึงควรใช้วิธีการรอลงโทษหรือการรอลงโทษเหมือนกับวิธีที่ใช้ในกรณีผู้ใหญ่กระทำผิด

3.6 การนำบันทึกข้อมูล “รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน” เพื่อประกอบการพิจารณาในการลดโทษให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด และให้สหวิชาชีพร่วมพิจารณาในการลดโทษให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ภายหลังจากที่เด็กและเยาวชนได้ต้องคำพิพากษาให้ควบคุมตัวที่ศูนย์ฝึกและอบรมเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทางศูนย์ฝึกและอบรมได้เสนอไปยังผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาลดโทษ เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งควรมีการนำการนำบันทึกข้อมูล “รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน” เพื่อประกอบการพิจารณาในการลดโทษให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด โดยควรให้สหวิชาชีพได้อ่าน ควบคุมกับผู้พิพากษาและอัยการ เพื่อจะได้ทราบประวัติของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดอย่างละเอียด อันจะนำไปสู่การกำหนดมาตรการสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยควรให้สหวิชาชีพพร้อมกับกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือ อัยการ และผู้พิพากษาในการร่วมกันพิจารณาในการลดโทษให้แก่เด็กและเยาวชนที่ต้องโทษมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง

3.7 การเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาภายหลังจากการถูกควบคุมตัวมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมประสบปัญหาการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนในการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากระบบการยุติธรรมก่อนพ้นโทษตามมาตรา 59 ปัญหาไม่สามารถลดวันฝึกอบรมและพักการฝึกอบรมสำหรับเด็กและเยาวชนที่ได้รับการฝึกอบรมมาแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เนื่องจากศาลยังคงให้ฝึกอบรมจนกระทั่งครบกำหนด และการปฏิบัติตามมาตรา 62 เด็กและเยาวชนที่เข้ารับการฝึกอบรมในสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมตามระเบียบที่กำหนด และได้แสดงให้เห็นว่าสมควรได้รับ

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ ให้เสนอต่อศาลเพื่อเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติคือ ศาลไม่ได้เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือกำหนดโทษ รวมทั้งการใช้ดุลพินิจของศาลที่ขาดมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากคำพิพากษาที่มีความรุนแรง อาทิ การควบคุมตัวในศูนย์ฝึกและอบรมเป็นระยะเวลานานจนอายุ 24 ปี และภายหลังจากนั้นยังคงต้องโทษจำคุก แม้เด็กและเยาวชนจะแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี และผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา หากแต่ศาลยังคงยืนยันตามคำพิพากษาเดิม ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชน

ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนที่ได้รับคำพิพากษาให้ควบคุมตัว การเข้ารับการฝึกอบรมในสถานที่และระยะเวลาที่กำหนด ควรมีมาตรการในการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาให้แก่เด็กและเยาวชนที่มีความประพฤติดีดังกล่าว และมาตรการในการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาภายหลังจากการถูกควบคุมตัวมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ควรดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการพิจารณาเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาให้แก่เด็กและเยาวชนที่มีความประพฤติดี อันเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนได้อย่างแท้จริง เพราะเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิภายหลังต้องคำพิพากษาให้แก่เด็กและเยาวชน

ข้อเสนอแนะของการศึกษา

ข้อเสนอแนะของการศึกษาประกอบด้วย การปรับแก้กฎหมายให้ยืดหยุ่นและเอื้อต่อการปฏิบัติงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง

กับการดำเนินคดีเด็กและเยาวชน ได้แก่ มาตรา 35 มาตรา 40 มาตรา 66 มาตรา 72 และมาตรา 73 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนร่วมกับสหวิชาชีพ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ และมาตรา 134/2) การกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ที่ปรึกษากฎหมายการจัดทำแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู (มาตรา 86) นอกจากนี้ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับคดีเด็กและเยาวชนให้มีความเข้าใจต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายตรงกัน มีมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติงานและมีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานร่วมกัน การมีหน่วยงานกลางหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ปฏิบัติงานที่ประสบปัญหาในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 การสร้างระบบการจำแนกเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดการกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับพฤติกรรมกระทำผิดของเด็กและเยาวชน การให้คุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนผู้กระทำผิดในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม การเพิ่มงบประมาณหรือบุคลากรในการปฏิบัติงานให้มีความเพียงพอต่อคดีเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะการจัดหาที่ปรึกษาทางกฎหมายให้มีจำนวนเพียงพอต่อคดีเด็กและเยาวชน การกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ที่ปรึกษากฎหมายและสหวิชาชีพ การมีหน่วยงานรองรับภายหลังคำพิพากษาหรือ หน่วยงานรองรับในการจัดทำแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู นอกจากนี้ควรมีให้อำนาจตุลาการและอำนาจบริหารแยกจากกันอย่างชัดเจน กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนควรมีกฎหมายเฉพาะในการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด และปรับแก้สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับตัวเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นต้นเหตุของการกระทำผิด ได้แก่ ครอบครัว สถาบันการศึกษา สื่อ การแก้ปัญหาอบายมุข

แนวทางการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วย การหันเหคดีเด็กและเยาวชนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมซึ่งควรมีกระบวนการจำแนกก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการหันเหคดี ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดควรนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ การจัดโปรแกรมการฝึกอบรมสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด พ่อแม่หรือผู้ปกครองสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐจัดโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดการจัดกิจกรรมเชิงรุกให้แก่เด็กและเยาวชนเพื่อป้องกันแก้ไขพฤติกรรมกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

การหันเหคดีเด็กและเยาวชนขณะอยู่ในกระบวนการยุติธรรมควรนำมาตรา 63 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 กลับมาใช้ดังเดิม ควรจัดให้มีการประกันตัวที่มีกระบวนการในการจำแนกที่มีประสิทธิภาพ ควรมีการแก้ไขมาตรา 86 ควรกำหนดให้เด็กหรือเยาวชนที่เข้าสู่การบำบัดแก้ไขฟื้นฟูของหน่วยงานหนึ่งแล้ว ไม่ต้องเข้ารับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูของอีกหน่วยงานหนึ่งอีก จัดหางบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอในการดำเนินงานตามแผนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู

