



วารสารสังคมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 (ม.ค.-มิ.ย.2559)

Journal of Social Sciences
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Vol.46 No.1 (Jan-Jun 2016)

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) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งตีพิมพ์และเผยแพร่ความรู้ด้านรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

ศ.ดร.สุจิต บุญบังการ
ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร
ศ.ดร.จิรัช สุวรรณมาลา
ศ.ดร.สุภาวศ์ 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.วรวิทย์ มีมากร
รศ.สิริพรรณ นกสวน สวัสดี
ผศ.ดร.ปิยากร หวังมหามพร

ผู้ประสานงาน

นางสาวอัมพร เพ็ชรรัตน์ตานนท์

สำนักงาน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน
กรุงเทพฯ 10330
โทร. 08-0213-7244
E-mail: cusocscij@gmail.com

ที่ปรึกษา

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

รศ.สรวิต ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณาธิการบริหาร

นางนฤมล กิจไพศาลรัตน์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.อัมพร อารังลักษณ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รศ.ดร.ชนิดา จิตตฤทธะ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ.ดร.นาเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
อ.ร.ต.อ.ดร.วิเชียร ต้นศิริคองค คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
อ.ดร.ภัทรพรพรรณ ทาดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
อ.ดร.กนกรัตน์ เลิศชูสกุล คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อ.กัลยา เจริญยิ่ง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อ.จิตติภัทร พูนขำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ออกแบบปก

นายเทวีญ จารุรัตนภรณ์

ออกแบบและพิมพ์ที่

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

เจ้าของและผู้จัดการพิมพ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

บทบรรณาธิการ



อันที่จริงผมคิดอยากจะเปลี่ยนชื่อบทความของ ชญาน์ทัต ศุภษลาศัย ให้เป็น “The L-Word in Thailand Crackdowns” เนื่องจากโดยปกติแล้วเรามักไม่ค่อยเห็นบทวิเคราะห์การเมืองไทยในมุมมองของ ลากอง (Jacques Lacan) สักเท่าไรนัก ชญาน์ทัตได้นำเสนอภาษาแบบใหม่ที่เปลี่ยนทัศนคติของเราในเรื่องการเมืองไทยอันนำไปสู่มุมมองการเมืองไทยที่แตกต่างออกไป สำหรับตัวผมแล้วนี่ถือได้ว่าเป็นก้าวแรกที่สำคัญยิ่ง และถือได้ว่าเป็นการทำทลายหรือแตกแวงเพื่อนำไปสู่การถกเถียงและการวิพากษ์วิจารณ์ มากกว่าที่จะจบลงอยู่แค่ที่ตัวบทความนี้

ใน “การสร้างความเป็นพลเมืองของคาทอลิกในสังคมไทย” ชวลิต ตริยะประเสริฐ ศึกษาสภาวะความขัดแย้งและการกีดกันของชุมชนจิตกรรมของความเป็นพลเมืองไทย เช่นเดียวกับคอมมิวนิสต์ คนไทยคาทอลิกถูกกีดกันและมองว่าไม่ใช่คนไทย ชวลิตตั้งข้อสังเกตถึงอุปสรรคของชาวคาทอลิกที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นพลเมืองไทยและการที่ชาวคาทอลิกเหล่านี้ผ่านกระบวนการ “การทำให้เป็นไทย” เพื่อได้รับการยอมรับทางสังคม โดยผลของความอดกลั้นทางศาสนานี้คือ การที่ “คนอื่น (Other)” ถูกทำให้ไม่มีอันตราย (Decaffeinated other) ซึ่งก็คือเป็นคนอื่นที่โดยเนื้อแท้แล้วก็เหมือนกับ “พวกเรา” นั่นเอง

บทความอีกสองชิ้นเป็นเรื่องอาเซียนและอาชญากรรมข้ามชาติ ชิ้นแรกคือ “อาชญากรรมข้ามชาติ: ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ต่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ชิตพล กาญจนกิจ ได้อธิบายว่าทำไมอาชญากรรมข้ามชาติถึงเป็นประเด็นความมั่นคงแบบใหม่ และแสดงให้เห็นถึงลักษณะโดยทั่วไปของอาชญากรรมข้ามชาติ ในการศึกษาชิ้นนี้ ชิตพลได้เสนอว่ารัฐยังคงเป็นตัวแสดงหลัก โดยเฉพาะในรูปแบบของการร่วมมือกับรัฐอื่นๆ

ส่วนบทความ “อาเซียนกับปัญหาอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” พงศ์ หงษ์ตระกูล นำเสนอประเด็นต่อจากจุดที่ชิตพลทิ้งเอาไว้โดยศึกษาลักษณะข้ามชาติของอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พงศ์เน้นไปที่การพัฒนาความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อจัดการอาชญากรรมทางทะเลและชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของความร่วมมือ อาทิ ความไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐต่างๆ ในภูมิภาคสำหรับการแก้ปัญหาอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในระยะยาวนั้น พงศ์เสนอว่าต้องมุ่งไปที่การทำลายกำแพงทางเศรษฐกิจและสังคมที่สร้างและคงไว้ซึ่งการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันในภูมิภาค

ในบทความ “ทำไมจึงไม่ค่อยมีทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองจากฐานองค์ความรู้ทางวิชาการในโลกที่สาม? : การครอบงำและการเลือกปฏิบัติทางวิชาการจากความรู้แบบสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง” วีระ หวังสัจจะโชค ได้ตอบคำถามที่เสนอเอาไว้ในหัวข้อของบทความโดยนำเสนอว่า ความคิดที่ยึดเอายุโรปเป็น

ศูนย์กลาง อันมีนัยแสดงถึงจักรวรรดินิยม การเหยียดชาติพันธุ์ และความเหนือกว่าของคนผิวขาวนั้น เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเกิดและการพัฒนาทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์การเมืองทั้งในสายเสรีนิยม และมาร์กซิสต์ในช่วงศตวรรษที่ 18 และ 19 (ซึ่งดูเหมือนว่าวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบอเมริกันก็มีประวัติความเป็นมาในลักษณะเดียวกัน) ดังนั้น ทฤษฎี เศรษฐศาสตร์การเมืองที่ไม่ได้เป็นตะวันตกจึงไม่ได้รับการพัฒนาตั้งแต่ต้น อย่างไรก็ตาม วีระเสนอว่าทฤษฎี เศรษฐศาสตร์การเมืองที่มีต้นกำเนิดจาก “การเมืองในชีวิตประจำวัน” กำลังท้าทายลักษณะที่ยึดเอายุโรป เป็นศูนย์กลางของเศรษฐศาสตร์การเมืองกระแสหลัก

ในบทความของ ชูติเดช เมธีชุตติกุล ได้นำเสนอประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงของการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศฝรั่งเศสในช่วงสงครามแอลจีเรีย (1954 - 62) โดยเสนอถึงการบรรจบกันของปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองภายในประเทศที่นำไปสู่การตัดสินใจของฝรั่งเศสในสงครามแอลจีเรีย

บทความของ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย ชี้ให้เห็นว่าหลักสุจริตไม่เพียงบังคับใช้กับกฎหมายเอกชน เท่านั้นแต่ยังใช้กับกฎหมายมหาชนด้วย ดังนั้นแล้ว พรสันต์เสนอว่าหลักสุจริตก็ควรพึงบังคับใช้กับ รัฐธรรมนูญด้วยเช่นกันเพื่อนำมาซึ่งความยุติธรรมของสังคม

บทความของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ ณัฐพร ไทยจงรักษ์ และจุฬารณย์ ขอบใจกลาง ศึกษาปัจจัย ที่ส่งผลต่อการบรรลุถึงโครงการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียนของโรงเรียนต่างๆ ที่เข้าร่วมในประเทศไทย ซึ่งมุ่ง เป้าหมายไปที่การส่งเสริมความเป็นพหุวัฒนธรรม ในบทความได้นำเสนอชุดของแนวทางต่างๆ ในการ สนับสนุนส่งเสริมแนวความคิดพหุวัฒนธรรมสำหรับโรงเรียนทั้งในเมืองและต่างจังหวัด

สรวิศ ชัยนาม

สารบัญ



Articles / บทความวิชาการ

- ‘Encountering the Real’: Jacques Lacan in Thailand crackdowns 7
Chyatat Supachalasai
- The process of construction the imagination of Catholics citizenship in Thai society 27
การสร้างจินตกรรมความเป็นพลเมืองของคาทอลิกในสังคมไทย
Chawalit Treyaprasert / ชวลิต ตริยะประเสริฐ
- Challenges to ASEAN states in combating transnational crime 51
ความท้าทายของรัฐอาเซียนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ
Chitphol Kanchanakit / ชิตพล กาญจนกิจ
- ASEAN and the maritime crimes in Southeast Asia 79
อาเซียนกับปัญหาอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
Paruedee Nguitragool / พฤดี หงษ์ตระกูล
- “Why aren’t there any theories of political economy based on the academic foundation of the Third World?”: Hegemony and academic discrimination of Eurocentric knowledge 103
“ทำไมจึงไม่ค่อยมีทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองจากฐานองค์ความรู้ทางวิชาการในโลกที่สาม?":
การครอบงำและการเลือกปฏิบัติทางวิชาการจากความรู้แบบสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง
Weera Wongsatjachok / วีระ หวังสัจจะโชค
- Domestic politics, leadership, and foreign policy: De Gaulle and French foreign policy making in Algerian war 117
การเมืองภายใน ผู้นำ และนโยบายต่างประเทศ: De Gaulle กับกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศ
ฝรั่งเศสเรื่องสงครามแอลจีเรีย
Chutidech Metheechutikul / ชุตติเดช เมธีชุติกุล

The doctrine of good faith in constitutional order 141

หลักสุจริตในระบอบรัฐธรรมนูญ

Pornson Liengboonlertchai / พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

Factors affecting the application of policies to promote multicultural in ASEAN 161

ปัจจัยที่มีผลต่อการประยุกต์นโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของอาเซียน

Sombat Thamrongthanyawong, Nathaporn Thaijongrak and Chulaporn Kobjaiklang

สมบัติ ถำรงธัญวงศ์ ณัฐพร ไทยจงรักษ์ และ จุฬภาภรณ์ ขอบใจกลาง

‘Encountering the Real’: Jacques Lacan in Thailand Crackdowns**

*Chyatat Supachalasai**

Abstract

The article attempts to revisit the crackdowns in Thailand from a Lacanian perspective. The collective traumas of the Yellow-Shirts and the Red-Shirts are suggested as the Real, a psychoanalytic term conceptualized in Lacanian psychoanalysis. By examining the history of Thai politics during the pinnacle of the crackdown years, notably 2008 and 2010, the article attempts to introduce Lacan’s theory to be integrative of the history of politics in Thailand. The expectation is to demonstrate how Lacan’s concepts such as the signifier, the Real, the fantasy, and the object of desire are instrumental for the rethinking of the crackdowns in Thailand in a plausible innovative and critical fashion.

Keywords: *collective trauma, the Real, signifier, fantasy, object of desire*

*Ph.D. candidate, Department of International Politics, Aberystwyth University. Penglais, Aberystwyth, Ceredigion, SY23.
email: chyatats@hotmail.com

**The author is grateful to the academic conference of the 13th Aberystwyth-Lancaster Graduate Colloquium hosted at Aberystwyth University during 27-29 May 2015 and to my colleague Yvonne Rinkart who served as a very stimulate discussant on the draft of this paper.

Received October 22, 2015 ; Accepted December 1, 2015

‘เผชิญความจริง’: ฌักส์ ลาก็อง ในการสลายการชุมนุมประเทศไทย**

ชฎานัท ศุภชลาศัย*

บทคัดย่อ

บทความมีความพยายามวิเคราะห์การสลายการชุมนุมในประเทศไทยผ่านทัศนะความคิดของจิตวิเคราะห์ของลาก็อง ประเด็นหลักที่ผู้เขียนเสนอคือการเผชิญกับสิ่งที่เรียกว่า ‘แผลฝังใจร่วมกัน’ ของทั้งคนเสื้อเหลืองและคนเสื้อแดง ซึ่งผู้เขียนเสนอว่าเป็น ‘ความจริง’ อันเป็นหนึ่งในทฤษฎีจิตวิเคราะห์ของลาก็อง โดยสำรวจประวัติศาสตร์การเมืองไทยในช่วงสูงสุดของวิกฤตการเมือง คือในช่วงปี ค.ศ. 2008 และ 2010 บทความพยายามนำเสนอทฤษฎีของลาก็องให้เป็นนุกรณาการกับประวัติศาสตร์การเมืองไทย ความคาดหวังของบทความคือเพื่อแสดงให้เห็นว่าแนวคิดสำคัญของลาก็อง เช่น สัญญา ความจริง ความฝันหวาน และสิ่งพึงปรารถนา มีประโยชน์สำคัญต่อการคำนึงถึงการสลายการชุมนุมในประเทศไทยในทิศทางใหม่ที่เป็นไปได้และด้วยความลึกซึ้ง

คำสำคัญ: แผลฝังใจร่วม, ความจริง, สัญญา, ความฝันหวาน, สิ่งพึงปรารถนา

* นักศึกษาระดับปริญญาเอก ด้านการเมืองระหว่างประเทศ. Aberystwyth University. Penglais, Aberystwyth, Ceredigion, SY23.

email: chyatats@hotmail.com

** ได้รับบทความ 22 ตุลาคม 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 1 ธันวาคม 2558

Introduction

The article illustrates a collective trauma based on facts that the two anti-government demonstrations in Thailand in 2008 and in 2010 had produced a shared traumatic memory. The two incidents are evident of the governments' impositions of violence aimed at disintegrating all the political oppositions. The article puts emphasis on the traumatic incidents that erupted to the People's Alliance for Democracy (PAD), notably the 'Yellow-Shirt' protestors, and equally to the United Front for Democracy Against Dictatorship (UDD), notably the 'Red-Shirt' protestors. The Yellow-Shirts have refused to sympathise a traumatic incident that had relatively exploded to the Red-Shirts on May 2010 because members of the Red-Shirts consist of the pro-Thaksin individuals. The Yellow-Shirts' commemorations on the incident are structured by a polarisation of the shirt-colour. The Yellow-Shirts seem to only recognise the violent incident of October 2008 as a collective trauma whilst the Red-Shirts have a propensity to mourn the incident of May 2010 as a collective trauma.

Such commemorations based on parochialisms prevent both the Yellow-Shirts and the Red-Shirts to encounter the Real, that is, the Thai governments' orientations – in whatsoever they came to power by means of election, by means of appointment, and by means of coup d'état – in resorting to the use of violence as an utmost political solution. Furthermore, in order for

Thailand to attain national reconciliation, it is a request upon the two sides of protestors to drop off a veil of provincialism and to mourn the two events by not exuding one event over the other. It is also worth paying attention to the royal involvement of the Queen in her attendance at the Yellow-Shirts' funeral following the event of October 2008 including the King's denial to stop the conflict on May 2010, which is argued that despite the fact that the King were to intervene to halt the conflict, a suspension of conflict would only be ephemeral in consequence.

Democracy advocates invoke that Thailand's national reconciliation is only possible through a democratic means. The Thai Criminal Court is served as the Other to which a national reconciliation as the object of desire awaits to fulfil. Following the two dreadful incidents, the article views national reconciliation as the object of desire as theorised by Lacan as the object of lost, lack, and the desire of the (big) Other. In theory, there is no insurance that the desire of the Other and the subject's object of desire would converge. But whether the Court would succeed in fulfilling the object of desire as suggested by Lacan in the theory of the (big) Other or whether the Other is unable to fulfil the object of desire, is what remains to be seen in the near future.

The author grants that the psychoanalysis of Lacan is instrumental to the study of Thai politics, particularly when it comes to the understanding of the psychological aspects of the

political agents. In some extent, the theory of a Lacanian psychoanalysis used in this article deviates from a focus on the power relations between governments and protestors e.g. a declaration of martial law prior to the crackdowns. Initially, the theory departs from a focus on the governments' manipulations of the media e.g. the government labelling protestors as a troublemaker of nation. The theory also deflects from a focus on the demand for the political transformations e.g. from a constitutional monarchy to a republicanism as evident through some civilians' demands to terminate the 112 criminal code. Instead, the theory of a Lacanian psychoanalysis has sought to offer the aspects of thought, which has remained unthought, and to bring out those underneath aspects to the cumulative aggregates of the debates on Thai politics.

In using of a Lacanian psychoanalysis, this article is different from other perspectives because those views seem to neglect and omit the possibility of thinking on the collective trauma. It must also be noted as part of a research suggestion that the Lacanian psychoanalysis can be used flexibly, which means that when it comes to the study of Thai politics, it is not necessary at all cost to stipulate a Lacanian psychoanalysis to the collective trauma. To fulfil the debate; nonetheless, this article tries to offer a thought on crackdowns on protestors, carried out by either the elected or the unelected governments, as the collective trauma as the Lacanian Real. The article

is also different from those perspectives because those perspectives have never clarified how the royal family's intervention is a naked fantasy, which represses the primordial Real of the social antagonism. It will be argued in the subsequent sections that the intervention outside the Thai constitution is seen as the fantasy as hiding the Real, which would result in an ephemeral suspension of conflicts, and which would hardly lead to a permanent national reconciliation.

Lacan: the function of fantasy and the Real

It is suggested that Lacan's theory of the Real is sufficient in acquiring an understanding of the collective trauma. Therefore, it is a priority to consider what Lacan means by the Real in conjunction with a fantasy function. Lacan claims in *The Four Fundamental Concepts of Psycho-Analysis* (1994) that what psychoanalysts discover in the practice of psychoanalysis is an "encountering with the Real that always eludes us" (Lacan 1994, 53). Lacan maintains that the Real that eludes us is the insistence that keeps coming-back that locates beyond automaton and beyond signs governed by the pleasure principle (Lacan 1994, 53-54). The sign governed by the pleasure principle indicates a fantasy function, which formed up as a completed disguise to the Real. Therefore, what is needed to realise is that the Real lies behind the fantasy (Lacan 1994, 54). There is no finite account of the function of the

Real except that the Real is something that must be encountered and to be confronted in that it is indeed discovered as trauma that lurks behind fantasy. It is through this function of the encountering with the Real which Lacan calls it a *tuch*. Lacan explains that “the function of the *tuch* of the Real as encounter...first presented itself in the history of psycho-analysis in a form that was in itself already enough to arouse our attention, that of the trauma.” (Lacan 1994, 55).

It is the Real that crucially marks a traumatic symptom from within the pleasure principle; a principle nurtured by a fantasy-function. Lacan connects the fantasy function and the Real function with the function of repetition in which the starting point is to look at the fantasy-function. When the fantasy-function repeats itself, it repeats what it deems to disguise. This means that when the fantasy-function repeats itself; it also repeats the Real in a disguised form. This paradoxically means that when the fantasy-function repeats itself, the Real is also repeating itself as part of the indivisible essence as ‘the missed encountered that must be encountered’. The fantasy-function is as problematic to perception and consciousness as for the maintaining of the social relations in delusions. Fantasy seems only producing a happy encounter (*eutuchia*) whilst keeping the Real as an unhappy encounter (*dustuchia*) as equally as a trauma in a very far distance (Lacan 1994, 290). The Real is something that remains outside the signifier and is located at another place. With its

characteristic as ‘the missed encountered that must be encountered’, the Real highlights a symptom of fantasy and a lack of the symbolic order.

October 7, 2008: the spectral image/ the encountering with the Real

Following a coup against the government of Thaksin in 2006, the People’s Alliance for Democracy (PAD) clothed in yellow-shirts was formed by a group of pro-royalists, the ultra-nationalist, the entrenched elite, the urban middle class, the oligarchs, the plutocrats, including people from the rural areas. The Yellow-Shirt’s aim was to eradicate Samuk’s and Somchai’s governments alleged by the Yellow-Shirts as administrations that maintained strongholds for Thaksin’s influence. Thaksin has been accused by the Yellow-Shirts of endeavouring to topple down a constitutional monarchy and to replace a government in Thailand with (his) republic. Therefore, Thaksin’s image has been reiterated in the Yellow-Shirts’ discourse as ‘otherness’ as ‘non-Thai’ because of his disloyalty to the monarchy (Chachavalpongpun 2011, 1019-1041). This can be suggested that Thaksin, whose aim is suspected widely to abolish monarchy, is represented in the Yellow-Shirts’ discourse as ‘the spectral image’ as a bad public figure. This can be pointed out that the Yellow-Shirt’s representation of Thaksin as a spectral image is a representation of Thaksin’s image as a ‘haunting spectre’.

Jacques Derrida in his book *The Specters of Marx* (1994) has sought to clarify the meaning of 'spectre' from his critical philosophical outlook, generally known as deconstruction. In thinking about spectre as one of the philosophical topologies as well as political terminologies, Derrida immediately links the term 'spectre' to the 'haunting effect'. At a fundamental level, Derrida cautions that one should not efface the semantics or lexicons of 'spectre', which is linguistically equivalent to 'the fantasmagorical', 'the hallucinatory', 'the fantastic', and 'the imaginary' in terms of its topology (Derrida 1994, 1). The spectre has produced a *haunting effect*, enabling itself to create fear and anxiety to the living subjects (Derrida 1994, 1). Derrida connects Marx's articulation of spectre with a sense-perception. Derrida claims that Marx is not interested in maintaining a distinction of sensuous and non-sensuous. Rather, Derrida follows Marx, the thinker, who highlights that spectre is *sensuously non-sensuous, and sensuously supersensible*. (Derrida 1994, 4) Therefore, the spectre is psychologically understood as the non-sensuous sensuous as the perception that one has towards the uncanny.

Despite its quasi-absence, the spectre is perceivable in one way or another because the spectre has continued its existence external to the body; it is irreducible to any bodily attachments. This precisely means that a spectre could maintain its continuity without a body attachment (Derrida 1994, 5). The spectre's existence is not nihilistic

despite the absence of its bodily existence. The spectre is indicated by Derrida as the 'out of joint' as 'the delirious', 'the capricious', and 'the unpredictable insisted coming back' (Derrida 1994, 5-6). Derrida's spectre is a singularity that bounds to no time, space, territory, distance, proximity, absence, presence, including its ability in creating mental effects.

It is plausible in some extent to employ Derrida's spectre to understand the images of Thaksin and his subordinates as 'the sensuously non-sensuous, and the sensuously supersensible' as creating *the haunting effect* to the Yellow-Shirts including the ultra-royalists. The Yellow-Shirts' standpoint is clear in defending the monarchy from being overthrown because Thaksin's emerging power is viewed as a threat to monarchy. Thaksin's image is replicated in the Yellow-Shirts' discourse as a spectral image even though he is forced to live in exile, currently in Dubai. Thaksin's spectral image from afar has created fear and anxiety to the Yellow-Shirts. Thaksin has still been recognised by the Yellow-Shirts as a business expansionist as an anti-royalist whose objective is to create republicanism in Thailand.

This corresponds to Derrida's definition of spectre because Thaksin may no longer have a bodily presence in Thailand but his political influence has unbounded across territories. Thaksin's political influence is empirical when Thaksin's sister, the ex-Prime Minister Yingluck Shinawatra won a national election in July 2011.

Although Yingluck was ousted because of a military coup in May 2014, it had been generally realised that Thaksin maintained his political dominance through Yingluck's and the previous administrations. This suggests that before Yingluck had been deposed by the royalist coup, the spectre of Thaksin continued its uncanny existence, although with the absence of his body.

Thaksin's spectre is construed as the 'out of joint' as the delirious, the capricious, and the unpredictable that has a robust intention to return.

However, it is necessary to counterbalance this Derridean perspective with the Lacanian Real that if the Yellow-Shirts were to continue reiterating Thaksin's as the spectral image, such discourse would mistakenly fail to encounter the Real: a collective trauma that had been experienced by the Yellow-Shirts and the Red-Shirts as a result of the governments' impositions of violence against the anti-government demonstrations.

To move a theoretical paradigm from Derrida to Lacan, it can be suggested that the initial phrase in which the Yellow-Shirts are politically engaged is plausibly a politics of self-victimisation. Their attempts are nothing less than to imply that the group including the nation as a whole is 'the absolute victim' whereas Thaksin to whom the Yellow-Shirts have disdained as 'a haunting spectre' is an enormous threat to nation.

In a Lacanian psychoanalysis, the spectre of Thaksin is reiterated as the Yellow-Shirts' *object petit a* (the object cause of desire). Here, the relationship between the Yellow-Shirts as the victimised subjects as the object cause of desire, leads to the formation of 'the superego injunction'.

The superego injunctions of the Yellow-Shirts are to indicate that Thaksin is a haggard behemoth whilst the Yellow-Shirts themselves are presupposing themselves as the absolute victims.

The political expressions in submitting themselves to be the absolute victims are the imperative of the Yellow-Shirts' superego injunctions, indicating on the self-victimisations of identity in which the Yellow-Shirts enjoy and wilful to accept it.

However, such 'the superego injunction' has been read another way around as the discourse of perversion. In this case, the desire in being victims is not unrelated to the object cause of desire. The subjects are the masochist pervert who do not only enjoy presupposing themselves as the (feminine) victims, but also they are the perverts who pretend to speak on behalf of the absolute knowledge, claiming themselves as the master of knowledge. They are the perverts who are claiming themselves in the position of knowledge and claiming to speak on behalf of others, acting themselves as the 'stand-in' for the others' desires. It is dangerous if such knowledge that claims to be a stand-in for others' knowledge

is elevating itself to be a master-signifier. Though coming from the different fashions, the situation in Thailand stands as a verification of the thought-provoking suggestion made by Marc Leger that the culturalisation of politics is introducing to us the modes, codes, markers, and styles of victim politics into macro-politics (Leger 2013). This Lacanian theory may contribute to the possibility of thinking on the Yellow-Shirts' leaders whether their self-victimisations in front of the magnitude of Thaksin are simply a masochism to which they are just a group of political reactionists whose claims on the absolute knowledge merely served as a 'stand-in' for the mass. The mistake arisen out of this incident is that if politics is by nature flaring up across the ideas of differentiations, deconstructions, and diversity on the plane of immanence – a concept introduced by Gilles Deleuze as a reference to the field of smooth space of life and death that flows without absolute divisions and without the definitive account (Deleuze 2001, 26) – so what the Yellow-Shirts's leaders are guiding the mass is to denaturalise and desensitise the nature of politics and far from paying respect to the political quality of the plane of immanence.

On October 13, 2008, Queen, Sirikit, attended a funeral of Angkhana Radappanyawutt, who was known in the Thai public as 'Nong Bo', and who was appraised by the Yellow-Shirts as 'a flower of the PAD'. Queen Sirikit celebrated this young lady protester as a modality of a virtuous Thai citizen because Angkhana's political action at

her last will was to defend the monarchy. According to the Thai Constitution, members of the royal family must be refrained from any political involvements and must perform political neutrality. The Queen's attendance of Angkhana's funeral had probably created uncomfortable feeling to the Thai scholars including the Red-Shirts because her appearance at funeral was seen as an extra-constitutional intervention. This royal attendance at funeral was uncomfortable to the Red-Shirts and to the academic because it was interpreted that the Queen refused to perform her neutrality in politics as stipulated in the Thai Constitution. The Queen's participation is interpreted as a refusal to perform neutrality, according to the Thai Constitution.

However, it is suggested on the contrary that instead of focusing on the Queen's attendance at Angkhana's funeral as her refusal to perform neutrality according to a principle of constitutional monarchy, the encountering with the Real is in need to focus on the intense use of violence as part of the political solutions practiced in reality by the Thai governments. It is undeniable that the Thai governments in whatsoever they came to power by means of elections, by means of appointments, and by means of military coups, had ultimately resorted to the use of intense violence against protestors in order to manage conflicts and to return country to a normal condition. This means that rather than indulging on representing Thaksin as a spectral image, it is more valuable to underscore the intense practice

of violence wielded by the Thai governments as the traumatic-Real as the undeniable aspect that have to be encountered. This precisely means that the Yellow-Shirts should cease pursuing constructing Thaksin's image as a spectral image as a politician who has ambition to abolish monarchy because such viewpoint seems to sidestep the encountering with the Real and hinders a possibility to underscore a collective trauma spilled over to the Yellow-Shirts and the Red-Shirts during the bloodbath events.

May 20, 2010: the signifier of loss and the Real

The Red-Shirts, or the United Front of Democracy against Dictatorship (UDD), formed as a reaction to the September 2006 military coup against the government of Thaksin Shinawatra, a billionaire tycoon who gained support from the poor as a result of his very attractive populism-democracy. During the coup in 2006, the Thai military coupled with the Yellow-Shirts had been very instrumental in discouraging all Thaksin's supporters including the two parties of Thaksin, the People Power and the Pheu Thai Party to mull over their backups of Thaksin. The Thai military maintained an unconditioned power in a backdrop and had engineered supports to the right-wing party, the Democratic Party, led by the British born who graduated from Oxford and Eton, Abhisit Vejjajiva, who was prepared to be a prime minister following the coup against Thaksin. Acknowledged that the Red-Shirts planned to topple down his

administration, Abhisit declared an emergency decree in early March 2011 in order to ensure a normal condition.

The Red-Shirts marched to the centre of Bangkok in a defiance of an emergency decree on March 2011. The colossal rally was to force a snap resignation of Abhisit and to demand a fresh election. On May 19, 2010 the government put a pressure on the Red Shirt protestors to cancel its mob that lasted 6 weeks but the situation was aggravated. At least hundreds of the Red-Shirts protestors had sought to hide inside Wat Patumwanarama; a Buddhist temple located at the Ploenchit Road near the protestors' gathering. The situation was heightened on May 20, when troops were ordered to 'clear the areas' according to the government's declaration of the security operation known as "Operation Reclaiming Area and the Assembly Crackdown". In Abhisit's viewpoint, the government's security reason in using of force against protestors had meant to restore the country to normal condition. *The Independent* newspaper reported that the fight on May 20 continued until the night, the city of Bangkok was engulfed in flames, 15 people were killed and nearly 100 were wounded; 6 bodies were founded in War Patumwanaram temple. *The Green Left*, a non-governmental organisation, reported that soldiers used real ammunitions, shells, and snipers to gun down the unarmed civilians in the 'free fire zone' declared earlier by the government. This violence incident was generally known as the Bangkok Crackdown and was baptised as the

"Cruel May" by the Red-Shirt. Since its beginning of the anti-government campaign in March, the flare numbers in total for the Red-Shirt protestors were that more than 90 persons killed and around 1,800 persons injured.

In retrospect, if the Red-Shirts claim that May 20, 2010 violent incident is their collective trauma, it will be the claim that signifies incomplete viewpoint in respect to the fact of the duple violence because it entirely dismisses the Yellow-Shirt's trauma occurred in October 7, 2008. By the same token, if the Yellow-Shirts claim that October 7, 2008 is their collective trauma, it will be the claim that signifies prejudice and bias that disrespectful to the fact of a duple violence because it entirely dismissed the Red-Shirt's trauma occurred in May 20, 2010. If the viewpoints from both sides remain caught in a partiality and in a staunchly parochialism, such viewpoints will drive Thailand to aporia. The country will remain to be seen as a sectarian division as structurally divided by the shirt colours.

In one of his seminars, *The Other Side of Psychoanalysis*, Lacan points out to a problem of signifier. Lacan suggests on the view that the function of the signifier is that "signifier is the signifier that holds one signifier to *another signifier*" (Lacan 2007, 13). Accordingly, there is no signifier as the signifier *as such* because the signifier is displaced as 'another'. The signifier 'as another' is the always-already displaced, the self-deconstructed, and the self-represented in distortion. Lacan tries to engage with problems

of signifiers because he opposes the signifying meaning in which signifiers are made to represent. Lacan problematizes the correlative function of the signifier and the signified because of its inconstancy, distortion, delusion, and misrepresentation, particularly in terms of the production of meaning. It is with this courageous viewpoint in which Lacan points out that every signifier is a symptom because the signifier fails to encounter the remaining essence in which Lacan baptises it as 'the Real'. The signifier is symptomatic because it gives false imaginary and holds falsely meaning and because the signifier itself is hiding a traumatic essence of the Real. In effect, if the signifier represents the existing situation in an incongruous meaning, it will bring false imaginary to social relation as a whole because it is dismissed to encounter the Real. Lacan usually refers the Real to trauma that stands as a pathogenic image as an imperfection of the signifying meaning constituted in the symbolic order.

It can be argued that the Lacanian Real, the imaginary, and the signifier are consistent to the Yellow-Shirts' and the Red-Shirts' traumas. If the Yellow-Shirt based on their parochialisms were to simply point out to October 7, 2008 as a signifier of the collective trauma, it would be consistent to what Lacan suggests as "the signifier that always holds one signifier to another" (Lacan 2007, 13). The Yellow-Shirts would bring false consciousness and also false imaginary to the country's collective trauma in consequence. If the

Yellow-Shirts were to continue to signify October 7, 2008, this would not only mean that they fail to overcome colour divisions, but they also would fail to capture and to encounter the Real; the essence of collective trauma originated by the states' uses of violence that had erupted on both sides.

By the same token, if the Red-Shirts were to signify May 20, 2010 as the signifier of loss, trauma, and the collectively painful memory, the result would be fatally nihilistic as the same as the Yellow-Shirts because the signifier is the signifier that represents *another*. If the Red-Shirts were to signify May 20, 2010 as the collective trauma, it would not be a representation of the collective traumas that both sides had indeed encountered. The signifier based on such provincialism brings a distorted version of a collective trauma to the country. And hence will definitely lead to a false imaginary and a false consciousness to the country's collective trauma. Therefore, adopting Lacan to make sense of the Thai conflicts is helpful in providing the critical perspective in a sense that his theory would help to deconstruct as well as to reimagine the possibility to 'encounter the Real'. The theory denies both Yellow-Shirts's and Red-Shirts's signifying systems, which are allocated to represent a collective trauma in distortion.

Since the crackdown on May 2010, the Red-Shirts reassembled annually on April at Rachaprasong area for commemorating the dead protestors. Former protestors all wearing in red

shirts gather to express their sorrows and grievances to the dead comrades. Monks are invited for the holy ceremony for those dead comrades to rest in peace, in the Buddhist belief. Since 2011-2014, the commemorative ceremony could be conducted without obstacles, but the ceremony had been revoked in April 2015 because the junta – currently the official government of Thailand whose power came by means of coup d'état against Thaksin's sister, Prime Minister Yingluck Shinawatra on May 2014 – had not allowed the Red-Shirts to perform the commemorative ceremony. The article suggests otherwise that despite the fact that the Red-Shirts' struggle to maintain a principle of representative democracy against the junta government is appreciated, this does not mean that the Red-Shirts' stream of thought would be able to traverse a structural colour division. It is worried sometimes that the Red-Shirts' exercises of the freedom of expressions seem to sustain the colour division, and, hence does not lead at all cost to the emancipation from such political parochialism. Such commemoration based on parochialism is a false imaginary that hampers the possibility to encounter the Real, referring to the collective traumas erupted on both sides and the political culture of the Thai governments in resorting to the use of forces in order to manage situations.

The politics based on provincialism suggests that the Red-Shirts are likely to fall into the same mistaken footstep as the Yellow-Shirts. The Yellow-Shirts' self-victimisations are

conditioned by presupposing Thaksin and his lackeys as an aggressor whilst for the Red-Shirts are the aristocrats whose power dwell outside constitution and whose authority stands at the backdrop of Thai politics. The Yellow-Shirts' and the Red-Shirts' identity formations as of being victims make politics of the two different positions the two sides of the same coin. The Yellow-Shirts' superego injunction and the object case of desire in viewing of themselves as the absolute victims have been conditioned by presupposing Thaksin as an absolute devil whilst the Red-Shirts' self-victimisation is depending on the presence of the aristocrats. Although there are differences in terms of political beliefs, of ideologies, and of perspectives among the Red-Shirts, it is argued that it is the identity politics of self-victimisation that the Red-Shirts seem to have shared in common. It is through the withdrawal of the politics of self-victimisation in order to encounter the Real to which the Yellow and the Red-Shirts can mutually understand the collective trauma of the country.

Promoting national reconciliation: the object of desire and the desire of the Other

Following the crackdown on October 7, 2008, the Queen had presided over the Yellow Shirts' funeral but following the crackdown on May 20, 2010, Her Majesty the Queen gave no response to the death of Red-Shirts protestors.