การหันเหคดีเด็กและเยาวชนหลังมีคำพิพากษาควรจัดให้มีหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือดูแลหลังจากที่เด็กและเยาวชนนั้นผ่านการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว รัฐควรจัดหาสถานที่อื่นที่เหมาะสมและมีผู้เชี่ยวชาญด้านเด็กและเยาวชนเพื่อดูแลเด็กและเยาวชนเพิ่มเติมจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ควรจัดตั้งศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนให้ครอบคลุมทุกจังหวัดการสร้างครอบครัว

เข้มแข็ง การเปลี่ยนโทษและการใช้วิธีการสำหรับเด็ก
และเยาวชน ตามมาตรา 142 และ มาตรา 144 ให้
สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีความเหมาะสมมากขึ้น
การนำบันทึกข้อมูล “รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็ก
และเยาวชน” เพื่อประกอบการพิจารณาในการลด
โทษให้แก่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด และให้สห

วิชาชีพร่วมพิจารณาในการลดโทษให้แก่เด็กและ
เยาวชนที่กระทำผิดและการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา
ภายหลังจากที่เด็กและเยาวชนผ่านการถูกควบคุมตัว
มาเป็นระยะเวลาหนึ่งและได้แสดงให้เห็นว่ามีความ
ประพฤติดีสามารถกลับตัวเป็นคนดีได้

Bibliography

- Annop Choobumrung. *Thid sa dee ad ya wittaya*. [Criminology theory]. Bangkok: Odean Store, 1984. (in Thai).
- Butts, Jeffrey A., Gretchen Ruth Cusick, and Benjamin Adams. Delay in youth justice. 2005. www.google.co.th (Accessed on April 24, 2011).
- Court of Justice. *Satiti dak lue yaowachon kratumphit pho.sho. 2554*. [Statistic of juvenile delinquency B.E.2554]. 2012. (in Thai).
- Harvell, Samantha Ashley Sydnor. A developmental assessment of procedural justice: Does process matter to juvenile detainees?. 2008. <http://gradworks.umi.com/33/39/3339905.html>. (Accessed on April 24, 2015)
- Lipsey, Mark W., James C. Howell, Marion R. Kelly, Gabrielle Chapman, and Darin Carver. Improving the effectiveness of juvenile justice politics and programs: A new perspective on evidence-based practice. 2010. <http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fcjrr.georgetown.edu%2Fpdfs%2Febp%2Febppaper.pdf&ei=VAbPVNz4L8G7mAWvzYGIaG&usq=AFOjCNGRjlfTPqHJx7wOrOA2pZebJ8VHrw> (Accessed on February 2, 2015)
- Nathee Chitsawang. *Lak thanthwithya*. [Penology]. Bangkok: Printing of Corrections, 1998. (in Thai)
- . *Program karn kaekai furnfu poo kradham pit*. [Offender treatment program]. Bangkok: Watthanapong Printing, 2003. (in Thai).
- Piyaporn Tunneekul. *Punha karndum Phrarachabanyati sarn yeawachon lae khrobkhrav lae vatee pitjarana kadee yeawachon lae khrobkhrav porsor 2553. ma chai naichan sobsuan suaksakoraneer chapao changwat Nakornphathom*. [Practical problem of the Act Instituting the Juvenile and Family Courts and the Juvenile and Family Procedures of B.E 2553 in the unquiry level: A study in Nakhon Pathom Province]. Nakhon Pathom: Nakhon Pathom Rajabhat University, 2012 (in Thai)
- Smith, David J. The effectiveness of the juvenile justice system. 2005. http://sydney.edu.au/education_social_work/professional_learningresources/papers/SmithD_05_ChildrenRisk%26Crime.pdf (Accessed on February 2, 2015)

Somchai Teekauttamakorn. *Phrarachabanyati sarn yeawachon lae khrobkhray lae vitee pitjarana kadee yeawachon lae khrobkhray por.sho. 2553*. [The Juvenile and Family Courts and the Juvenile and Family Procedures of B.E.2553]. 2011 (in Thai).

Sumonthip Chitsawang. *Krabuankarn dumnuankarn pongkunprabpram lha dumnuankarnsuebsuan suabsuan lha dumnuankhadee khong tumruad kheakub khadee deklhayaowachon*. [Process of police crime prevention, suppression, investigation and prosecute of juvenile delinquency]. Bangkok: The Thailand Research Fund (TRF), 2012 (in Thai)

Sumonthip Chitsawang and Piyaporn Tunneekul. *Krabuankarn yutitum deklhayaowachon nai prachakhom Asean*. [The Juvenile Justice System of ASEAN Economics Community] Bangkok: Department of Juvenile Observation and Protection, 2013 (in Thai)

The United Nations Children's Fund (UNICEF). The development of juvenile justice systems in Eastern Europe and Central Asia lessons from Albania. 2009. http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_JJSynthesis08.pdf (Accessed on April 24, 2011)

Book Review / บทความวิจารณ์หนังสือ

Parag Khanna. **Connectography: Mapping the future of global civilization.**

New York: Random House, 2016. 512 หน้า, ISBN 9780812988550.

“เรากำลังก้าวเข้าสู่ยุคที่เมืองจะมีความสำคัญมากกว่ารัฐ และห่วงโซ่อุปทานจะมีความสำคัญมากกว่าพลังทางด้านการทหาร ที่ซึ่งเป้าหมายก็คือการปกป้องห่วงโซ่อุปทานมากกว่าการป้องกันเส้นเขตแดน การแข่งขันกันเพื่อสร้างความเชื่อมโยงคือการแข่งขันกันของศตวรรษที่ 21” (หน้า 6)

ในอดีตที่ผ่านมา เรามีความเชื่อร่วมกันพอสมควรว่าการพัฒนาของระบบสาธารณูปโภค ถนน รถไฟ เรือ หรือการขนส่งรูปแบบต่างๆ หรือการขยายตัวของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้เร่งกระบวนการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรม ความสลับซับซ้อนที่ถูกรังด้วยระบบเครือข่ายของเทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้ทำให้ความเร็วของการติดต่อสื่อสารรวดเร็วและกระชับแน่น จนปัจจัยและเงื่อนไขด้านความห่างไกลของพื้นที่ที่เคยถูกถือว่าเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการติดต่อในโลกอดีตถูกให้ความสำคัญลดน้อยลงไปตามลำดับ การกระชับแน่นที่มากขึ้นของเวลาและสถานที่นั้นทำให้ภาพการมองมิติทางภูมิศาสตร์เปลี่ยนแปลงไป การเดินทางระหว่างสองพื้นที่ที่แต่เดิมห่างไกล กลับไม่เป็นปัจจัยต่อการติดต่อด้วยโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต ความเร็วสูงที่รวดเร็วมากขึ้นและครอบคลุมมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งการพัฒนาของระบบสาธารณูปโภค การเชื่อมโยงทางกายภาพที่ทำให้การติดต่อกันระหว่างชุมชน เมือง และประเทศที่เชื่อมโยงกันมากขึ้น และสะดวกมากขึ้นทั่วทั้งโลก ปัจจัยเหล่านี้