It was also dubious why the King, who demonstrated his phenomenal statesmanship in preventing an escalating conflict between General Suchinda Kraprayoon and Chamlong Srimuang during May 1992 bloodbath, gave no likewise response to the event of May 2010 crackdown on the Red-Shirts. This issue is clandestinely discussed by some 'progressive' scholars in joint with the new generation of Thai scholars to the reason the King wished not to help Thaksin and his subordinates since the coup in 2006. Those scholars have often believed to what had been publicised in the Wikileaks' cable that the King was behind the coup against Thaksin in 2006; but the mainstream media in Thailand until now has never relied on contents emanated from the Wikileaks.

During the Red-Shirt protests on May 2010, one of the prominent Red-Shirts' leaders appealed to the King's sanction to end the conflict, after the troops started firing real bullets to protestors. There was no response from the palace. The King has been revered by the Thai majority as 'the Father of all Thais' figure whereas some factions of the Red-Shirts in joint with the 'progressive' scholars have been trying to absolve a monarchy. The Red-Shirts' leaders imploring for the King's mercy is a crucial episode that can be interpreted in a psychoanalytic account that the "Name-of-the-Father" is still symbolically in place. His fatherhood status is just occasionally challenged by a group of Red-Shirt hardliners; an anti-Oedipus son. Therefore, it is valuable to place

this issue in a Lacanian theory that the King's silence is rather seen essentially as the Real as recognised among the Lacanian as the essence of the thing that remains outside the symbolic order.

The King's refusal to grant the withdrawal of troops from the Ratchaprasong area is argued in the very Lacanian fashion that his silence on the Red-Shirts' demand is the Real. But even if the King were to intervene to stop the conflict in May 2010, his involvement would definitely be a dilemma. The King's superb intervention would be an ephemeral suspension of a political conflict between Abhisit's government and the Red-Shirt protestors. And not to hope that the PAD who is known as the royalist Yellow-Shirts would ultimately agree to the King's decision. This rather suggests that the King's intervention, which is welcomed by the Red-Shirts's leaders, might bring an immense displeasure to the PAD. The King's intervention that would bring no satisfaction to the PAD would also not be able to ameliorate the wound of the colour division affected across the country.

This means that although the King were to be successful in preventing a mounting conflict between Abhisit government and the Red-Shirts protestors, such royal intervention would seem to be a political fantasy. It would look as *if* political conflicts in Thailand were cleaned up, and every party engaged in conflicts were able to reconcile, thanks to a celestial involvement. However, given the fact that the Yellow-Shirts would probably not agree with the King's mercy on the Red-Shirts,

Thailand is still encountering the Real that there is no genuine reconciliation between the Red-Shirts and the Yellow-Shirts. If there were to be the King's intervention, such superb intervention would be seen as a fantasy of the temporarily national reconciliation as the ephemeral suspension of political conflict, because underneath a delusional surface lays the Real of the extreme structurally colour-conflict, which remains there, coherently. This is certainly the King's first dilemma in terms of his political decision and particularly if his intervention were to be actualised.

It is worth considering another dilemma. When the King refused to intervene to end the conflict of May, 2010, the King faced criticisms from the Red-Shirt hardliners. The King's refusal of rescuing the Red-Shirts was probably interpreted by the Red-Shirts as a discriminatory practices as a clear precision of his political standpoint that he really chose to ally with the Yellow-Shirts. His decision of exercising no intervention was to signal the troops to carry on missions on the Red-Shirt protestors, which resulted in 90 individuals dead and more than 1,000 injured on May 20, 2010. It points out to a second dilemma that either the royal intervention or non-intervention is a hindrance to Thailand's national reconciliation. It is a political dilemma because the King in whatsoever of his decision is rather seen as precipitating a deep political conflict between the Yellow and the Red Shirts. Therefore, it rather belongs to the responsibility of the Thai to struggle to fulfil national reconciliation based on the democratic

procedure to which a reversal cannot be the case. Following the bloodsheds, it is worth paying attention to the Thai Criminal Court, which is anticipated to play a crucial role in the process of national reconciliation in respect to principles of democratic accountability and transparency. Despite the ordeal, the court’s ultimate decision must help balancing out every party’s feelings at stake in the conflicts. However, there was a report that might disturb the Red-Shirts’ feeling that following the incident of May 20, 2010 more than 20 persons of Red-Shirts protestors were sentenced to prison related to arsons and violation of the emergency decree whereas the military officers, the security forces, or the government had not been properly charged for their responsibilities of the 90 persons killed on that day. On October 2013, Messrs Abhisit and his deputy Suthep Thaugsuban had been charged with murders, which resulted in the death of 90 people. Abhisit and Suthep were charged with the deaths of a 43-year-old man and a 14-year-old girl during a crackdown on May 2010 that they approved the use of live ammunitions and snipers to quell protestors. Abhisit and Suthep insisted denying every allegation charged against them. Abhisit was released in December 2013 with 34,280 GBP granted as a bail whilst Suthep was absent from court because at that time he was leading the People’s Democratic Reform Committee (PDRC), another colossal mob protestor which was operating a street demonstration known as “Operation Bangkok Shutdown” against

Yingluck’s government. The trial against the two was rescheduled by the Court in March 2014. On August 28, 2014, the Thai Criminal Court dismissed murder charges against Abhisit and Suthep with obligation that under the decree of the state of emergency, the two leaders were authorised to act with official immunity granted to protect them from prosecutions that hereby endorsed in the decree provision. It is observed in the Court’s verdicts with which impunities were granted to Abhisit and Suthep, the Court’s obligation may increase tension and may aggravate an always-already national disparity because the court’s decision renders perceptions of injustice to the Red-Shirts to which likely to belittle a chance for national reconciliation. However, it is worth noting that the murder cases indicted against those two powerful politicians have been lingering even at present under the current junta’s rule, this suggests that there remains no precise accounts from the judges for the exact penalties on the two politicians.

It is observed that the Pheu Thai Party and the Red-Shirts are in graver sombre following Prime Minister Yingluck officially deposed from power in a coup against her government in May 2014. The junta is obviously formed by a group of militaries known to pay courtesy to the palace. It became widely observed that the junta’s flat aim was to remove Thaksin, to enervate his Pheu Thai Party, and to encroach those whom alleged by the junta as endeavouring to garner supports for Thaksin. The omens for the Red-Shirts immediately

crippled when the Criminal Court filed murder cases against ex-Prime Minister Somchai for his crackdown against PAD protestors on October 7, 2008. There is a worthy of note that by the time that this article almost finished (April 17, 2015), the local newspapers in Thailand reported two week ago that Somchai and the other three men are due to schedule for the first trials on May 11, 2015. This is perhaps a bad premonition for the Red-Shirts, particularly given the context that the junta is known as always showing aggressive stance towards Thaksin; and particularly Somchai is autobiographically known as Thaksin's brother-in-law. The result may be foreseeable but it is beyond the scope of this article to suggest a prediction. Nonetheless, it stands as a hint that an attempt to fulfil national reconciliation in Thailand remains in a due yet sceptical process.

The case of national reconciliation process in Thailand is probable to illustrate Lacan's theory of the object of desire that prompts together with the issue of the (big) Other. It is elucidated in Lacan's theory that the object of desire has encountered the lack and lost but which the subject has craved desperately to fulfil. Lacan also adds that the object of desire has another meaning, that is, the object of desire is the desire of the Other (Lacan 1992, 311-325). When combined the two hypotheses are, it is flexible to account that Lacan has a subtle suggestion that the essence of the object of desire characterised as lack and loss, for the subject, is because the subject's object of desire depends on the Other.

When the subject's object of desire is in need to rely on the desire of the Other, it seems that the subject's object of desire faces an enormous constraint. This means that there is no guarantee that the Other can respond equally well to the subject's object of desire. Therefore, when the subject cannot find assurance of the object of desire with regards to the desire of the Other, the subject's object of desire placed in the desire of the Other is therefore displaced and in consequence facing a lack, a loss, and a castration to which Lacan writes to those castrated subjects as 'the barred subjects'. Lacan points out that there is no subjects' object of desire that can be guaranteed under the arrangement of the Other. Lacan also points out the betrayal role enacted by the big Other as "the big Other does not exist".

The national reconciliation is the object of desire that may be or may not be the lack and the loss. The Criminal Court is the (big) Other that is able or not able to maintain national reconciliation. How could the Thai Court ensure to the public that the Court's official decision will really bring justice? In other words, how could the Thai Court make sure that its official decision would be agreed upon by every party at stake in the conflict? Can the Thai Court as the (big) Other respond equally well to the public's expectation? Can the Court fulfil this object of desire to the public without lack and loss? Is it possible that the (big) Other that is able to grant a fulfilment of national reconciliation as the object of desire is

veritable for the Thai public? Is it possible to neglect Lacan that the (big) Other still exists rather than does not exist? The Court's verdict is predictable in either optimistic or pessimistic results in which the Thai public has still been waiting for that crucial answer that will definitely be one of the endogenous factors that determines the future of national reconciliation of the subsequent events of the future episode of Thai politics.

Conclusion

The article maintains that there are four possible points to take into considerations. Firstly, the article employs Lacan's **the Real** to argue that the Real that is needed to encounter is a collective trauma that had been disrupted on the Yellow-Shirts and the Red-Shirts protestors. It is a worthy of note that the Thai governments whatsoever they came to power by means of elections, by means of appointments, and by means of coup d'état have shared a common practice in exercising violence to manage conflicts. In order to grasp a collective trauma, it is with my humble opinion to request Yellow-Shirts and Red-Shirts protestors to withdraw from the ideological confinements and begin to consensual on the reality of collective deaths, damages, and losses. In other words, it is in need for them not to shun away the Real, but courageous to encounter the Real.

Secondly, the article employs Lacan's concern over a problem of **signifier** as the signifier of the lack and the loss to argue that a commemoration over the dead people must not be based on insularity, localism, and parochialism. Commemoration based on the shirt-colour division is a parochial commemoration. Ideally, a proper commemoration should be a commemoration with the two days combined; October 7, 2008 and May 20, 2010. And only in this way that the signifier of a collective trauma is hopefully completed, and to resist a bit to Lacan's theory of signifier as the signifier of the lack and loss.

Thirdly, the article employs Lacan's theory of **fantasy** as a disguise of the Real to argue that the royal political involvement would restore a temporarily peace to the Thai society. If there were to be a royal political intervention to assist the Red-Shirts protestors according to the Red-Shirts' leader demand, it would simply be a temporarily suspension of conflict and would look as if everything gets back to a normal condition. A fantasy of royal intervention would temporarily conceal the Real antagonism between the two shirt-colours and would temporarily hide the Real conflict between the Red-Shirts and the Yellow-Shirts. It would not bring a critical recognition on the use of violence against people by whatsoever types of government that came to power.

Fourthly, the article employs Lacan's theory of **the object of desire** as the subject's object of desire that relates to the desire of the

Other to argue that a national reconciliation is the Thai's object of desire, yet still in need of the Court's verdict as the (big) Other to fulfil that object of desire. The Court is enacted its role in Lacanian theory as the big (Other). But whether the Thai Court would be able to fulfil the Thai's object of desire, a national reconciliation, is yet unpredictable. The Court may or may not be able to handle a national reconciliation so as to fulfil the Thai's object of desire. If the Court would be capable of doing so, it could be said that the (big) Other does exist to guarantee the subject's object of desire; and this somehow informs the theoretical limitation detected in Lacan's teaching.

It can be suggested as part of the future research on the same topic that the Lacanian psychoanalysis is helpful in being critical on the

Yellow-Shirts and the Red-Shirts in a sense that the political movements of the two sides have not addressed problems of capitalism, which can also be taken as the Lacanian Real as a social disruption. It can also be suggested for the researchers that the psychoanalysis of Lacan is applicable to understand Thai politics via opening an intellectual dialogue between Lacan's psychoanalytic concepts with other notions prevailed in the contemporary philosophy such as Judith Butler's 'the grieveable' and 'the ungrieveable' form-of-life, with Jacques Derrida's 'mourning that is impossible to mourn', including with Giorgio Agamben's 'bare life'. There are a numerous aspects arisen out of the crackdowns in Thailand awaited to be discussed and critically debated, certainly in an innovative and a constructive engagement.

References

- Deleuze, Gilles. 2001. *Pure immanence: Essays on life*. Anne Boyman, trans., New York: Zone Book.
- Derrida, Jacques. 1994. *Specters of Marx, the state of the debt, the work of mourning, & the new international*. Peggy Kamuf, trans., London: Routledge.
- Lacan, Jacques. 1992. *The ethics of psychoanalysis*. Dennis Porter, trans., New York: W.W. Norton & Company.
- . 1994. *The four fundamental concepts of psycho-analysis*. Alan Sheridan, trans., London: Penguin Books.
- . 2007. *The other side of psychoanalysis*. Russell Grigg, trans. New York: W.W. Norton & Company.
- Leger, Marc. 2013. *The neoliberal undead: Essays on contemporary art and politics*. London: Zero Books.
- Pavin Chachavalponpun. 2011. The necessities of enemies in Thailand's troubled politics. *Asian Survey* 51(6): 1019-1041.

Bibliography

- Ahuja, Ambika. 2011. Protestors rally in Bangkok for fresh elections. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/protesters-rally-in-bangkok-for-fresh-elections-1921437.html>. (Accessed on April 12, 2015).
- BBC. 2014. Thailand ex-PM Abhisit murder charge dismissed. <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-28962751>. (Accessed on April 17, 2015).
- Bouckaert, Peter. 2011. Descent into chaos. <http://www.hrw.org/zh-hans/node/98399/section/4>. (Accessed on April 06, 2015).
- Buncombe, Andrew. 2011. Troops killed Red Shirts hiding in temple, official report admits. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/troops-killed-red-shirts-hiding-in-temple-official-report-admits-2157436.html>. (Accessed on April 13, 2015).

- , 2013. Troops killed six unarmed people in temple during Thai 'Red Shirt' protests, court rules. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/troops-killed-six-unarmed-people-in-temple-during-thai-red-shirt-protests-court-rules-8747943.html>. (Accessed on April 17, 2015).
- Chomcheun, Warangkana. 2013. Former Thai premier Abhisit is charged with murder. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304655104579163603342725302>. (Accessed on April 17, 2015).
- Coonan, Clifford. 2011. Bangkok burns as troops try to crush remaining protestors. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/bangkok-burns-as-troops-try-to-crush-remaining-protesters-1977648.html>. (Accessed on April 13, 2015).
- , 2011. Bangkok calm as troops restore order. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/bangkok-burns-as-troops-try-to-crush-remaining-protesters-1977648.html>. (Accessed on April 13, 2015).
- Corben, Ron. 2010. Thai PM: Govt. Preparing to retake protest site. <http://www.voanews.com/content/thai-cabinet-approves-extra-funds-to-contain-protests-92619294/116834.html>. (Accessed on April 12, 2015).
- Gray, Denis. 2010. Thai king sees his influence waning. http://www.nbcnews.com/id/37324813/ns/world_news-asia_pacific/t/thai-king-sees-his-influence-waning/. (Accessed on April 15, 2015).
- The Guardian. 2013. Thai opposition leader charged with murder. <http://www.theguardian.com/world/2013/dec/12/thai-opposition-leader-charged-murder-protesters-2010-demonstrations>. (Accessed on April 17, 2015).
- The Guardian. 2013. Thailand's former prime minister charged with murder. <http://www.theguardian.com/world/2013/dec/12/former-thai-prime-minister-murder-charges>. (Accessed on April 17, 2015).
- International Viewpoint. 2010. Thailand: Resolve the crisis through democracy: not crackdown. <http://internationalviewpoint.org/spip.php?article1850>. (Accessed on April 12, 2015).
- McCargo, Duncan. 2005. Network monarchy and legitimacy crises in Thailand. <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/Staff/mccargo-pacific-review-2005.pdf>. (Accessed on April 16, 2015).
- McElroy, Damien. 2010. Thai protestors appeal to king for help. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/thailand/7730563/Thai-protesters-appeal-to-king-for-help.html>. (Accessed on April 15, 2015).

- Mydans, Seth, and Thomas Fuller. 2008. Thai protestors trap legislators. http://www.nytimes.com/2008/10/07/world/asia/07iht-08thai.16744393.html?_r=0. (Accessed on April 07, 2015).
- The Nation. 2015. Court date for Somchai, police chiefs, over PAD crackdown. <http://www.nationmultimedia.com/politics/Court-date-for-Somchai-police-chiefs-over-PAD-crack-30253863.html>. (Accessed on April 17, 2015).
- Pemberton, Ash and Tony Iltis. Despite crackdown, Thai people demand democracy. <https://www.greenleft.org.au/node/44210>. (Accessed on April 13, 2015).
- PressTV. 2009. Thai Yellow Shirts mark 2008 police crackdown. <http://edition.presstv.ir/detail/108080.html>. (Accessed on April 06, 2015).
- South China Morning Post. 2013. Abhisit Vejjajiva faces murder charges over bloody Bangkok 'Red Shirt' riots. <http://www.scmp.com/news/asia/article/1378982/ex-thai-pm-abhisit-indicted-murder-over-2010-rally-crackdown>. (Accessed on April 17, 2015).
- Streckfuss, David. 2013. The Future of Monarchy in Thailand. <http://kyotoreview.org/issue-13/the-future-of-the-monarchy-in-thailand/>. (Accessed on April 16, 2015).

The Process of Construction the Imagination of Catholic Citizenship in Thai Society**

Chawalit Treyaprasert*

Abstract

This research analyzes the process of constructing the imagination of Catholic citizenship in Thai society under the Thainess definition of “being Buddhist is being Thai”. This became a major problem in Thai society as the Catholics were seen as non-Thai citizens. The research found that in the early stages of the transformation although the Catholics were already legal citizens in Thailand they were not socially accepted. More importantly, during Field Marshal Pibulsonggram’s regime, Christianity was persecuted severely. However, the occurrence of the Second Vatican Reformation had boosted the successful transformation of constructing the Catholic citizenship and contributed to Catholics adapting themselves in Thai society. These adjustments occurred through reducing the sense of alienation (the Westernness) and adding more “Thainess” to the Christian community in Thailand by implementing Catholicism–Thainess cultural blending, adapting both languages in prayers by Catholic priests, and establishing virtuous relations between Christianity and the Thai monarchy.

Keyword: *Catholic, Christianity, citizenship, imagined communities*

*M.A. Student, Master of Arts Program in Politics and Governance, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Henri Dunant Rd., Wang Mai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: Naywinner1@hotmail.com

**Received October 28, 2015 ; Accepted April 25, 2016

การสร้างจินตกรรมความเป็นพลเมือง ของคาทอลิกในสังคมไทย**

ชวลิต ตริยะประเสริฐ*

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้วิเคราะห์กระบวนการสร้างจินตกรรมความเป็นพลเมืองของชาวคาทอลิก ภายใต้จินตกรรมของสังคมไทยที่นิยามว่า “ความเป็นพุทธคือความเป็นไทย” ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้สังคมไทยมองว่าชาวคาทอลิกไม่ใช่คนไทย จากการวิจัยพบว่าในช่วงแรกของการก่อตัวในการสร้างความเป็นพลเมืองของชาวคาทอลิก แม้ชาวคาทอลิกจะได้ความเป็นพลเมืองไทยทางกฎหมายแล้ว แต่สังคมไทยก็ยังไม่ยอมรับในความเป็นพลเมืองไทยของชาวคาทอลิก โดยเฉพาะในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่เกิดการเบียดเบียนศาสนาคริสต์อย่างรุนแรง แต่ภายหลังเมื่อเกิดการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ช่วยให้ชาวคาทอลิกไทยสามารถปรับตัวและสร้างจินตกรรมความเป็นพลเมืองไทยได้สำเร็จ ผ่านการลดความแปลกแยก (ความเป็นตะวันตก) และเพิ่ม “ความเป็นไทย” ให้กับศาสนาคริสต์ในประเทศไทย ทั้งจากการผสมผสานศิลปวัฒนธรรมของศาสนาคริสต์ในแบบไทย การปรับตัวเรื่องภาษาในบทสวด การบวชบาทหลวงชาวไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสถาบันกษัตริย์

คำสำคัญ: คาทอลิก, ศาสนาคริสต์, พลเมือง, ชุมชนจินตกรรม

*นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถ.อริยคุณังค์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330. อีเมล Naywinner1@hotmail.com

**ได้รับบทความ 28 ตุลาคม 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 25 เมษายน 2559

บทนำ

หลังจากการเบียดเบียนศาสนาคริสต์ในปลายรัชสมัยพระนารายณ์มหาราช¹ ส่งผลให้การเผยแพร่ศาสนาคริสต์ให้กับชาวไทยต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากพระมหากษัตริย์ของไทยพระองค์ต่อๆ มาไม่ต้องการให้ชาวยุโรปนับถือศาสนาอื่นนอกจากศาสนาพุทธ การเผยแพร่ศาสนาคริสต์จึงถูกจำกัดให้สามารถเผยแพร่ได้เฉพาะชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศเท่านั้น ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความสัมพันธ์ที่ดีกับบาทหลวงปัลเลอกัวซ์ของศาสนาคริสต์เป็นอย่างมาก (Somsri Bunarunraksa 2007, 80) พระองค์จึงทรงอนุญาตให้ศาสนาคริสต์สามารถเผยแพร่ศาสนาให้แก่ชาวไทยได้อีกครั้ง แต่มีชาวไทยเพียงจำนวนน้อยมากเท่านั้นที่เปลี่ยนใจมาเข้ารับนับถือศาสนาคริสต์ ทำให้ประชากรชาวคาทอลิกส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นชาวต่างชาติเช่นเดิม

ในช่วงของการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ตามแบบตะวันตกในสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (Pinkaew Laungaramsi 2014, 145) นำมาซึ่งการพยายามรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อลดอำนาจของกลุ่มขุนนางเก่า (Kullada Kesboonchoo Mead 2004, 33-39) การนิยามความเป็นพลเมืองจึงมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากทำให้ไพร่และทาสในบังคับของขุนนางกลายเป็นพลเมืองซึ่งต้องอยู่ในกำกับของรัฐส่วนกลางแทน นอกจากนี้ความเป็นพลเมืองยังเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของความเป็นรัฐชาติ

สมัยใหม่ซึ่งประกอบไปด้วย ประชากร (พลเมือง) อาณาเขต รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย (Kowit Wongsurawat 2007, 9-12)

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทำให้ความเป็นพลเมืองของไทยชัดเจนขึ้นโดยการออกกฎหมายสัญชาติ (Nationality act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อการจำแนกความพลเมืองของไทย โดยระบุให้บุคคลเหล่านี้เป็นคนไทย (Chaiyon Praditsil and Shotisa Cousnit 2009, 60) คือ

- (1) บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่บิดาเป็นคนไทย แม้เกิดในพระราชอาณาจักรก็ดี เกิดนอกพระราชอาณาจักรก็ดี
- (2) บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่มารดาเป็นคนไทย แต่ฝ่ายบิดาไม่ปรากฏ
- (3) บุคคลผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม
- (4) หญิงต่างชาติผู้ได้สมรสกับคนไทยตามกฎหมายประเพณี
- (5) คนต่างประเทศผู้ได้แปลงชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติ

ผลจากกฎหมายดังกล่าวในข้อที่ (3) บุคคลผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยามได้ส่งผลให้ชาวคาทอลิกซึ่งเดิมเป็นคนต่างชาติ เช่น โปรตุเกส เวียดนาม จีน และลาว (Chaiyon Praditsil and Shotisa Cousnit 2009, 52-53) เป็นต้น ได้รับสัญชาติไทย และกลายเป็นคนไทยทางกฎหมายในเวลาต่อมาทั้งหมด

¹ King Phetracha took over the throne from King Narai and persecuted Christians by claiming to protect Buddhism which was the mainstream religion in Thailand. He also indicated that due to the close relationship between Christianity and King Narai, Christianity came to dominate the politics in Thailand. Read more at Seri Phongphit. *Catholic kab sangkomthai: Si sattawat haeng kunkah lae botrian*. pages 65-85

แต่เนื่องจากการนิยามความเป็นพลเมืองไทยของชาวคาทอลิกเป็นสิ่งที่ซับซ้อนและยาวนาน ทั้งจากปัญหาที่ชาวคาทอลิกเองโดยส่วนมากมิได้มีเชื้อชาติไทย และการนับถือศาสนาที่ต่างไปจากชาวไทยส่วนใหญ่ที่นับถือศาสนาพุทธ ทำให้เมื่อชาวคาทอลิกได้รับสัญชาติไทยทางกฎหมายแล้ว ก็ยังคงถูกชาวไทยพุทธส่วนมากมองว่าพวกเขายังมิใช่คนไทย ดังที่เกิดปัญหาการเบียดเบียนศาสนาคริสต์ครั้งสำคัญในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ประเทศไทยเกิดปัญหาความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในสงครามอินโดจีน ศาสนาคริสต์ถูกโยงกับเรื่องของการเมืองว่าเป็นศาสนาของพวกฝรั่งเศส ชาวคาทอลิกที่นับถือศาสนาคริสต์จึงถูกมองว่าเป็นพวกเดียวกับฝรั่งเศสด้วย ทำให้เกิดการเบียดเบียนศาสนาที่รุนแรงทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเขตที่ติดกับชายแดน (Salinee Manakit 2005, 122-125) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการนิยามความเป็นพลเมืองไทยของชาวคาทอลิกเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาในการพัฒนาความหมายและสร้างความเป็นคาทอลิกไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้สืบเนื่องยาวนานจนถึงปัจจุบัน

ที่ผ่านมาการศึกษาความเป็นพลเมืองของชาวคาทอลิกมีอยู่จำนวนน้อย เช่น งานของ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโชติสา ชาวสนิท เรื่อง *บทบาทและการปรับธรรมวิทยาแห่งพลเมืองของคาทอลิกในสังคมไทยช่วงกระแสโลกาภิวัตน์* ซึ่งได้อธิบายว่าความขัดแย้งกันของธรรมวิทยาแห่งพลเมืองของศาสนาพุทธและศาสนาคริสต์ เป็นเหตุผลสำคัญที่ส่งผลให้กระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองของชาว

คาทอลิกในสังคมไทยเป็นกระบวนการที่ยาวนาน กล่าวคือ ธรรมวิทยาแห่งพลเมืองของศาสนาคริสต์ภายใต้แนวคิด “นอกพระศาสนจักรไม่มีความรอด”² เมื่อเข้ามาอยู่ภายใต้สังคมไทยที่ยึดหลักธรรมวิทยาแห่งพลเมืองของศาสนาพุทธเป็นหลักจึงเกิดความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกัน แต่หลังการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนมุมมองในเรื่องความรอดของชาวคาทอลิกที่เชื่อว่ามีเพียงศาสนาคริสต์เพียงศาสนาเดียวที่จะนำความรอดมาสู่มนุษย์ได้ โดยได้เปลี่ยนความหมายใหม่มาเป็นการเผยแผ่ธรรมให้ผู้อื่นเป็นคนดี ไม่มุ่งหมายให้เปลี่ยนศาสนามาเป็นคริสต์ และเน้นการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น การพัฒนา และการปรับให้ศาสนาคริสต์เป็นศาสนาของชนพื้นเมือง (Chaiyon Praditsil, et al. 2009, 86) ทำให้ศาสนาคริสต์สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมไทยได้ดีมากขึ้น

ดังนั้น การศึกษาความเป็นพลเมืองของชาวคาทอลิกในสังคมไทย จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและควรยิ่งแก่การอธิบายเพิ่มเติม ซึ่งจะช่วยในการตอบคำถามว่ากระบวนการอะไรที่มีส่วนช่วยให้ชาวคาทอลิกซึ่งเดิมถูกสังคมไทยมองว่าเป็นความแปลกแยกและไม่ใช่พวกเดียวกัน แต่ในเวลาต่อมาได้รับการยอมรับในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกในสังคมเดียวกันได้ ผู้เขียนพบว่ากรณีที่ชาวคาทอลิกไม่ได้รับการยอมรับเป็นส่วนหนึ่งในสมาชิกของชุมชนจินตกรรม (Imagined communities)³ (Anderson 2014, 125) ของสังคมไทยในอดีต เกิดจากความแตกต่างทั้งในเรื่องของเชื้อชาติและศาสนา แต่เมื่อ

²The concept of St. Augustine, stating that baptism is the only way to salvation in the next world. This conception has evolved into the civic religion of the pre-Vatican II.

³Imagination community by Benedict Anderson, translated by Charnvit Kasetsiri, refers to an imaginary community that people create the imaginary action or awareness perception of the same group which is the beginning of the concept of nationalism.

เกิดการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการผสมผสานความเข้าใจระหว่างชาวคาทอลิกกับสังคมไทย ทำให้ชาวคาทอลิกสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในสมาชิกของชุมชนจิตกรรมของสังคมไทยได้สำเร็จ

หลังการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 ชาวคาทอลิกได้ปรับตัวโดยการลดความแปลกแยก (ความเป็นตะวันตก) และเพิ่ม “ความเป็นไทย” ให้กับศาสนาคริสต์ในประเทศไทยให้มากขึ้น ทั้งจากการปรับตัวเรื่องภาษาในบทสวด พิธีกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสถาบันกษัตริย์ และพิธีกรรมต่างๆ ของรัฐ สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำคัญมากที่ช่วยให้ชาวคาทอลิกสามารถผสมผสานเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนจิตกรรมของสังคมไทยได้ง่ายและกลมกลืนอย่างที่เราเห็นอยู่ในปัจจุบัน ในบทความนี้ได้แบ่งการอธิบายถึงกระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองของชาวคาทอลิกในสังคมไทยเป็นสองช่วงคือ การก่อตัวและปัญหาของความเป็นพลเมืองของคาทอลิกในสังคมไทย และพัฒนาการและความสำเร็จของการสร้างความเป็นพลเมืองของคาทอลิกในสังคมไทย

การก่อตัวและปัญหาของความเป็นพลเมืองของคาทอลิกในสังคมไทย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าพระองค์จะมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับศาสนาคริสต์เป็นอย่างมาก จากที่ศาสนาคริสต์ได้นำความรู้สมัยใหม่จากตะวันตกมาช่วยพัฒนาประเทศ จนทรงอนุญาตให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาแก่ชาวไทย ทำให้

ศาสนาคริสต์สามารถเริ่มเผยแผ่ศาสนาให้แก่ชาวไทยได้ แต่สำหรับสังคมไทยซึ่งใช้จินตกรรมความเป็นไทยในแบบพุทธมาโดยตลอด (Saichon Sattayanurak 2005, 4-7) และชนชั้นนำไทยส่วนใหญ่เปิดใจรับศาสนาคริสต์ในแง่ของความรู้สมัยใหม่นั้น มิได้เปิดใจรับศาสนาคริสต์ในแง่ของการเผยแผ่ศาสนา (Davisakd Puaksom 1997, 173) ซึ่งเห็นได้จากการตอบโต้กันในหนังสือแสดงกิจจานุกิจของศาสนาพุทธ⁴ กับหนังสือปุชชาวิสัยชาของศาสนาคริสต์⁵ ที่ต่างฝ่ายต่างก็ยกเอาจุดอ่อนของอีกฝ่ายหนึ่งขึ้นมา และหักล้างด้วยคำสอนศาสนาของตน (Seri Phongphit 1982, 160-161) จึงมีชาวไทยจำนวนน้อยมากเท่านั้นที่เปิดใจและย้ายไปเข้ารับนับถือศาสนาคริสต์ (Seri Phongphit 1982, 70) อีกทั้งผู้ที่ย้ายมานับถือศาสนาคริสต์ก็มักจะถูกกล่าวหาว่าทรยศต่อประเพณีเดิมและญาติพี่น้องของตน ดังที่ท่านปลัดเลอแก้วสันติกเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

“แม้ว่าคริสต์ศาสนาจะเป็นที่เชื่อถือและได้รับการยกย่องในประเทศไทยสยาม แต่ก็ไม่เป็นเครื่องหักห้ามมิให้มีการเบียดเบียนพวกที่เข้ารีตได้ พอคนนอกศาสนาคนหนึ่งเข้ารีตเป็นคริสต์ตั้ง ญาติสนิทมิตรสหายก็จะโจมตีเขาอย่างดุเดือดทีเดียว ‘ทำไมหือ แกต้องการละศาสนาอันเทียงแท้และแสงสว่างเพื่อทิ้งตัวเข้าไปอยู่ในความมืดกระนั้นหรือ แกต้องการคบหาสมาคมกับพวกเดียถีย์กระนั้นหรือ ใ้อัคนใจด แกจะสูญเสียกุศลผล

⁴ By Chaophraya Thippakorawong Mahakosathibodi (Kam Boonnak)

⁵ By Father Palergua (Bishop Jean-Baptiste Pallegoix)

บุญที่ แก่ได้ทำไว้แต่ปางก่อนนี้
จนหมดสิ้นแล้วแกจะต้องตกรก
นรกขุมใหญ่ไม่ได้ผุดไม่ได้เกิดอีก”
(Seri Phongphit 1982, 74)

การเผยแพร่ศาสนาคริสต์ส่วนมากจึงประสบความสำเร็จในหมู่ชาวต่างชาติมากกว่า เช่น ชาวจีน และชาวยุโรปที่อพยพเข้ามาเป็นจำนวนมากในขณะนั้น เป็นต้น โดยหากมิชชันนารีสามารถชักจูงหัวหน้าครอบครัวเข้ารีตได้ก็จะทำให้ลูกหลานคนเหล่านี้พากันย้ายตามมาเข้ารีตกันหมด ดังนั้น การที่ชาวไทยยังคงนับถือศาสนาพุทธอย่างเหนียวแน่นและปฏิเสธศาสนาคริสต์ที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนา ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ของชาวคาทอลิกยังคงล้วนเป็นชาวต่างชาติ

แม้ว่าจะเป็นข้อเสียที่ศาสนาคริสต์ยังไม่สามารถเข้าไปเผยแพร่ศาสนาแก่ชาวไทยได้สำเร็จ แต่ก็ยังเป็นข้อดีที่ทำให้ศาสนาคริสต์ไม่ถูกเบียดเบียนศาสนา เนื่องจากการที่ชาวคาทอลิกเกือบทั้งหมดเป็นชาวต่างชาติ ทำให้การเข้ารีตเป็นคริสต์ของพวกเขาไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยมากนัก แต่ในทางกลับกันยังเป็นผลดีต่อการปกครองของรัฐ เนื่องจากชาวคาทอลิกมักจะรวมตัวกันอยู่เป็นค่ายเป็นชุมชน โดยมีบาทหลวงเป็นผู้ดูแล และไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการเมือง ซึ่งคนเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นพวกเชลยที่ถูกด่อนเข้ามาจาก ลาว เขมร และญวน ถ้าหากพวกเขายังนับถือศาสนาเดิมของตนก็คือ พุทธศาสนาแบบพื้นบ้าน และอยู่ปะปนกับคนไทย ไม่แยกออกไปเช่นนี้ อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการก่อความไม่สงบก็เป็นได้

การอยู่อาศัยของชาวไทยและชาวคาทอลิกในอดีตนั้นแยกกันอยู่อย่างชัดเจน กล่าวคือชาวคาทอลิกมักรวมตัวกันอยู่เป็นชุมชนแยกออกไปจาก

ชาวไทย โดยมีการจัดสร้างวัดอยู่ตรงกลางชุมชนเพื่อคอยดูแลและรักษาความเชื่อของชาวคาทอลิก นอกจากนี้ชาวคาทอลิกจะตั้งโรงเรียนให้อยู่คู่กับวัดด้วย โดยมีผู้สอนก็คือบาทหลวงที่ดูแลวัดแห่งนั้น บาทหลวงจึงเป็นทั้งผู้ให้ความรู้ทั้งทางโลกและทางจิตวิญญาณแก่ชาวคาทอลิก ชาวคาทอลิกจึงถือบาทหลวงเปรียบเสมือน “พ่อ” ดังที่ชาวคาทอลิกเรียกบาทหลวงว่า “คุณพ่อ” คุณพ่อก็เป็นทั้งบาทหลวงผู้กระทำให้พิธีกรรม ผู้พิพากษาในกรณีขัดแย้ง ครูผู้ให้ความรู้ และเป็นผู้ที่คอยดูแลความสงบเรียบร้อยของชุมชน (Seri Phongphit 1982, 159)

แต่อย่างไรก็ตามการที่แยกกันอยู่อย่างชัดเจนไม่ได้เป็นปัจจัยที่ช่วยชาวคาทอลิกสามารถดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุขตลอดไป เนื่องจากการขาดการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างชาวคาทอลิกและชาวพุทธทำให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจกันได้โดยง่าย เช่น กรณีวิกฤตการณ์ ร.ศ.112 ศาสนาคริสต์ถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกเดียวกับฝรั่งเศส กล่าวคือในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งก็คือประเทศลาวเกือบทั้งหมดในปัจจุบันให้แก่ฝรั่งเศสในสนธิสัญญา ร.ศ.112 นอกจากนี้ไทยยังต้องยอมให้ฝั่งขวาแม่น้ำโขงระยะ 25 กิโลเมตร เป็นเขตปลอดทหารและปลอดภาษี ต้องยอมเสียอำนาจอธิปไตยในการปกครองจันทบุรี และต่อมาก็ต้องเสียเสียมราฐ พระตะบอง และศรีโสภณแก่ฝรั่งเศสด้วย (Seri Phongphit 1982, 169) เหตุการณ์นี้ได้สร้างทั้งความกลัวและความเกลียดชังต่อชาวฝรั่งเศสในหมู่ชาวไทยเป็นอย่างมาก

พระสังฆราชเวย์ (พระสังฆราชในขณะนั้น) ยอมรับว่าข้อพิพาทระหว่างทั้งสองประเทศส่งผลกระทบต่อศาสนาคริสต์ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มี

ชาวคาทอลิกที่ท่าจีน (สมุทรสาคร) ถูกข้าหลวงไทย ทำร้าย และมีข่าวลือว่าจะมีการทำร้ายมิชชันนารี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวฝรั่งเศสด้วย ทำให้ชาวคาทอลิก จึงต้องหลบซ่อนอยู่แต่ในบ้าน นอกจากนี้ในช่วง เข้าพรรษาของทุกปีพระสังฆราชเวย์สังเกตว่าจะมี ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินคดีหรือมีการกระทำที่ไม่ดีต่างๆ ที่มุ่งมาขังชาวคาทอลิกเสมอ จากรายงาน ประจำปี พ.ศ. 2437 ของมิสซังสยามพบว่าจำนวน การเข้ารับศีลล้างบาปลดน้อยลงหลังจากเกิด เหตุการณ์ที่ฝรั่งเศสยึดครองจันทบุรี ในปี พ.ศ. 2436 ซึ่งส่งผลทำให้คนต่างศาสนาไม่พอใจชาวคาทอลิก (Robae 2006, 451-452) ศาสนาคริสต์ถูกมองว่า เป็นศาสนาของพวกฝรั่งเศสที่จะเข้ามายึดประเทศไทยเป็นอาณานิคม เหตุผลนี้ได้สร้างความไม่พอใจ ในหมู่ชาวไทยที่นับถือศาสนาพุทธเป็นอย่างมาก และทำให้ชาวคาทอลิกถูกมองว่าเป็นศัตรูกับประเทศไทยไปด้วย แต่ปัญหาในครั้งนี้นี้ยังไม่สามารถพัฒนา จนเกิดเป็นการเบียดเบียนศาสนาคริสต์ที่รุนแรงได้ เนื่องจากยังมีความเข้าใจอันดีระหว่างศาสนาคริสต์ กับสถาบันกษัตริย์ไทยอยู่

โดยจะเห็นได้จากกรณีที่พระสังฆราชเวย์ เข้าไปขัดขวางเรือรบของฝรั่งเศสที่เข้ามาปิดปากอ่าว ไม่ให้ยิงปืนใหญ่ถล่มกรุงเทพฯ ในสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวคือเมื่อนายออกุสต์ ปาวี กงสุลฝรั่งเศสเตรียม สั่งให้เรือปืนของฝรั่งเศสยิงถล่มกรุงเทพฯ ในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2436 เพื่อบีบให้สยามยอมมอบ ดินแดนลาวตะวันออกทั้งหมดของฝั่งแม่น้ำโขงให้กับ ฝรั่งเศส นายปาวีจึงได้รับสั่งคนให้ไปตามพระสังฆราช เวย์และธรรมทูตทั้งหมดมารวมกันที่กงสุลฝรั่งเศส แต่พระสังฆราชเวย์ปฏิเสธคำสั่งดังกล่าวและ ได้เข้าไปเจรจากับนายปาวีไม่ให้ยิงปืนใหญ่ถล่ม กรุงเทพฯ และเสนอให้ใช้วิธีประนีประนอมกับ

รัฐบาลไทยแทน (Chaiyon Praditsil, et al. 2009, 57-58)

เมื่อเรื่องนี้ทราบไปถึงพระเจ้าอยู่หัวรัชกาล ที่ 5 พระองค์ทรงพอพระทัยเป็นอย่างมากที่ศาสนา คริสต์ในไทยไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง ของฝรั่งเศส อีกทั้งยังให้การช่วยเหลือและเข้าข้าง ประเทศไทยอีกด้วย ความสัมพันธ์ที่ดีนี้มีมาโดยตลอด สืบเนื่องมาจนวาระสุดท้ายของพระสังฆราชเวย์ ซึ่ง เห็นได้จากการที่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ทรงทราบข่าวการมรณภาพของพระสังฆราช เวย์ จากหนังสือของสมเด็จพระยาเทววงศ์ วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศถึงบาทหลวง คอลอมเบตต์ ซึ่งเป็นอุปสังฆราชและรักษาการแทน สังฆราช โดยมีความว่า

“ข้าพเจ้าได้ทราบข่าว มรณภาพของเจ้าคุณพระสังฆราช เวย์ ซึ่งท่านแจ้งมาโดยหนังสือ ลงวันที่ 20 เดือนนี้ ด้วยความเศร้า สลดใจอย่างสุดซึ้ง ข้าพเจ้าได้นำ ข่าวนี้นำกราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบ ทันทที พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตลอดจนคณะเสนาบดีทรงรู้สึก ตื่นตันพระทัยในข่าวนี้อย่างยิ่ง เพราะเรารู้สึกว่าพระสังฆราชเวย์ ได้เป็นมิตรที่จริงใจยิ่งคนหนึ่งของ ประเทศไทยตลอดมา ความเสีย สละของท่านเพื่อความก้าวหน้า ทางศีลธรรมของประเทศ ซึ่งงาน ของคุณพ่อและคณะมิชชันนารี คาทอลิกแห่งประเทศไทย ทำการ

ส่งเสริมเป็นอันดีนั้น จะจารึกอยู่ในประวัติศาสตร์แห่งชาติเรา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบดีว่า ไม่มีถ้อยคำใดจะแสดงความเสียใจอย่างสุดซึ้งของเราให้สมกับการสูญเสียครั้งนี้ พระองค์ทรงปรารถนาให้คุณพ่อและคณะมิสซังคาทอลิกทั้งหลายทราบว่า เมื่อเห็นอุปนิสัยจิตใจสูงกับงานอันยิ่งใหญ่และน่าสรรเสริญของท่านในประเทศนี้ อันเป็นงานที่อยู่ในรัชสมัยของพระองค์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและรัฐบาลของพระองค์ไม่เคยถือพระสังฆราชเวทย์ผู้วายชนม์เป็นคนตัวดำ และประเทศไทยสมควรจะได้รับการแสดงความเศร้าสลดใจในมรณภาพนี้ ข้าพเจ้าหวังว่าคุณพ่อจะแจ้งความรู้สึกของเรานี้ให้คณะมิสซังคาทอลิกทราบโดยทั่วกัน” (Seri Phongphit 1982, 172-173)

จากหนังสือของสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าในสายตาของกษัตริย์ไทยซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับศาสนาคริสต์ พระองค์ไม่ได้มองว่าชาวคาทอลิกในประเทศไทยเป็นคนต่างด้าว แต่พระองค์กลับมองว่าชาวคาทอลิกมีสถานะเป็นคนอื่น (ที่ไม่ใช่คนไทย) ที่มีความเป็นมิตรกับคนไทย ซึ่งแนวคิดของชนชั้นปกครองนี้เป็นส่วนสำคัญต่อการสร้างความเป็นพลเมืองของชาวคาทอลิกในสังคมไทยในเวลาต่อมา กล่าวคือทำให้ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 สถาบันกษัตริย์ได้ออกกฎหมายสัญชาติไทย โดยไม่ได้วางเงื่อนไขกีดกันความเป็นพลเมืองไทยอันเนื่องจากการนับถือศาสนา

คริสต์ ทำให้ชาวคาทอลิกซึ่งเป็นคนต่างชาติหรือลูกครึ่งไทยต่างชาติได้รับสัญชาติไทยทั้งหมดในเวลาต่อมา

นอกจากนี้สิ่งที่ไม่อาจละเลยที่จะกล่าวถึงได้ก็คือ การเข้ามาเป็นตัวแทนในการติดต่อกับต่างประเทศ และการนำความรู้สมัยใหม่เข้ามาในช่วงเวลาของการพัฒนารัฐชาติสมัยใหม่ในช่วงแรก เช่น การศึกษาพยาบาล การพิมพ์ เป็นต้น เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญแรกในการที่ทำให้ศาสนาคริสต์มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับสถาบันกษัตริย์ไทย นอกจากนี้ศาสนาคริสต์ยังได้เข้ามามีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศในด้านการตั้งโรงเรียนและการสอนภาษาอีกด้วย

การตั้งโรงเรียนและการสอนภาษาถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลระยะยาวมาจนถึงปัจจุบัน โดยในอดีตพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการที่จะปฏิรูประบบการศึกษา พระองค์ทรงไว้วางพระทัยให้ศาสนาคริสต์เข้ามาช่วยจัดการเกี่ยวกับการศึกษาแบบแผนใหม่ ศาสนาคริสต์ได้นำความรู้สมัยใหม่ทางตะวันตกมาประยุกต์ใช้ในการสอนในโรงเรียนได้เป็นอย่างดี ประจวบกับค่านิยมตะวันตกในสมัยนั้นมีสูงมาก การส่งลูกหลานชนชั้นนำไปเรียนที่ต่างประเทศเพื่อฝึกภาษาและนำความรู้ทางตะวันตกกลับมาพัฒนาประเทศเป็นที่นิยมกันมาก เมื่อศาสนาคริสต์ในไทยสามารถฝึกนักเรียนให้มีความเชี่ยวชาญ ทั้งภาษาและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นพื้นฐานของวิชาความรู้ทางตะวันตก ชนชั้นนำจึงมักจะให้ลูกหลานเข้าเรียนที่โรงเรียนของคริสต์แทนที่จะส่งไปเรียนต่างประเทศ (Pensri Horae 2015)

ผู้ที่ได้รับการศึกษาในโรงเรียนคริสต์ในยุคแรกอย่างน้อยจึงล้วนแต่เป็นลูกหลานของชนชั้น

กลางหรือคนรวยขึ้นไป ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ ทำให้ภาพพจน์โรงเรียนคริสต์ในประเทศไทยจึงมีความมั่นคงและมั่นคง เพราะคนรวยและคนมีอำนาจที่ ต้องพึ่งพาโรงเรียน ประกอบกับการที่โรงเรียนได้รับการสนับสนุนทุนดำเนินการและมีผู้บริหารมาจากต่างประเทศ โรงเรียนในเครือของคริสต์จึงอยู่ในฐานะร่ำรวยและก้าวหน้ากว่าโรงเรียนของรัฐบาลไทย (Duan Khamdi 1986, 88)

การสร้างโรงเรียนจึงเป็นประโยชน์ต่อศาสนาคริสต์อย่างมาก เปรียบเสมือนเป็นการดึงดูดใจผู้คนให้เข้าหาศาสนาคริสต์มากขึ้น เนื่องจากการเปิดการเรียนการสอนไม่จำกัดการนับถือศาสนา ทำให้ชาวไทยไม่ว่าจะนับถือศาสนาพุทธ หรือศาสนาอิสลามก็สามารถเข้าศึกษาได้ ส่งผลให้ศาสนาคริสต์เป็นที่รู้จักของสังคมไทย และทำให้นักเรียนชาวไทยต่างศาสนาที่มาเรียนเปิดใจยอมรับศาสนาคริสต์มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีในอนาคตเมื่อพวกเขาเติบโตไปเป็นชนชั้นนำต่อไปนั่นเอง เช่น การที่โรงเรียนมาแตร์เดอี ได้มีโอกาสสำคัญในการช่วยอบรมการศึกษาให้กับพระมหากษัตริย์ไทยถึง 2 รัชกาล คือรัชกาลที่ 8 และรัชกาลที่ 9 การได้รับโอกาสสำคัญเช่นนี้ยังทำให้ความสัมพันธ์ของศาสนาคริสต์กับสถาบันกษัตริย์เป็นไปอย่างราบรื่นทั้งในปัจจุบันและอนาคต

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของกระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองของชาวคาทอลิกในสังคมไทยยังไม่สามารถสำเร็จได้ เนื่องจากชาวคาทอลิกยังไม่สามารถลบภาพจินตกรรมที่ชาวไทยส่วนใหญ่ซึ่งนับถือศาสนาพุทธมองชาวคาทอลิกเป็นชาวต่างชาติได้ เห็นได้จากเหตุการณ์การเบียดเบียนศาสนาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

รัฐไทยซึ่งใช้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาหลักในการสร้างจินตกรรมความเป็นพลเมืองมาโดยตลอดทำให้ความเป็นพลเมืองไทยถูกผูกติดกับความเป็นชาวพุทธ หลวงวิจิตรวาทการนักคิดคนสำคัญในการสร้างชาติของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้สนับสนุนแนวคิดที่ว่าคนไทยควรนับถือศาสนาเดียวคือศาสนาพุทธ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ส.ศิวรักษ์ณ์ ที่กล่าวว่าอุดมการณ์ ชาติ ศาสน์ กษัตริย์ ของไทยคือชาติ ศาสนาพุทธ และกษัตริย์นั่นเอง เพราะฉะนั้นการเป็นคนไทยจึงต้องนับถือศาสนาพุทธเท่านั้น (Sulak Sivaraksa 2002, 35-36)

ในช่วงสงครามอินโดจีนประเทศไทยมีความขัดแย้งกับฝรั่งเศส รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเสนอโยบายชาตินิยม (Reynolds 2002, 9-14) โดยการสร้างจินตกรรมของความเป็นชาติไทยไว้ว่าชาวชาติไทยจะต้องนับถือศาสนาพุทธเพียงศาสนาเดียวดังนั้นพลเมืองที่ดีจึงต้องนับถือศาสนาพุทธ มีการบังคับให้ชาวคาทอลิกที่มีสัญชาติไทยเปลี่ยนมานับถือศาสนาพุทธ

“พระสงฆ์คริสต์ชาวไทยได้ถูกบังคับให้ละทิ้งศาสนาคริสต์ ถ้าพวกเขายินยอมลงชื่อ พวกเขาจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นพลเมืองที่ดี แต่ถ้าพวกเขาไม่ยอมละทิ้งศาสนาคริสต์ พวกเขาจะต้องถูกขังคุก 1-2 เดือน และถูกปล่อยตัวไปหรือถูกฟ้องในข้อหาเป็นแนวที่ 5⁶ ซึ่งจะต้องถูกตัดสินโทษอย่างหนักจำคุก 2-3 ปี หรือตลอดชีวิตโดยคำสั่งของศาลทหารซึ่งใช้พยานเท็จปรักปรำ” (Larke 2000, 44)

⁶ A spy sent by France to Thailand during the Indochina War

เหตุการณ์เบียดเบียนศาสนาคริสต์ในขณะนั้นทวีความรุนแรงขึ้น โดย “คณะเลือดไทย” ซึ่งเป็นกลุ่มคนไทยที่อ้างตัวว่าเป็นผู้ที่รักชาติ และสนับสนุนนโยบายความเป็นเอกภาพทางศาสนาของรัฐบาลที่ต้องการให้ชาวไทยนับถือศาสนาพุทธเพียงศาสนาเดียว พวกเขาบีบบังคับให้คนไทยที่นับถือศาสนาคริสต์กลับใจเปลี่ยนมานับถือศาสนาพุทธ มีการปิดโบสถ์ และการห้ามทำพิธีทางศาสนา (Chaiyon Praditsil, et al. 2009, 58-63)

นอกจากนี้คณะเลือดไทยยังได้ปลุกฝังแนวคิดให้สมาชิกทุกคนเห็นว่าศาสนาคริสต์เป็นศาสนาของฝรั่งเศสซึ่งเป็นศัตรูกับไทย ผู้ที่นับถือศาสนาคริสต์จึงเป็นศัตรูของคนไทยด้วย คณะเลือดไทยจะต้องหาวิธีในการกำจัดศัตรูของชาติเหล่านี้ไปให้หมด แนวคิดของคณะเลือดไทยได้แพร่กระจายไปตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ทำให้เกิดคณะเลือดไทยตามจังหวัดต่างๆ ด้วย เช่น คณะเลือดไทยเชียงใหม่ คณะเลือดไทยสาขาน่าน และคณะเลือดไทยพระประแดง เป็นต้น (Surachai Chumsriphan 2000, 38)

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือชาวคาทอลิกถูกเบียดเบียนศาสนาอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเหตุการณ์ *มรณสักขีแห่งสองคอน*⁷ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดนครพนมซึ่งมีอาณาเขตติดกับประเทศลาวที่ในขณะนั้นเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส (Kohtae Robae 2006, 662) โดยมีตำรวจกลุ่มหนึ่งได้เข้ามาเรียกประชุมชาวบ้านในหมู่บ้านชาวคาทอลิกและประกาศว่าไทยจะมีการทำสงครามกับฝรั่งเศส ถ้าไทยชนะจะไม่มีศาสนาคริสต์อีกต่อไป หลังจากนั้นพวกเขาก็ได้เข้ามาตั้งค่ายอยู่ในหมู่บ้านและเริ่มบีบ

บังคับให้ชาวบ้านเลิกนับถือศาสนาคริสต์ แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนักเนื่องจากชาวบ้านยังมีครูสอนศาสนาคนหนึ่งชื่อ สีฟอง ซึ่งเป็นผู้ที่ชาวบ้านนับถืออยู่ทำให้ชาวบ้านไม่ยอมละทิ้งศาสนาโดยง่าย พวกเขาจึงคิดหาอุบายเพื่อกำจัดครูสีฟอง โดยการเขียนจดหมายหลอกให้ครูสีฟองออกไปจากหมู่บ้าน หลังจากนั้นก็ใช้ปืนยิงครูสีฟองจนเสียชีวิต ต่อมายังมีคนที่ไม่ยอมละทิ้งศาสนาและพร้อมที่จะสละชีวิตแต่ไม่ยอมละทิ้งความเชื่ออีก 6 คน ซึ่งก็ถูกตำรวจยิงเสียชีวิตในภายหลังด้วย (Kohtae Robae 2006, 663-667)

การเบียดเบียนศาสนาคริสต์ดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 จนถึงปี พ.ศ. 2485 เมื่อไทยเข้าร่วมกับญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา อังกฤษเริ่มทิ้งระเบิดที่กรุงเทพฯ สร้างความเสียหายมากมายให้กับสถานที่สำคัญๆ หลายแห่ง ส่งผลให้การเบียดเบียนศาสนาคริสต์หยุดชะงักลงไปด้วย ต่อมาญี่ปุ่นแพ้สงคราม บริติช พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการขอรับรองให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลาออกจากตำแหน่ง โดยนายควง อภัยวงศ์ ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทน ในปี พ.ศ. 2487 และได้มีการประกาศเสรีภาพในการนับถือศาสนาทันทีถือเป็นสัญลักษณ์การสิ้นสุดการเบียดเบียนศาสนาคริสต์นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (Kohtae Robae 2006, 661)

กล่าวโดยสรุปสาเหตุสำคัญของการเบียดเบียนศาสนาในครั้งนี้เกิดจากปัจจัย 3 ข้อดังนี้ *ปัจจัยที่หนึ่ง* การปลุกกระดมให้ประชาชนชาวไทยมีความรักชาติ ตามนโยบายของรัฐบาลในเวลานั้น *ปัจจัยที่สอง* ศาสนาพุทธถือเป็นศาสนาของคนไทย

⁷ Sacrifice their lives in order to preserve the religious beliefs of Catholics during the Indochina War.

ดังนั้นคนไทยทุกคนจะต้องนับถือศาสนาพุทธ และ ปัจจุบันที่สาม สถานการณ์ทางการเมืองทำให้ศาสนาคริสต์ถูกมองว่าเป็นศาสนาของฝรั่งเศส ทำให้ความเกลียดชังศาสนาคริสต์รุนแรงมากขึ้น (Surachai Chumsriphan 2000, 126)

พัฒนาการและความสำเร็จของ สร้างความเป็นพลเมืองของ คาทอลิกในสังคมไทย

ต่อมาได้เกิดการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 (1962-1965 A.D.) ซึ่งเป็นการปรับตัวของศาสนจักรคาทอลิกในระดับโลก ส่งผลให้ศาสนาคริสต์ในประเทศไทยสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมไทยได้ดีขึ้น โดยศาสนาคริสต์ได้ปรับเปลี่ยนมุมมองในเรื่องความรอดที่เชื่อว่ามีเพียงศาสนาคริสต์เพียงศาสนาเดียวที่เป็นศาสนาที่เที่ยงแท้ ความรอดของมนุษย์อยู่ที่การล้างบาปเข้ามาเป็นคริสต์ เพื่อจะได้เป็นประชากรของพระเจ้าอันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายชีวิตที่ดี การสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนความหมายใหม่ว่า ความรอดของมนุษย์ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนมานับถือศาสนาคริสต์ก็ได้ เพียงแต่มนุษย์ปฏิบัติตนเป็นคนดีไม่ว่านับถือศาสนาไหนก็สามารถที่จะมีความรอดได้เช่นกัน⁸

หลังจากการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 ศาสนาคริสต์จึงไม่พยายามเผยแพร่ศาสนาให้ชาวไทยมาเข้ารับเป็นคริสต์ แต่พยายามสนับสนุนให้ชาวไทยทุกคนเป็นคนดี และเน้นการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่น และการปรับให้ศาสนาคริสต์เป็นศาสนาของท้องถิ่น ทำให้ศาสนา

คริสต์เริ่มได้รับการยอมรับจากสังคมไทยมากขึ้น (Chaiyon Praditsil, et al. 2009, 86)

“พระศาสนจักร ต้องแทรกซึมเข้าไปในหมู่มนุษย์ทุกหมู่เหล่านี้ โดยเคลื่อนไหวแบบเดียวกับที่พระคริสต์เจ้าเอง เมื่อเสด็จมาเกิดเป็นมนุษย์ทรงนำตัวมาผูกพันกับสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมของมนุษย์ ซึ่งพระองค์เสด็จมาอยู่ด้วย” (Chaiyon Praditsil 2009, 90)

ดังนั้นชาวคาทอลิกในประเทศไทยจึงต้องเข้าใจการอยู่ร่วมกับคนต่างศาสนาในสังคม (Incarnation) คือชาวคาทอลิกต้องไม่ทำตัวแปลกแยก ต้องพยายามผสมผสานวัฒนธรรมและอยู่ร่วมทุกชีวิตร่วมสุขกับคนศาสนาอื่นๆ ในสังคมให้ได้ (Seri Phongphit 1982, 232) การจินตกรรมความเป็นไทยของชาวคาทอลิกให้สอดคล้องกับจินตกรรมความเป็นไทยหลัก จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้สังคมไทยลบภาพความเป็นแปลกแยกของชาวคาทอลิก และทำให้คาทอลิกสามารถอยู่ร่วมกับสังคมไทยได้อย่างสงบสุข โดยศาสนาคริสต์ได้ใช้มาตรการการเพิ่มความเป็นไทยให้กับศาสนาคริสต์ และการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสถาบันกษัตริย์ ในนิยามความเป็นไทยของตน

1. การสร้างความเป็นไทยของ ศาสนาคริสต์

เป็นการผสมผสานศาสนาคริสต์เข้ากับความเป็นไทย ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการสร้าง

⁸God is watching us whatever the religion we are. This is the extending of God in the sense that he can be reached and be able to take care all human beings in this world, even people who do not have any respect for him.

จิตรกรรมความเป็นไทยของศาสนาคริสต์ โดยจะเห็นได้จาก 1.1 การผสมผสานศิลปวัฒนธรรมแบบไทย 1.2 การปรับภาษาบทสวด และ 1.3 การบวชบาทหลวงชาวไทย

1.1 การผสมผสานศิลปวัฒนธรรมแบบไทย

การสร้างโบสถ์ของศาสนาคริสต์ในประเทศไทยมักจะสร้างตามแบบสถาปัตยกรรมยุโรป โดยเฉพาะสถาปัตยกรรมแบบโกธิค คือ โบสถ์ที่มีลักษณะเป็นรูปแหลมเรียว ทุกส่วนพุ่งขึ้นไปในแนว

สูง ประดับด้วยกระจกสี เพดานสูงทำให้รู้สึกโปร่งตามซุ้มประตูมักมีรูปปั้นของบรรดานักบุญ แต่หลังจากการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 ศาสนาคริสต์เริ่มปรับเปลี่ยนแนวคิดเพื่อให้ศาสนาคริสต์สามารถเข้าถึงชาวไทย และผสมกลมกลืนกับวัฒนธรรมไทยให้มากขึ้น โดยการหันมาใช้การสร้างโบสถ์ในแบบสถาปัตยกรรมแบบไทย (Chaiyon Praditsil 2009, 99) เช่น โบสถ์ของคณะมหาไถ่ พัทยา จังหวัดชลบุรี และโบสถ์วัดอัครเทวดามีคาแอล บ้านช่งแย้ จังหวัดยโสธร เป็นต้น



โบสถ์พระมหาไถ่ พัทยา

Redemptorist center introduction book 2015

โดยโบสถ์คณะมหาไถ่ พัทยา จังหวัดชลบุรี สร้างในรูปแบบศิลปะแบบไทย ภายนอกโบสถ์จะมีลักษณะคล้ายกับสถาปัตยกรรมยุคกรุงธนบุรี ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากสถาปัตยกรรมจีน เห็นได้จากตัวหลังคาที่ยื่นออกจากฝาผนังเพียงเล็กน้อย มี

พญานาค ฝาผนังและเสาประดับด้วยเครื่องปั้นดินเผา และชิ้นส่วนกระจกหลากสี ส่วนภายในจะพบความโดดเด่นในการผสมผสานวัฒนธรรมไทยกับศาสนาคริสต์ ซึ่งปรากฏชัดเจนในภาพเขียนชีวิตประวัติพระเยซูบนฝาผนัง



กำเนิดพระเยซู

Photo by the researcher of this paper form historical archives archdiocese of Bangkok 2015



พระเยซูทรงเผยแผ่ศาสนาแก่ชาวบ้าน
(Redemptorist center introduction book 2015)



โบสถ์วัดอัครเทวดามีคาแอล บ้านซ่งแย้ จังหวัดยโสธร (Catholicubon 2016)

ส่วนโบสถ์วัดอัครเทวดามีคาแอล บ้านซ่งแย้ จังหวัดยโสธร เป็นโบสถ์ที่จัดสร้างด้วยไม้ทั้งหลัง มีสถาปัตยกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นและความเชื่อของศาสนาคริสต์ เป็นการผสมผสานและนำความเชื่อเข้าสู่วัฒนธรรมของศาสนาคริสต์อย่างลงตัว โดยการใช้วัสดุก่อสร้างอาคารเป็นฝีมือของช่างและวัสดุในท้องถิ่นทั้งสิ้น การยกใต้ถุนสูงเพื่อหนีน้ำและหลบหลีกจากสัตว์มีพิษซึ่งเป็นภูมิปัญญาพื้นบ้านของชาวไทยอีสาน ทำให้รูปร่างหน้าตาของโบสถ์มีลักษณะความเพียรสูงมาก แต่ในเรื่องการใช้สอยภายในโบสถ์กลับเป็นไปในแบบตะวันตก กล่าวคือมีโถงทางเข้าที่มืดและแคบ เมื่อเข้ามาสู่โถงภายในจะรู้สึกสูงและโปร่ง มีโถงกลางและทางเดิน ขนาบด้วยทิวต้นเสาและปลายสุดของทางเดินคือพระแท่น (Kittitouch Chaiprasith 2009, 231-232)

1.2 การปรับภาษา บทสวด

การปรับเปลี่ยนภาษาในการสวดภาวนาจากภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย เนื่องจากเดิมที่ชาวคาทอลิกไม่ใช่คนไทยทำให้ภาษาในการสวดภาวนาของคนเหล่านั้นจะแตกต่างกันไปตามชุมชน

ว่าชุมชนนั้นมีคนเชื้อชาติโดยอยู่บ้าง ถ้าบางชุมชนมีหลายเชื้อชาติ ก็ต้องสวดหลายภาษาโดยมีการแบ่งตามช่วงเวลาด้วย (Puttipong Puttansri 2015)

ดังนั้นเมื่อเกิดการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 จึงเกิดการปรับเปลี่ยนภาษามาใช้ภาษาไทยเพื่อให้ศาสนาคริสต์สามารถเข้าถึงคนไทยได้ง่ายมากขึ้น เช่น ชาวคาทอลิกที่จังหวัดจันทบุรีเดิมเป็นชาวเวียดนามอพยพ ทำให้พวกเขาใช้ภาษาเวียดนามในการสวดภาวนาเป็นหลัก แต่เมื่อมีการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 พวกเขาก็ได้ปรับตัวโดยการปรับเปลี่ยนมาใช้ภาษาไทยในการสวดภาวนาแทน ซึ่งการปรับเปลี่ยนนี้ก็เป็นอย่างค่อยเป็นค่อยไป คือลดการสวดภาษาเวียดนามจากอาทิตย์ละครั้ง เป็นเดือนละครั้ง และต่อมาเหลือแค่สวดเฉพาะวันที่มีเทศกาลเท่านั้น จนในปัจจุบันแทบไม่มีการสวดภาษาเวียดนามแล้ว (Chaiyon Praditsil 2009, 101) เป็นต้น

1.3 การบวชบาทหลวงชาวไทย

เพื่อสอดคล้องกับแนวทางของการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 คาทอลิกไทยจึงจำเป็นต้องมีการเตรียม

บาทหลวงชาวไทย เพื่อขึ้นมาปกครองศาสนจักรในประเทศไทย มีการตั้งวิทยาลัยแสงธรรม ซึ่งเป็นสถานที่อบรมผู้ที่เตรียมตัวเป็นบาทหลวง เป็นวิทยาลัยที่ได้รับการรับรองการศึกษาจากรัฐเปิดสอนวิชาปรัชญาและเทวศาสตร์เทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยทั่วไป ผู้ได้เข้ารับการศึกษานอกจากจะได้รับการศึกษาด้านวิชาการแล้วยังต้องได้รับการฝึกอบรมด้านจิตใจ ระเบียบวินัย และประสบการณ์ในงานของคาทอลิกซึ่งรวมเป็นเวลา 7 ปี จึงจะมีสิทธิได้รับการบวชเป็นบาทหลวง (Seri Phongphit 1982, 255-256)

ทำให้ต่อมาตำแหน่งพระสังฆราช จากเดิมที่จะเป็นตำแหน่งที่มีแต่มิชชันนารีชาวฝรั่งเศสหรืออิตาลี ได้กลายมาเป็นตำแหน่งของบาทหลวงชาวไทยทั้งหมด เช่น พระคาร์ดินัล ไมเกิ้ล มีชัย กิจบุญชู (พระอัครสังฆราชแห่งกรุงเทพฯ) พระสังฆราช โรเบิร์ต รัตน์ บำรุงตระกูล (พระสังฆราชแห่งสังฆมณฑลเชียงใหม่) พระสังฆราช ยอแซฟ เอก ทับปิง (พระสังฆราชแห่งสังฆมณฑลราชบุรี) และพระสังฆราช ลอเรนซ์ คาโยน์ แส่นพลอ่อน (พระสังฆราชแห่งสังฆมณฑลท่าแร่-หนองแสง) เป็นต้น (Chaiyon Praditsil 2009, 93-94)

2. สายสัมพันธ์ที่ดีระหว่างศาสนาคริสต์กับสถาบันกษัตริย์ไทย

ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างศาสนาคริสต์กับสถาบันกษัตริย์ไทยเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งใน

การสร้างการยอมรับความเป็นพลเมืองของชาวคาทอลิก โดยเฉพาะช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ ศาสนาคริสต์กับสถาบันกษัตริย์ไทยมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและสนิทสนมกันมากขึ้น เนื่องจากศาสนาคริสต์ได้เข้าไปมีส่วนช่วยสถาบันกษัตริย์ไทยในการพัฒนาประเทศให้เป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ศาสนาคริสต์จึงได้รับความคุ้มครองจากสถาบันกษัตริย์ไทยให้สามารถอยู่ในสังคมไทยได้อย่างสงบสุข

ชาวคาทอลิกได้ใช้ความสัมพันธ์ที่ดีต่อสถาบันกษัตริย์ในการสร้างการยอมรับให้ตนเองเป็นส่วนหนึ่งในชุมชนจิตกรรมของสังคมไทย ภายใต้กรอบการเคารพและเชิดชูสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นกรอบคิดหลักของจิตกรรมความเป็นไทยที่ชาวไทยพึงกระทำ โดยศาสนาคริสต์ได้เริ่มเข้าไปมีส่วนช่วยในการสร้างฐานอำนาจทางอุดมการณ์ให้กับสถาบันกษัตริย์ดังนี้

2.1 พิธีมิสซาในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 25 ปี ในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2514 คณะกรรมการสภาฆราวาสคาทอลิกแห่งประเทศไทย ในสภาประชุมบาทหลวงโรมันคาทอลิกแห่งประเทศไทย จัดพิธีมิสซาบูชาขอบพระคุณเพื่อเฉลิมพระเกียรติและแสดงความจงรักภักดี ณ สวนลุมพินี กรุงเทพฯ (Catholic bishops' conference of Thailand 2007, 200)



การจัดงานในวโรกาสพระราชพิธีเฉลิมราชสมบัติครบ 60 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
รัชกาลที่ 9 พ.ศ. 2549 (Catholic bishops' conference of Thailand 2007)

2.2 ในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนม
พรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9
ในปีที่ 72 พรรษา (5 ธันวาคม พ.ศ. 2543) มีการจัด
พิธีมิสซาใหญ่ เพื่อให้ชาวคาทอลิกได้ร่วมใจถวาย
สดุดี และตั้งจิตอธิษฐาน ขอพระผู้เป็นเจ้าทรง

บันดาลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญ
พระชนมายุยืนนาน และขอให้ปวงชนชาวไทยมี
ความสุขสันต์ทั่วราชอาณาจักร (Catholic bishops'
conference of Thailand 2007, 208)



สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จเป็นองค์ประธานงานมหกรรมดนตรีศักดิ์สิทธิ์
เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วโรกาสเฉลิมพระชนมพรรษา 60 พรรษา
วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2530

(Catholic bishops' conference of Thailand 2007)

2.3 การจัดพิธีอาเศียรวาทในวันพ้อและวันแม่แห่งชาติที่โบสถ์ส่วนใหญ่ทำในทุกๆ ปี โดยงานจะจัดในวันอาทิตย์ที่ใกล้กับวันที่ 12 สิงหาคม และ 5 ธันวาคม ของทุกปี จะมีการติดรูปของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือสมเด็จพระราชินีเพื่อเป็นการสรรเสริญ มีการสวดอวยพระพร ผู้นำโบสถ์แต่ละแห่งจะนำกล่าวบทอาเศียรวาทและร่วมกันร้องเพลงสรรเสริญพระบารมี เพื่อแสดงให้เห็นว่าชาวคาทอลิกในประเทศไทยให้ความสำคัญและมีความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ (Viboon Limpanawut 2014)

2.4 การจัดการประชุมลูกเสื่อคาทอลิกโลกครั้งที่ 1 ของประเทศไทย ในการจัดการประชุมในครั้งนี้ นอกจากจะมีเป้าหมายในการช่วยสร้างความสามัคคีให้กับชาวคาทอลิกแล้ว ศาสนาคริสต์ได้สอดแทรกการเชิดชูสถาบันกษัตริย์ไว้ด้วย โดยได้กล่าวยกย่องพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ที่ทรงเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งลูกเสื่อไทย และเชิดชูพระเจ้าอยู่หัว

รัชกาลที่ 9 ที่พระองค์ทรงสืบสานและพัฒนากิจการลูกเสื่อไทยจนเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น (Catholic of Thailand 2012)