ทำให้เราต้องมองประเด็นเรื่องความห่างไกลของพื้นที่หรือปัจจัยทางภูมิศาสตร์อันเป็นหลักสำคัญของวิชาภูมิรัฐศาสตร์จึงควรถูกทบทวนและพิจารณาใหม่ว่าการพัฒนาของระบบสาธารณูปโภคเหล่านี้ทำให้รัฐเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ทั้งในเชิงการพัฒนาเมือง ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ และตัวอำนาจของรัฐเอง

หรืออาจกล่าวได้ว่า เราอาจจะต้องกลับมาย้อนถามถึงประเด็นเรื่องการศึกษาวิชาภูมิรัฐศาสตร์ในปัจจุบันว่า การศึกษาโดยยังใช้เส้นเขตแดนเป็นประเด็นหลักหรือในฐานะที่เป็นประเด็นของการศึกษานั้นยังคงมีประสิทธิภาพในการอธิบายประเด็นความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างประเทศอยู่หรือไม่ อำนาจของรัฐที่เคยควบคุมเส้นเขตแดนยังคงมีความเข้มข้นอยู่มากแค่ไหน เส้นเขตแดนยังคงเป็นสิ่งที่มีอำนาจและมีบทบาทสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศอยู่หรือไม่ เพราะในโลกปัจจุบันที่ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่ทันสมัย เชื่อมโยง และครอบคลุมข้ามเส้นเขตแดนจนทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายของคน สิ่งของ เชื้อโรค และสิ่งต่างๆ ไม่ได้ขึ้นกับหรืออยู่

ภายใต้อิทธิพลของเส้นเขตแดนอีกต่อไป เราจะมีวิธีการศึกษาเส้นเขตแดน ภูมิศาสตร์ การเมือง หรือความเชื่อมโยงระหว่างประเทศอย่างไร เพื่อจะเข้าใจปฏิสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนเหล่านี้ รวมไปถึงการวางยุทธศาสตร์ด้านการเมืองและเศรษฐกิจในโลกอนาคต

แต่เดิมความเชื่อที่ว่าภูมิศาสตร์เป็นตัวกำหนดโชคชะตา (Geography is destiny) ของรัฐต่าง ๆ อาจจะไม่เป็นความจริงอีกต่อไป¹ เพราะในโลกปัจจุบันการเชื่อมโยงต่างหากที่เป็นตัวกำหนดโชคชะตาของรัฐ นี่คือประเด็นแรกที่ Parag Khanna ได้เสนอข้อชักชวนให้เรามองยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงของรัฐใหม่ในหนังสือเล่มใหญ่ของเขา Khanna เสนอว่าในโลกปัจจุบันที่ซึ่งเส้นเขตแดนและคุณลักษณะของอำนาจอธิปไตยที่เคยเข้มแข็งและเป็นเกราะกำบังในการสร้างกำแพงระหว่างรัฐได้เริ่มสั่นคลอนเพราะความสามารถในการติดต่อสื่อสาร ผลพวงจากเทคโนโลยีสารสนเทศ และการพัฒนาของระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมโยงรัฐและภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกเข้าไว้ด้วยกัน จนราวกับว่าแผนที่โลกในสมัยใหม่และที่มีในอนาคต อาจจะไม่ต้องระบุเส้นเขตแดนอีกต่อไป แต่สิ่งที่ควรถูกวาดลากบนแผนที่คือเส้นทางการเชื่อมโยงโลกที่ยึดโยงโลกเข้าไว้ด้วยกันผ่านการพัฒนา “สาธารณูปโภค” มากกว่า เส้นที่ควรถูกวาดอยู่บนแผนที่จึงควรเป็นเส้นทางถนนที่เชื่อมโลกทั้งโลกไว้ การเชื่อมของรถไฟ เส้นทางการบินส่งทางทะเล การขนส่งทางอากาศ สายใยแก้วนำแสง

(Fiber-optic cable) ได้มหาสมุทร ระบบไฟฟ้า ระบบอินเทอร์เน็ต เป็นต้น เพราะสิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่สำคัญมากกว่าในระบบเศรษฐกิจและการเมืองโลกปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ มันเป็นเรื่องขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและส่งผลต่อการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่าเส้นเขตแดน

Khanna ชี้ชวนเอาไว้ให้เราเห็นภาพของโลกอดีต ปัจจุบัน และอนาคตว่ามันได้พัฒนาและจะพัฒนาไปได้ด้วยความสลับซับซ้อนของสาธารณูปโภค ซึ่งประกอบไปด้วยถนน รถไฟ พลังงานไฟฟ้า สายไฟเบอร์ที่พาดผ่านข้ามโลก ระบบอินเทอร์เน็ตที่รวดเร็วและครอบคลุม เขาเชื่อว่าเรากำลังก้าวเข้าสู่โลกที่เมื่อนั้นจะมีความสำคัญมากกว่ารัฐและห่วงโซ่อุปทาน (Supply chains) เป็นสิ่งที่สำคัญกว่ากองทัพทางทหารอีกต่อไป เพราะเมืองจะเป็นหน่วยที่การเชื่อมโยงพยายามเข้าไปให้ถึง ไม่ว่าจะถนนหรือความเจริญของสาธารณูปโภคต่าง ๆ หนังสือเล่มนี้กล่าวอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาว่าไม่มีการลงทุนใดจะดีไปกว่าการลงทุนในการสร้างการเชื่อมโยง (หน้า 9) เพราะมันช่วยกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การติดต่อสื่อสาร การเชื่อมโยงผู้คน ผลลัพธ์ที่ได้ต่อยอดจากการเชื่อมโยงนั้น มหาศาลและส่งผลให้รัฐต่าง ๆ เจริญออกงาม การเชื่อมโยงจะช่วยให้เกิดความร่วมมือและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมาก

¹ ข้อข้อถกเถียงนี้โปรดพิจารณา Madelon Sheff. (2014). *Geography Is destiny: Memories, experiences, opinion*. Bloomington, IN: iUniverse LLC; Robert Kaplan. (2013). *The Revenge of geography: What the map tells us about coming conflict and the battle against fate*. New York: Random House และ John Luke Gallup, Alejandro Gaviria, Eduardo Lora. (2003). *Is geography destiny?: lessons from Latin America*. Washington D.C.: Inter-America Development Bank ประกอบ.