2.5 การสร้างอุดมการณ์สถาบันกษัตริย์ผ่านหลักการทำหนังสือของศาสนาคริสต์ โดยศาสนาคริสต์มีความเชื่อว่าอำนาจมาจากพระเจ้า สุดท้ายก็ต้องกลับไปสู่พระเจ้า หลักการทำหนังสือของศาสนาคริสต์ก็เช่นกัน การจัดเรียงหน้าของหนังสือมีส่วนสำคัญ หน้าแรกของปกต้องให้พระเจ้านำมาก่อน (พระเยซู พระแม่มารีย์) หน้าถัดไปเป็นผู้นำทางศาสนา (โป๊ป พระสังฆราช) หรือผู้นำบ้านเมือง (สถาบันกษัตริย์) หลังจากนั้นจึงเข้าสู่เนื้อหาของหนังสือ และหน้าสุดท้ายควรเป็นรูปพระเจ้าหรือรูปนักบวชในขณะนั้นๆ” ซึ่งจะเห็นว่ามีกรียดยอำนาจของสถาบันกษัตริย์ไทยไว้กับพระเจ้าในศาสนาคริสต์ด้วย (Prasan Pongsiripat 2014)



หนังสือ 100 ปี อาสนวิหารพระนางมา리아ปฏิสนธินิรมล จันทบุรี

(Nimit Annamnat 2009)



หนังสือ 60 ปี ภารดาซาเลแห่งประเทศไทย
(La Salle Thailand 2011)

2.6 การน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาใช้ในชีวิตประจำวัน โดยจะพบว่าศาสนาคริสต์ได้นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาผสมผสานกับการใช้ชีวิตประจำวันของตนโดยเฉพาะด้านสังคม ชาวคาทอลิกจะต้องใส่ใจและรับผิดชอบสังคมร่วมกันกับพี่น้องต่างศาสนาร่วมโลก ซึ่งเป็นประชากรของพระเจ้าเหมือนกัน ซึ่งมีนัยว่าชาวคาทอลิกจะเป็นคริสตชนที่ดีไม่ได้หากไม่ใส่ใจสังคม (Catholic bishops' conference of Thailand 2007, 95-101) นอกจากนี้ยังได้มีการอบรมเกี่ยวกับการนำเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ในการดำเนินชีวิตทุกวันอาทิตย์แรกของเดือน ที่สำนักงานได้ร่วมพระบารมี เขตบางรัก กรุงเทพฯ (Keerati Bunjeua 2014, 31)

การช่วยสร้างฐานอำนาจทางอุดมการณ์ให้กับสถาบันกษัตริย์ของศาสนาคริสต์ นอกจากจะเป็นประโยชน์โดยตรงให้กับสถาบันกษัตริย์แล้ว ยังส่งผลดีต่อการดำรงอยู่ในสังคมไทยของศาสนาคริสต์เอง ด้วย เนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้จะช่วยทำให้เกิดการยอมรับศาสนาคริสต์ในสังคมไทย โดยปกติแล้ว

วัฒนธรรมของสังคมไทยมองว่าการเคารพและให้ความสำคัญกับสถาบันกษัตริย์ถือเป็นเรื่องที่ดีงามและควรปฏิบัติ การที่ศาสนาคริสต์ปฏิบัติตามธรรมเนียมของสังคมไทย จึงมีส่วนช่วยให้ศาสนาคริสต์สามารถผสมกลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยไปได้ด้วย

ส่วนสถาบันกษัตริย์ได้ให้ความสำคัญกับศาสนาคริสต์ในโอกาสต่างๆ เช่นกัน กล่าวคือสถาบันกษัตริย์ได้ทรงให้การอุปถัมภ์ศาสนาคริสต์และเข้าร่วมกิจกรรมของศาสนาคริสต์อยู่เสมอ เช่น การเข้าพบพระสันตะปาปาโยฮัน ที่ 23 ครั้งที่พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 และพระราชนิพนธ์เสด็จเยือนวาติกัน (Catholic bishops' conference of Thailand 2007, 26-29) การที่พระองค์เสด็จไปเป็นประธานเปิดอาคารหอประชุม เดอ มงฟอร์ต ณ โรงเรียนเซนต์คาเบรียล และวัดพระแม่มหาการุณย์ อำเภอบางกรวด จังหวัดนนทบุรี (Kulchalee Sermtaweessap 2012, 27-28) และการที่พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระสันตะปาปาโยฮันปอล

ที่ 2 เสด็จเข้าเฝ้าพระองค์ ในครั้งที่องค์พระสันตะปาปา เสด็จเยือนประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2527 (Duan khamdi 1986, 142) เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสถาบันกษัตริย์ไทยในสมัยรัชกาลที่ 9 และศาสนาคริสต์ได้มีความสัมพันธ์ต่อกันเป็นอย่างมาก

“สำนักวาติกันกับประเทศไทย แม้จะมีความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างสมบูรณ์ไม่นานนัก แต่แท้ที่จริงเราได้มีความผูกพันอันลึกซึ้งต่อกันมาแล้วช้านาน ในประการที่ คริสตศาสนานิกายโรมันคาทอลิก ได้เผยแผ่เข้ามาถึงประเทศนี้ นับด้วยศตวรรษตั้งแต่ครั้งพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานี คณะบาทหลวงและศาสนทูตผู้เดินทางเข้ามาเผยแผ่ศาสนา ทุกเหล่าทุกรุ่น ได้นำเอาคริสต์ธรรมพร้อมทั้งวิทยาการต่างๆ ซึ่งเจริญอยู่ในประเทศยุโรปในกาลนั้นๆ เข้ามาสั่งสอนคนไทย อันวโยโอกาสให้คนไทยได้เรียนรู้คริสต์ศาสนาและสรรพวิทยาอันก้าวหน้า พร้อมทั้งศิลปวัฒนธรรมประเพณีของชาวตะวันตกและได้นำมาประกอบปรับปรุงให้เป็นประโยชน์แก่กิจการบ้านเมืองเป็นอันมาก

การที่ประเทศไทยและชาวไทยยินดีต้อนรับผู้เผยแผ่ศาสนาต่างๆ ด้วยไมตรีและด้วยความจริงใจฉันมิตรทุกสมัยมานั้น เป็น

เพราะชาวไทยซึ่งเป็นพุทธมามกชน มีจิตสำนึกมั่นคงอยู่ในกุศลสุจริต และในความเมตตาการุญเห็นว่าศาสนาทั้งปวงย่อมสั่งสอนความดีให้บุคคลประพฤติปฏิบัติแต่ในทางที่ถูก ที่ชอบ ที่เป็นประโยชน์ ให้ให้ความสงบสุขอย่างผ่องใสให้แก่ชีวิต ทั้งเรายังมีเนติแบบธรรมเนียมให้ต้อนรับนับถือชาวต่างชาติต่างศาสนาด้วยความเป็นมิตร แม้ไมตรีต่อกันด้วยเมตตาจิตและด้วยความจริงใจบริสุทธิ์ใจ มิให้ดูแคลนเบียดเบียนผู้ถือสัญชาติและศาสนาอื่น ด้วยจะเป็นเหตุนำความแตกร้างและความรุนแรงเดือดร้อนมาให้ ดังนั้นคริสต์ศาสนาจึงเจริญงอกงามขึ้นได้ในประเทศนี้ ชาวไทยต่างรู้จักและเคารพยกย่ององค์พระสันตะปาปาประมุขแห่งชาวคาทอลิกอย่างสูงในฐานะบุคคลสำคัญผู้หนึ่ง ผู้แผ่ความสงบเย็นและความสว่างแจ่มใสแก่ชาวโลกถ้วนหน้า”

พระราชดำรัสของพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ในโอกาสที่สมเด็จพระสันตะปาปาจอห์นปอลที่ 2 เสด็จเข้าเฝ้าพระองค์ ในครั้งที่องค์พระสันตะปาปา เสด็จเยือนประเทศไทย ณ พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2527 (King Rama IX's speech 1984)



พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระราชินี เสด็จฯ โรงเรียนอาชีวะดอนบอสโก กรุงเทพฯ เพื่อทรงเปิดอาคารฝึกงานช่างกลโรงงานและตึกอาคารเรียนห้าชั้น เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2519

(Catholic bishops' conference of Thailand 2007)

กล่าวโดยสรุปเราจะเห็นได้ถึงความสัมพันธ์ที่ยาวนานระหว่างศาสนาคริสต์กับสถาบันกษัตริย์ไทยตั้งแต่ศาสนาคริสต์เริ่มเข้ามาเผยแผ่ศาสนาในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ซึ่งพบว่าศาสนาคริสต์ไม่สามารถดำรงอยู่ในสังคมไทยได้อย่างราบรื่น หากไม่ได้รับการอุปถัมภ์จากสถาบันกษัตริย์ ซึ่งในปัจจุบันจะพบว่าศาสนาคริสต์มีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับสังคมไทยมากขึ้น ผ่านการสนับสนุนอุดมการณ์ของสถาบันกษัตริย์ โดยการทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในกลไกการเสริมสร้างสถานะและการดำรงอยู่ให้กับสถาบันกษัตริย์ผ่านพิธีกรรมและสัญลักษณ์ต่างๆ ในศาสนา ซึ่งในด้านของตัวสถาบันกษัตริย์เองก็ได้ให้ความสำคัญกับศาสนาคริสต์เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ในการเข้าร่วมกิจกรรมของศาสนาคริสต์และการให้ความอุปถัมภ์ศาสนาคริสต์นั่นเอง

สรุป

อุปสรรคที่ทำให้ศาสนาคริสต์ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างจิตรกรรมความเป็นพลเมืองไทยได้สำเร็จในอดีต เนื่องจากเดิมที่ประเทศไทยก่อน

รัชกาลที่ 4 ไม่อนุญาตให้ศาสนาคริสต์สามารถเผยแผ่ศาสนาแก่ชาวไทยได้ ทำให้ชาวคาทอลิกส่วนมากจึงล้วนแต่เป็นชาวต่างชาติ บาทหลวงส่วนใหญ่ที่เข้ามาในประเทศไทยก็ล้วนแต่เป็นชาวฝรั่งเศส ทำให้ต่อมาเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ในเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ศาสนาคริสต์จึงถูกมองว่าเป็นพวกเดียวกับฝรั่งเศส แต่ในขณะนั้นความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างศาสนาคริสต์กับสถาบันกษัตริย์ได้ช่วยปกป้องให้ไม่เกิดการเบียดเบียนศาสนาที่รุนแรง

แต่ภายหลังเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองอำนาจของสถาบันกษัตริย์ก็ลดลงไปมาก ทำให้ไม่สามารถปกป้องศาสนาคริสต์ได้อีก เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งกับฝรั่งเศสอีกครั้งในสงครามอินโดจีน รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้นได้สนับสนุนให้ชาวไทยนับถือศาสนาพุทธเพียงศาสนาเดียว ทำให้เกิดกระแสชาตินิยมที่รุนแรง ชาวไทยที่นับถือศาสนาพุทธออกมาต่อต้านศาสนาคริสต์อย่างเปิดเผย และพยายามทำให้ชาวไทยที่นับถือศาสนาคริสต์เปลี่ยนใจมา

นับถือศาสนาพุทธ เกิดการเบียดเบียนศาสนาคริสต์ทั่วประเทศ มีการทำร้ายและสังหารชาวไทยที่ไม่ยอมเปลี่ยนศาสนามาเป็นศาสนาพุทธด้วย

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวไทยในขณะนั้นไม่สามารถแบ่งแยกเรื่องของศาสนากับการเมืองได้ เนื่องจากพวกเขาอยู่ภายใต้จิตรกรรมความเป็นไทยที่นิยามว่า “ความเป็นพุทธคือความเป็นไทย” ชาวคาทอลิกที่นับถือศาสนาคริสต์จึงไม่ใช่ชาวไทย ดังนั้นชาวคาทอลิกต้องอาศัยการสร้างจิตรกรรมความเป็นพลเมืองไทยของชาวคาทอลิกขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง ให้สอดคล้องกับจิตรกรรมหลักของสังคมไทย ต่อมาได้เกิดการปรับตัวครั้งสำคัญของศาสนาคริสต์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการปรับตัวตามการสังคายนาวาติกันครั้งที่ 2 ได้กลายมาเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ช่วยให้ชาวคาทอลิกไทยสามารถปรับตัวและสร้างจิตรกรรมความเป็นพลเมืองไทยได้สำเร็จ

โดยแบ่งเป็น 2 ปัจจัยสำคัญ คือ 1) การสร้างความไทยให้กับศาสนาคริสต์ เป็นการผสมผสานศาสนาคริสต์เข้ากับความเป็นไทย ทั้งการผสมผสานศิลปวัฒนธรรมของศาสนาคริสต์ในแบบไทย การปรับ

ภาษาบทสวดเพื่อให้ง่ายต่อการเข้าถึงของชาวไทย และการบวชบาทหลวงชาวไทยเพื่อลดความรู้สึกแปลกแยกจากภาพที่ชาวไทยมองว่าบาทหลวงส่วนใหญ่ของศาสนาคริสต์เป็นชาวต่างประเทศ และ 2) การสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีระหว่างศาสนาคริสต์กับสถาบันกษัตริย์ไทย ภายใต้กรอบการเคารพและเชิดชูสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นกรอบคิดหลักของจิตรกรรมความเป็นไทยที่ชาวไทยพึงกระทำ ทั้งการจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดพิธีอาเศียรวาทในวันพ่อและวันแม่แห่งชาติ จัดพิธีมิสซาบูชาขอบพระคุณเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่อยู่และแสดงความจงรักภักดีในวโรกาสทรงครบรอบครองสิริราชสมบัติ การน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในชีวิตประจำวัน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปผลจากการปรับตัวดังกล่าวช่วยสร้างให้ศาสนาคริสต์สามารถมีพื้นที่ในการนิยามความเป็นศาสนาของชาวไทยได้ โดยระบุว่าศาสนาคริสต์ไม่ใช่ศาสนาของต่างชาติ อีกทั้งยังมีความเป็นไทยไม่ต่างจากศาสนาอื่นด้วย ทำให้เราพบว่าในปัจจุบันศาสนาคริสต์สามารถอยู่ร่วมกันกับสังคมไทยได้อย่างสงบสุข

References

- Anderson, Benedict. *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
- Catholic bishops' conference of Thailand. 2007. *On gek akkhara satsanupratumpok: Nueang nai orkart chaloemphrachonmaphansa 80 phansa*. [Upholder of religions: The celebrations on the auspicious occasion of his majesty the king's 80th birthday anniversary]. Bangkok: Catholic Bishops' Conference of Thailand. (in Thai)
- Catholic of Thailand. 2012. *Anusor ngan chumnom lookseua catholic lok krangtee 1*. [The 1st Catholic world scout jamboree memorial book]. Chonburi: Catholic of Thailand. (in Thai)
- Catholicubon Ratchathani. 2016. *Church in Ubon Ratchathani area*. <http://www.catholicubon.org/churchUbon/church.html>. (Accessed on March 31, 2016)
- Chaiyon Praditsil. 2009. *Lamdap hetkan khong chumchon wat romancatholic chanthaburi nai rop 300 pi*. [Tercentenary historical of catholics community in Chanthaburi]. Bangkok: Kor. Pon (1996). (in Thai)
- Chaiyon Praditsil and Shotisa Cousnit. Tammawitthaya haeng phonlameang khong catholic nai krabuankan sang phawa khwam thansamai khong thai. [Civic religions of Catholics in process of construct Thai modernity]. *Thammasat University Journal* 28(1): 42-60. (in Thai)
- Chaiyon Praditsil, et al. 2009. *Khwam torneang lae kan praptua khong chumchon haeng khwamchuea atsana wihan phranang maria patisonthi niramon*. [Continuing and adaptation of faith community "Cathedral of the immaculate conception"]. Bangkok: Kor. Pon (1996). (in Thai)
- Davisakd Puaksom. 1997. The readjustment of knowledge, truth, and power of the elites in Siam, 1782-1868. Master's thesis, Faculty of Arts, Chulalongkorn University.
- Duan Khamdi. 1986. *Christianity missions in Thailand*. Bangkok: Odeon Store.
- Keerati Bunjeua. 2014. Pratchaya setthakit por piang 24, krop pratchaya tansamai teesut radap lok. [Sufficiency economy 24, the most advanced global philosophy framework]. *Thansettakij*. September 31, 21-24. (in Thai)
- King Rama IX's speech in the behalf of Pope Saint John Paul II visiting Thailand at Chakri Maha Prasat Hall. 10 May 1984. <http://www.catholic.or.th/popejohnpaulII/visit/page2.html>. (Accessed on April 5, 2016)

- Kittitouch Chaiprasith. 2009. Inculturation in Catholic Church architecture in Thailand: A case study of Bangsongyae Catholic Church, Yasothon province. Master's thesis, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University.
- Kohtae Robae. 2006. *Prawat kan poieprae kittasatsana nai siam lae lao*. [Historical of christianity missions in Thailand and Laos]. Bangkok: Thai Catholic Media. (in Thai)
- Kowit Wongsurawat. 2007. *Poommirattasat*. [Geopolitics]. Bangkok: Vassana. (in Thai)
- Kulchalee Sermtaweessap. 2012. *Catholic thai terttai ongrachan*. [Thai Catholics honor the King]. Bangkok: Happy Smile Group of Assumption Cathedral. (in Thai)
- Kullada Kesboonchoo Mead. 2004. *The rise and decline of Thai absolutism*. London: Routledge Curzon.
- La Salle Thailand. 2011. *Pharada La Salle hang pratate Thai*. [Thai La Salle Brothers]. Bangkok: La Salle Thailand.
- Larke, Victor. 2000. Hetkan kan biatbian satsana thua prathet. [Event of persecution christianity in Thailand]. In *Nakthot.. nakbun wirakam chittarom lae chiwit saksith khong bunyarase Nikholas Bunkoet Kisbumrung phrasong lae moranasakkhi*. [Prisoner.. Saint Bravery Charisma and holy living of Nicholas Bunker Kitbamrung monk and martyr of the faith]. ed. Surachai Chumsriphan. Bangkok: Historical Archives archdiocese of Bangkok. (in Thai)
- Nimit Annamnat. 2009. *100 pi atsana wihan phranang maria patisonthi niramom Chanthaburi*. [100 years of Immaculate Conception of Mary cathedral, Chantaburi]. (in Thai)
- Pensri Horae, President of materdei school of Bangkok. Interview. 14 September 2015.
- Pinkaew Laungaramsi. 2014. Contested citizenship: Cards, colors, and the culture of identification. In *Ethnicity borders and the grassroots interface with the state*, ed. John A. Marston. Chiang-Mai: Silkworm Books.
- Prasan Pongsiripat. Priest of Phranang-Maria-Patisonthi-Niramom church at Chanthaburi. Interview. 30 September 2014.
- Puttipong Puttansri. Manager of historical archives archdiocese of Bangkok. Interview. 22 March 2015.
- Reynolds, Craig J. 2002. Introduction: National identity and its defenders. In *National identity and its defenders: Thailand today*. Chiang-Mai: Silkworm Books.

- Saichon Sattayanurak. 2005. *The construction of mainstream thought on “Thainess” and the “truth” constructed by “Thainess”*. Bangkok: The Thai Research Fund.
- Salinee Manakit. 2005. History of ban tharae catholic community changwat sakon nakhon, 1884-1965. Master’s thesis, Faculty of Arts, Chulalongkorn University.
- Seri Phongphit. 1982. *Catholicism and Thai Society since the reign of King Narai to present time*. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University.
- Somsri Bunarunraksa. 2007. *Phra sangkharat Palergua: “Mit thi di sanitsanom lae chingchai” nai ratchakan thi 4*. [Pallegoix: “Sincere intimate companion” in King Rama IV period]. Bangkok: Thai Catholic Media. (in Thai)
- Sulak Sivaraksa. 2002. The crisis of Siamese identity. In *National identity and its defenders: Thailand today*, ed. Craig J. Reynolds. Chiang-Mai: Silkworm Books.
- Surachai Chumsriphan. 2000. Kan biatbian satsana nai prathet thai. [Persecution Christianity in Thailand] In *Nakthot.. nakbun wirakam chittarom lae chiwit saksith khong bunyarase Nikholas Bunkoet Kisbumrung phrasong lae moranasakkhi*. [Prisoner.. Saint Bravery Charisma and holy living of Nicholas Bunker Kitbamrung monk and martyr of the faith], ed. Surachai Chumsriphan. Bangkok: Historical Archives Archdiocese of Bangkok. (in Thai)
- Viboon Limpanawut. Priest of St.Thomas Aquinas church at Minburi. Interview. 14 September 2015.

Challenges to ASEAN States in Combating Transnational Crime**

*Chitphol Kanchanakit**

Abstract

This article aims to explore the concept of transnational crime considered as an unconventional threat affecting national and social security throughout the world including the Southeast Asian region which is inevitably moving toward ASEAN Community (AC) in 2016. The study found that transnational crime has characteristics that are different from ordinary crime. The understanding of transnational crime cannot be based only on the traditional concept of criminology, but needs a more comprehensive approach also using concepts from political science, laws and criminology. In order to fight transnational crimes effectively, law enforcement agencies of each country should closely work with each other by implementing the existing mechanisms at the national, regional and international levels.

Keywords: *transnational crime, international cooperation, law enforcement*

*Pol.Col.Chitphol Kanchanakit, Ph.D., Superintendent of Treaties and Legal Affairs, Foreign Affairs Division, Royal Thai Police, Royal Thai Police Headquarters, Bangkok, Thailand 10330. Email: interpolck@yahoo.com

**Received November 3, 2015 ; Accepted March 17, 2016

ความท้าทายของรัฐอาเซียนในการต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติ**

ชิตพล กาญจนกิจ*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจแนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของแต่ละรัฐในโลกยุคปัจจุบัน รวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจะรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2559 จากการศึกษาพบว่า อาชญากรรมข้ามชาติมีลักษณะที่แตกต่างจากอาชญากรรมปกติที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่ต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันทำให้การจัดการกับปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องบูรณาการแนวคิดใน 3 ด้าน ประกอบด้วย รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และอาชญาวิทยา เพื่อให้สามารถอธิบายการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างครอบคลุมโดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศต้องนำกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศที่มีอยู่ไปใช้ทำงานร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้สามารถต่อต้านปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

คำสำคัญ: อาชญากรรมข้ามชาติ, ความร่วมมือระหว่างประเทศ, การบังคับใช้กฎหมาย

*ผู้กำกับการณ์ฝ่ายสนธิสัญญาและกฎหมาย กองการต่างประเทศ/สำนักงานกลางแห่งชาติ ตำรวจสากลประเทศไทย (NCB THAILAND) กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330. อีเมล interpolck@yahoo.com

**ได้รับบทความ 3 พฤศจิกายน 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 17 มีนาคม 2559

กล่าวนำ

ในศตวรรษที่ 21 อาชญากรรมข้ามชาติได้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่คุกคามความสงบสุขในสังคมทุกระดับ และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้น มีความหลากหลาย ซับซ้อน และเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ไปทั่วโลก ดังจะเห็นได้จากการพยายามยึดพื้นที่ในตะวันออกกลางและซีกชนผู้คนจากรอบโลกให้ไปร่วมกับขบวนการไอเอส ขบวนการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายของชาวอุยกูร์ และโรฮีนจา แก๊งคอลเซ็นเตอร์ ขบวนการปลอมบัตรเครดิต และหนังสือเดินทางปลอม การจับกุมฯ ข้างและสัตว์สงวนผิดกฎหมายอื่นๆ ตลอดจนเหตุการณ์ระเบิดบริเวณแยกราชประสงค์ กรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2558 ได้กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและเฝ้าติดตามจากสังคมอย่างต่อเนื่อง และมีการตั้งคำถามต่อมาว่า ในช่วงเวลาที่บรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนจะรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยและรัฐอาเซียนจะตกเป็นเป้าหมายของอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้ายหรือไม่ และรัฐบาลของแต่ละประเทศควรมีนโยบายและมาตรการด้านความมั่นคงเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนและสังคมอย่างไร

เพื่อตอบคำถามดังกล่าว บทความนี้จะได้สำรวจแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติทั้งในแง่ของความหมาย ลักษณะ รูปแบบและผลกระทบ นัยที่มีต่อทฤษฎีอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมและ มาตรการในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยบูรณาการแนวความคิดใน 3 ด้าน ได้แก่ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้สามารถอธิบายการเกิดขึ้นและจัดการปัญหา

ดังกล่าวได้อย่างครอบคลุมที่สุด รวมถึงให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายและมิติของอาชญากรรมข้ามชาติ

อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational crime) เป็นพัฒนาการของอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรที่เป็นผลด้านลบจากโลกาภิวัตน์ที่มีปัจจัยด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ระบบการเทคโนโลยี การสื่อสารที่ทันสมัย การคมนาคมขนส่งที่สะดวกรวดเร็ว และการขยายตัวทางการค้าและการเงินระหว่างประเทศเป็นตัวขับเคลื่อนมากกว่าสองทศวรรษ (Stiglitz 2002; Viano 2009; Okubo et al. 2011) องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และโครงสร้างการทำงานแบบเครือข่ายข้ามกลุ่ม ซึ่งมีความหลากหลายในการขยายกิจกรรมและดำเนินธุรกิจผิดกฎหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนติดตามและประสานงานของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของทุกประเทศ (Basu 2014, 15) นักวิชาการต่างประเทศได้วิเคราะห์ไว้ว่ามีกิจกรรมผิดกฎหมายมากถึง 52 ลักษณะ ที่อยู่ในขอบข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ ตั้งแต่การลักลอบค้าอาวุธ การค้ายาเสพติด การค้ายาเสพติดไปจนถึงอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม¹ และประเทศไทยได้ตกเป็นเป้าหมายหนึ่งขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ จากการวิเคราะห์เชิงสถิติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

¹ ดูรายละเอียดใน <http://www.cfr.org/transnational-crime/global-regime-transnational-crime/p28656>

เกี่ยวข้องกับคนต่างประเทศเพิ่มขึ้น มีผู้ต้องหาชาวต่างชาติได้กระทำความผิดและถูกจับกุมในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น และรัฐบาลต่างประเทศขอให้รัฐบาลไทยส่งผู้ร้ายข้ามแดนกลับไปยังประเทศของตนมากขึ้น ทั้งพบด้วยว่า อาชญากรรมมีแนวโน้มเข้าลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความเชื่อมโยงกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนอกประเทศไทย²

สหประชาชาติไม่ได้นิยามคำว่าอาชญากรรมข้ามชาติไว้เป็นการเฉพาะในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000; UNTOC) แต่ให้ความหมายของคำว่า “องค์กรอาชญากรรม” และ คำว่า “ข้ามชาติ” แยกกันไว้ ซึ่งสหประชาชาติคงเล็งเห็นถึงความหลากหลายของอาชญากรรมข้ามชาติในอนาคตจึงเปิดกว้างไว้ จึงพออนุมานได้ว่า “อาชญากรรมข้ามชาติ” หมายถึง การกระทำความผิดทางอาญาที่ได้กระทำลงมากกว่าในหนึ่งประเทศ หรือมีส่วนหนึ่งส่วนใดของการกระทำความผิดหรือผลกระทบเกี่ยวข้องกับตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป³ ซึ่งหลายประเทศในอาเซียนได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ และได้ออก

กฎหมายเพื่อบังคับการอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ของประเทศไทย เป็นต้น

กิจกรรมผิดกฎหมายเข้าลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติมีอยู่หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับการกำหนดของหน่วยงานและกรอบการพิจารณา หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศอย่างองค์การตำรวจสากล (INTERPOL) ได้แบ่งอาชญากรรมข้ามชาติในศตวรรษที่ 21 ออกเป็น 16 ประเภท ประกอบด้วย 1) การทุจริต 2) อาชญากรรมที่กระทำต่อเด็ก 3) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ 4) การค้ายาเสพติด 5) อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม 6) อาชญากรรมการเงิน 7) การลักลอบค้าอาวุธ 8) โจรสลัด 9) องค์กรอาชญากรรม 10) อาชญากรรมเกี่ยวกับยา 11) การก่อการร้าย 12) การค้ามนุษย์และชิ้นส่วนมนุษย์ 13) การลักลอบค้าของเถื่อน 14) การโจรกรรมยานพาหนะ 15) อาชญากรรมสงคราม และ 16) การลักลอบค้าศิลปวัตถุผิดกฎหมาย⁴ ซึ่งทั้ง 16 ประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าวถือเป็นอาชญากรรมเป้าหมายที่องค์กรตำรวจและหน่วยงาน

²ข้อมูลจากศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

³อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ได้นิยาม “ความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติ” ในข้อ 3 ว่า

- (ก) ความผิดกระทำในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ
- (ข) ความผิดกระทำในรัฐหนึ่ง แต่มีส่วนสำคัญของการเตรียมการ การวางแผน การสั่งการ หรือการควบคุมเกิดขึ้นในอีกรัฐหนึ่ง
- (ค) ความผิดกระทำในรัฐหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็นความผิดอาญาในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ
- (ง) ความผิดกระทำในรัฐหนึ่งแต่มีผลกระทบอย่างสำคัญในอีกรัฐหนึ่ง

⁴สหประชาชาติได้แบ่งอาชญากรรมข้ามชาติเป็น 18 ลักษณะ ประกอบด้วย 1) การฟอกเงิน 2) การก่อการร้าย 3) การลักลอบค้าศิลปวัตถุและทรัพย์สินทางวัฒนธรรม 4) การละเมิดลิขสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา 5) การค้าอาวุธ 6) โจรสลัด 7) การจับตัวประกัน

บังคับใช้กฎหมายทั่วโลกต้องให้ความร่วมมือระหว่างกันในการสืบสวนสอบสวนและติดตามตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายการยุติธรรมให้ได้⁵

อาชญากรรมข้ามชาติจะเติบโตได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ 1) ระดับความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของรัฐ 2) จำนวนของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วม และ 3) ตลาดอาชญากรรม กล่าวคือ ความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของรัฐจะเป็นโอกาสหรืออุปสรรคให้อาชญากรรมข้ามชาติขยายตัว ยิ่งถ้ารัฐอ่อนแอมาก เช่น เจ้าหน้าที่มีการทุจริตคอร์รัปชันจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไร้ประสิทธิภาพ เลือกละเมิด จะทำให้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติสามารถใช้ช่องโอกาสในการกระทำความผิดโดยใช้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการอำนวยความสะดวก รวมถึงการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรบางอย่าง และยิ่งมีจำนวนคนเข้าร่วมในองค์กรอาชญากรรมจะยิ่งทำให้เกิดความเข้มแข็งและขยายสาขาไปได้มากขึ้น

ซึ่งแน่นอนว่าจะทำให้อำนาจต่อรองขององค์กรอาชญากรรมนั้นๆ ในตลาดอาชญากรรมซึ่งเป็นสถานที่รวมของธุรกิจผิดกฎหมายทุกรูปแบบมีน้ำหนักมากขึ้น (Miraglia, Ochoa and Briscoe. 2012, 8-11)

ลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

องค์กรสหประชาชาติได้นิยาม องค์กรอาชญากรรม ว่าหมายถึง กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างของบุคคลสามคนหรือมากกว่าที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่ง และที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกันโดยมีเป้าหมายในการกระทำความผิดอาชญากรรมร้ายแรงอย่างหนึ่งอย่างใดหรือในการกระทำความผิดตามที่กำหนดในอนุสัญญาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม⁶ นอกจากนี้ได้ทำการศึกษาสำรวจรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมใน 16 ประเทศพบว่า องค์กรอาชญากรรมมีลักษณะของการทำงาน

⁵ดูรายละเอียดใน <http://www.interpol.int/Crime-areas>

⁶อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 2(ก) ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 มาตรา 3 ได้นิยาม องค์กรอาชญากรรมในลักษณะสอดคล้องกับอนุสัญญา ว่าหมายถึง คณะบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่รวมตัวกันในช่วงระยะเวลาหนึ่งและร่วมกันกระทำการใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำความผิดร้ายแรงและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

ส่วนสหภาพยุโรปได้ให้นิยามองค์กรอาชญากรรมคล้ายคลึงกับสหประชาชาติ แต่ได้เพิ่มเติมคุณลักษณะบางประการที่น่าสนใจเพื่อให้ครอบคลุมได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ได้แก่ มีการแบ่งแยกกันทำงาน มีการใช้มาตรการในการควบคุมและกำกับดูแล มีการใช้ความรุนแรงหรือการข่มขู่คุกคาม มีโครงสร้างการทำงานคล้ายรูปแบบทางธุรกิจ มีการเข้าร่วมในการฟอกเงิน มีการดำเนินงานข้ามพรมแดน และมีการใช้อิทธิพลเหนือสถาบันทางสังคมที่ชอบธรรม อ้างถึงใน Arsovska, J. 2011. The rise of Balkan organized crime. In *International crime and justice*, ed. Natarajan, M. USA: Cambridge University Press, 240.

ในประเด็นเกี่ยวกับความหมายของอาชญากรรมข้ามชาตินี้ Felsen and Kalaitzidis (2005) ให้ความเห็นว่า อาชญากรรมข้ามชาติไม่ใช่แนวคิดทางกฎหมายเนื่องจากมิได้มีการให้ความหมายทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน หากแต่เป็นแนวคิดทางอาชญาวิทยาที่อธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความสัมพันธ์กับวิชาสังคมวิทยาและการเมืองเพราะเกี่ยวข้องกับองค์การผิดกฎหมายในลักษณะเครือข่ายที่มีการดำเนินกิจกรรมภายใต้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีโครงสร้างหลักอยู่ที่รัฐชาติและการเมืองระหว่างประเทศ ดูรายละเอียดได้ใน Felson, D. and Kalaitzdis, A. 2005. A historical overview of transnational crime. in *Handbook of transnational crime & justice*, ed. P. Reichel. Thousand Oaks, CA: SAGE, 3-20.

และควบคุมสิ่งการที่แตกต่างกัน 5 รูปแบบ (Albanese 2011, 233-235) กล่าวคือ

1) องค์การอาชญากรรมที่มีการควบคุม สิ่งการแบบเข้มงวด มีนายใหญ่คนเดียวแต่แบ่งออกเป็นหลายแผนกหลายหน้าที่ และมีกฎระเบียบภายใน องค์การที่เข้มงวด

2) องค์การอาชญากรรมที่มีการควบคุม สิ่งการแบบถ่ายโอนอำนาจ มีโครงสร้างองค์การในระดับพื้นที่ แต่ละพื้นที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นของตัวเอง และมีอำนาจที่เป็นอิสระ

3) องค์การอาชญากรรมที่มีการรวมตัวแบบ ลำดับชั้น มีการรวมกลุ่มอย่างหลวมๆ หรือภายใต้การกำกับบริหารของอีกกลุ่มหนึ่งที่มีศักยภาพสูงกว่า

4) องค์การอาชญากรรมแบบกลุ่ม มีโครงสร้างการบังคับบัญชาของหัวหน้าระดับแกนนำในแนวดิ่ง ซึ่งทำงานเพื่อเป้าหมายขององค์กรเดียวกัน

5) องค์การอาชญากรรมแบบเครือข่าย โดยแต่ละบุคคลจะเข้าร่วมในอาชญากรรมในลักษณะของการสร้างพันธมิตรข้ามกลุ่มตามทักษะที่แต่ละคนมีในการดำเนินกิจกรรมผิดกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ

ตัวอย่างองค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่น่าสนใจ ได้แก่ มาเฟีย ยาгуซ่า ไทรแอดส์ กลุ่มองค์การอาชญากรรมรัสเซีย หรือกลุ่มค้ายาเสพติดในตะวันออกกลาง⁷ อย่างไรก็ตามพบว่า ในยุคปัจจุบัน องค์การอาชญากรรมเหล่านี้มีการดำเนินกิจกรรมที่ต่างไปจากอดีต กล่าวคือ มิได้มีการสั่งการจากบนลงล่างอีกต่อไป หากแต่มีการแบ่งงานกันทำเป็นเครือข่าย

และมีความอ่อนตัวสามารถแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และทำงานข้ามกลุ่มไปทั่วโลก (Boer 2011, 107-108) เช่น ขบวนการค้ามนุษย์ในเอเชียมีการว่าจ้างมิชชันนารีในประเทศในการโฆษณาชวนเชื่อลวงหนิงไทยให้ขายยาเสพติดไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาผ่านประเทศอินเดีย หรือกลุ่มไอเอสในตะวันออกกลางที่ต่อสู้แย่งชิงอำนาจ และทรัพยากรกับรัฐบาลได้จับเด็กผู้หญิงเพื่อไปขายให้กับขบวนการค้ามนุษย์ และเมื่อได้เงินมาก็จะนำไปซื้ออาวุธปืนสงครามจากพ่อค้าอาวุธเถื่อน ในขณะที่เดียวกันก็จะว่าจ้างอาชญากรคอมพิวเตอร์เขียนเว็บไซต์เพื่อชักชวนให้ผู้คนเดินทางไปเข้าร่วมกับกลุ่มของตนในตะวันออกกลางจนทำให้สหประชาชาติต้องออกมติที่ 2178 เพื่อกะตุ้นเตือนให้รัฐสมาชิกหามาตรการสกัดกั้น มิให้ผู้คนในแต่ละประเทศเดินทางไปเข้าร่วมกับขบวนการรัฐอิสลาม หรือไอเอส (Islamic States: IS) หรือการซื้อขายอาวุธปืนผิดกฎหมายเพื่อแลกกับยาเสพติดในประเทศไทย เป็นต้น พัฒนาการของอาชญากรรมองค์กรข้ามชาติดังกล่าวทำให้การสืบสวนปราบปรามของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในประเทศต่างๆ มีความยากลำบากยิ่งขึ้น

ซึ่งหากจะพิจารณาจากสถิติอาชญากรรมในประเทศไทยคงปฏิเสธไม่ได้ว่า สถานการณ์อาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัวอย่างรวดเร็ว ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้วิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติพบว่า ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา อาชญากรรมที่กระทำโดยคนต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบทุกประเภท เช่น การค้ามนุษย์ การฉ้อโกงข้ามชาติ คอลเซ็นเตอร์ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ การฟอกเงิน

⁷อ่านรายละเอียดได้ใน Wanchai Roujanavong. 2005.

และอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น^๑ โดยเฉพาะในคดียาเสพติด คดีค้ามนุษย์ และการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองที่ถูกเจ้าหน้าที่สืบสวนจับกุมได้ พบว่ามีลักษณะเป็นขบวนการข้ามชาติเชื่อมโยงกันในหลายประเทศตั้งแต่ประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง (Sauterey 2008, 2-14) ดังนั้น การจัดการปัญหาดังกล่าวไม่อาจกระทำได้โดยหน่วยงานของรัฐเพียงลำพัง หากแต่รัฐจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติรูปแบบใหม่ๆ ในอนาคต

ปัจจัยแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่ส่งผลต่อการขยายตัวของ อาชญากรรมข้ามชาติ

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่สร้างความ เป็นโลกเดียวกันได้ส่งผลให้เกิดการเชื่อมต่อทางคมนาคมขนส่ง เทคโนโลยี บริการ อันเป็นช่องโอกาสให้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติสามารถดำเนินกิจกรรม ผิดกฎหมายได้อย่างสะดวกและรวดเร็วขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ (Williams 1994, 96-113) ดังนี้

เทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลข่าวสาร สมัยใหม่ ทำให้ผู้คนสามารถติดต่อถึงกันและรู้ เหตุการณ์ของอีกฝ่ายหนึ่งได้ภายในเวลาสั้น ข้อมูล จำนวนมหาศาลสามารถเคลื่อนย้ายข้ามประเทศ ภายในเวลาไม่กี่วินาที หัวหน้าหรือผู้สั่งการให้กระทำ

ความผิดไม่จำเป็นต้องอยู่ภายในอาณาบริเวณของ การกระทำผิดแต่สามารถใช้เทคโนโลยีสั่งการข้าม ดินแดนได้นับพันไมล์ ขบวนการค้ายาเสพติดสามารถ สั่งให้เครือข่ายยาเสพติดข้ามชาติลักลอบขนยาเสพติด จากประเทศหนึ่งผ่านไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อส่งไป ยังประเทศจุดหมายปลายทางได้เพียงแค่การโทรศัพท์ หรือการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สาย หรืออาชญากรรม คอมพิวเตอร์สามารถสร้างโปรแกรมผิดกฎหมาย และไวรัสคอมพิวเตอร์เพื่อล่อลวงเหยื่อไปรอบโลก โดยไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวแต่อย่างใด ซึ่งแน่นอน ย่อมทำให้อาชญากรรมสามารถกระทำผิดได้รอบโลก ภายในชั่วข้ามคืน

การคมนาคมขนส่งข้ามดินแดน ทำให้เกิด ความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางและขนส่งข้าม ดินแดน อาชญากรรมสามารถกระทำผิดในประเทศหนึ่ง แล้วหลบหนีออกนอกประเทศโดยเครื่องบินโดยสาร หรือเรือโดยสารไปยังอีกประเทศหนึ่งภายในระยะเวลา อันสั้น สินค้าผิดกฎหมายสามารถถูกเคลื่อนย้ายจาก ประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งภายในเวลาไม่กี่ ชั่วโมงโดยปราศจากการตรวจสอบเนื่องจากถูกลักลอบ ขนไปกับสินค้าถูกกฎหมายอย่างอื่นซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ กิจกรรมผิดกฎหมายจึงมิได้จำกัด อยู่ภายในรัฐอีกต่อไป แต่สามารถเกิดขึ้นได้รอบโลก ในระยะเวลาอันสั้น

การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ อิทธิพลของการค้าเสรี (Free trade) ในยุคประชาธิปไตย นิยมได้ทำให้การค้าขายไม่ได้ถูกจำกัดภายในรัฐ

^๑อ่านรายละเอียดได้ใน www.tccc.go.th สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประเทศไทย ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและศึกษาพบว่า องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่พบเห็นได้ในประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น 1) อาชญากรรมข้ามชาติเกี่ยวกับการฟอกเงิน 2) แก๊งคอลเซ็นเตอร์ (Call center) 3) แก๊งยาเสพติด 4) แก๊งโจรกรรมรถ 5) แก๊งโจรกรรมทรัพย์สินและข้อโกง 6) แก๊งปลอมเอกสารและธนบัตร 7) แก๊งค้าสัตว์ป่า 8) แก๊งอาวุธ 9) แก๊งค้ามนุษย์ อ่านรายละเอียดได้ใน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. 2554. **คู่มือป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ.

แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีการติดต่อซื้อขายระหว่างรัฐกับรัฐ และเอกชนกับเอกชนไปรอบโลกด้วยเหตุนี้จึงทำให้ปริมาณการซื้อขายสินค้ามีการขยายตัวไปอย่างมากโดยเฉพาะในยุคหลังทศวรรษที่ 21 มีการลงทุนข้ามประเทศ พนักงานถูกส่งจากบริษัทในประเทศแม่ไปทำงานในสาขาของบริษัทในประเทศลูก และมีการจ้างแรงงานต่างชาติซึ่งมีราคาถูกกว่ามาทำงานในประเทศที่โรงงานตั้งอยู่ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการผ่านเข้าออกของคน สินค้า และบริการไปรอบโลกอย่างรวดเร็ว และอาชญากรรมข้ามชาติได้ฉวยโอกาสดังกล่าวในการลักลอบเดินทางผ่านข้ามแดน การลักลอบขนส่งสินค้าและยานพาหนะผิดกฎหมายข้ามประเทศ การลักลอบผลิตและใช้หนังสือเดินทางปลอม และการสร้างเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติผิดกฎหมายในหลายประเทศ

การลดลงของกฎระเบียบของรัฐ การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศทำให้รัฐจำเป็นต้องลดกฎเกณฑ์ภายในของรัฐลงเพื่อส่งเสริมให้การซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างสะดวก เกิดการไหลเวียนของเงินตราและแรงงานที่จะทำงานให้กับบริษัทผู้ผลิตต่างๆ เช่น การผ่านเข้าออกของสินค้ามีความสะดวกมากขึ้นและถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรน้อยลง การเดินทางผ่านเข้าออกของคนตามด่านตรวจคนเข้าเมืองมีความสะดวกและง่ายขึ้น เป็นต้น สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้อาชญากรรมข้ามชาติสามารถแฝงตัวเข้ามาได้หลายลักษณะ ทำให้เกิดการไหลเวียนของสินค้าและเงินตราผิดกฎหมายไปรอบโลก อาชญากรรมสามารถถ่ายโอนเงินผิดกฎหมายจากประเทศหนึ่งข้ามมายังอีกประเทศหนึ่งได้โดยง่ายปราศจากการตรวจสอบจากรัฐเนื่องจากรัฐต้องการส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้คนต่างชาติเดินทางไปเข้าไปพำนักอาศัยอยู่ในประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก

ความเป็นภูมิภาคนิยม การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศทำให้รัฐเกิดการรวมกลุ่มกันเป็นภูมิภาคต่างๆ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศที่มีศักยภาพทางการค้าที่สูงกว่า กลุ่มยุโรป กลุ่มแอฟริกัน กลุ่มอาเซียน สามารถสร้างเอกลักษณ์เฉพาะของตนเพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ เช่น การมีสกุลเงินเดียวกัน การอำนวยความสะดวกต่อผู้คนที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน รวมถึงการลดเงื่อนไขข้อจำกัดต่างๆ ให้กับประเทศในภูมิภาคเดียวกันที่ประสงค์จะลงทุน แต่ในขณะเดียวกัน ลักษณะดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้อาชญากรรมข้ามชาติสามารถแสวงหาประโยชน์จากการเป็นพลเมืองประเทศของภูมิภาคนั้นๆ ในการเดินทางเข้าออก สร้างเครือข่ายและประกอบธุรกรรมผิดกฎหมายได้ง่ายขึ้น เช่น ขบวนการค้ามนุษย์สามารถจ้างบริษัทผิดกฎหมายทำปลอมหนังสือเดินทางเพื่อลักลอบขนคนผ่านเข้าเมืองจากประเทศต้นทางไปยังประเทศปลายทาง

นัยยะต่อทฤษฎีอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิม

อาชญากรรมข้ามชาติเป็นนวัตกรรมเชิงลบของการกระทำผิดกฎหมายที่ไม่อาจอธิบายด้วยทฤษฎีอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมได้อย่างสมบูรณ์ โดยจำเป็นต้องบูรณาการทฤษฎีและแนวคิดจากหลายศาสตร์เข้าด้วยกันอันเนื่องจากอาชญากรรมข้ามชาติมีลักษณะที่ทำลายต่อสภาพสังคม อำนาจอธิปไตย และกระบวนการยุติธรรมของรัฐหลายประการ (Viano 2009, 79-83) กล่าวคือ

ประการแรก การวิเคราะห์ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติมิได้เป็นเรื่องเฉพาะกิจการภายในรัฐใดรัฐหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายภายในของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นโลกเดียวกันที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐ และรัฐ

ต่อหน่วยอื่นๆ ที่มาปะทะสังสรรค์กัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยสามารถส่งผลกระทบต่ออีกประเทศหนึ่ง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการเชิงแนวคิดในลักษณะสหวิทยาการ ประกอบด้วย สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ อาชีววิทยา เป็นต้น

ประการที่สอง อาชญากรรมข้ามชาติมีได้จำกัดเฉพาะตัวผู้กระทำผิดเหยื่อ และชุมชนเหมือนอาชญากรรมปกติเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจากภายนอกที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ เช่น ปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศต้นทางที่ทำให้ผู้คนต้องหลั่งไหลไปแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศปลายทาง แต่เมื่อผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศปลายทางแล้ว ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นๆ ติดตามมา เช่น การใช้แรงงานราคาถูก ความแตกต่างทางวัฒนธรรม สุขอนามัย และความมั่นคงภายใน เป็นต้น

ประการที่สาม องค์การอาชญากรรมข้ามชาติในบางประเทศอาจมีผลประโยชน์ร่วมกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง รัฐไม่ได้มองอาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยคุกคามต่อรัฐแต่เป็นผู้ที่สามารถใช้อำนาจผลประโยชน์เชิงแลกเปลี่ยน

ผลประโยชน์จากการละเลยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดในลักษณะหุ้นส่วน เช่น การที่รัฐปล่อยให้มีการใช้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายโดยได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ หรือการปล่อยให้มีการค้าประเวณีผิดกฎหมายซึ่งขัดต่อกฎหมายของรัฐเพื่อแลกกับรายได้จากการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งมักพบเห็นได้ในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประการสุดท้าย การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติไม่อาจจำกัดเพียงนโยบายและกระบวนการยุติธรรมภายในรัฐเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาถึงความร่วมมือของกลไกรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในทุกระดับ เช่น ความร่วมมือระหว่างตำรวจ อัยการ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอื่นๆ องค์การตำรวจสากล ตำรวจสหภาพยุโรป และสหประชาชาติ เป็นต้น ในการกำหนดมาตรการร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่ขยายตัวไปรอบโลก ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศและการประชุมทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

ผลกระทบของอาชญากรรมข้ามชาติ

นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้จัดให้อาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional security threat)⁹

⁹ ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional security threats) คือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ความมั่นคงจากความมั่นคงที่มุ่งเน้นรัฐ (National security) ไปเป็นความมั่นคงที่มุ่งเน้นมนุษย์หรือตัวคนที่อยู่ในรัฐ (Human security) เป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นความมั่นคงที่กระทบกระเทือนถึงหน่วยย่อยภายในรัฐ เป็นความมั่นคงที่ไม่ได้ต่อสู้กันด้วยศักยภาพของอาวุธแต่เป็นการต่อสู้ด้วยการคุ้มครองพลเมืองให้รอดพ้นจากการถูกคุกคามโดยคนหรือองค์กรผิดกฎหมายที่มุ่งละเมิดต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน ดังนั้น รัฐจึงต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและมีกฎหมายที่ทรงอำนาจที่จะจัดการกับกลุ่มคนนอกกฎหมายเหล่านี้ ภัยของความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น ดูรายละเอียดได้ใน Stanley Foundation. 2003. Nontraditional Security Threats in Southeast Asia. 44th Strategy for Peace Conference, October 16-18, 2003. *Policy Bulletin*. <http://www.stanleyfoundation.org/publications/archive/spc03cpb.pdf> (Accessed on September 20, 2015)

ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และประชาชนในสังคม บั่นทอนความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงลดระดับความน่าเชื่อถือของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย และคุ้มครองประชาชนภายในรัฐจนอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ (Miraglia, Ochoa and Briscoe 2012; Okubo and Shelley 2011; Singh 1999) ดังนี้

- อาชญากรรมข้ามชาติทำให้ความสามารถของรัฐที่จะจัดหาบริการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนลดน้อยลง และทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจมากถึง 3.6 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เศรษฐกิจโลก รายงานของสหประชาชาติประเมินว่าเฉพาะการฟอกเงินอย่างเดียวส่งผลกระทบมากถึง 2 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ ในแง่ความมั่นคงของมนุษย์ กลุ่มนักค้ายาเสพติดข้ามชาติได้บั่นทอนเสถียรภาพในฝั่งซีกโลกตะวันตก และเฉพาะในประเทศเม็กซิโกทำให้มีคนตายมากถึง 50,000 คน ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมาอาชญากรรมข้ามชาติจึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในหลายมิติ และในบางประเทศ อาชญากรรมข้ามชาติมีความเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นกับสถาบันการเมืองและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่ข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ดูจะยังไม่มี ความชัดเจน

- อาชญากรรมข้ามชาติทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ องค์กรอาชญากรรมจะมีทุนมหาศาลเพื่อว่าจ้างอาชญากรมืออาชีพในการร่วมกระทำผิดข้ามชาติ เช่น ลักลอบขนยาเสพติดข้ามชาติ สร้างเว็บไซต์เพื่อล่อลวงเหยื่อ เป็นต้น และใช้เงินทุนในการติดสินบนเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตได้ เพื่อแลกกับการลดขั้นตอนการตรวจสอบหรือการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างเข้มงวด เช่น การตรวจตราหนังสือเดินทางของผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง หรือการตรวจสอบผู้คอนเทนเนอร์ที่บรรจุสินค้าผิดกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ การคอร์รัปชันสามารถนำไปสู่การละเลย หรือเพิกเฉยไม่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่เป็นคนต่างประเทศโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายบางประการอีกด้วย กล่าวได้ว่าอาชญากรรมข้ามชาติทำให้เกิดการขยายตัวของอาชญากรรมไปรอบโลกซึ่งทำให้เกิดความเปราะบางในเชิงสถาบันต่อภาคส่วนต่างๆ ของรัฐและสังคม และทำให้ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะในประเทศที่โครงสร้างทางสังคมอ่อนแอ

- อาชญากรรมข้ามชาติเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสร้างสันติภาพของรัฐ โดยทำให้ผู้ก่อความไม่สงบหรือกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรผิดกฎหมายได้โดยง่าย เช่น การซื้อขายอาวุธปืนผิดกฎหมาย สินค้าเถื่อน และการค้ามนุษย์ในหลายรูปแบบ เป็นต้น โดยรวมมีกับขบวนการคอร์รัปชันของรัฐในรูปแบบต่างๆ และสามารถชักชวนหรือโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นถึงความสามารถและนโยบายที่ไม่เท่าเทียมของรัฐและหันไปร่วมมือกับผู้ก่อความไม่สงบในการต่อต้านรัฐ อันจะส่งผลให้ความขัดแย้งภายในรัฐยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง และรัฐต้องทุ่มเทงบประมาณเพื่อมาจัดการกับปัญหาดังกล่าวแทนที่จะนำไปใช้เพื่อบำบัดความอดอยากและบริการประชาชน

เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเชิงนโยบายและกฎหมายในการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ

อย่างเหมาะสมให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด เพื่อลดความสูญเสีย และความเสียหายที่จะเกิดขึ้น จากกิจกรรมผิดกฎหมายขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยควรแสวงหาความร่วมมือกับนานาประเทศทั้งในระดับรัฐบาล ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย

แนวความคิดที่นำมาใช้ในการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ

สำหรับแนวความคิดที่ใช้ในการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ผู้เขียนเห็นว่า การบูรณาการแนวคิดจากสามสำนักคิดทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้านกฎหมาย และด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะทำให้การจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติมีความครอบคลุมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังนี้

แนวคิดความร่วมมือระหว่างประเทศ (International cooperation) มีพื้นฐานอยู่บนหลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่มองว่า ในเวทีระหว่างประเทศไม่มีรัฐใดที่มีอำนาจอธิปไตยอันสมบูรณ์ หากแต่ต้องเอื้ออาทรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อลดความขัดแย้ง และแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน จึงจะทำให้แต่ละประเทศดำรงอยู่อย่างสงบสุข ความร่วมมือระหว่างประเทศสามารถเกิดขึ้นเมื่อรัฐได้ปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐอื่นๆ

ผ่านกระบวนการประสานงานเชิงนโยบาย ที่เรียกว่า วัฏปฏิบัติระหว่างประเทศ¹⁰ (Keohane, 2005; Krasner 1983) ด้วยเหตุนี้ หากรัฐต้องเผชิญภัยคุกคามที่คล้ายคลึงกัน รัฐเหล่านั้นจำเป็นต้องหันหน้าเข้าหากัน และร่วมมือกันทั้งในระดับรัฐบาลและระดับเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติเพื่อขจัดภัยคุกคามนั้นให้หมดสิ้นไป หรือสร้างเงื่อนไขให้มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยที่สุด แนวคิดนี้สามารถเห็นได้ชัดเจนผ่านกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีในลักษณะต่างๆ อาทิ การประชุมระดับผู้นำอาเซียน การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ การประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน การประชุมสมัชชาใหญ่องค์การตำรวจสากล และความร่วมมือในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ

แนวคิดความช่วยเหลือทางอาญาระหว่างประเทศ (International mutual assistance in criminal matters) มีพื้นฐานอยู่บนหลักกฎหมายอาญาทั่วไปที่ว่า ศาลของรัฐใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่เกิดขึ้นหรือได้ถูกกระทำลงในอาณาบริเวณของรัฐนั้น และกฎหมายของรัฐใดก็พึงใช้บังคับภายในรัฐนั้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักดินแดนหลักบุคคล และหลักอำนาจการลงโทษสากล (Brownlie 2003, 299-305) อย่างไรก็ตาม อาชญากรรมมิได้จำกัดขอบเขตของการกระทำเพียงภายในรัฐหนึ่งเท่านั้น หากแต่มีการกระทำข้ามพรมแดนจากรัฐหนึ่งไปอีกรัฐหนึ่ง หรือหลบหนีการจับกุมออกนอกเขตอำนาจ

¹⁰Stephen D. Krasner (1982) ได้ให้นิยามคำว่า วัฏปฏิบัติระหว่างประเทศ (International regimes) ว่าเป็นชุดของหลักการ (Principles) ปทัสถาน (Norms) กฎระเบียบ (Rules) และกระบวนการตัดสินใจ (Decision-making procedures) ซึ่งเกิดขึ้นจากการเห็นพ้องร่วมกันของตัวแสดงต่างๆ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในประเด็นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดวัฏปฏิบัติระหว่างประเทศสามารถสะท้อนให้เห็นได้ถึงเหตุผลที่รัฐต่างๆ หันมาร่วมมือกันในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติอันเป็นภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันได้ค่อนข้างชัดเจนและมีเหตุผล

ศาลของรัฐที่ความผิดเกิดอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ความจำเป็นในการปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามแดนเหล่านี้จะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อให้สามารถสกัดกั้นและจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายของรัฐที่ความผิดเกิดขึ้นให้ได้ และความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญาที่ชัดเจนที่สุดคือ การทำให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายร่วมกันที่รัฐผู้ร่วมลงนามรับรองจะต้องนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังในลักษณะกฎหมายระหว่างประเทศแบบต่างๆ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา พิธีสาร และความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ

แนวคิดเครือข่ายเชิงนโยบายด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice policy networks) ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนความคิดที่ว่า การจัดการความผิดที่มีลักษณะข้ามดินแดนหรืออาชญากรรมข้ามชาติไม่สามารถจะดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์โดยหน่วยงานใดเพียงหนึ่งเดียวของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันเนื่องมาจากข้อจำกัดเชิงภารกิจขององค์กร หากแต่ต้องพึ่งพาอาศัยและร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีนโยบายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันโดยไม่ถูกจำกัดโดยกฎระเบียบภายในขององค์กร (Cope 2001, 12-19) แนวคิดนี้จึงแตกต่างไปจากทฤษฎีการจัดการองค์กรแบบเดิมที่เน้นความเป็นอิสระของหน่วยงานเชิงภารกิจโดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นๆ จนทำให้เกิดสภาวะการแข่งขันกันสร้างผลงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ (McFarlane 2002, 387) ซึ่งย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ดังนั้น แนวคิดเครือข่ายเชิงนโยบายจึงมุ่งเน้นให้

เจ้าหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเชิงภารกิจต้องหันหน้ามาร่วมมือกันเพื่อขจัดปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นความร่วมมือระหว่างองค์กรภายในประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Han 2002) ตัวอย่างรูปแบบการประสานงานที่น่าสนใจ ได้แก่ ตัวแบบเชิงบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติในการจัดการเครือข่ายยาเสพติดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย และภาคประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 จนถึงปัจจุบัน จากที่กล่าวไปข้างต้น สรุปได้ว่า แนวคิดความร่วมมือระหว่างประเทศจะช่วยเสริมมุมมองในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายภายในระหว่างรัฐ แนวคิดความช่วยเหลือทางอาญาระหว่างประเทศจะมุ่งเน้นไปในเรื่องการร้องขอความร่วมมือระหว่างรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายเชิงนโยบายจะช่วยทำให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานรัฐในการจัดการกับปัญหาหนึ่งๆ ร่วมกัน การบูรณาการแนวคิดทั้งสามด้านจึงเป็นประโยชน์ต่อการสร้างกรอบแนวคิดในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ดังที่ McDonald (2011, 437-44) ได้ให้ทัศนะว่า “การขยายขอบเขตอำนาจของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐ และการสร้างสถาบันบังคับใช้กฎหมายระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศมีความจำเป็นต่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ” ดังนั้น มาตรการของรัฐทั้งในประเทศและระหว่างประเทศจำเป็นต้องถูกออกแบบให้สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐจำเป็นต้องลดข้อจำกัดทางกฎหมายภายในและให้

ความสำคัญกับความร่วมมือในระดับภูมิภาคมากขึ้น โดยนำข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ให้เกิดผลอย่างจริงจัง รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างของภูมิภาคให้สามารถทำงานข้ามประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (MacGibbon 1997, 3-4) ในขณะเดียวกันรัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยต้องแสวงหาความร่วมมือจากภาครัฐ เอกชน และประชาชนเพื่อสร้างข้อจำกัดทั้งทางกฎหมายและทางสังคมให้กับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติมิให้ดำเนินกิจกรรมผิดกฎหมายได้ (Shalley et al. 2011)

มาตรการเชิงนโยบายและกฎหมาย เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ในปัจจุบัน

ด้วยเหตุที่อาชญากรรมข้ามชาติเป็นการกระทำผิดข้ามดินแดนหรือเกี่ยวพันกับพื้นที่ตั้งแต่ 2 ประเทศ ขึ้นไป การจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติจึงไม่อาจทำได้โดยรัฐหนึ่งรัฐใดเพียงลำพัง หากแต่ต้องอาศัยมาตรการเชิงนโยบายและกฎหมายทั้งภายในและระหว่างประเทศเพื่อติดตามสืบหาตัวผู้กระทำความผิดลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศ

องค์การสหประชาชาติ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกได้ตระหนักถึงความสำคัญ ตัวแสดงอื่นที่เป็นรัฐและที่มีใช้รัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อมาร่วมมือกันในการต่อสู้

กับอาชญากรรมข้ามชาติ ทั้งยังได้สนับสนุนเงินทุน บุคลากร และเทคโนโลยีในโครงการพัฒนาหลายรูปแบบ เช่น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย การสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนถึงภัยของอาชญากรรมข้ามชาติ การจัดหาเครื่องมือพิเศษในการสืบสวนและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมองค์กรรูปแบบต่างๆ ภายใต้แนวคิดบูรณาการความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการสร้างรัฐซึ่งมุ่งเน้นการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ หลักนิติธรรม และการพัฒนากฎหมายและนโยบายให้ตอบสนองต่อวิกฤตการณ์และสภาพแวดล้อมที่เื้อออำนวยต่อการขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติให้ได้¹¹ ซึ่งสามารถจัดแบ่งมาตรการเชิงนโยบายและกฎหมายในการต่อสู้อาชญากรรมข้ามชาติเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับภายในประเทศ

ระดับระหว่างประเทศ

ก) กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญที่สหประชาชาติได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกต้องนำหลักการที่ระบุไว้ในบัญญัติเป็นนโยบายหรือกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้มีมาตรฐานในการจัดการกับปัญหาได้ใกล้เคียงกัน เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเสริมอนุสัญญา ได้แก่ พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก

¹¹ ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา สมัยที่ 13 (UN Congress) ได้ให้ความสำคัญต่อความเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรม ความมั่นคง และการพัฒนาโดยให้รัฐสมาชิกคำนึงถึง คำประกาศของการประชุมระดับสูงของสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยหลักนิติธรรมในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) ที่ต้องคำนึงถึง 4 มิติที่เป็นอิสระต่อกัน ได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบองค์รวม การพัฒนาทางสังคมแบบองค์รวม ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และสันติภาพและความมั่นคง

ทางทะเล และทางอากาศ¹² และพิธีสารต่อต้านการผลิตและลักลอบค้าอาวุธ รวมถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เป็นต้น

ข) กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น แนวทางปฏิบัติ หรือข้อมติสหประชาชาติ แม้จะไม่มีสภาพบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องถือปฏิบัติตาม แต่สหประชาชาติได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกควรให้ความร่วมมือกับแนวทางที่ออกมาเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาคมโลก เช่น ข้อมติว่าด้วยยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย และข้อมติที่ 2178 เรื่อง นักรบก่อการร้ายต่างชาติ (Foreign Terrorist Fighters: FTF) ซึ่งได้วางแนวทางสำหรับการได้ตอบต่อการก่อการร้ายที่รัฐสมาชิกควรปฏิบัติหรือนำไปสร้างเป็นแนวนโยบายและกฎหมายของแต่ละประเทศ เป็นต้น

กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น องค์การตำรวจสากล สหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เป็นองค์การระหว่างประเทศเหนือรัฐที่ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือ

ระหว่างรัฐสมาชิกในกรอบหรือบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบ เช่น องค์การตำรวจสากลทำหน้าที่ประสานงานกับสำนักงานตำรวจทั่วโลกเพื่อสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดที่หนีไปหลบซ่อนตัวอยู่ตามประเทศต่างๆ และนำกลับมาลงโทษในประเทศที่ความผิดเกิด รวมถึงทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสำคัญที่จะนำไปสู่การสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิด หรือป้องกันเหตุร้ายต่างๆ ทั่วโลก โดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่มีความปลอดภัยสูงสุด เช่น ช่องทางการสื่อสารของตำรวจสากล (I-24/7)¹³ และระบบหมายตำรวจสากล (INTERPOL Notices)¹⁴

ระดับภูมิภาค

กฎหมายภูมิภาค เช่น อนุสัญญาสหภาพยุโรปด้านความมั่นคง การค้า การศึกษา และวัฒนธรรม ด้านเทคโนโลยีฉบับต่างๆ ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปต้องรับเอาหลักการที่กำหนดไว้ไปพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศที่มีอยู่ รวมถึงการที่ต้องหันหน้ามาร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น สำหรับในภูมิภาคอาเซียนนั้น แม้ว่าจะพัฒนาการทางกฎหมายค่อนข้างช้าแต่

¹²ในงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาร่างกฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ โดย พ.ต.อ.คมสัน สุขมาก ได้ให้ความเห็นว่า ร่าง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยังไม่ครอบคลุมในมิติที่เกี่ยวกับการลักลอบขนคนข้ามชาติ และได้เสนอแนะให้เพิ่มนิยามคำว่า “การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน” เข้าไปในมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ... (ฉบับใหม่)

¹³ระบบการสื่อสารของตำรวจสากล หรือที่เรียกว่า I-24/7 (Information 24 hours and 7 days) คือระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงและมีความปลอดภัยสูงสุดโดยข่าวสารหรือข่าวกรองที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศสมาชิกผ่านช่องทางนี้จะอยู่ในรูปของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งบุคคลภายนอกไม่สามารถเข้าถึงได้ ระบบดังกล่าวช่วยให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศต่างๆ เช่น หน่วยงานตำรวจ หน่วยตรวจคนเข้าเมือง หน่วยศุลกากร เป็นต้น สามารถใช้ข้อมูลในการสืบสวนสอบสวนคดีรวมถึงการป้องกันเหตุ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการลักลอบขนสิ่งของผิดกฎหมายได้

¹⁴หมายตำรวจสากล (INTERPOL Notices) เป็นหนังสือขอความร่วมมือเพื่อประสานงาน หรือการแจ้งเตือนระหว่างประเทศซึ่งอนุญาตให้ตำรวจของประเทศสมาชิกแบ่งปันข้อมูลข่าวสารสำคัญระหว่างกัน ได้ถูกจัดทำและเผยแพร่โดยสำนักงานเลขาธิการตำรวจสากลตามคำร้องขอของสำนักงานกลางแห่งชาติหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายของประเทศสมาชิก และซึ่งจะเผยแพร่ด้วยภาษาทางการ 4 ภาษา ได้แก่ อาราบิก อังกฤษ ฝรั่งเศส และสเปน โดยแบ่งหมายออกเป็น 8 ประเภท ได้แก่ หมายสีแดง หมายสีดำ หมายสีส้ม หมายสีฟ้า หมายสีเหลือง หมายสีเขียว หมายสีม่วง และหมายสีขาว โดยแต่ละสีจะแสดงถึงรูปแบบของการแจ้งเตือนเหตุและลักษณะการร้องขอความร่วมมือที่แตกต่างกัน ดูรายละเอียดได้ใน <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices>

กฎหมายภูมิภาคสำคัญ เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาของอาเซียน อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (BIMSTEC) ซึ่งมีประเด็นด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติด้วย ตลอดจนความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคีและพหุภาคีอื่นๆ ซึ่งถือเป็นกฎหมายของภูมิภาคสำคัญที่จะทำให้รัฐอาเซียนจำเป็นต้องยอมสละอำนาจอธิปไตยของตนบางส่วนและร่วมมือกันในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อความมั่นคงในภูมิภาคนี้มากขึ้น¹⁵

ข) กรอบความร่วมมือในภูมิภาค เป็นกฎเกณฑ์ลำดับรองที่วางแนวทางในการสร้างความร่วมมือในระดับนโยบายและปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนอาเซียน และด้านอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องถือปฏิบัติตามเช่นเดียวกับกฎหมายภูมิภาคแต่ก็มีลักษณะกึ่งบังคับที่ถือเป็นมารยาทระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกควรนำไปปฏิบัติร่วมกันเมื่อได้ให้ฉันทามติแล้ว และมีการติดตามผลเป็นประจำทุกๆ รอบปี หรือสองปีเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Declaration on Transnational Crime) การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministry Meeting on Transnational Crime) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Official Meeting on Transnational Crime) แถลงการณ์ร่วมของหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANAPOL Joint Communiqué) และการประชุมระดับทวิภาคีและพหุภาคีในประเด็นต่างๆ เช่น การค้ามนุษย์ การลักลอบค้ายาเสพติด การต่อต้านการก่อการร้าย เป็นต้น¹⁶ ซึ่งหากกรอบความร่วมมือเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติตามจากรัฐสมาชิกอย่างแท้จริงต่อเนื่องและได้รับการยอมรับจนกลายเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศก็สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นกฎหมายภูมิภาคอาเซียนได้ต่อไป

ค) กลไกความร่วมมือในภูมิภาค เช่น องค์การตำรวจสหภาพยุโรป (EUROPOL) สมาพันธ์ความร่วมมือของตำรวจในภูมิภาคเอเชียใต้ (SAARC POL) และสมาพันธ์ความร่วมมือของตำรวจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEANAPOL) ซึ่งเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงานกลางระหว่างรัฐสมาชิกเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในด้านความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรมของแต่ละภูมิภาค โดยมีหน้าที่หลักในการแลกเปลี่ยนข้อมูล กำหนดนโยบาย/มาตรการในการทำงานร่วมกัน

¹⁵ สาระสำคัญของความร่วมมือที่ปรากฏตามกฎหมายภูมิภาคเหล่านี้เป็นไปในลักษณะของการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลและการข่าวกรอง การถ่ายทอดเทคโนโลยีสมัยใหม่ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายด้วยกัน ซึ่งจะไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ

¹⁶ รัฐบาลไทยโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงผลกระทบและความเสียหายจากอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม จึงได้พยายามผลักดันปัญหาการลักลอบค้าสัตว์ป่าและพันธุ์พืชหายากให้เป็นสาขาหนึ่งในอาชญากรรมข้ามชาติภายใต้กรอบ SOMTC มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 จนกระทั่งได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จากประเทศสมาชิกในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC) ครั้งที่ 10 ระหว่างวันที่ 26 ก.ย. ถึง 2 ต.ค. 2558 ที่ผ่านมา

และจัดฝึกอบรมให้กับประเทศสมาชิก นอกจากนี้ กลไกในลักษณะของคณะกรรมการร่วม ได้แก่ กระบวนการบาห์ลี (Bali Process) ซึ่งเป็นการประชุมของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่มีประเทศออสเตรเลียและอินโดนีเซียเป็นกลุ่มขับเคลื่อนที่แสวงหาความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในการจัดการกับปัญหาการค้ำมนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติรูปแบบอื่นๆ ในเชิงนโยบายและความร่วมมือระหว่างประเทศ และโครงการเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานชายแดนของสหประชาชาติ (หรือที่เรียกว่า PATROL) ที่มุ่งเน้นการทำงานร่วมกันของหน่วยตรวจคนเข้าเมืองของประเทศไทย ลาว พม่า และกัมพูชาเพื่อสกัดกั้นอาชญากรรมข้ามชาติยังช่วยเสริมสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ส่วนโครงสร้างของกลไกเหล่านี้จะมีรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงไรขึ้นอยู่กับข้อตกลงของรัฐสมาชิกและกฎหมายภูมิภาคที่จัดตั้งกลไกนั้น เช่น ตำรวจสหภาพยุโรปสามารถส่งคำร้องขอไปยังประเทศสมาชิกเพื่ออนุญาตให้ตำรวจสหภาพยุโรปสามารถเข้าไปทำการสืบสวนสอบสวนร่วมในคดีสำคัญที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรป และจัดตั้งทีมสืบสวนสอบสวนร่วมกัน (Joint investigation teams) เพื่อดำเนินการสืบสวนติดตามจับกุมบุคคลตามหมายจับในคดีสำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิก¹⁷ (Joutsen 2011, 430-35) ในขณะที่ตำรวจอาเซียนเป็นเพียงกรอบความร่วมมือในเชิงนโยบายในกลุ่มประเทศอาเซียนที่พยายามแสวงหาความร่วมมือแบบกว้างๆ โดยแต่ละ