จากชื่อของหนังสือ Connectography เป็นคำศัพท์ใหม่ที่เขาสอนเพื่อให้อธิบายประเด็นให้เราเห็นการมองโลกว่า เป็นไปได้หรือไม่ในโลกปัจจุบันและโลกอนาคตจะเชื่อมโยงกันทางกายภาพอีกครั้งนั้นหมายถึงการที่ในอนาคตอีกร้อยล้านปีจากนี้ไปแผ่นดินส่วนต่าง ๆ ของโลกจะเคลื่อนตัวจนเกิดการเปลี่ยนแปลงการผิวโลก โลกทางกายภาพที่เคยห่างกันอาจจะเคลื่อนตัวเข้าหากันอีกครั้งหนึ่ง หรือเป็นไปได้หรือไม่ที่โลกเราจะถูกเชื่อมโยงด้วยการพัฒนาระบบการขนส่ง พลังงาน หรือการติดต่อสื่อสารที่ไม่มีรอยต่อ (Seamless) ไม่มีจุดสะดุด หรือแม้กระทั่งบางที่เราไม่รู้ตัวเสียด้วยซ้ำว่าการเชื่อมโยงลักษณะดังกล่าวอาจได้เกิดขึ้นแล้วก็เป็นได้ เพราะโลกปัจจุบันเป็นโลกที่สาธารณูปโภคที่เชื่อมโยงโลกได้ทำให้โลกเชื่อมกันอย่างมากแล้ว และเราอาจจะไม่ต้องรอถึงร้อยล้านปีข้างหน้าก็เป็นได้ Khanna จึงเสนอว่าหรือเราอาจจะเข้าใจปรากฏการณ์นี้โดยเรียกมันว่า “Connectography” กระนั้นก็ตาม น่าเสียดายที่เขาเองก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความคำดังกล่าวโดยละเอียดในส่วนใดเลยในหนังสือเล่มใหญ่นี้ หากแต่ปล่อยให้ผู้อ่านใช้จินตนาการผนวกกับการเข้าใจเรื่องราวผ่านประสบการณ์การเดินทางของเขามิใช่ไปทั่วโลกเพื่อเข้าใจคำดังกล่าว ว่าโลกของเราได้เกิดการเชื่อมโยงทางภูมิศาสตร์ด้วยสาธารณูปโภคไปแล้ว

หนังสือนี้ไม่เพียงแต่นำเสนอข้อดีที่รัฐจะได้รับจากการเชื่อมโยงกันผ่านตัวอย่างจำนวนมากในหนังสือเท่านั้น แต่หนังสือยังเสนอให้เราเห็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นผลที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ อาจนำมาพิจารณานั้นก็คือ ผลจากการเชื่อมโยงจะส่งผลอย่างไรต่ออำนาจรัฐ และรัฐเองจะแสวงหาผลประโยชน์จากการเชื่อมโยงเหล่านั้นให้มากที่สุดได้อย่างไร สิ่งที่รัฐจะทำได้เพื่อทำให้รัฐได้รับผลประโยชน์จากการขยายและพัฒนาของระบบการ

เชื่อมโยงนั้นไม่เพียงแต่การก่อสร้าง การสนับสนุนงบประมาณ การประสานงาน หรือการใช้อำนาจความสะดวกให้เกิดโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่สิ่งที่รัฐบาลอาจทำได้เพิ่มเติมอีกก็คือ การโอนอำนาจ (Devolution) ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ Khanna เสนอว่า แท้ที่จริงแล้วการเชื่อมโยงของเมืองผ่านสาธารณูปโภคนั้นทำให้เกิดการโอนอำนาจในตัวของมันเอง เพราะเมื่อเมืองต่าง ๆ ได้รับผลประโยชน์จากการเชื่อมโยง ไม่ว่าจะเป็นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นผลสืบเนื่อง การขยายตัวของตลาดหรือทุนนิยมในพื้นที่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้น มันจะทำให้ชุมชนหรือเมืองนั้นสามารถยืนหยัดได้ด้วยตัวเองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็ในแง่เศรษฐกิจหรือการต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลส่วนกลาง การเชื่อมโยงทำให้เมืองนั้นสามารถติดต่อกับโลกภายนอกด้วยตัวของเมืองเองโดยไม่ต้องพึ่งพาส่วนกลางอีกต่อไป ดังนั้นคำถามก็คือรัฐบาลส่วนกลางจะมีการจัดสรรโอนอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นจัดการประเด็นที่เกี่ยวข้องนี้ได้อย่างไร เพราะเมื่อการเชื่อมโยงทำให้เกิดการเชื่อมโยงของชุมชนแล้ว เศรษฐกิจที่ดีขึ้นของเมืองก็จะทำให้เมืองต้องจัดการและหาทางใช้ประโยชน์จากมัน ดังนั้นการโอนอำนาจให้กับเมืองเพื่อให้เมืองสามารถดูแลตัวเองได้นั้นจึงเป็นบททดสอบที่สำคัญของรัฐนั้น

Khanna ตั้งข้อถกเถียงอย่างชัดเจนว่าการโอนอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญต่อเสถียรภาพของโลกมากเสียยิ่งกว่าประชาธิปไตยเสียอีก (หน้า 65) เพราะประชาธิปไตยมุ่งเน้นแต่เพียงการเลือกตั้งเท่านั้น แต่การโอนอำนาจเป็นการสร้างความมั่นคงทางการเมือง เพราะหากไม่มีการโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นเพื่อให้ดูแลประเด็นย่อยต่าง ๆ ในชุมชน ไม่ว่าจะเป็เป็นเรื่องการเมืองของชาติพันธุ์ หรือการจัดการปัญหาท้องถิ่น การจะทำให้เกิดประชาธิปไตยของรัฐ

เลยก็คเป็นเรื่องที่ยาก ดังนั้นหากยังมีการโอนอำนาจ การให้อำนาจกับท้องถิ่นมากเท่าใด ก็จะทำให้เกิด เสถียรภาพมากขึ้นเท่านั้น เพราะในบริบทที่รัฐบน โลกมีความหลากหลาย บางรัฐอาจมีความแตกต่าง ของชาติพันธุ์ ประชากร ขนาดของพื้นที่ ความ แตกต่างเหล่านี้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ต้องการที่ แตกต่างกัน ยุทธศาสตร์ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ก็แตกต่างกัน ดังนั้นควรที่จะต้องมีการโอนอำนาจให้ รัฐสามารถใช้ประโยชน์ของพื้นที่ของตนเองได้ ด้วย การสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางที่สนับสนุนด้านการ เชื่อมโยงไปยังพื้นที่ เขตเศรษฐกิจ หรือกิจกรรมทาง เศรษฐกิจอื่น ๆ อันจะทำให้เกิดการกระจายรายได้ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ที่จะ กระจายและตกไปสู่หลายฝ่ายมากขึ้นก็จะช่วยให้เกิด ความพึงพอใจ การเลี้ยงตัวเองได้ และทำให้สังคม สงบสุขมากขึ้น

เมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจก็จะทำให้เกิดการ หลอมรวมกันใหม่ (Aggregation) (ดูบทที่ 4) เพราะ เมื่อหน่วยอำนาจทางการเมืองใหม่ๆ เกิดขึ้น หน่วย อำนาจเหล่านั้นก็จะพยายามหาทางที่จะแสวงหาผล ประโยชน์ให้กับตนเองผ่านการก่อสร้างการเชื่อมโยง ของระบบสาธารณูปโภค การบูรณาการทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายของแรงงาน หรือการปรองดองทาง การเมือง (Political reconciliation) กระบวนการนี้ Khanna เรียกว่ามันเป็น “พลวัตของการถ่ายโอนและ การหลอมรวม” (Devolution-aggregation dynamic) (หน้า 79) ตัวอย่างเช่นในแอฟริกา ก่อนหน้าที่จักร วรรดินิยมของยุโรปจะเข้ามาสู่ทวีปแอฟริกา นั้น อาณาจักรต่างๆ ในทวีปก็ต่างอยู่แยกจากกัน จนเมื่อ มีการเข้ามาของประเทศเจ้าอาณานิคมก็ก่อให้เกิด กระบวนการพยายามปลดแอกและเรียกร้องเอกราช การพยายามให้ได้กลับมาซึ่งอำนาจอธิปไตย การ เรียกร้องอัตลักษณ์และความเป็นอันหนึ่งอันเดียว

ของกลุ่มคนทำให้เกิดรัฐอธิปไตยใหม่ขึ้นมาจำนวน มากในทวีปแอฟริกา แม้ว่าจะใช้เวลาในการเรียกร้อง และต่อสู้เพื่อเอกราชแตกต่างกันออกไป แต่ ผลที่เกิดขึ้นก็คือในปัจจุบันรัฐกว่าห้าสิบลรัฐที่เป็นรัฐ เอกราชในทวีปแอฟริกา ก็ได้ถือกำเนิดขึ้น ต่อมารัฐ เหล่านี้ได้พยายามที่จะแสวงหาความร่วมมือระหว่าง กันทั้งในแง่การเมืองและเศรษฐกิจ หรือตัวอย่าง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อนการเข้ามาของ จักรวรรดินิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาณาจักร ต่าง ๆ ในทวีปก็มีอำนาจเป็นของตนเอง จนเมื่อกระทั้ง การเข้ามาของจักรวรรดินิยมและการต่อสู้จนได้รับ เอกราชและตั้งรัฐอธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่ สอง รัฐในปัจจุบันก็พยายามแสวงหาช่องทางทาง เศรษฐกิจและการเมืองในการประสานผลประโยชน์ ระหว่างกันผ่านการเชื่อมโยงของสาธารณูปโภคใน ภูมิภาค ปราบกฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นได้เพราะเมื่อ รัฐเริ่มได้รับเอกราช เส้นเขตแดนที่เกิดขึ้นทำให้รัฐ สามารถกำหนดขอบเขตของอำนาจของตนเองเหนือ ดินแดนเพื่อจัดการและบริหารสาธารณูปโภคซึ่งเป็น สิ่งจำเป็นพื้นฐานของการขับเคลื่อนรัฐ สิ่งนี้ก็เป็น พื้นฐานของการจัดการระดับภูมิภาคเช่นเดียวกัน เพราะรัฐต่างๆ ก็จะพยายามใช้สาธารณูปโภคพื้นฐาน เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจและการเมือง หรืออาจกล่าวได้ว่าก่อนที่จะ มีการรวมกันหรือสร้างความร่วมมือของรัฐ รัฐจะผ่าน กระบวนการการแยกกันอยู่ก่อน ก่อนจะมาวมกัน เมื่อเวลาผ่านไป ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากการเชื่อม โยงของสาธารณูปโภคนี้จึงเป็นทั้งเครื่องมือและ เป้าหมายที่รัฐต่างคาดหวัง มันทำให้เกิดการมองข้าม ความขัดแย้งทางการเมืองหรือที่อาจเรียกว่า “ความ ขัดแย้งที่ถูกแช่แข็งเอาไว้” (Frozen conflicts) (หน้า 83) ไปและมุ่งเน้นที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอันเกิด จากการเชื่อมโยง