ประเทศต่างบังคับใช้กฎหมายของตนเองแต่ไม่ได้มีอำนาจเข้าไปสืบสวนสอบสวนหรือปฏิบัติการร่วมกัน

ระดับภายในประเทศ

ก) กฎหมายภายใน ซึ่งจำเป็นต้องบูรณาการกฎหมายหลายฉบับเพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจากอาชญากรรมข้ามชาติมีกลุ่มย่อยทำงานกระจายตัวอยู่ในหลายประเทศและหลายพื้นที่ในประเทศ กฎหมายที่สำคัญของไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556¹⁸ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. วิถีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. 2550 พ.ร.บ. การค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ร.บ. การกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 พ.ร.บ. ส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ข) นโยบายของรัฐ ถือเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนให้การจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นการกำหนดท่าที จุดเน้น และวาระแห่งชาติที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้เกิดผลโดยเร็วที่สุด อีกทั้งจะเป็นตัวผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ

¹⁷Convention Based on Article K3 of the Treaty of European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), July 20, 1995, Article 6, 7

¹⁸กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานและพนักงานสอบสวนไว้เป็นพิเศษกว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป เช่น การค้นในเวลากลางคืนโดยไม่ต้องมีหมายค้น และการใช้เทคนิคการสืบสวนพิเศษ ประกอบด้วย การจัดส่งภายใต้การควบคุม (Controlled delivery) การปฏิบัติการลับ (Undercover operation) การเฝ้าติดตามโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ หรือสะกดรอย (Electronic surveillance)

ในเชิงบูรณาการเพื่อจัดการกับปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยมีหน่วยประสานงานกลางเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยประสานงานกลางในประเด็นปัญหาความมั่นคง โดยมีหน่วยงานย่อยทั้งตำรวจ ทหาร พลเรือนเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วม เป็นต้น¹⁹ สำหรับประเทศไทยรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงผลกระทบจากปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2558-2564 เพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวแล้ว

ค) การจัดตั้งกลไกประสานงานระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นการนำเอาหน่วยงานในระดับปฏิบัติการมาจัดตั้งเป็นทีมเฉพาะกิจโดยมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ประสานงานและสั่งการ เนื่องจากปัญหาที่กำลังพิจารณาดำเนินการอยู่มีความซับซ้อนและเกี่ยวพันกับการปฏิบัติงานที่ของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย จึงจำเป็นต้องบูรณาการหน่วยในฐานะหุ้นส่วนเพื่อให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลและเปิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับที่อาจเกิดขึ้น ตัวอย่างที่น่าสนใจ ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (Command Center for Combating Illegal Fishing) หรือ “ศปมผ.” เพื่อจัดการกับปัญหาการทำประมง

ผิดกฎหมายในประเทศไทย รวมถึงการใช้แรงงานประมงผิดกฎหมายในลักษณะต่างๆ โดยมีเจ้าภาพหลักคือ กองทัพเรือ มีผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นหัวหน้าศูนย์ฯ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ²⁰ มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งกำหนดให้มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า - ออกและให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่เรือประมงแบบเบ็ดเสร็จ (Fishing One Stop Service) ประจำในแต่ละจังหวัดชายทะเลตามที่ ศปมผ. ประกาศกำหนด

ง) การจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดการกับปัญหาเป็นการเฉพาะ เช่น การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อเป็นศูนย์ประสานงานกลางในการเตรียมความพร้อมและบริหารจัดการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการเข้าสู่อาเซียน โดยเฉพาะในด้านการข่าวกรองและการแลกเปลี่ยนข้อมูล การจัดตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อเป็นหน่วยงานรวบรวมข้อมูลสถิติและวิเคราะห์แนวโน้มการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติของ

¹⁹ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานย่อยเหล่านี้เป็นเพียงการรวมตัวในระดับหลวมๆ และไม่ได้มีการประสานงานในทางปฏิบัติกันอย่างจริงจัง เนื่องจากแต่ละหน่วยต่างทำงานภายใต้อำนาจและนโยบายภายในของหน่วย ดังนั้น จึงไม่สามารถร่วมมือกันทำงานในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง จึงเกิดแนวคิดการทำงานแบบหุ้นส่วน (Partnerships) ขึ้น เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีได้อย่างแท้จริงโดยเป็นการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาต่างๆ มาวางยุทธศาสตร์ร่วมกันเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาได้อย่างเป็นระบบ

²⁰ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ลงวันที่ 28 เมษายน 2558 โดยเป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นกับนายกรัฐมนตรีและมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ผบ.ศปมผ.) เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายในประเทศไทยโดยใช้แรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายดูรายละเอียดได้ใน <http://www.thaistopiufishing.com/>

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ²¹ (Public Affairs Division 2015, 5-10) นอกจากนี้ สำนักงานกลางแห่งชาติ หรือ สำนักงานตำรวจสากลประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานทางคดีระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอาชญากรรม แผนประทุษกรรม คนร้าย การให้ความช่วยเหลือทางอาญาระหว่างประเทศ และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยมีเครื่องมือต่างๆ ของตำรวจสากลเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการสืบสวนสอบสวน อาทิ ระบบ I-24/7 ระบบหมายตำรวจสากล ระบบฐานข้อมูลตำรวจสากล และทีมช่วยเหลือในสถานการณ์วิกฤต (INTERPOL Response Team)

ความท้าทายของรัฐบาลในการจัดการปัญหาอาชญากรรมชาติ

แม้ความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกระดับจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ แต่นักวิชาการด้านความมั่นคงและกิจการตำรวจ อย่าง Voronin (2000), Johnson (1998) และ William (1994) ต่างให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า การพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวอาจเป็นไปอย่างล่าช้าหรือไม่เกิดประสิทธิภาพเท่า

ที่ควรอันเนื่องจากอุปสรรคภายในรัฐและระหว่างรัฐด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก รัฐยังคงเผชิญกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องที่เป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ของขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ อันทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความร่วมมือระหว่างรัฐไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประการที่สอง รัฐมีภารกิจต่อประชาชนที่หลากหลายไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะในเรื่องของการปราบปรามอาชญากรรมเพียงอย่างเดียว โดยมีมิติการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเป็นสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญในลำดับต้น และรัฐจำเป็นต้องลดกฎระเบียบบางประการลงเพื่อให้เอื้อต่อการส่งเสริมสนับสนุนการขยายตัวทางธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวกันเป็นภูมิภาคและอนุภูมิภาค

ประการที่สาม หน่วยงานของรัฐยังทำงานในลักษณะแยกส่วนต่างฝ่ายต่างทำ ไม่ได้มีการบูรณาการการทำงานที่มีความเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่จำเป็นระหว่างกันอย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากโลกทัศน์ในการเป็นคู่แข่งกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองเพื่อให้ฝ่ายของตนได้ผลงานไปนำเสนอต่อรัฐบาล

²¹ ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime Coordinating Centre) ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2547 เดิมใช้ชื่อว่า ศูนย์ประสานงานปราบปรามคนร้ายข้ามชาติ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มจะขยายตัวจำเป็นต้องประสานงานกับตำรวจต่างประเทศอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เกิดการติดต่อประสานงานและติดตามผลการดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีระบบและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงานร่วมกัน ต่อมาจึงมีการพัฒนาและได้รับการสนับสนุนงบประมาณและเทคโนโลยีในการบริหารจัดการศูนย์จากสำนักงานตำรวจสหพันธรัฐออสเตรเลียและมีการลงนามบันทึกความเข้าใจร่วมกัน ปัจจุบัน ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ ตั้งอยู่ ชั้น 9 อาคาร 1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ

ประการที่สี่ หน่วยงานของรัฐถูกจำกัดด้วยอำนาจอธิปไตยและนโยบายของรัฐโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ทำให้กฎหมายของรัฐมีลักษณะแข็งตึงไม่ยืดหยุ่น และในบางครั้งอาจเกิดความไม่ไว้วางใจต่อหน่วยงานของรัฐอื่นที่กำลังประสานงานด้วย ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติเป็นไปด้วยความล่าช้าและในบางครั้งไม่อาจเกิดขึ้นได้เพราะขัดต่อนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของรัฐนั่นเอง

ประการที่ห้า ความมุ่งมั่นของรัฐในการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติมีระดับที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะความผิดที่ส่งผลกระทบและความเสียหายต่อรัฐนั้นๆ จึงทำให้อาชญากรรมข้ามชาติของประเทศหนึ่งอาจมิใช่ปัญหาของอีกประเทศหนึ่ง แต่ละรัฐจึงออกกฎหมาย นโยบาย และมาตรการในการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่แตกต่างกันออกไป

ประการสุดท้าย หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาขาดองค์ความรู้ ประสบการณ์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ทำให้องค์กรอาชญากรรมและอาชญากรข้ามชาติสามารถกระทำความผิดข้ามประเทศได้โดยไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวในประเทศที่ความผิดเกิดขึ้นและไม่ถูกติดตามดำเนินคดีมาลงโทษในกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่ความผิดเกิดขึ้น

ด้วยเหตุนี้ รัฐที่มีศักยภาพมากกว่าจึงควรให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทั้งทางด้านงบประมาณ กำลังคน และเทคโนโลยีต่อรัฐที่มีศักยภาพน้อยกว่า เพื่อให้แต่ละรัฐมีมุมมองเชิงนโยบายต่อปัญหาในลักษณะคล้ายคลึงกันและเพื่อตอบโต้กับอาชญากรรมข้ามชาติด้วยวิธีการที่ทันสมัยเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2559 จะส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุน การบริการ ประชากร และเทคโนโลยีอย่างมหาศาลโดยรัฐสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องลดข้อจำกัดและกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้เหลือน้อยที่สุด เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งเพื่อต่อสู้กับภูมิภาคอื่นให้ได้ ในขณะเดียวกันการลดลงของระเบียบดังกล่าวกลายเป็นโอกาสให้อาชญากรจากทั่วทุกมุมโลกเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในภูมิภาคอาเซียนรวมถึงประเทศไทยด้วย ดังนั้น เพื่อให้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์แห่งความร่วมมือทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ความมั่นคงได้อย่างสมบูรณ์ รัฐอาเซียนจึงควรมียุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาร่วมกัน 3 ด้านหลัก ได้แก่ การพัฒนากลไกความร่วมมือของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เหมาะสม การพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกฎหมาย และการบริหารจัดการ และการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

1. การพัฒนากลไกความร่วมมือของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เหมาะสม

1.1 รัฐอาเซียนควรให้การสนับสนุนและผลักดันให้องค์กรอาเซียนที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น สำนักงานเลขาธิการอาเซียน สำนักงานเลขาธิการตำรวจอาเซียน สำนักงานเลขาธิการด้านอื่นๆ ของภูมิภาคอาเซียนที่เกี่ยวข้อง และสถาบันฝึกอบรมระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศต่างๆ ในอาเซียน

เป็นหน่วยงานภูมิภาคหลักในการกำหนด ผลักดัน ขับเคลื่อน และศึกษาวิจัยกระบวนการเชิงนโยบาย ทางอาญาของประเทศอาเซียนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยงานนโยบาย และหน่วยประสานงานด้านกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา หรืออาจจัดตั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายระดับรองในองค์กรดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติไปพร้อมๆ กัน

1.2 รัฐอาเซียนควรจัดตั้งทีมปฏิบัติการ สืบสวนสอบสวนร่วมของภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Investigative Team) ในลักษณะของทีมบูรณาการ อาจประกอบด้วยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ศุลกากร และหน่วยตรวจคนเข้าเมือง โดยอาจทำเป็นรูปของ โครงการระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งจำเป็นต้องมีการตั้งคณะทำงานเตรียมการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งทีมปฏิบัติการดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน การฝึกอบรม การฝึกปฏิบัติการร่วม การทดลอง จนนำไปสู่การปฏิบัติการในพื้นที่จริง โดยทีมที่ตั้งขึ้นจะเป็นการบูรณาการผู้เชี่ยวชาญ เช่น ทีมสืบสวน ทีมสอบสวน ทีมนิติวิทยาศาสตร์ ทีมเทคโนโลยี ทีมปฏิบัติการพิเศษ เป็นต้น จากทุกประเทศที่จำเป็นต้องการทำงานที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติเข้าด้วยกัน มีการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ รวมถึงแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานระหว่างกัน ซึ่งหากได้รับการยอมรับเป็นมติของผู้นำอาเซียนแล้ว ทั้งนี้ ทีมปฏิบัติการร่วมดังกล่าวควรต้องได้รับเอกสิทธิ์เทียบเท่าผู้แทนทางการทูตที่สามารถเดินทางเข้าออกประเทศต่างๆ ในอาเซียนเพื่อให้สามารถปฏิบัติ

งานในการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมข้ามชาติ โดยไม่ขัดต่อหลักดินแดนแต่อย่างใด

1.3 รัฐอาเซียนควรเสนอให้มีการตั้ง คณะกรรมาธิการเพื่อศึกษาทบทวนความเป็นไปได้ ในการจัดตั้งองค์กรกระบวนการยุติธรรมในระดับ ภูมิภาคของอาเซียน เช่น ศาลยุติธรรมอาเซียน สำนักงานอัยการอาเซียน ควบคู่ไปกับองค์กรตำรวจ อาเซียนซึ่งได้จัดตั้งขึ้นแล้ว เพื่อแก้ปัญหาเรื่องเขต อำนาจศาลที่ถูกจำกัดโดยอำนาจอธิปไตยของแต่ละ ประเทศ โดยกำหนดโครงสร้างองค์กรและขอบเขต อำนาจหน้าที่ภารกิจให้เหมาะสมสอดคล้องกับประเภท คดีที่สมควรจะนำขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้น ศาลให้ชัดเจน เช่น เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนสากล บางประเด็น และคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น เพื่อ เป็นการยกระดับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของ ภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับกฎหมาย ภูมิภาคที่มีอยู่แล้ว เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยความ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของอาเซียน ค.ศ. 2004 และอาจมีการพัฒนาขึ้นใหม่ในอนาคต โดยอาจนำตัวแบบของกระบวนการยุติธรรมและศาล ยุติธรรมของสหภาพยุโรปมาใช้เป็นแนวทางในการจัด โครงสร้างองค์กรและแนวทางการปฏิบัติงาน

2. การพัฒนาความร่วมมือระหว่าง ประเทศด้านกฎหมาย และการบริหารจัดการ

2.1 รัฐอาเซียนควรกำหนดให้มี มาตรการทางกฎหมายร่วมกันในหลากหลายมิติ อย่างเหมาะสมทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการเพื่อรองรับการขยายตัวของภูมิภาค อาเซียน เช่น มาตรการทางกฎหมายการฟอกเงิน มาตรการต่อต้านการก่อการร้าย มาตรการส่งเสริม สิทธิมนุษยชนอาเซียน มาตรการทางกฎหมายต่อ

ผู้ต้องหาและเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งเป็นที่คาดหมายได้ว่าเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว ประชากรจากทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียนจะมีการเคลื่อนย้ายในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันมากขึ้น อันเนื่องมาจากนโยบายเปิดรับและอำนวยความสะดวกแก่เพื่อนบ้าน ดังนั้น การกำหนดให้มีอนุสัญญาภูมิภาคอาเซียนว่าด้วยเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของอาเซียนในลักษณะที่คล้ายกับกฎหมายของภูมิภาคอื่น เช่น อนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1957 และ อนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา ค.ศ. 1959 ที่วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละประเทศถือปฏิบัติร่วมกันแบบกว้างๆ เป็นกลาง และไม่ยึดติดกับเรื่องของวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย บททั่วไป ความผิดอาญาที่จะใช้กฎหมายดังกล่าว หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย วิธีพิจารณาความความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศ บทยกเว้น และอื่นๆ เกี่ยวข้อง น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาคมีมาตรฐานใกล้เคียงกันและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 รัฐอาเซียนควรส่งเสริมผลักดันให้ประเทศสมาชิกใช้เครื่องมือ และระบบการบริหารจัดการทางคดีระหว่างประเทศที่มีอยู่ เช่น ระบบฐานข้อมูลขององค์การตำรวจสากล ระบบฐานข้อมูลตำรวจอาเซียน ระบบการบริหารจัดการและสืบสวนคดี (Case management and intelligence system) ซึ่งเกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลอาชญากรรมข้ามชาติหลายประเภท ได้แก่ การก่อการร้าย การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การฉ้อโกงข้ามชาติ การฉ้อโกงทางทะเล อาชญากรรมคอมพิวเตอร์

อาชญากรรมเศรษฐกิจและการเงิน และอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม มาใช้เชื่อมต่อกับฐานข้อมูลด้านความมั่นคง เช่น ระบบตรวจสอบคนเข้าเมืองเป็นเครื่องมือคัดกรองบุคคลและสืบสวนจับกุมอาชญากรข้ามชาติ และผลักดันในระดับรัฐเพื่อให้สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีชั้นศาลได้

2.3 รัฐอาเซียนควรส่งเสริมการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยให้ความสำคัญต่อความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาเพิ่มมากขึ้น และแสดงให้เห็นถึงความจริงใจที่จะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันบนหลักปฏิบัติต่างตอบแทน ซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เช่น การกำหนดให้เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาอยู่ในแผนแม่บทของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการ การแก้ไขกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ครอบคลุมถึงกิจกรรมผิดกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติไม่ว่าจะกระทำภายในหรือภายนอกประเทศ การเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสืบสวนสอบสวนคดีที่มีลักษณะข้ามชาติ การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการสืบสวนปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ การใช้ช่องทางประสานงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างภูมิภาคในเรื่องทางอาญาอื่นๆ นอกเหนือจากกลไกทางกฎหมาย เช่น การประสานงานผ่านช่องทางตำรวจสากล ฐานข้อมูลตำรวจอาเซียน และการประสานงานผ่านเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำสถานทูต ควรได้รับการยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างเป็นทางการของประเทศอาเซียนด้วย

2.4 รัฐอาเซียนควรตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขบทพจนกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศหรือภูมิภาคที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เช่น การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของอาเซียน การยกเว้นกฎหมายป้องกันปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมให้รองรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งทั้งสองกรณีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นเจ้าภาพและอยู่ระหว่างดำเนินการและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีและมีผลกระทบต่อการรวมตัวเป็นภูมิภาคอาเซียน เช่น พิธีสารเพื่อการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ และพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผลิตและค้าอาวุธโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

2.5 รัฐอาเซียนควรจัดทำนโยบายและแผนการพัฒนาประชาคมอาเซียนด้านการบริหารงานยุติธรรมร่วมกัน เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานการส่งกลับคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย การปฏิบัติต่อเด็กและสตรี เป็นต้น โดยอาจเป็นลักษณะของการทำข้อตกลง หรือแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด เช่น การปฏิบัติต่อคนต่างชาติเมื่อเข้าสู่การดำเนินคดีอาญาของกระบวนการยุติธรรมอาเซียน ทั้งนี้ ในช่วงเริ่มต้นอาจจะประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนบุคลากร และเครื่องมือจากประเทศในกลุ่มภูมิภาคอื่นๆ หรือองค์การระหว่างประเทศที่มีประสบการณ์

มาก่อน เช่น สหภาพยุโรป สหประชาชาติ องค์การตำรวจสากล เป็นต้น

2.6 รัฐอาเซียนควรเร่งสร้างความตระหนักรู้ให้เกิดขึ้นกับประชาชน เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญและการปรับตัวที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของภูมิภาคอาเซียนผ่านสื่อต่างๆ เช่น สิทธิมนุษยชนของพลเมืองอาเซียน สิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของประเทศต่างๆ ในอาเซียน รูปแบบและวิธีการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเมื่อต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีอาญาในประเทศอาเซียน รวมถึงการให้ความรู้ความเข้าใจต่อวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างของคนชาติอาเซียนที่จะช่วยลดความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา

3. การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

3.1 รัฐอาเซียนควรจัดเตรียมบุคลากรหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนและประสานงานทางคดีให้มีความรู้ในลักษณะสหวิทยาการ ประกอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายบัญญัติ และวิธีสบัญญัติทางอาญา การสืบสวนสอบสวนคดีและการใช้ภาษาต่างประเทศอีกอย่างน้อยสองภาษา โดยมีภาษาอังกฤษเป็นภาษาพื้นฐาน เพื่อเข้าร่วมในทีมปฏิบัติการสืบสวนสอบสวนร่วมของภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Investigative Response Team) โดยอาจทำเป็นรูปของโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนโดยอาจแบ่งเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยอาจจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเตรียมการเพื่อศึกษาความ

เป็นไปได้ในการจัดตั้งทีมปฏิบัติการดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน การฝึกอบรม การฝึกปฏิบัติการร่วม การทดลอง จนนำไปสู่การปฏิบัติการในพื้นที่จริง โดยทีมที่ตั้งขึ้นจะเป็นการบูรณาการผู้เชี่ยวชาญ เช่น ทีมสืบสวน ทีมสอบสวน ทีมนิติวิทยาศาสตร์ ทีมเทคโนโลยี ทีมปฏิบัติการพิเศษ จากทุกประเทศที่จำเป็นต้องการทำงานที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติเข้าด้วยกัน มีการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ รวมถึงแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานระหว่างกัน ซึ่งหากได้รับการยอมรับเป็นมติของผู้นำอาเซียนแล้ว ทีมปฏิบัติการร่วมดังกล่าวควรต้องได้รับเอกสิทธิ์เทียบเท่าผู้แทนทางการทูตที่สามารถเดินทางเข้าออกประเทศต่างๆ ในอาเซียนเพื่อปฏิบัติงานในการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมข้ามชาติโดยไม่ขัดต่อหลักดินแดนแต่อย่างใด

3.2 รัฐอาเซียนควรจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ เพื่อเตรียมบุคลากรในหน่วยงานราชการต่างๆ ให้พร้อมต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้งในเชิงระบบบริหารงานบุคคล และศักยภาพของบุคคล เช่น การเตรียมความพร้อมในด้านภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะภาษาของแต่ละประเทศในอาเซียนให้แก่ข้าราชการ การฝึกอบรมให้ข้าราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม เข้าใจกฎหมาย และระเบียบของภูมิภาคอาเซียน

ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน และหน่วยงานข้างเคียงเมื่อต้องปฏิบัติงานระดับภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งสถาบันการศึกษา สังคม และครอบครัวในการช่วยกลมเกลียว และสร้างทรัพยากรมนุษย์ให้มีความพร้อมต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วย

ดังนั้นในโอกาสที่ประชาคมอาเซียนได้เริ่มต้นอย่างสมบูรณ์ไปแล้วในปี พ.ศ. 2559 รัฐสมาชิกอาเซียนและภูมิภาคที่เกี่ยวข้องควรที่จะลดระดับการยึดติดกับอำนาจอธิปไตยภายในรัฐลงเพื่อสร้างระบบความมั่นคงของภูมิภาคร่วมกัน โดยแต่ละรัฐต้องบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาชนในการต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างจริงจัง รวมถึงการส่งเสริมสนับสนุนให้มีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่ดีของภูมิภาคอาเซียนที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้จัดการกับอาชญากรรมข้ามชาติ ในขณะเดียวกันแต่ละรัฐควรต้องผลักดันให้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเป็นวาระแห่งชาติ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ และเร่งสร้างความเข้มแข็งทั้งในด้านองค์กร ระบบ และบุคลากรของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายตามแนวทางของสหประชาชาติเพื่อให้สามารถรองรับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีแนวโน้มจะขยายตัวอย่างต่อเนื่องในยุคประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้ได้

References

- Albanese, Jay. 2011. Transnational organized crime. In *International crime and justice*, ed. Mangai Natarajan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Basu, Guatam. 2014. Combating illicit trade and transnational smuggling: Key challenges for customs and border control agencies. *World Customs Journal* 8(2): 15-26
- Boer, Monica den. 2011. Transnational policing. In *Handbook of transnational governance: Institutions and innovations*, eds. Thomas Hale, and David Held. Malden, MA: Polity Press.
- Brownlie, Ian. 2003. *Principles of public international law*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Cope, Stephen. 2001. Analysing criminal justice policy-making: Towards a policy networks approach?. In *Policy networks in criminal justice*, eds. M. Ryan, S. Savage, and D. Wall. New York: Palgrave.
- Han, L.W. 2002. Confronting transnational crime in Asia Pacific. In *Asia Pacific security uncertainty in a changing world order*. Paper presented at 16th Asia-Pac Roundtable, 2-5 June 2002, ed. Noor H. Elina, Kuala Lumpur: ISIS Malaysia.
- Johnson, R.J. 1998. Barrier to transnational policing. *International Police Review* 10(November/December): 28-30.
- Joutsen, Matti. 2011. The European Union and judicial cooperation. In *International crime and justice*, ed. Mangai Natarajan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert. 2005. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 1983. *International regimes*. London: Cornell University Press.
- MacFarlane, John. 2002. Fighting transnational crime: Building for the future. In *Asia Pacific security uncertainty in a changing world order*, ed. Noor H. Elina. Papers presented at 16th Asia-Pacific Round Table. Kuala Lumpur: ISIS.
- MacGibbon, Alastair. 1997. *Multilateral initiatives to combat transnational criminality*. CACAP Study Group on Transnational Crime. at Siam Intercontinental Hotel, Bangkok, Thailand. October 10-11, 1997.

- McDonald, William F. 2011. The longer arm of the law: The growth and limits of international law enforcement and criminal justice cooperation. In *International crime and justice*, ed. Mangai Natarajan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miraglia, Paula, Rolando Ochoa, and Ivan Briscoe. 2012. *Transnational organised crime and fragile states*. OECD Development Co-operation Working Paper. http://www.crime-prevention-intl.org/leadadmin/user_upload/Publications/Transnational_organised_crime_and_fragile_states_2012.pdf. (Accessed on October 16, 2013)
- Okubo, Shiro and Louise Shelley, eds. 2011. *Human security, transnational crime and human trafficking: Asian and Western perspectives*. London: Routledge.
- Public Affairs Division, Royal Thai Police. 2015. Administration centre of arrangement for ASEAN community. *Police for People Journal* 84: 20-22.
- Sauterey, Anne-Lise. 2008. *Anti-trafficking regional cooperation in Southeast Asia and the global linkages from geopolitical perspective: Borders and anti-trafficking strategies between Burma, Laos PDR and Thailand*. Paper presented at a Seminar on Trafficking and Smuggling organized by the Institute of Asian Studies of Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand. May 12th, 2008.
- Shelley, Louise, John Picarelli, and Chris Corpora. 2011. In *Beyond sovereignty: Issues for global agenda*, ed. Cusimano L. Maryann. 3rd ed. Boston: Wadsworth.
- Singh, J. 1999. Strategic impact of transnational crime. In *Transnational crime and regional security in the Asia Pacific*, eds. C.G. Hernandez, and G.R. Pattugalan. Manila: Institute for Strategic and Development Studies, Inc.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its discontents*. New York: W.W.Norton & Company.
- Viano, Emilio C. 2009. Globalization, transnational crime and state power: The need for a new criminology. *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza* 3(3): 63-85.
- Voronin, Yuriy A. 2000. *Measures to control transnational organized crime*. Washington D.C. : the U.S. Department of Justice.
- Williams, Phil. 1994. Transnational criminal organizations and International Security. *Survival* 36(1): 96-113.

Bibliography

- Ashraf, Ali. *Strengthening police cooperation in South Asia: Lessons from the Europol*. http://prcbd.org/new_le/Police%20Cooperation%20in%20South%20Asia.pdf. (Accessed on August 15, 2015)
- Broome, John. *Transnational crime in the twenty-first century*. Paper presented at the Transnational Crime Conference, Canberra, 9-10 March 2000. http://www.aic.gov.au/media_library/conferences/transnational/broome.pdf (Accessed on August 15, 2015)
- Emmers, Ralf. *The threat of transnational crime in Southeast Asia: Drug trafficking, human smuggling and sea piracy*. Discussion Paper. Institute of Defense and Strategic Studies (IDSS), Singapore, 2003. <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/unisci/revistas/Ralf.pdf> (Accessed on December 15, 2012)
- Felson, David and Akis Kalaitzdis. A historical overview of transnational crime. In ***Handbook of transnational crime & justice***, ed. P. Reichel. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2005.
- Finckenauer, James and Ko-lin Chin. ***Asian transnational organized crime and its impact on the United States: Developing a transnational crime research agenda***. Washington D.C. : the National Institute of Justice, the US Department of Justice, 2004.
- Haberfeld, Maria and William H. McDonald. International cooperation in policing. In ***Handbook of transnational crime and justice***, ed. Phillip Reichel. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2005.
- Haack, Manfred. Collective security in Asia. In Friedrich Ebert Stiftung. *Dialogue on globalization*. <http://library.fes.de/pdf-les/iez/global/02012.pdf>. (Accessed on January 1, 2013)
- Immigration Bureau. ***Handbook of prevention and suppression of transnational crime***. Bangkok: Police Printing Bureau, 2011.
- Jorjath, Christine. ***Crime, war and global trafficking: Designing international cooperation***. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Keling, Mohamad Faisol. *The development of ASEAN from historical approach*. 2011. <http://repo.uum.edu.my/7270/1/6426.pdf>. (Accessed on June 15, 2013)

- Klosek, Jacqueline. The Development of international police cooperation within the EU and between the EU and third party states: A discussion of the legal bases of such cooperation and the problems and promises resulting thereof. *American University International Law Review* 14, 3(1999): 599-656.
- Makanczek, Peter. *Modern introduction to international law*. London: Routledge, 2000.
- Otto, Carsten. International regimes in the Asia-Pacific?: The case of APEC. In *International relations in the Asia-Pacific*, eds. Manfred Mols, and Jörn Dosch. New York: St.Martin's Press, 2000.
- Picarelli, John T. Trafficking in persons in the Americas: An overview. In *Human security, transnational crime and human trafficking: Asian and Western perspectives*, eds. Shiro Okubo, and Louise Shelley, London: Routledge, 2011.
- Prasetyono, Edy. Regional efforts at responding to terrorism in Southeast Asia. In *Asia-Pacific security: Investing in peace*. Papers presented at the 17th Asia-Pacific Roundtable, 6-9 August, 2003, ed. Mohamed Jawhar Hassan, Kuala Lumpur: ISIS, 2004.
- Roth, Mitchel P. *Global organised crime: A reference handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2010.
- Somboon Sangiambut, and Pornchai Danvivathana. *International criminal law*. Bangkok: Vinyuchon, 2012.
- Stanley Foundation. Nontraditional security threats in Southeast Asia. 44th Strategy for Peace Conference, October 16-18, 2003. Policy bulletin, 2003. <http://www.stanleyfoundation.org/publications/archive/spc03cpb.pdf>. (Accessed on September 20, 2015)
- United Nations. *Effective measures to combat transnational organized crime*. Working Paper prepared by the Secretariat. 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice in Bangkok, Thailand. April 18-25, 2005.
- Viano, Emilio C., Jose Magallanes, and Laurent Bridel. *Transnational organized crime: Myth, power and profit*. Durham, NC: Carolina Academic Press, 2003.
- Wanchai Roujanavong. *Pha ongkorn atchayakam : Marengrai khong sangkhom*. [Organized crime in Thailand]. Bangkok: Matichon, 2005. (in Thai)

ASEAN and the Maritime Crimes in Southeast Asia**

*Paruedee Nguitragee**

Abstract

Maritime crimes have been an important non-traditional security issue. Over the past two decades, ASEAN countries as well as those in East Asia have been searching for a collective solution to the problem. However, their cooperation faces a number of challenges, including the questions regarding state sovereignty and competition for the leading role. This paper aims to trace the evolution of regional cooperation to fight maritime crimes in the region. Besides, it argues that the current approach to the problem has two major limitations: (1) the mutual suspicion of the member countries, which leads to shallow cooperation, and heavy reliance on the member countries, and (2) the disregard of the underlying problems of maritime crimes and other related issues. The last section of this article proposes that, in addition to effective enforcement of laws at the national level and the creation of international laws, a more plausible long-term solution to the problem depends on the solution to the socio-economic problems and the states' attempts to include the remote coastal areas into the regionalist policy.

Keywords: *ASEAN, cooperation, maritime crime, piracy*

*Lecturer, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University Suthep, Muang, Chiang Mai 50200.
Email: paruedee@nightlabs.de

**Received September 18, 2015 ; Accepted March 31, 2016

อาเซียนกับปัญหาอาชญากรรมทางทะเล ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**

พฤติ หงษ์ตระกูล*

บทคัดย่อ

ปัญหาอาชญากรรมทางทะเล เป็นประเด็นความมั่นคงใหม่ที่สำคัญปัญหาหนึ่งในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศในกลุ่มอาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แสวงหาหนทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวร่วมกัน อย่างไรก็ตามความร่วมมือต้องประสบกับความท้าทายหลายประการด้วยกัน ซึ่งก็รวมทั้งคำถามเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐและการแข่งขันกันในการมีบทบาท บทความนี้มุ่งทบทวนวิวัฒนาการความร่วมมือเพื่อต่อต้านอาชญากรรมทางทะเลในภูมิภาค นอกจากนั้นยังได้แย้งว่าแนวทางการแก้ปัญหาในปัจจุบันนั้นยังมีข้อจำกัดหลักๆ 2 ประการ คือ (1) ความหวาดระแวงซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือแบบหลวมและการต้องพึ่งพาประเทศสมาชิก และ (2) การละเลยปัญหาพื้นฐานที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมทางทะเลรวมทั้งประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนท้ายของบทความนี้เสนอว่า นอกจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในระดับชาติและการสร้างกฎหมายในระดับนานาชาติแล้ว การแก้ปัญหาระยะยาวที่มีความเป็นไปได้นั้นขึ้นอยู่กับ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมและความพยายามของรัฐในการรวมพื้นที่ตามชายฝั่งที่ห่างไกลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายภูมิภาคนิยม

คำสำคัญ: อาเซียน, ความร่วมมือ, อาชญากรรมทางทะเล, โจรสลัด

*อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200.
อีเมล paruede@nightlabs.de

**ได้รับบทความ 18 กันยายน 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 31 มีนาคม 2559

บทนำ

ปัญหาโจรสลัดเป็นภัยคุกคามข้ามพรมแดนที่เป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งในระบอบนานาชาติและยังคงต้องการความร่วมมือจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติการร่วมในน่านน้ำสากล หรือการสร้างกรอบความร่วมมือทางกฎหมายในระดับโลก อันจะเป็นรากฐานของแบบปฏิบัติและความร่วมมือต่อไปในอนาคต

ปัญหาโจรสลัดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนการเกิดรัฐสมัยใหม่ โดยช่วงที่รัฐโบราณตามชายฝั่งทะเลเจริญรุ่งเรืองอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นอาณาจักรศรีวิชัย มะละกา หรือ มาดัสการ์ แต่อย่างไรก็ดี “โจรสลัด” ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้เป็นสิ่งที่มีกฎหมาย หรือ เป็น “อาชญากรรม” เชกเช่นในปัจจุบัน หากแต่เป็นกลยุทธ์หรือชั้นเชิงอย่างหนึ่งที่ทำไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากการค้าทางทะเลนั้นมีความสำคัญมากและมีความเชื่อมโยงกันกับวิวัฒนาการของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแน่นแฟ้น¹ ดังนั้นผู้ครองแคว้นหรือผู้แสวงหาอำนาจจึงต้องปกป้องอิทธิพลทางการค้าของตนและพยายามทำลายการค้าของคู่แข่งในเวลาเดียวกัน (Young and Valencia 2003, 271) ต่อมาในภายหลัง ปัญหาโจรสลัดและการปล้นเรือหรือทำลายเรือสินค้าของคู่แข่งนั้นลดจำนวนลงอย่างมากในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หลังจากที่เจ้าอาณานิคมตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลเหนือน่านน้ำ

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ทั้งนี้ หลังจากที่ประเทศในภูมิภาคได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัญหาโจรสลัดและการโจรกรรมทางทะเลก็ได้ปรากฏขึ้นอีกครั้ง เช่นเดียวกับปัญหาอาชญากรรมประเภทอื่นโดยมีปัญหาคความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ (Storey 2008, 125)

คำจำกัดความ “โจรสลัด”

กล่าวโดยย่อ อาชญากรรมโจรสลัดนั้นมีหลายรูปแบบ มาตราที่ 101 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982 (1982 United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “โจรสลัด” (Pirates หรือ Piracy) ไว้ว่าเป็น การใช้ความรุนแรงในอาณาเขตทะเลหลวง (High seas)² หรือน่านน้ำที่ไม่ได้อยู่ในอาณาเขตของประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งคำจำกัดความดังกล่าวระบุว่าปัญหาอย่างมากเพราะในความเป็นจริงแล้ว อาชญากรรมโจรสลัดนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในทะเลหลวงเพียงแห่งเดียว แต่ยังเกิดในบริเวณน่านน้ำที่เป็นของรัฐใดรัฐหนึ่งอีกด้วย นอกจากนี้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องเผชิญกับปัญหาโจรสลัดดังกล่าวแล้ว ยังมีอาชญากรรมอีกหลายประเภท อาทิ การยึดเรือชั่วคราวหรือถาวร ซึ่งต้องใช้การลงทุนสูงในการจัดเตรียมอาวุธ การฝึกซ้อมและการจัดระบบ ในบางกรณีอาชญากรต้องการเพียงแค่สินค้าที่บรรทุกมาบนเรือก็จะทำการยึดเรือไว้ชั่วคราวเพื่อปล้นสินค้า หลังจากถ่ายสินค้าออกจากเรือที่ยึดมาได้แล้วก็อาจจะปล่อยเรือทิ้งไว้กลางมหาสมุทร

¹ อ่านเพิ่มเติมได้จาก Reid (1988)

² สำนักงานเลขาธิการศูนย์ไทยอาสาป้องกันชาติในทะเล (2550) อธิบายว่า ทะเลหลวง หมายถึง “ทุกส่วนของทะเลซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive economic zone) ในทะเลอาณาเขต (Territorial sea) หรือน่านน้ำภายใน (Internal waters) ของรัฐหรือน่านน้ำหมู่เกาะ (Archipelagic waters) ของรัฐหมู่เกาะ (อนุสัญญาฯ ข้อ 86)

ก็เป็นได้ แต่หากอาชญากรรมต้องการยึดเรือไว้อย่างถาวรก็จะหาทางจัดการกับลูกเรือของบริษัทเดินเรือโดยวิธีต่างๆ แล้วอาจเปลี่ยนรูปลักษณะของเรือเสียใหม่เพื่อการอำพรางลักษณะเดิมของเรือที่จีมา นอกจากนี้คดีโจรสลัดหลายคดีอาจมิได้มีการใช้ความรุนแรง เช่น การโจรกรรมทางทะเล (Sea robbery) แบบ “ปล้นแล้วหนี” (Hit and run theft) ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่ลงทุนต่ำและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตของลูกเรือน้อยกว่า

นอกจากนั้น มาตราที่ 105 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล 1982 ยังให้อำนาจกับรัฐทุกรัฐในการจับกุมและดำเนินคดีกับโจรสลัดในทะเลหลวงอีกด้วย (Beckman and Roach 2012, 6) ดังนั้น หากใช้คำจำกัดความตามอนุสัญญาของสหประชาชาติซึ่งเปรียบได้ว่าเป็น “ธรรมนูญแห่งมหาสมุทร” (Koh 1982, xxxiii) แล้ว การดำเนินการกับโจรสลัดในหลายกรณีจะตกเป็นหน้าที่ของรัฐที่เกิดอาชญากรรมนั้นขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการโจรกรรมที่ใช้ความรุนแรงหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้บางรัฐอาจไม่สามารถดำเนินการกับโจรสลัดได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่ยังคงมีปัญหากรณีพิพาทด้านดินแดนที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้เช่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม Beckman and Roach (2012, 7) กล่าวว่าอนุสัญญาสหประชาชาติฯ นั้นมีจุดอ่อนอีกหลายข้อด้วยกัน อาทิ

1. อนุสัญญาฯ ไม่ได้มีกลไกในการบังคับให้รัฐต้องออกกฎหมายที่เหมาะสมหรือให้รัฐจัดการกับอาชญากรรมโจรสลัดดังที่นิยามไว้
2. คำจำกัดความของอนุสัญญาฯ ไม่ได้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมที่เกิดขึ้นภายในน่านน้ำของรัฐ ซึ่งในความเป็นจริงกลุ่มอาชญากรรมและการ

ปฏิบัติการนั้นมีการเคลื่อนที่ไปมาระหว่างทะเลหลวงกับทะเลที่เป็นอาณาเขตของประเทศต่างๆ อยู่เสมอ และหากโจรสลัดเดินทางเข้าสู่่านน้ำของประเทศอื่น ประเทศที่ทำการไล่ล่าโจรสลัดอยู่นั้นก็มีอาจจะปฏิบัติการต่อได้

3. อนุสัญญาฯ ไม่ได้กล่าวถึงการจัดการกับขบวนการโจรสลัดที่มีผู้สมคบคิด ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการวางแผน การชักฟอกสินค้า หรือด้านการเงิน ที่ทำการอยู่ตามเมืองต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในทะเลหลวง

4. อนุสัญญาฯ ขาดกลไกสำหรับความร่วมมือทางด้านกฎหมาย เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ

ปัญหาโจรสลัดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 โจรสลัดได้กลายมาเป็นปัญหาที่สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์เรือบรรทุกน้ำมัน Nagasaki Spirit ของญี่ปุ่นซึ่งบรรทุกน้ำมันประมาณ 100,000 ตัน ชนกับ เรือ Ocean Blessing ในบริเวณทางตอนเหนือของช่องแคบมะละกา ในเดือนกันยายนปี 1992 ทำให้มีผู้เสียชีวิตหลายสิบคน และเกิดหายนะน้ำมันรั่วออกเป็นบริเวณกว้าง รวมทั้งยังเกิดไฟลุกไหม้กลางทะเลเป็นเวลาถึง 5 วัน หลายฝ่ายตั้งข้อสันนิษฐานว่าเรือ Nagasaki Spirit นั้นน่าจะถูโจรสลัดยึดไว้ และเรือ Ocean Blessing ก็อาจถูกโจรสลัดยึดไว้เช่นกัน หรือไม่ก็กำลังหลบหนี (Collins 2003, 113-4) นอกจากนั้น ผู้เห็นเหตุการณ์ยังกล่าวไว้ว่าการเดินเรือของ Ocean Blessing นั้นดูแล้วผิดปกติ เพราะนอกจากจะแล่นคดเคี้ยวไปมาแล้ว ยังเพิ่มความเร็วจาก 10 น็อตเป็น 20 น็อตต่อชั่วโมง³ เหมือนกับกำลังหลบหนีการไล่ล่าอยู่ (Fort 2006, 34)

³1 น็อตต่อชั่วโมง เท่ากับ 1 ไมล์ทะเล หรือประมาณ 1.852 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

หลังจากไศกนาฏกรรม Nagasaki Spirit สำนักงานทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Bureau - IMB) ได้ก่อตั้ง ศูนย์รายงานการปล้นสะดมในน่านน้ำทะเล (IMB-Piracy Reporting Center – IMB-PRC) ขึ้นในเดือนตุลาคม 1992 ซึ่งมีสำนักงานอยู่ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานเกี่ยวกับโจรสลัดตามเส้นทางเดินเรือต่างๆ ของโลกตลอด 24 ชั่วโมง (ICC) แต่อย่างไรก็ดี การจี้และปล้นสะดมทางทะเลยังเกิดขึ้นอีกหลายครั้งจนเป็นข่าวไปทั่วโลก Bradford (2008, 475) กล่าวว่า การเก็บข้อมูลของ IMB-PRC นั้นไม่ครบถ้วนทั้งหมด เนื่องจากข้อมูลของศูนย์นั้นมาจากการรายงานโดยสมัครใจ (Voluntary report) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหลายเหตุการณ์อาจไม่ได้ถูกรายงานเนื่องจากเรือประมงหรือเรือเดินทะเลขนาดเล็กอาจไม่ทราบเกี่ยวกับการบริการของศูนย์ นอกจากนี้ อาจเกรงกลัวต่ออิทธิพลมืดของผู้มีอำนาจที่มีส่วนรู้เห็น ซึ่งสามารถเข้ามาแทรกแซงและทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นได้ (Bradford 2008, 474)

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เหตุการณ์ปล้นจี้ครั้งใหญ่เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง เช่น กรณีเรือ Tenyu ของญี่ปุ่น ซึ่งกำลังมุ่งหน้าไปยังเกาหลีใต้แต่ถูกโจรสลัดชาวอินโดนีเซียยึดไว้และนำเรือเดินทางต่อไปยังประเทศจีนแทน แต่ประเด็นที่น่าสนใจมากที่สุดคือ กรณีเรือ Alondra Rainbow ของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นการปฏิบัติการของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่มีผู้มีส่วนร่วมจากหลายประเทศ กล่าวโดยย่อ คือ เรือ Alondra Rainbow นั้นบรรทุกอะลูมิเนียมประมาณ 7,000 ตัน โดยในช่วงที่เกิดเหตุนี้กำลังเดินทางจาก Kuala Tanjung ประเทศอินโดนีเซียไปยังญี่ปุ่น แต่ระหว่างทางได้ถูกกลุ่มโจรสลัดยึดเรือไว้ได้ก่อนจะ

แล่นเรือดังกล่าวไปยังเมืองมิรีในประเทศมาเลเซีย หลังจากนั้นก็ขนถ่ายอะลูมิเนียมจำนวน 3,000 ตันไปยังเรือ Bonsoon II ซึ่งจะแล่นต่อไปยังประเทศฟิลิปปินส์เพื่อขายอะลูมิเนียมให้กับลูกค้า ส่วนเรือ Alondra Rainbow นั้นเปลี่ยนอัตลักษณ์โดยแขวนธงชาติเบลีซ (Belize) และใช้ชื่อ Mega Rama เพื่อที่จะแล่นต่อไปยังเมืองการาจี่ในปากีสถาน (Hastings 2010, 189) ระหว่างที่เรือแล่นเข้าสู่ทะเลอาระเบียตะวันออก (East Arabian Sea) นั้น เจ้าหน้าที่รักษาชายฝั่งของอินเดียพบว่าเรือดังกล่าวน่าสงสัยและได้จับกุมผู้ต้องสงสัยโจรสลัดชาวอินโดนีเซียไว้ได้ 15 คน ทั้งนี้ก่อนหน้านั้นเหล่าโจรสลัดได้ลอบแพลูกเรือ 2 คนของ Alondra Rainbow เป็นเวลาถึง 11 วันจนกระทั่งเรือประมงไทยเข้าช่วยเหลือไว้ได้ (Bradford 2004, 486)

หากวิเคราะห์จากสถิติการโจรกรรมทางทะเลที่เกิดขึ้นทั่วโลกแล้ว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่หนึ่งที่มีปัญหาโจรสลัดค่อนข้างมาก จากจำนวนอาชญากรรมโจรสลัดทั้งหมดที่เกิดขึ้นทั่วโลกในปี 2000 เป็นจำนวนทั้งหมด 469 คดี ทั้งนี้ 119 คดีจากตัวเลขดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำของอินโดนีเซียเพียงประเทศเดียว ส่วนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยรวมนั้น ตัวเลขกระโดดเพิ่มขึ้นจาก 22 คดีในปี ค.ศ. 1997 เป็น 164 คดีในปี ค.ศ. 2002 นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์โจรกรรมและอาชญากรรมอื่นที่เข้าข่ายโจรสลัดแต่ไม่ได้รับการรายงานอีกจำนวนมาก เนื่องจากหากมีการรายงานเกิดขึ้น เรือเดินสมุทรที่ตกเป็นเหยื่ออาจถูกกักไว้ไม่ให้เดินทางต่อเพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าสืบสวนหาร่องรอยคนร้าย ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการเรือเดินสมุทรดังกล่าวต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากและยังเสี่ยงกับการเสียชีวิตเสียอีกด้วย (Young and Valencia 2003, 271)

บทบาทของญี่ปุ่นและความร่วมมือ ด้านความมั่นคงในภาคพื้นสมุทร ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การประโคนข้าวเรือเดินสมุทรของญี่ปุ่นที่ตกเป็นเป้าของโจรสลัดหลายครั้งทำให้ปัญหาโจรสลัดเป็นกระแสที่ประชาชนให้ความสนใจและกลายมาเป็นประเด็นทางด้าน “ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ” (Comprehensive security) ที่สำคัญประเด็นหนึ่งในท้ายที่สุด ทั้งนี้ ญี่ปุ่นได้เริ่มผลักดันประเด็นโจรสลัดและความมั่นคงทางทะเลอย่างจริงจังในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 โดยเริ่มจากแนวคิดเรื่อง Ocean Peace Keeping (OPK) ซึ่งเสนอโดยสถาบันความมั่นคงแห่งชาติญี่ปุ่น (National Defence Institute) ในปี ค.ศ. 1997 (Mak 2010, 192) แต่อย่างไรก็ดี OPK ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลญี่ปุ่นซึ่งมองว่าขัดกับกฎหมายนานาชาติและขอบเขตอำนาจของกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่น (Japan Self-Defense Forces – SDF) ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Bradford 2004, 489) นอกจากนั้น OPK ยังถูกต่อต้านอย่างมากจากจีนซึ่งมองว่า OPK เป็นนโยบายบังหน้าของญี่ปุ่นที่ต้องการกองทัพเรือมีบทบาททางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น อันจะมีผลต่ออิทธิพลจีนเหนือเส้นทางคมนาคมทางทะเล (Sea Line of Communication – SLOCs) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Tan 2012, 198) ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อความพยายามอ้างสิทธิเหนือทะเลจีนใต้ของจีน

หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1999 ได้เกิดเหตุการณ์เรือ Alondra Rainbow ถูกยึด ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ผลักดันประเด็นปัญหาโจรสลัดมากขึ้น โดยได้เสนอให้มีหน่วยรักษาความปลอดภัยตามชายฝั่งของภูมิภาค (Regional coast guard body) ณ ที่ประชุมสุดยอด ASEAN+3 ณ กรุงมะนิลา ทั้งนี้ หน่วยรักษาความ

ปลอดภัยดังกล่าวจะดำเนินการลาดตระเวนร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ว่าหลายประเทศในอาเซียนจะแสดงความสนใจต่อข้อเสนอของญี่ปุ่น แต่เมื่อมีการประชุมเพื่อเจรจาความตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านโจรสลัดและการปล้นสะดมกองเรือด้วยอาวุธในเอเชีย (ReCAAP) ในเดือนเมษายน ปี 2000 (MFAJ 2001) ความพยายามของญี่ปุ่นในการสร้างกรอบความร่วมมือแบบพหุภาคีอย่างเป็นรูปธรรมกลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากถูกจีนต่อต้านอย่างมาก แต่เพื่อไม่ให้เกิดการประทุมดังกล่าวล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ผู้แทนจากประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมตกลงยอมรับเอกสาร 3 ฉบับ คือ (1) “ความท้าทายในการต่อต้านโจรสลัดของเอเชีย 2000” (Asia’s Anti-Piracy Challenges 2000) (2) “คำร้องโตเกียว” (Tokyo Appeal) ซึ่งเรียกร้องให้มีการระบุมการติดต่อประสานงานเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างรัฐบาล รวมทั้งการออกแผนการปฏิบัติแห่งชาติ และ (3) “ต้นแบบแผนปฏิบัติ” (Model action plan) อันเป็นเอกสารที่เสนอแนะมาตรการต่างๆ ให้กับรัฐและผู้เดินเรือทั้งหลาย (Bradford 2004, 491)

เมื่อการผลักดันความร่วมมือแบบพหุภาคีไม่เป็นผล ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนยุทธวิธีมาเป็นการแสวงหาความร่วมมือแบบทวิภาคี เช่น การฝึกซ้อมการต่อต้านโจรสลัดร่วมกัน โดยมีเป้าหมายหลัก คือ ประเทศในภาคพื้นสมุทรของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ แนวทางความร่วมมือแบบทวิภาคีนี้นับว่าประสบความสำเร็จมากกว่า สาเหตุหนึ่งก็เพราะกระแสนการก่อการร้ายหลังเหตุการณ์โคกนาฏกรรมเครื่องบินชนตึกในเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2001 ซึ่งทำให้หลายฝ่ายเกรงว่าผู้ก่อการร้ายอาจพุ่งเป้ามาที่เรือเดินสมุทร เนื่องจากเคยมีการก่อการร้ายโดยการบุกยึดเรือ

สำราญ MS Achille Lauro มาแล้วเมื่อเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1985 อันเป็นเหตุให้มีการสร้างอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือ (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation – SUA)⁴

แต่อย่างไรก็ดี จนกระทั่งปี ค.ศ. 2014 หลายประเทศในอาเซียนไม่ว่าจะเป็น อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย ไทย ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ SUA (UNODC 2014) ทั้งนี้ การที่ลาวไม่ให้สัตยาบันนั้นก็เนื่องมาจากการที่ลาวไม่มีชายฝั่งติดทะเล จึงได้รับผลกระทบจากปัญหาโจรสลัดน้อยกว่าประเทศอื่นมาก ส่วนอินโดนีเซียและมาเลเซียนั้นอยู่ในพื้นที่ๆ มีความเสี่ยงต่อโจรสลัดสูง ดังนั้นการให้สัตยาบันต่อ SUA อาจเป็นการเปิดให้กองกำลังของชาติอื่น โดยเฉพาะมหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงประเด็นความมั่นคงในน่านน้ำของตนได้โดยง่าย ในส่วนของไทยนั้น ไทยอาจมีความกังวลเช่นเดียวกับอินโดนีเซียและมาเลเซียเนื่องจากน่านน้ำของไทยอยู่ติดกับน่านน้ำของประเทศทั้งสอง นอกจากนั้น หลายฝ่ายยังมองว่าอเมริกาพยายามทำให้ประเด็น “โจรสลัด” กับ “การก่อการร้าย” กลายเป็นเรื่องเดียวกัน อีกทั้งในทางปฏิบัติ SUA ครอบคลุมเฉพาะกรณีที่มีการจี้ (Hijack) เรือเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าอีกร้อยละ 95 ของคดีโจรสลัดที่เกิดขึ้นในรูปแบบอื่นจะต้องพึ่งอนุสัญญาหรือความร่วมมืออื่นในการแก้ปัญหา (Young and Valencia 2003, 277)

ท่ามกลางกระแสภัยคุกคามความมั่นคงทางทะเลนั้น หลายประเทศในอาเซียนเลือกความร่วมมือแบบหลวมๆ และไม่ผูกมัดกับญี่ปุ่นมากกว่าการเข้า

ร่วมเป็นภาคีกับ SUA โดยในปี ค.ศ. 2001 และ 2002 ไทยและบรูไนได้ทำการฝึกซ้อมร่วมกับญี่ปุ่นตามลำดับ แต่ทั้งนี้ความร่วมมือแบบทวิภาคีดังกล่าวก็มีความอ่อนไหวไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ “อธิปไตยแห่งรัฐ” ซึ่งอาจถูกละเมิดได้ เนื่องจากการลาดตระเวนหรือการซ้อมรบร่วมกันนั้นอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ทหารหรือกองกำลังของญี่ปุ่นเข้ามา มีบทบาทในน่านน้ำของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น เพื่อให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ ญี่ปุ่นจึงต้องสร้างแรงจูงใจด้วยการให้เงินสนับสนุนและแบกรับค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น จากนั้น ประเทศในภูมิภาคอาเซียนยังย้ำว่าความร่วมมือดังกล่าวนั้นเป็นไปเพื่อ “การบังคับใช้กฎหมาย” (Law enforcement) เท่านั้น มิใช่เป็นไปเพื่อการปฏิบัติการทางการทหารหรือการลาดตระเวน (Bradford 2004, 492)

กล่าวโดยย่อ ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ได้มีการขอความร่วมมือที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเลและโจรสลัดที่สำคัญดังนี้

ความร่วมมือและการฝึกฝนร่วมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Cooperation and Training - SEACAT) และ CARAT

SEACAT เป็นความร่วมมือในการฝึกปฏิบัติการร่วมกันประจำปีของกองทัพเรือประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2002 โดยการผลักดันของสหรัฐอเมริกา (ผู้สนับสนุนหลักของ SEACAT) ซึ่งต้องการเข้ามามีบทบาทในประเด็นการก่อการร้ายสากลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ชื่อเดิมของ

⁴อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือ (SUA) ได้รับการลงนามเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 1988 ณ กรุงโรม

SEACAT จึงย่อมาจาก Southeast Asia Cooperation Against Terrorism ต่อมาเมื่อประเด็นการก่อการร้ายสากลได้มีบทบาทลดลง SEACAT จึงเปลี่ยนชื่อเป็น Southeast Asia Cooperation and Training ในปี ค.ศ. 2012 และได้เพิ่มประเด็นความร่วมมือจากการก่อการร้ายมาเป็นภัยคุกคามความมั่นคงทางทะเลอื่นๆ รวมทั้งปัญหาโจรสลัด (Goldman and Koh 2014)

ในปัจจุบัน SEACAT เป็นความร่วมมือแบบพหุภาคีของ 7 ประเทศ อันได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกา ในส่วนของความร่วมมือนั้น SEACAT เน้นในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Information sharing) และการประสานงาน ทั้งนี้ แม้ว่าการฝึกซ้อมร่วมจะช่วยส่งเสริมความมั่นใจและการเรียนรู้ร่วมกันของประเทศในภูมิภาค แต่ SEACAT นั้นมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนประเทศที่เข้าร่วม ซึ่งทั้งหมดเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นตัว SEACAT เองยังถูกเพ่งเล็งว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพยายามกลับเข้ามามีบทบาทในการสร้างดุลอำนาจทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เพราะก่อนหน้านี้ สหรัฐอเมริกาได้เคยผลักดันกรอบความร่วมมือ “ความริเริ่มความร่วมมือความมั่นคงทางทะเลของภูมิภาค” (Regional Maritime Security Initiatives - RMSI) มาก่อน แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลว⁵ นอกจากนั้น กองทัพเรือของสหรัฐอเมริกายังริเริ่ม Cooperation and Readiness Afloat Training (CARAT) ซึ่งเป็นการฝึกซ้อมในระดับทวิภาคีกับประเทศ

พันธมิตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 และเน้นประเด็นการต่อต้านการก่อการร้าย โจรสลัด และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม คล้ายกันกับ SEACAT อีกทั้งในปัจจุบัน เขมรและบังกลาเทศก็ได้เข้าฝึกซ้อม CARAT กับกองทัพเรือสหรัฐอเมริกาด้วย แต่อย่างไรก็ดี ทั้ง SEACAT และ CARAT มีบทบาทในการแก้ปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลน้อยมาก เพราะเป็นเพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมฝึกซ้อมเท่านั้น

ความตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านโจรสลัดและการปล้นสะดมกองเรือด้วยอาวุธในเอเชีย (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia - ReCAAP)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น การประชุมความตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านโจรสลัดและการปล้นสะดมกองเรือด้วยอาวุธในเอเชีย (ReCAAP) ของญี่ปุ่นที่จัดขึ้นในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2000 นั้นไม่ประสบความสำเร็จ แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลของนายโคอิซุมิ ได้พยายามผลักดันการสร้างกรอบความร่วมมือดังกล่าวต่อจากรัฐบาลเดิมของนายโยชิโระ โมริอีกครั้งในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งในครั้งนี้มี การพาดพิงถึงเรื่องการก่อการร้ายสากลและการให้ประเด็นด้านความมั่นคงถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความร่วมมืออาเซียนบวกสาม (ASEAN+3)

⁵RMSI เป็นกรอบความร่วมมือที่ถูกจัดตั้งในปี ค.ศ. 2004 เพื่อที่จะส่งเสริมความร่วมมือในช่องแคบมะละกาในประเด็นการก่อการร้าย โจรสลัด และการลักลอบอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดี มาเลเซียและอินโดนีเซียไม่ให้การสนับสนุนต่อ RMSI ซึ่งต่อต้านการเข้ามามีบทบาทของตัวแสดงจากนอกภูมิภาคอย่างสหรัฐอเมริกา เพราะการเข้ามาของสหรัฐอเมริกานั้นนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้มหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงด้านความมั่นคงในภูมิภาคมากขึ้น สหรัฐอเมริกายังอาจใช้ช่องทางดังกล่าวในการเข้าควบคุมช่องแคบมะละกาและพื้นที่ใกล้เคียง (ดู Bateman 2011, 76)

ด้วย แม้ว่าจีนและเกาหลีใต้จะเห็นด้วยกับความคิดของญี่ปุ่น แต่ข้อเสนอดังกล่าวกลับถูกประเทศอาเซียนต่อต้าน โดยประเทศในอาเซียนนั้นแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม โดยเฉพาะระหว่างไทยและฟิลิปปินส์ที่ให้การสนับสนุนและอินโดนีเซียกับมาเลเซียซึ่งคัดค้าน (Christoffersen 2009, 119)

การที่จีนเริ่มยอมรับนโยบายของญี่ปุ่นนั้นสำคัญมาก ทั้งนี้จีนเริ่มตระหนักแล้วว่าความมั่นคงทางทะเลนั้นมีความสำคัญกับตนมาก เนื่องจากจีนต้องพึ่งพาการค้ากับทวีปอื่นๆ และยิ่งไปกว่านั้นประมาณร้อยละ 70-80 ของน้ำมันที่จีนนำเข้านั้นมาจากตะวันออกกลาง (Lees 2007) ซึ่งจะต้องขนส่งผ่านน่านน้ำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นายหู จิ่นเทาได้แสดงความกังวลต่อสถานการณ์ความมั่นคงในแถบช่องแคบมะละกาในปลายปี ค.ศ. 2003 ว่าอยู่ในช่วงที่ลำบากมาก หรือที่เรียกว่า “Melacca Dilemma” (Lanteigne 2008, 143) ดังนั้นหนทางที่ดีที่สุดคือการยอมรับร่วมมือกับญี่ปุ่นเพื่อให้เส้นทางการคมนาคมทางทะเลของตนปลอดภัยยิ่งขึ้น (Christoffersen 2009, 121)

ในปี ค.ศ. 2003 นายเหวิน เจียเป่า ได้เสนอให้เพิ่มประเด็นความมั่นคงในกรอบอาเซียนบวกสามอีกครั้ง ซึ่งก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกันกับครั้งก่อน เนื่องจากประเทศอาเซียนนั้นไม่ต้องการให้กรอบอาเซียนบวกสามเข้ามาแทนที่การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum - ARF) เพราะ ARF นั้นเป็นเวทีทางด้านการเมืองความมั่นคงซึ่งอาเซียนมีบทบาทมากในฐานะผู้ก่อตั้งและแกนกลางของการประชุม

แม้อาเซียนจะไม่ยอมเปลี่ยนจุดยืนของกลุ่มแต่ในท้ายที่สุด ญี่ปุ่นก็ประสบความสำเร็จในการผลักดันกรอบความร่วมมือ ReCAAP โดยในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2004 ประเทศในเอเชียทั้งหมด 16 ประเทศ⁶ ได้ร่วมกันร่างความตกลง ReCAAP ขึ้น และในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2006 ความตกลงดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายหลังจากที่ 11 ประเทศได้ให้สัตยาบัน (Ho 2006, 570) ทั้งนี้ ReCAAP ได้กำหนดให้มีการก่อตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูล (Information Sharing Center - ISC) ในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของ ReCAAP โดยมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโจรสลัดตลอด 24 ชั่วโมง นอกจากนั้นยังมีการพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูล (Information Network System - IFN) ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในด้านการสื่อสารระหว่างศูนย์กับประเทศภาคี ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 20 ประเทศด้วยกัน คือ ออสเตรเลีย บังกลาเทศ บรูไน เขมร จีน เดนมาร์ก อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ลาว พม่า เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม (ReCAAP-ISC)

เช่นเดียวกับกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงในระดับนานาชาติส่วนใหญ่ ReCAAP นั้นเป็นกรอบความร่วมมือแบบ “รัฐบาลกับรัฐบาล” (Government-to-government) กล่าวคือ การปฏิบัติการและความรับผิดชอบต่างๆ นั้นเป็นของรัฐสมาชิกที่ยังคงดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน แต่อย่างไรก็ดีประเทศภาคีต่างก็มีพันธะในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับโจรสลัดและการปล้นสะดมที่เกิดขึ้นให้กับศูนย์ รวมทั้งยังต้องหามาตรการในการจัดการ

⁶ประเทศที่ร่วมร่าง ReCAAP ได้แก่ บังกลาเทศ บรูไน เขมร จีน อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ลาว มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย และเวียดนาม (Christoffersen 2013, 4)

กับเรือหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีโจรสลัดหรือการโจรกรรมทางทะเล และให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย อันรวมถึงการส่งตัวคนร้ายหากประเทศภูมิภาคอื่นร้องขอ (มาตราที่ 2 และ 9-13) (ReCAAP 2004)

เป็นที่น่าสังเกตว่า จนกระทั่งสิ้นปี ค.ศ. 2014 ประเทศอาเซียนที่ร่วมร่าง ReCAAP 2 ประเทศ อันได้แก่ มาเลเซียและอินโดนีเซียนั้นยังมิได้ให้สัตยาบันต่อความตกลงและเข้าเป็นภาคีโดยสมบูรณ์ แม้ว่าทั้งสองประเทศจะให้ความร่วมมือกับศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูล (ISC) ก็ตาม (Ke 2009, 97-98) ในส่วนของอินโดนีเซียนั้น นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่มองว่า อินโดนีเซียยังไม่พร้อมที่จะให้สัตยาบันเนื่องจากกลัวว่าความตกลงฯ นั้นจะก่อให้เกิดการล่อลวงละเมิดต่ออธิปไตยเหนือดินแดนของตน (Christoffersen 2008, 141) นอกจากนี้ยังเป็นไปได้ว่า อินโดนีเซียอาจเห็นว่าการเข้าเป็นภาคีกับ ReCAAP อาจไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร อีกทั้งรัฐบาลอินโดนีเซียยังต้องประสบปัญหาในการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อประสานงานในระดับชาติ (National focal point) ได้ เนื่องจากความไม่ลงรอยกันของหน่วยงานภายในของอินโดนีเซียเอง (Tan 2011, 122) และเช่นเดียวกับมาเลเซีย อินโดนีเซียไม่พอใจที่ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นอยู่ที่ประเทศสิงคโปร์ ทั้งๆ ที่ตนได้เสนอขอให้ตั้งศูนย์ขึ้นในประเทศ⁷ ส่วนมาเลเซียนั้นมองว่าศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวจะเป็นคู่แข่งกับศูนย์รายงานการปล้นสะดมในน่านน้ำทะเล (IMB-PRC) ซึ่งตั้งอยู่ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ อันจะเป็นเหตุให้บทบาทของตนในประเด็นความมั่นคงทางทะเลและโจรสลัดลดลงได้

กรอบความร่วมมือประสานการลาดตระเวนไตรภาคี (Trilateral coordinated patrols) MALSINDO

ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2004 หรือประมาณ 4 เดือนก่อนการร่าง ReCAAP ขึ้นนั้น ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ได้ตกลงประสานความร่วมมือเพื่อความมั่นคงในช่องแคบมะละกา ภายใต้การประสานงานด้านการลาดตระเวนแบบไตรภาคี (Trilateral coordinated patrol) หรือที่รู้จักกันในนามของ MALSINDO

MALSINDO เป็นความร่วมมือแบบหลวมในระดับอนุภูมิภาค ซึ่งมุ่งที่จะใช้ทรัพยากรของประเทศทั้งสามในการจัดการกับปัญหาโจรสลัด การก่อการร้าย และอาชญากรรมอื่นๆ โดยทั้งสามประเทศได้ร่วมกันจัดตั้งหน่วยลาดตระเวน “ตาในท้องฟ้า” (Eyes in the Sky – EIS) ในปี ค.ศ. 2005 อันประกอบด้วยเครื่องบินลาดตระเวนจำนวน 2 ลำ ซึ่งบินลาดตระเวน 8 ครั้งต่อสัปดาห์ (Raymond 2009, 28)

ต่อมาในปี ค.ศ. 2006 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานร่วมว่าด้วยการลาดตระเวนบริเวณช่องแคบมะละกา (Joint Coordinating Committee on the Malacca Straits Patrols – MSP) และขั้นตอนการปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการลาดตระเวนร่วม (Standard operating procedures on coordinated patrols) ซึ่งห้ามการไล่ล่าอาชญากรข้ามพรมแดนก่อนได้รับความเห็นชอบจากประเทศคู่สัญญาที่มีอาณาเขตติดกัน ทั้งนี้ อินโดนีเซียนั้นมีความตกลงทวิภาคีกับสิงคโปร์และมาเลเซียในการล่าอาชญากร

⁷ในการประชุมเพื่อร่าง ReCAAP นั้น 4 ประเทศ อันได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ เสนอตัวให้ตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลในประเทศตน เนื่องจากไม่สามารถตกลงกันได้ ญี่ปุ่นในฐานะเจ้าภาพจึงให้มีการลงคะแนนเสียงซึ่งสิงคโปร์เป็นฝ่ายชนะ (Storey 2008, 114)

ข้ามพรมแดนอยู่ก่อนแล้ว ในขณะที่ความตกลงในแบบเดียวกันระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซียนั้นยังไม่มี (Song 2009, 125)

แม้ว่าทั้ง 3 ประเทศจะแสวงหาความร่วมมือกันมากขึ้น แต่ก็ยังถูกหลายฝ่ายวิจารณ์ว่าความร่วมมือดังกล่าวเป็นเพียงการ “สร้างภาพ” ของมาเลเซียและอินโดนีเซียที่ต้องการแสดงให้นานาประเทศเห็นว่าตนนั้นจริงจังต่อปัญหาความมั่นคงในช่องแคบมะละกา (Mark 2006, 156) เนื่องจากความร่วมมือของทั้ง 3 ประเทศยังเป็นไปอย่างผิวเผินเนื่องจากนักวิเคราะห์ประเมินว่าการส่งเครื่องบิน EIS ลาดตระเวนอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องบินถึง 70 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ (Raymond 2009, 38) นอกจากนี้แผนสิทธิการทหารเรือของอินโดนีเซีย นายเบอร์นาร์โด เคนท์ โซนดักห์ ยังได้ออกมากล่าวอ้างว่า MALSINDO มิได้เป็นการลาดตระเวนร่วมภายใต้การสั่งงานแบบ “เหนือชาติ” แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่เป็นเพียงการ “ประสานงาน” กันระหว่าง 3 ประเทศแบบหลวมๆ อันเนื่องมาจากความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ซึ่งทำให้ประเด็นเรื่องของอธิปไตยมีความอ่อนไหวสูงมาก (Erickson 2009, 62) และเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือแบบ “แน่นแฟ้น” ที่สำคัญ

ประสิทธิภาพและความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือ

ปัจจุบัน IMB-PRC มิได้เป็นผู้ “ผูกขาดข้อมูล” เกี่ยวกับอาชญากรรมทางทะเลเช่นในอดีต นอกจากนั้น ข้อมูลและสถิติของ IMB-PRC มักถูกนำมาเปรียบเทียบกับตัวเลขของ ReCAAP-ISC อยู่เสมอ ทั้งนี้ตามหลักการแล้ว การเปรียบเทียบข้อมูลและสถิติดังกล่าว

นับว่าทำให้เกิดประโยชน์ เนื่องจากทำให้สามารถตรวจสอบข้อมูลเพื่อความถูกต้องได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อมูลจาก IMB-PRC และ ReCAAP-ISC นั้นค่อนข้างแตกต่างกันอยู่มาก เนื่องจากเรือที่ตกเป็นเหยื่ออาจเลือกรายงานต่อศูนย์ใดศูนย์หนึ่งเท่านั้น นอกจากนั้น ReCAAP-ISC ยังเก็บข้อมูลการโจมตีจากแหล่งข้อมูลอื่นนอกเหนือจากการรายงานอีกด้วย (Hribernik 2013, 6) ความแตกต่างด้านข้อมูลอาจทำให้เกิดความสับสนได้ เช่นในปี ค.ศ. 2015 ในขณะที่สถิติตัวเลขของการโจมตีในช่องแคบมะละกาของ ReCAAP นั้นสูงถึง 104 ครั้ง สถิติของ IMB มีเพียง 5 ครั้งเท่านั้น การขาดการประสานข้อมูลให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้นเกิดจากการแข่งขันกันมีบทบาทในฐานะผู้นำด้านข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนเพื่อประสิทธิภาพของการจัดการปัญหาในระยะยาว