หนังสือนี้มีคุณประโยชน์ด้านวิชาการต่อการศึกษาระดับนานาชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ธุรกิจระหว่างประเทศ การขนส่งระหว่างประเทศ เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และภูมิรัฐศาสตร์ Khanna ได้เสนอประเด็นที่เชื่อมโยงและสลับซับซ้อนเอาไว้ในหนังสือที่หนาเล่มนี้ที่น่าสนใจ พร้อมทั้งเสนอตัวอย่างจากทั่วทุกมุมโลกเอาไว้อย่างมากเขาเสนอให้เห็นภาพที่ดีของการเชื่อมโยงของโลก กระนั้นก็ตามเขาไม่ได้ฉายภาพอีกด้านซึ่งอาจจะเป็นผลพวงที่เกิดจากการเชื่อมโยง หนังสือเล่มนี้จึงยังมีพื้นที่ขนาดใหญ่ให้ผู้อ่านได้มีปฏิสัมพันธ์ทางความคิดในการหาเหตุผลหรือข้อมูลเชิงประจักษ์มาได้เถียงกับข้อเสนอหลักของงานเขียนนี้ได้โดยตลอดทั้งเล่ม หนังสือนี้ยังทำให้เราต้องขบคิดด้านวิชาการต่อการสอนวิชาภูมิรัฐศาสตร์ การเมืองระหว่างประเทศ และเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ว่าเส้นเขตแดนของรัฐยังคงมีอำนาจอยู่จริงหรือไม่ รัฐได้สูญเสียอำนาจอธิปไตยในการควบคุมเส้นเขตแดนและการทำงานของทุน การเคลื่อนย้ายของคนและทรัพยากรข้ามพรมแดนหรือไม่และที่สำคัญก็คือ การขนส่งระหว่างประเทศและการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาในสาขาการเมืองระหว่างประเทศและการพัฒนาระหว่างประเทศในฐานะที่มันเป็นสิ่งที่น่าสนใจ การพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน รัฐ และระดับภูมิภาค ความเชื่อมโยงของผลกระทบเหล่านี้ส่งผลให้รัฐต้อง

ปรับตัวอย่างไรในระบบเศรษฐกิจของศตวรรษที่ 21 รัฐควรโอนอำนาจหรือจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับหน่วยงานในเมืองหรือพื้นที่ต่าง ๆ อย่างไรเพื่อให้ทุกพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญและมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้

อย่างไรก็ดีผู้ที่อาจจะมีความเห็นต่อต้านไม่เห็นด้วย หรือตั้งข้อสงสัยหรือสังเกตต่อโลกาภิวัตน์หรือการพัฒนาของโลกอาจมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อหนังสือเล่มนี้ Khanna กล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่าพวกผู้คนต่อต้านทุนนิยม ต่อต้านเทคโนโลยี และต่อต้านโลกาภิวัตน์เป็นผู้ที่แพ้เสมอ (The “anti” movements - anticapitalism, antitechnology, antiglobalization - always lose) (หน้า 381) เพราะบุคคลกลุ่มนี้เป็นพวกที่ไม่มองการณ์ไกล เพราะมุ่งต่อต้านประเด็นยิบย่อยและไม่ได้มองภาพรวมของระบบทั้งหมด ข้อเสนอของ Khanna ที่สนับสนุนการทำงานจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันของพื้นที่เชิงเศรษฐกิจและกลุ่มผู้ผลิตต่าง ๆ เป็นข้อเสนอและมุมมองที่เขามองว่ามันจะช่วยให้โลกดีขึ้น เขามักสนับสนุนข้อถกเถียงของเขาด้วยการอ้างถึงคำพูดของผู้นำหรือการศึกษาที่สนับสนุนการทำงานจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและผลพวงที่ดีจากโลกาภิวัตน์ รวมไปถึงเสนอกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จ มากกว่าการทำให้เห็นภาพที่ตรงกันข้ามกัน

แม้ว่าหนังสือนี้จะไม่ใช่หนังสือที่ถกเถียงด้านทฤษฎี หรือนำเสนอโดยละเอียดในเรื่องกรอบความคิดใหม่ที่มีการอธิบายกรอบความคิดหรือคำที่เราเลือกนำมาเป็นชื่อหนังสือ แต่หนังสือนี้ก็หนังสือที่ควรค่าเล่มหนึ่งกับนักวิชาการ นักยุทธศาสตร์ นักธุรกิจ หรือผู้ที่สนใจประเด็นเรื่องการเชื่อมโยงระดับชุมชน รัฐ ภูมิภาค และระดับโลก เพราะมันช่วยสร้างภาพให้เราเห็นความเชื่อมโยงของภูมิภาคและประเด็นต่าง ๆ และอาจจะเปิดเวทีการถกเถียงให้เรา รู้สึกคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยอยู่ในใจตลอดทั้งเล่ม ซึ่งนั่นเป็นสิ่งที่ดีจากการอ่านหนังสือเล่มใหญ่เล่มนี้

Narut Charoensri
School of International Affairs
Faculty of Political Science and Public Administration,
Chiang Mai University
Chiang Mai, 50200

นฤตม์ เจริญศรี
สำนักวิชาการระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ 50200
narut.c@cmu.ac.th



แบบเสนอบทความ

เพื่อตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความวิจัย

บทความปริทัศน์

บทวิจารณ์หนังสือ

ชื่อบทความ

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

ชื่อ/นามสกุลผู้เขียน (ตัวบรรจง)

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

หน่วยงาน (สังกัด).....

ตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี).....

ตำแหน่งบริหาร (ถ้ามี).....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้สะดวก

บ้านเลขที่..... ซอย..... ถนน.....

แขวง..... เขต..... จังหวัด.....

รหัสไปรษณีย์..... Email:.....

โทรศัพท์..... โทรศัพท์มือถือ.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าบทความดังกล่าวเป็นของข้าพเจ้าจริงโดยมิได้คัดลอก หรือละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น รวมทั้งไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่นภายใน 2 เดือนนับจากวันที่ทางกองบรรณาธิการได้รับต้นฉบับ

ลงชื่อ.....

(.....)

...../...../.....

กองบรรณาธิการวารสารสังคมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนอรัญญินันต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 08-0213-7244 / 02-218-7333

<http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2/> Email: cusocscij@gmail.com





คำแนะนำสำหรับผู้เขียนบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วารสารสังคมศาสตร์ (Journal of Social Sciences) พิจารณาตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษประเภทบทความวิจัย (Research Article) บทความปริทัศน์ (Review Article) และบทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) ที่มีเนื้อหาวิชาการทางรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ไม่เคยตีพิมพ์ หรือไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ในสิ่งพิมพ์วิชาการใด

รายละเอียดบทความ ประกอบด้วย

1. ข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบด้วย ชื่อบทความ // ชื่อ-สกุล // ชื่อหน่วยงานที่สังกัด // คำสำคัญ (Keywords) ไม่เกิน 5 คำ // Email
2. รูปแบบตัวอักษร Cordia New ขนาดตัวอักษร 16 pt. ระยะระหว่างบรรทัด 1 บรรทัด (Single space)
3. ขนาดความยาวของเนื้อหาบทความและส่วนอ้างอิงของบทความ (Articles) ระหว่าง 15-25 หน้า และบทวิจารณ์หนังสือ (Book reviews) ความยาวระหว่าง 2-3 หน้า กระดาษ A4 พิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word
4. บทความต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ วางตำแหน่งของบทคัดย่อภาษาอังกฤษก่อน บทคัดย่อภาษาไทย จำนวนไม่น้อยกว่า 150 คำ และไม่เกิน 200 คำ
5. ถ้ามีเอกสารอ้างอิงภาษาไทย ให้แปลเป็นภาษาอังกฤษและระบุในวงเล็บว่า (in Thai) และเรียงรวมกับ เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ และส่วนที่เป็น In-text citation เขียนเป็นภาษาอังกฤษ
6. หากเป็นงานแปลหรือเรียบเรียงจากภาษาต่างประเทศต้องมีหลักฐานการได้รับอนุญาตให้ตีพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์
7. ต้นฉบับที่มีตาราง ต้องระบุชื่อตาราง คำอธิบายตารางและที่มาด้วย สำหรับต้นฉบับที่มีภาพประกอบของผู้เขียนหรือได้รับสิทธิ์ตามกฎหมายให้ตีพิมพ์ได้ โปรดส่งไฟล์ภาพแยกต่างหากจากต้นฉบับโดยให้แนบเป็นไฟล์สกุล .jpg หรือ .gif หรือ .png เป็นต้น โดยมีความละเอียดอย่างน้อย 150 dpi. เพื่อความคมชัดในการพิมพ์
8. ส่งต้นฉบับโดยกรอกแบบฟอร์มการส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ พร้อมผลงานได้ทาง http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2_submission/

เกณฑ์การพิจารณา บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์จะได้รับการ

1. พิจารณาเบื้องต้นโดยกองบรรณาธิการภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับต้นฉบับ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2-3 ท่าน เป็นผู้พิจารณาเนื้อหาและตรวจสอบคุณภาพทางวิชาการภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับต้นฉบับ

การอ้างอิง

ใช้การอ้างอิงแบบนาม-ปี (Author-date citation system) และการเขียนเอกสารอ้างอิง (Reference) แบบ The Chicago Manual of Style ตัวอย่างเช่น

(Wilson 2011, 261)

(Norris-Tirrell and Clay 2010, 237)

(Chuncharee Ketmaro 2014, 113)

(Pasuk Phongpaichit and Baker 2003, 97)

(Raco, Imrie and Lin 2010, 275)

(Fazey et al. 2007, 49) กรณีผู้เขียนมากกว่า 4 คนและในส่วนของ Reference ต้องระบุชื่อและนามสกุลผู้เขียนทุกคน

หนังสือ

Norris-Tirrell, Dorothy, and Jay A. Clay. 2010. *Strategic collaboration in public and nonprofit administration: A practice-based approach to solving shared problems*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker. 2003. *Setthakit kanmuang thai samai krungthep*. [Thailand: Economy and politics]. 3rd ed. Chiangmai: Silkworm Books. (in Thai)

วารสาร

Somkiat Wanthana. 2015. *Kamnued lae kham yonyang khong seriprachattippatai*. [Origins and paradox of liberal democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)

Wilson, James Lindley. 2011. Deliberation, democracy, and the rule of reason in Aristotle's politics. *American Political Science Review* 105(2): 259-274.

นิตยสาร/หนังสือพิมพ์

Giglio, Mike. 2011. The facebook freedom fighter. *Newsweek*, February 21, 22-25.

Hookaway, James. 2011. Hanoi detains critic after uprising call. *The Wall Street Journal*, March 1, 3.

วิทยานิพนธ์

Gonsrud, Lars Siland. 2009. Market capitation and interstate war: Limits to university in international relations. Master's thesis, Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology.

แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

Blanev, Dallas. 2010. Understanding global civil society: Theory, governance and the global water crisis. PhD. diss., Colorado State University. In ProQuest Dissertations and Theses, <http://proquest.uni.com/pqderb?did>. (Accessed on August 26, 2011)

ตัวอย่างการเขียนเอกสารอ้างอิง

References

- Bercovith, Jacob, and Mikio Oishi. 2010. *International conflict in the Asia-Pacific: Patterns, consequences and management*. London: Routledge.
- Bodaar, Annemarie. 2008. *Cities and the “multicultural state”: Immigration, multi-ethnic neighborhoods, and the socio-spatial negotiation of policy in the Netherlands*. PhD. diss., The Ohio State University.
- Breslin, Shaun. 2007. *Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia’s future(s)*. London: Routledge.
- Chuncharee Ketmaro. 2014. *Archewa anamai*. [Occupational health]. 2nd ed. Bangkok: Ramkamhaeng University. (in Thai)
- Declaration on ASEAN unity in cultural diversity*. 2011. <http://www.asean.org/archive/documents/19th%20summit/Culture.pdf> (Accessed on December 15, 2014).
- Fazey, Ioan, John A. Fazey, Joern Fischer, Kate Sherren, John Warren, Reed F. Noss, and Stephen R. Dovers. 2007. Adaptive capacity and learning to learn as leverage for social-ecological resilience. *Frontiers in Ecology and the Environment* 5(7): 375-380.
- Ramesh, M. 2010. Reasserting the role of the state in the healthcare sector: Lessons from Asia. In *Reasserting the public in public services: New public management reforms*, eds. M. Ramesh, Eduardo Araral, and Xun Wu, 101-112. London: Routledge.
- Smith, Patriann. 2013. Accomplishing the goals of multicultural education. *Curriculum and Teaching Dialogue* 15(1): 27-40.
- Somkiat Wanthana. 2015. *Kamnued lae kham yonyang khong seriprachattipatai*. [Origins and paradox of liberal democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)
- Wahdah, Raihani. 2011. *Education for multicultural citizens in Indonesia: Policies and practices*. <http://socsc.smu.edu.sg/sites/default/files/socsc/pdf/raihani.pdf> (Accessed on June 18, 2015).
- The United Church of Canada. 2014. *Defining multicultural, cross-cultural, and intercultural*. <http://www.unitedchurch.ca/files/intercultural/Multicultural-crosscultural-intercultural.pdf> (Accessed on December 16, 2014)



Author Guidelines

Journal of Social Sciences, Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University

Manuscript Submission

The Journal of Social Sciences seeks original and academic papers, namely research articles, review articles, book reviews and other types of academic articles written in Thai or English that fall within the scope of political science, government, international relations, sociology, anthropology, public administration and related fields. Articles submitted to *Journal of Social Sciences* should be original contributions and should not be under consideration by any other publication at the same time.

Instructions to Contributors

1. All manuscripts must include: the title of the manuscript; the author's name, academic position (if applicable), affiliated institution and e-mail; and up to five keywords.
2. Research and review articles in principle must be no more than 8,000 words in length, including references. The length of book reviews must be no more than 3,000 words. Articles must be in MS Word format, using the 12-point Times New Roman font, and single spaced.
3. All manuscripts must include an abstract that is between 200 and 500 words in length.
4. Articles translated or excerpted from foreign language texts must obtain a written permission from the copyright holder.
5. When tables are used, the title, description and source must be clearly stated. Any pictures or photographs included must not infringe on copyright laws. Pictures or photographs should be sent in separate files saved in .jpg, .gif or .png format. The image resolution should be at least 150 dpi.
6. All manuscripts and completed Manuscript Proposal Forms must be submitted electronically as separate attachments to http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2_submission/
7. In the case that the author wishes to withdraw from publication an approved article, the request must be expressed in writing to the editorial board within at least 7 days after the approval of the said article.

Evaluation Process

1. The Editorial Board will give a preliminary review of all received manuscripts within one month of their submission.
2. Accepted manuscripts will then be peer-reviewed by 2-3 reviewers. This process will take approximately one month. Manuscripts will then be returned to the authors for any necessary correction.

Parenthetical Citation

Use the basic author-date citation system.

Examples:

(Wilson 2011, 261)

(Norris-Tirrell and Clay 2010, 237)

References

Use The Chicago Manual of Style.

Examples:

Book

Norris-Tirrell, Dorothy, and Jay A. Clay. 2010. *Strategic collaboration in public and nonprofit administration: A practice-based approach to solving shared problems*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker. 2003. *Setthakit kanmuang thai samai krungthep*. [Thailand: Economy and politics]. 3rd ed. Chiangmai: Silkworm Books.

Journal

Wilson, James Lindley. 2011. Deliberation, democracy, and the rule of reason in Aristotle's politics. *American Political Science Review* 105(2): 259-274.

Rachain Chintayarangsan. 2011. Khunnaphap cheewit kap kan terbto tang sedthakit lae kan krachai raidai. [Economic growth, income distribution and quality of life]. *NIDA Development Journal* 51(1): 1-18.

Magazine/Newspaper

Giglio, Mike. 2011. The facebook freedom fighter. *Newsweek*, February 21, 22-25.

Hookaway, James. 2011. Hanoi detains critic after uprising call. *The Wall Street Journal*, March 1, 3.

Dissertation

Gonsrud, Lars Siland. 2009. Market capitiation and interstate war: Limits to university in international relations. Master's thesis, Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology.

Electronics Sources

Blanev, Dallas. 2010. Understanding global civil society: Theory, governance and the global water crisis. PhD. diss., Colorado State University. In ProQuest Dissertations and Theses, <http://proquest.uni.com/pqderb?did>. (Accessed August 26, 2011)

Example

References

- Bercovith, Jacob, and Mikio Oishi. 2010. *International conflict in the Asia-Pacific: Patterns, consequences and management*. London: Routledge.
- Bodaar, Annemarie. 2008. *Cities and the “multicultural state”: Immigration, multi-ethnic neighborhoods, and the socio-spatial negotiation of policy in the Netherlands*. PhD. diss., The Ohio State University.
- Breslin, Shaun. 2007. *Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia’s future(s)*. London: Routledge.
- Churcharee Ketmaro. 2014. *Archewa anamai*. [Occupational health]. 2nd ed. Bangkok: Ramkamhaeng University. (in Thai)
- Declaration on ASEAN unity in cultural diversity*. 2011. <http://www.asean.org/archive/documents/19th%20summit/Culture.pdf> (Accessed on December 15, 2014).
- Fazey, Ioan, John A. Fazey, Joern Fischer, Kate Sherren, John Warren, Reed F. Noss, and Stephen R. Dovers. 2007. Adaptive capacity and learning to learn as leverage for social-ecological resilience. *Frontiers in Ecology and the Environment* 5(7): 375-380.
- Ramesh, M. 2010. Reasserting the role of the state in the healthcare sector: Lessons from Asia. In *Reasserting the public in public services: New public management reforms*, eds. M. Ramesh, Eduardo Araral, and Xun Wu, 101-112. London: Routledge.
- Smith, Patriann. 2013. Accomplishing the goals of multicultural education. *Curriculum and Teaching Dialogue* 15(1): 27-40.
- Somkiat Wanthana. 2015. *Kamnued lae kham yonyang khong seriprachattippatai*. [Origins and paradox of liberal democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)
- Wahdah, Raihani. 2011. *Education for multicultural citizens in Indonesia: Policies and practices*. <http://socsc.smu.edu.sg/sites/default/files/socsc/pdf/raihani.pdf> (Accessed on June 18, 2015).
- The United Church of Canada. 2014. *Defining multicultural, cross-cultural, and intercultural*. <http://www.unitedchurch.ca/files/intercultural/Multicultural-crosscultural-intercultural.pdf> (Accessed on December 16, 2014)



ใบสมัครสมาชิก

วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สมัครสมาชิกใหม่
- ต่ออายุ หมายเลขสมาชิก.....

วารสารสังคมศาสตร์ เป็นวารสารราย 6 เดือน ตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ
(ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม)

กรุณากรอกรายละเอียด

ชื่อ-สกุล (นาย/นาง/นางสาว).....

หน่วยงานสังกัด.....ตำแหน่ง.....

ที่อยู่สำหรับจัดส่งวารสาร.....

โทรศัพท์.....โทรสาร.....E-mail.....

สนใจสมัครสมาชิกวารสารในรูปแบบ

- ฉบับพิมพ์ 200 บาท/ปี สมัครสมาชิกปีที่..... ฉบับที่.....

ชำระค่าสมาชิกวารสารโดย

- โอนเงิน

ชื่อบัญชี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เลขที่บัญชี 045-2-06661-0

ธนาคาร ไทยพาณิชย์ สาขาสภากาชาดไทย

(กรุณาส่งหลักฐานการโอนเงินโดยแฟกซ์มาที่ 02-218-7331 หรือส่งมายัง cusocscij@gmail.com)

กองบรรณาธิการวารสารสังคมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 02-218-7333 โทรสาร 02-218-7331

<http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2> / Email: cusocscij@gmail.com