นอกจากความแตกต่างที่กล่าวมาในข้างต้น ทั้งสององค์กรยังให้ความหมายต่อภูมิศาสตร์ของ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” แตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ ในขณะที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สำหรับ ReCAAP นั้น หมายถึง ดินแดนที่ส่วนใหญ่อยู่ในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งรวมถึงทะเลจีนใต้ที่ยังมีปัญหายูอยู่ในปัจจุบัน แต่การนับจำนวนเหตุการณ์ของ IMB นั้นแยกพื้นที่ที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เรียกว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ซึ่งหมายถึง อินโดนีเซีย ช่องแคบมะละกา พม่า ฟิลิปปินส์ ช่องแคบลิงคอปร์ และประเทศไทย ส่วนทะเลจีนใต้และเวียดนามนั้นถูกจัดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ “ตะวันออกไกล” (Far East) ซึ่งรวม จีน เคาไวด้วย ดังนั้น การเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์จากสถิติของทั้งสององค์กรจึงต้องคำนึงถึง “การแบ่งพื้นที่” ตามภูมิศาสตร์ด้วย

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสถิติการถูกโจมตีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จาก ReCAAP และ IMB⁸

ที่มา	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ReCAAP	120	128	112	133	155	178
IMB*	120	101	110	141	149	174

*หมายเหตุ สถิติของ IMB ที่แสดงในตารางนั้นรวมคดีที่เกิดขึ้นในเวียดนามและทะเลจีนใต้เอาไว้ด้วย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสถิติการถูกโจมตีทั้งที่เกิดขึ้นจริง (Actual attacks) และ พยายามแต่ไม่สัมฤทธิ์ผล (Attempted attacks) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามประเทศและพื้นที่ต่างๆ และในระดับโลกระหว่างปี 2010-2014 ตามข้อมูลจาก IMB⁹

พื้นที่	ประเทศ/พื้นที่ย่อย	2010	2011	2012	2013	2014	2015
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	อินโดนีเซีย	40	46	81	106	100	108
	ช่องแคบมะละกา	2	1	2	1	1	5
	มาเลเซีย	18	16	12	9	24	13
	พม่า	-	1	-	-	-	-
	ฟิลิปปินส์	5	5	3	3	6	11
	ช่องแคบสิงคโปร์	3	11	6	9	8	9
	ไทย	2	-	-	-	2	1
	ทะเลจีนใต้	31	13	2	4	1	-
	เวียดนาม	12	8	4	9	7	27
	รวมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	113	101	110	141	149	174
ทั่วโลก	รวมทั่วโลก	445	439	297	264	245	246

จากสถิติของ ReCAAP-ISC ในตารางที่ 1 และ 2 (ด้านบน) จะเห็นได้ว่า การโจรกรรมทางทะเล และโจรสลัดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจำนวนสูงมากในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในช่วงปีค.ศ. 2013 และ 2015 ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของคดีทั้งหมดที่ได้รับการรายงานทั่วโลก ตัวเลขอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นชี้ให้เห็นว่าการประเมินประสิทธิภาพของกรอบความร่วมมือภายใต้ ReCAAP

⁸ข้อมูลจาก Hribernik (2013, 7), ReCAAP-ISC (2016, 10), ReCAAP-ISC (2015, 12), ReCAAP-ISC (2014, 12), ReCAAP-ISC (2013, 44-5), ICC-IMB (2015, 7) และ ICC-IMB (2014, 7)

⁹ข้อมูลจาก ICC-IMB (2016, 5)

และการคาดคะเนสถานการณ์โดยนักวิเคราะห์ที่ผ่านมา คลาดเคลื่อนเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2000 ถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 2010 ตัวเลขอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญ คือ จาก 118 ครั้งในปี ค.ศ. 2005 เป็น 88 ครั้งในปี ค.ศ. 2006, 78 ครั้งในปี ค.ศ. 2007, 65 ครั้งในปี ค.ศ. 2008 และ 68 ครั้งในปี ค.ศ. 2009 ตามลำดับ (ICC-IMB 2010, 5) และเมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขของคดีทั้งหมดที่เกิดขึ้นทั่วโลกแล้ว คดีที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คิดเป็นร้อยละ 42.75 ของคดีทั่วโลกในปีค.ศ. 2005 ตัวเลขดังกล่าวได้ลดลงเป็นร้อยละ 16.75 ในปีค.ศ. 2009¹⁰ ยิ่งไปกว่านั้น อาชญากรรมทางทะเลกลับถดถอยสูงขึ้นในพื้นที่อื่น เช่น แถบอ่าวเอเดน (Gulf of Aden)¹¹ และโซมาเลีย การที่จำนวนการโจมตีในภูมิภาคอื่นสูงขึ้นในขณะที่สถิติคดีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลดลงทำให้ผู้สังเกตการณ์และนักวิเคราะห์หลายท่านมองว่าความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้นประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็น ReCAAP หรือ MALSINDO (Hribernik 2013, 6; Raymond 2009, 32 และ Bradford 2008, 491)

แต่อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012-2015 สถิติจาก IMB (ตารางที่ 2) อาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะระหว่างปี ค.ศ. 2013 และ 2015 นั้น อาชญากรรมทะเลที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดขึ้นมากกว่าครึ่งหนึ่งของคดีที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งนี้ประมาณ 1 ใน 3 ของคดีในภูมิภาคเกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียเพียงประเทศเดียว สถิติจาก ReCAAP-ISC ยังชี้ว่าอาชญากรรมในทะเลจีนใต้

สูงขึ้นจาก 7 คดีในปี ค.ศ. 2012 เป็น 42 คดีในปี ค.ศ. 2014 แต่อย่างไรก็ดีอาชญากรรมในทะเลจีนใต้นั้นลดลงกว่าครึ่งหนึ่งในปี ค.ศ. 2015 ในขณะที่เวียดนามกลับประสบปัญหาเพิ่มขึ้นจาก 6 คดีในปี ค.ศ. 2014 เป็น 27 คดีในปี ค.ศ. 2015 ส่วนบริเวณช่องแคบมะละกานั้น จำนวนอาชญากรรมยังถดถอยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย จาก 12 คดีในปี ค.ศ. 2012 และ 2013 เป็น 48 คดีในปี ค.ศ. 2014 และ 104 คดี ในปี ค.ศ. 2015 (ReCAAP 2016)

สถานการณ์ที่แย่งชิงนี้นำมาสู่คำถามที่ว่าความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นประสบความสำเร็จจริงหรือไม่ และเหตุใดอาชญากรรมทางทะเลในอินโดนีเซียจึงมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว คือ จากคดีที่ได้รับรายงานจำนวน 40 คดีในปี ค.ศ. 2010 เป็น 100 คดี ในปี ค.ศ. 2014 ส่วนการโจมตีติดอาวุธนั้นเพิ่มขึ้นในน่านน้ำของเวียดนามโดยเฉพาะบริเวณเมืองหายฟ่อง (Hai Phong) และหวุงเต่า (Vung Tau) นอกจากนั้น ในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน ปี ค.ศ. 2015 IMB ยังรายงานว่ามีกรณีโจมตีเรือสินค้าและประมงมากถึง 79 ครั้งซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของการโจมตีทั้งหมด 134 ครั้งที่เกิดขึ้นทั่วโลกในระยะเวลาเดียวกัน

สถิติอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นโดยรวมนี้บ่งชี้ว่าความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นั้นขาดประสิทธิภาพอย่างมาก ด้วยเหตุนี้เอง สื่อมวลชนในระดับนานาชาติจึงขนานนามเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็น “สวรรค์ของโจรสลัด” (“Pirates’ paradise”) (Deutsch Welle 2015) หรือ “เมืองหลวงของโจรสลัด” (“The new piracy capital”) (Global Risk Insights 2015)

¹⁰ในปี ค.ศ. 2005 มีคดีที่ได้รับรายงานต่อ IMB ทั้งหมด 276 คดี ส่วนในปี 2009 นั้นมีทั้งหมด 406 คดี

¹¹อ่าวเอเดนนั้นอยู่ติดทะเลแดงและมหาสมุทรอินเดียระหว่างประเทศเยเมนและโซมาเลีย

ความท้าทายในการแก้ปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การแก้ปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องประสบกับความท้าทายและปัญหาหลายประการทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับชาติ ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปของการเดินเรือยุคใหม่ที่ใช้คนน้อยลงและใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ผลของการใช้ระบบการเดินเรือแบบอัตโนมัติ คือ เมื่อลูกเรือน้อยลงก็ทำให้การเฝ้าระวังหละหลวมและขีดความสามารถในการต่อต้านอาชญากรรมลดลง นอกจากนั้นอาชญากรรมที่เกิดขึ้นยังมักเป็นฝีมือของกลุ่มอาชญากรที่มีการจัดการเป็นอย่างดี มีการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข่าวตามท่าเรือหรือสายข่าวซึ่งเป็นคนของรัฐ มีการประสานงานกับผู้ซื้อที่ได้มีการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้า เรือที่ตกเป็นเป้าของการปล้นมักจะเป็นเรือสินค้าขนาดเล็กซึ่งขนส่งสินค้าจำพวกโลหะ เพื่อเพลิง และผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี ซึ่งขายต่อในตลาดมืดได้ง่ายและติดตามได้ยาก ในกรณีของช่องแคบสิงคโปร์และช่องแคบมะละกาที่มีการคมนาคมทางน้ำหนาแน่นนั้น การขนถ่ายสินค้าจากเรือที่ยึดได้ไปยังเรืออีกลำหนึ่งก็อาจมิได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากการขนถ่ายสินค้าตามเส้นทางการเดินเรือโดยทั่วไป และเมื่อขนถ่ายสินค้าเสร็จสิ้น อาชญากรจะทำลายเครื่องมือการสื่อสารบนเรือรวมทั้งยึดโทรศัพท์ของลูกเรือ หลังจากนั้นก็ทิ้งเรือไว้และนำเรือใหม่พร้อมสินค้าเข้าปะปนกับเรือลำอื่นซึ่งอาจมีจำนวนนับร้อย ทำให้การติดตามและจับกุมเป็นไปได้ยาก (Kemp 2014) ส่วนในน่านน้ำที่มีพื้นที่กว้างใหญ่เช่น

ทะเลจีนใต้นั้น เมื่ออาชญากรยึดเรือได้แล้วอาจมีการดับสัญญาณเรือทำให้ตำแหน่งของเรือหายไป เช่นในกรณีของเรือน้ำมัน Orkim Harmony ของมาเลเซียซึ่งถูกจับในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2015

ในกรณีที่มีการจับกุมได้แล้ว ปัญหาหนึ่งที่ยังประสบ คือ การให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นผู้นำในการสืบสวน ทั้งนี้การระบุ “สัญชาติ” ของเรือสินค้าในน่านน้ำระหว่างประเทศในปัจจุบันนั้นเป็นไปได้ยากกว่าในอดีตเนื่องจากเรืออาจเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทชาติใดชาติหนึ่ง ในขณะที่ติดธงของอีกชาติหนึ่งและมีกัปตันและลูกเรืออีกหลายสัญชาติ (Kemp 2014)

นอกจากสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป ความร่วมมือภายใต้กรอบ ReCAAP ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือหลักของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังต้องประสบปัญหาอีกหลายประการ นักวิเคราะห์หลายท่านมักพุ่งเป้าไปที่มาเลเซียและอินโดนีเซียซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ ReCAAP การไม่ให้สัตยาบันดังกล่าวทำให้บทบาทของทั้งสองประเทศในกรอบความร่วมมือของ ReCAAP นั้นมีไม่มากเท่าที่ควร แม้ทั้งสองประเทศจะเข้าเป็นภาคีของ ReCAAP อย่างสมบูรณ์แล้ว ปัญหาอาชญากรรมทางทะเลนั้นอาจยังคงมีอยู่ เนื่องจาก ReCAAP นั้นเป็นกรอบความร่วมมือแบบหลวมและไม่ได้มุ่งแก้ไขปัญหาพื้นฐานอันเป็นรากเหง้าของปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลในภูมิภาค

กล่าวโดยย่อ ความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหในปัจจุบันต้องประสบกับความท้าทายหลัก 2 ประการ คือ อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐสมาชิกและแนวทางความร่วมมือกับรากเหง้าของปัญหาและประเด็นเกี่ยวพัน (Issue-linkage) อื่นๆ

อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของ รัฐสมาชิก

เช่นเดียวกับกรอบความร่วมมือเพื่อแก้ไข ปัญหาภัยคุกคาม “ข้ามชาติ” อื่นๆ ReCAAP ไม่สามารถ ก้าวผ่านประเด็นเรื่องอธิปไตยของรัฐเพื่อให้ ความร่วมมือเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นและมีประสิทธิภาพมาก ยิ่งขึ้น ดังที่ได้ระบุไว้ในมาตราที่ 2 (บทบัญญัติทั่วไป) ข้อที่ 2 ของ ReCAAP ที่ว่า “ไม่มีข้อความใดใน ReCAAP “ที่จะมีผลต่อสิทธิและพันธะผูกพันของประเทศภาคี ภายใต้สนธิสัญญานานาชาติฉบับอื่นที่ประเทศภาคี [ของ ReCAAP] เป็นภาคีด้วย ซึ่งรวมทั้งอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล UNCLOS และระเบียบของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง” นอกจากนี้ในข้อที่ 5 ยังมีการย้ำอีกว่า ประเทศภาคี ไม่สามารถใช้อำนาจหรือปฏิบัติการใดๆ ที่ส่งวน วนไว้ให้กับผู้มีอำนาจของรัฐภาคีอื่นภายใต้กฎหมาย ของรัฐนั้น

การเน้นย้ำถึง “สิทธิ” (Rights) และ “เขตอำนาจ” (Jurisdiction) ภายใต้สนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทางทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เป็นการพาดพิงถึง “สิทธิอธิปไตย” (Sovereign rights) และ “อำนาจ” ของรัฐภาคีอย่างอ้อมๆ ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ และอำนาจเหนือพื้นที่และทรัพยากรที่เป็นของรัฐ ตามแนวชายฝั่งนั้นๆ ซึ่งเป็นสิทธิที่สำคัญในระบบรัฐ สมัยใหม่ในปัจจุบัน และดังที่กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “อธิปไตย” นั้นมีความอ่อนไหว สูงมากในการเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความหวาด

ระแวงซึ่งกันและกัน ทำให้สนธิสัญญาต่างๆ ของ อาเซียนที่ผ่านมามีลักษณะของกฎหมายอ่อน (Soft law) เน้นความร่วมมือแบบหลวม MALSINDO และ ReCAAP ที่กล่าวถึงในข้างต้น หรือแม้กระทั่ง กฎบัตรอาเซียนเอง (Leviter 2010) ดังนั้น การเน้นย้ำ ถึงสิทธิอธิปไตยและการไม่เข้าไปปฏิบัติการกิจ เช่น การไล่ล่าอาชญากรในน่านน้ำประเทศภาคีอื่น จึงเป็น การตอกย้ำว่าประเทศภาคีของ ReCAAP จะไม่ละเมิด อธิปไตยของกันและกัน การไม่ละเมิดอธิปไตยดังกล่าว หมายความว่า การปฏิบัติงานภายใต้ ReCAAP จะต้อง อาศัย “เครือข่าย” การป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมทางทะเลของหลายประเทศโดยไม่มี ศูนย์กลางการบัญชาการที่มีอำนาจเด็ดขาดในการ วางแผน สั่งการและบังคับให้รัฐภาคีให้ความร่วมมือ รวมทั้งปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด

นอกจากนั้น ประสิทธิภาพของการป้องกัน ปราบปราม รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ของประเทศต่างๆ ยังขึ้นอยู่กับขีดความสามารถ ประเทศภาคีในการจัดการกับปัญหาภายในประเทศ ของตน ซึ่งรวมถึงอาณาเขตน่านน้ำอันกว้างใหญ่ด้วย ดังนั้น ความท้าทายของความร่วมมือจึงอยู่ที่การเพิ่ม ขีดความสามารถในการป้องกันและปราบปราม ปัญหาให้กับประเทศสมาชิก ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง และ ถึงแม้ประเทศอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซียจะเข้าเป็น ภาคีของ ReCAAP อัตราการเกิดอาชญากรรมทางทะเล ในอินโดนีเซียอาจจะไม่ลดลง เนื่องจากอินโดนีเซีย นั้นประสบปัญหาคอร์รัปชัน การขาดธรรมาภิบาลและ การบังคับใช้กฎหมายมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะ ในช่วงหลังการกระจายอำนาจกว่า 10 ปีที่ผ่านมา¹²

¹²การกระจายอำนาจในอินโดนีเซียเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 2001

ทั้งนี้รัฐบาลอินโดนีเซียนั้นทราบดีว่าตนไม่มีศักยภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหาภายในอาชญากรรมภายในประเทศ เพราะปัจจุบันอินโดนีเซียนั้นเป็นประเทศหมู่เกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกซึ่งประกอบด้วยเกาะน้อยใหญ่กว่า 17,000 เกาะ และมีน่านน้ำซึ่งรวมเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ถึง 7.9 ล้านตารางกิโลเมตร (Cribb

and Ford 2009, 1) แต่ขีดความสามารถของกองทัพเรืออินโดนีเซียนั้นด้อยกว่าประเทศที่เล็กกว่าอย่างสิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม และหากเปรียบเทียบงบประมาณด้านความมั่นคงของอินโดนีเซียกับประเทศอื่นแล้วยังนับว่าน้อยมาก (ดูตารางที่ 3) ทำให้การจัดการปัญหาอาชญากรรมทางทะเลซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงข้ามชาติปัญหาหนึ่งขาดประสิทธิภาพ

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบงบประมาณด้านความมั่นคงของอินโดนีเซียและประเทศอื่นในเอเชียในปี ค.ศ. 2013¹³

ประเทศ	งบประมาณ (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)
จีน	112
ญี่ปุ่น	51
อินเดีย	36
เกาหลีใต้	31.8
ออสเตรเลีย	26
สิงคโปร์	12
อินโดนีเซีย	8.3

แนวทางความร่วมมือกับรากเหง้าของปัญหาและประเด็นเกี่ยวพัน (Issue-linkage) อื่น ๆ

นอกจากปัญหาด้านขีดความสามารถและข้อจำกัดด้านอธิปไตยแล้ว ความท้าทายสำคัญของการแก้ปัญหาอาชญากรรมทางทะเลอีกประการหนึ่งคือ การแก้ปัญหามหาสมุทรภิบาล การบังคับใช้กฎหมาย ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น แม้ว่านักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศบางท่าน

จะเห็นว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำดังกล่าวอาจไม่จำเป็น เนื่องจากโจรสลัดและการฉ้อฉลทางทะเลนั้นอาจลดลงได้หากรัฐใช้มาตรการที่รัดกุมและไม่เปิดโอกาสให้อาชญากรรมสามารถกระทำการอันผิดกฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบุกจี ซึ่งทำให้การเดินเรือต้องหยุดชะงักและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการค้าระหว่างประเทศ (Williams and Pressly 2013, 183-184)

Williams และ Pressly (2013, 185-186) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า จากตัวอย่างความสำเร็จของการปราบปรามในอดีตซึ่งมีมานานนับศตวรรษในแถบ

¹³ที่มา Shekhar and Liow (2014) และ Ranasinghe (2014)

คาริเบียนและอเมริกาเหนือจะเห็นได้ว่า การปราบปรามอาชญากรรมทางทะเลนั้นขึ้นอยู่กับมาตรการ “ทางบก” มิใช่มาตรการทางทะเล กล่าวคือ จะต้องมีการบุกทำลายล้างฐานที่ตั้งและที่หลบภัยบนภาคพื้นดิน อันสามารถทำให้ขีดความสามารถของอาชญากรในการก่ออาชญากรรมทางทะเลนั้นลดน้อยลง มาตรการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสหประชาชาติ ซึ่งมีมติให้การล่าโจรสลัดในอ่าวเอเดนสามารถกระทำบนพื้นดินในประเทศโซมาเลียได้

อย่างไรก็ดี Williams และ Pressly ได้กล่าวโจมตีแนวทางการแก้ไขปัญหาล่าโจรสลัดในโซมาเลีย ซึ่งส่งเสริม “การพัฒนา” ใน 2 ด้านคือ 1) ด้านนิติธรรม (Rule of law) และการเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย และ 2) ด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ การสร้างทางเลือกในการดำเนินชีวิตให้กับประชาชนยากไร้ซึ่งอาจกลายมาเป็นอาชญากรในอนาคต ทั้งนี้ นักวิชาการทั้งสองได้กล่าวว่าการแก้ปัญหาโดยใช้ “การพัฒนา” ดังกล่าวนั้นมีข้อบกพร่องหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของพื้นที่ในการพัฒนาซึ่งจะต้องครอบคลุมบริเวณที่ติดกับเส้นทางเดินเรือทั้งหมด ซึ่งอาจต้องใช้ต้นทุนสูงและแทบจะไม่มีทางเป็นไปได้ นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังเป็นการแก้ไขปัญหในระดับ “ท้องถิ่น” (Localized solution) ไม่ใช่การแก้ไขปัญหในระดับโลก ดังนั้น สิ่งที่ตี Williams และ Pressly (รวมทั้งผู้สนับสนุนการสร้างกรอบความร่วมมือในระดับนานาชาติ) เสนอและผลักดัน คือ การให้เรือเดินสมุทรมีกลุ่มเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยซึ่งเป็นของเอกชน อันจะเป็นการลดภาระของรัฐในการจัดการกับปัญหาในส่วนของความร่วมมือระดับนานาชาตินั้นได้มีการเสนอให้มีการสร้างศาลระหว่างประเทศว่าด้วยคดีโจรสลัด (Williams and Pressly 2013, 208-214)

แม้ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหานักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศเสนอนั้นจะมีความเป็นไปได้ในระยะสั้นมากกว่า แต่ในระยะยาวแล้ว การแก้ไขปัญหในระดับ “ท้องถิ่น” และ “ภูมิภาค” นับว่ายังมีความสำคัญไม่น้อย เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาจากต้นตอ มิใช่ที่ปลายเหตุ ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นประเด็นที่มีความชอบธรรมและเป็นส่วนสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของสหประชาชาติ (United Nations Millennium Development Goals)

ทั้งนี้ ประเด็นการแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์และสังคม โดยเฉพาะเรื่องของความยากจนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในพื้นที่ตามชายฝั่งทะเลที่ห่างไกลกลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรในกรอบความร่วมมือต่างๆ ไม่ว่าภายใต้กรอบอาเซียน +X หรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากประเด็นที่รัฐบาลต่างๆ ให้ความสนใจมากที่สุดในปัจจุบันคือการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค ซึ่งหลายฝ่ายเชื่อว่าจะนำมาซึ่งความมั่งคั่งและความกินดีอยู่ดีของประชาชนในภาพรวม แต่อย่างไรก็ดี ตัวเลขความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศก็มิได้เป็นตัวบ่งชี้ความกินดีอยู่ดีของประชาชนในระดับท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน และปัญหาคอรัปชันซึ่งส่งผลกระทบต่อธรรมาภิบาล การปกครองตามหลักนิติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การลดความเหลื่อมล้ำ และการรักษาความมั่นคงของชาติและในระดับภูมิภาค

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนจึงต้องอาศัยความร่วมมืออย่างแน่นแฟ้น (Deep cooperation) แบบองค์รวมและมุ่งส่งเสริมการพัฒนาตามแนวทาง

ภูมิภาคนิยมในระดับท้องถิ่นด้วย นั่นหมายความว่า รัฐบาลของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมในระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการยกระดับการพัฒนา และการ “รวม” (Integrate) พื้นที่ตามชายฝั่งที่ห่างไกลเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครอง (Polity) และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศและภูมิภาคอย่างเท่าเทียมกับพื้นที่อื่นๆ

สรุป

ปัญหาอาชญากรรมทางทะเล เช่น ปัญหาโจรสลัดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นปัญหาที่มีมาช้านานแล้ว ในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ญี่ปุ่นได้พยายามผลักดันความร่วมมือในระดับภูมิภาคและนานาชาติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และนำมาสู่ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อต่อต้านโจรสลัดและการปล้นเรือ (ReCAAP) ซึ่งผู้สังเกตการณ์และนักวิเคราะห์หลายท่านเห็นว่าการประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางทะเลในระดับหนึ่ง แต่ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (2012-2014) ปัญหาโจรสลัดและอาชญากรรมทางทะเลอื่นๆ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศหมู่เกาะที่ใหญ่ที่สุดและมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การเดินเรือในระดับนานาชาติ

หลายฝ่ายมองว่าการที่อินโดนีเซียยังมิได้ให้สัตยาบันและเป็นภาคีต่อ ReCAAP เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความสามารถในการแก้ปัญหาของ ReCAAP ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีความหวาด

ระแวงซึ่งกันและกัน ทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการประสานงานแบบหลวมๆ ReCAAP มิได้เป็นองค์กรกลางที่มีศักยภาพในการดูแลด้านอาชญากรรมทางทะเลโดยตรงและไม่มีหน่วยงานในการตรวจจับของตนเอง แต่ต้องพึ่งรัฐสมาชิกในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนองค์กรที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็น ReCAAP และ IMB ต่างก็พยายามมีบทบาทในฐานะผู้นำด้านข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขาดการประสานงานกัน ทำให้สถิติและข้อมูลต่างๆ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทำให้เกิดความสับสนซึ่งอาจส่งผลต่อการวางแผนในระดับภูมิภาค

นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าอินโดนีเซียจะยังมิได้เป็นภาคีต่อ ReCAAP แต่อินโดนีเซียก็ให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีของ ReCAAP ภายใต้กรอบความร่วมมืออื่น ดังนั้น ปัญหาหลักจึงไม่ได้อยู่ที่การเข้าเป็นภาคีของอินโดนีเซีย แต่อยู่ที่ขีดความสามารถของรัฐบาลอินโดนีเซียในการใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาในประเทศของตน รวมถึงความร่วมมือในระดับนานาชาติที่จะแก้ไขรากเหง้าของปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านความยากจน การยกระดับคุณภาพชีวิต การกระจายรายได้และโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในพื้นที่ห่างไกลโดยเฉพาะตามชายฝั่งทะเล

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม และประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิและอำนาจอธิปไตยของรัฐยังไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะสั้นนั้น ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรเร่งประสานความร่วมมือโดยการสร้างสถาบันในระดับนานาชาติ หรือแม้แต่ในระดับโลกที่เข้มแข็งและมีอำนาจในการสั่งการ ระดมทุนและเพิ่มศักยภาพให้กับประเทศ

สมาชิก รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจให้กับประเทศตามชายฝั่งทะเลที่เป็นปัญหา เช่น อินโดนีเซีย ให้เข้าร่วมกรอบความร่วมมือและเอาจริงเอาจังกับการแก้ปัญหามากขึ้น การสร้างสถาบันความร่วมมือในระดับ

นานาชาติที่แน่นแฟ้นและเข้มแข็งนั้น นอกจากจะเป็นการจัดการกับปัญหาในปัจจุบันแล้ว ยังเป็นช่องทางในการป้องกันและปราบปรามปัญหาความมั่นคงและอาชญากรรมข้ามชาติอื่นที่เกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย

References

- Bateman, Sam. 2011. The FPDA's contribution to regional security: The maritime dimension. In ***Five Power Defence Arrangements at forty***, eds. Ian Storey, Ralf Emmers, and Daljit Singh, 68-84. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Beckman, Robert C. and J. Ashley Roach. 2012. Introduction. In ***Piracy and international maritime crimes in ASEAN: Prospects for cooperation***, eds. Robert C. Beckman, and J. Ashley Roach, 1-14. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Bradford, John F. 2004. Japanese anti-piracy initiatives in Southeast Asia: Policy formulation and the coastal state response. ***Contemporary Southeast Asia*** 26(3): 480-505.
- Bradford, John F. 2008. Shifting the tides against piracy in Southeast Asian Waters. ***Asian Survey*** 48(3): 473-491.
- Collins, Alan. 2003. ***Security and Southeast Asia: Domestic, regional and global issues***. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- . 2008. Chinese and ASEAN responses to the US regional maritime security initiative. In ***China turns to multilateralism: Foreign policy and regional security***, ed. Guoguang Wu, 127-146. London and New York: Routledge.
- Christoffersen, Gaye. 2009. Japan and the East Asian maritime security order: Prospects for trilateral and multilateral cooperation. ***Asian Perspective*** 33(3): 107-149.
- Cribb, Robert, and Michele Ford. 2009. Indonesia as an archipelago: Managing islands, managing the seas. In ***Indonesia beyond the water's edge: Managing an archipelagic state***, eds. Robert Cribb, and Michele Ford, 1-27. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Deutsch Welle. 2015. Southeast Asia – a pirates' paradise, July 22. <http://www.dw.com/en/southeast-asia-a-pirates-paradise/a-18599742> (Accessed on August 21, 2015).
- Erickson, Andrew S. 2009. Maritime security cooperation in the South China Sea Region. In ***Maritime security in the South China Sea: Regional implication and international cooperation***, eds. Shicun Wu and Keyuan Zou, 51-80. Farnham and Burlington: Ashgate.

- Fort, Brian. 2006. Transnational threats and the maritime domain. In *Piracy, maritime terrorism and securing the Malacca Straits*, ed. Graham Gerard Ong-Webb, 23-36. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Global Risk Insights. 2015. Southeast Asia: The new piracy capital, July 13. <http://globalriskinsights.com/2015/07/southeast-asia-the-new-piracy-capital/> (Accessed on August 21, 2015).
- Goldman, Justin and Koh Swee Lean Collin. 2014. SEACAT2014: Towards an enhanced US-ASEAN maritime security partnership, Pacific Forum CSIS, September 4, Honolulu, Hawaii. <http://csis.org/les/publication/Pac1471.pdf> (Accessed on March 3, 2015).
- Hastings, Justin V. 2010. *No man's land: Globalization, territory, and clandestine groups in Southeast Asia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Ho, Joshua H. 2006. The security of sea lanes in Southeast Asia. *Asian Survey* 46(4): 558-574.
- Hribernik, Miha. 2015. Southeast Asia's piracy headache. *The Diplomat*, February 15. <http://thediplomat.com/2015/02/southeast-asias-piracy-headache/> (Accessed on March 2, 2015).
- . 2013. Countering maritime piracy and robbery in Southeast Asia: The role of the ReCAAP Agreement, Brieng Paper 2013/2, European Institute for Asian Studies. http://www.eias.org/sites/default/les/EIAS_Brieng_Paper_2013-2_Hribernik.pdf (Accessed on February 27, 2015).
- ICC (International Chamber of Commerce). n.d. International Maritime Bureau. <http://www.iccwbo.org/products-and-services/ghting-commercial-crime/international-maritime-bureau/> (Accessed on February 27, 2015).
- ICC-IMB (International Chamber of Commerce – International Maritime Bureau). 2016. Report for the period 1 January – 31 December 2015. <http://www.allaboutshipping.co.uk/wp-content/uploads/2016/02/2015-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf> (Accessed on March 28, 2016).
- . 2015. Piracy and armed robbery against ships. Report for the period 1 January – 31 December 2014. <http://www.hellenicshippingnews.com/wp-content/uploads/2015/01/2014-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf> (Accessed on February 28, 2015).
- . 2014. Piracy and armed robbery against ships. Report for the period 1 January – 31 December 2013. <http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CDoQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.kvnr.nl%2Fstream%2F2013-annual-imb-piracy-report&ei=NcHxVNfUMcqWuAS8poL4Dw&usg=AFQjCNEWQs3N6jKlpvFP68c-iitOx4EUyQ&bvm=bv.87269000,d.c2E> (Accessed on February 28, 2015).

- . 2010. Piracy and armed robbery against ships. Report for the period 1 January – 31 December 2009. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwikileaks.org%2Fgiles%2Fattach%2F131%2F131106_2009%2520Annual%2520IMB%2520Piracy%2520Report.pdf&ei=KAZ0VNnPHMfluASNxICoBQ&usg=AFQjCNHq7__QpwtsDzGDjYLEhV50xzxgxm&gbvm=bv.87269000,d.c2E&cad=rja (Accessed on March 2, 2015).
- Ke, XU. 2009. “Myth and Reality: The rise and fall of contemporary maritime piracy in the South China Sea. In *Maritime security in the South China Sea: Regional implication and international cooperation*, eds. Shicun Wu, and Keyuan Zou, 81-98. Farnham and Burlington: Ashgate.
- Kemp, Ted. 2014. Crime on the high seas: The World’s most pirated waters. *CNBC*, September 15. <http://www.cnbc.com/2014/09/15/worlds-most-pirated-waters.html> (Accessed on March 29, 2016).
- Koh, Tommy. 1982. Constitution for the oceans. Remarks by Tommy Koh, of Singapore President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf (Accessed on February 26, 2015).
- Lanteigne, Marc. 2008. China’s maritime security and the “Melacca dilemma”. *Asian Security* 4(2): 143-161.
- Lees, Graham. 2007. China seeks Burmese route around the ‘Malacca dilemma’. *World Politics Review*. February 20. <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/562/china-seeks-burmese-route-around-the-malacca-dilemma> (Accessed on February 28, 2015).
- Leviter, Lee. 2010. The ASEAN Charter: ASEAN failure or member failure? *NYU Journal of International Law and Politics* 43: 159-210.
- Mak, J. N. 2010. Maritime security and the ARF: Why the focus on dialogue rather than action. In *Cooperative security in the Asia-Pacific: The ASEAN regional forum*, eds. Jurgen Haacke, and Noel M. Morada, 172-198. London and New York: Routledge.
- . 2006. Unilateralism and regionalism: Working together and alone in the Malacca Straits. In *Piracy, maritime terrorism and securing the Malacca Straits*, ed. Graham Gerard Ong-Webb, 134-162. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- MFAJ (Ministry of Foreign Affairs of Japan). 2001. Japan’s efforts to combat piracy and armed robbery against ships. November 2001. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/relation/piracy.html> (Accessed on February 27, 2015).

- Ranasinghe, Dhara. 2014. Singapore, the tiny state with military clout. *CNBC*. February 9. <http://www.cnb.com/id/101393982#> (Accessed on March 13, 2015).
- Raymond, Catherine Zara. 2009. Piracy and armed robbery in the Malacca Strait. *Naval War College Review* 62(3): 31-42.
- ReCAAP (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia). 2004. <http://www.recaap.org/Portals/0/docs/About%20ReCAAP%20ISC/ReCAAP%20Agreement.pdf> (Accessed on March 13, 2015).
- ReCAAP-ISC (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia – Information Sharing Centre). n.d. About ReCAAP. <http://www.recaap.org/AboutReCAAPISC.aspx> (Accessed on February 27, 2015).
- . 2015. Annual Report for January - December 2015. Piracy aand Armed Robbery against Ships in Asia, http://www.recaap.org/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?Command=Core_Download&EntryId=421&PortalId=0&TabId=78 (Accessed on March 28, 2016)
- . 2015. Annual Report January - December 2014, <http://www.recaap.org/Portals/0/docs/Reports/2014/ReCAAP%20ISC%20Annual%20Report%202014.pdf> (Accessed on March 13, 2015).
- . 2014. Annual Report January - December 2013. <http://www.recaap.org/Portals/0/docs/Reports/2013/ReCAAP%20ISC%20Annual%202013%20Report.pdf> (Accessed on February 28, 2015).
- . 2013. Executive Director’s Report Year 2013, <http://www.recaap.org/LinkClick.aspx?leticket=J1ITy9QrFWk%3d&tabid=93&mid=542> (Accessed on February 28, 2015).
- Reid, Anthony. 1988. *Southeast Asia in the age of commerce, 1450-1680: Volume One: The lands below the winds*. New Haven: Yale University Press.
- Shekhar, Vibhanshu and Joseph Chinyong Liow. 2014. Indonesia as maritime power: Jokowi’s vision, strategies, and obstacles ahead. November. <http://www.brookings.edu/research/articles/2014/11/indonesia-maritime-liow-shekhar> (Accessed on March 13, 2015).
- Song, Yann-Huei. 2009. Regional Maritime Security Initiative (RMSI) and enhancing security in the Straits of Malacca. In *Maritime security in the South China Sea: Regional implication and international cooperation*, eds. Shicun Wu, and Keyuan Zou, 109-134. Farnham and Burlington: Ashgate.

- Storey, Ian. 2008. Securing Southeast Asia's sea lanes: A work in progress. *Asian Policy* 6: 95-127.
- Tan, Alexander C. 2012. China and its neighbors: Too close for comfort? In *Beyond great powers and hegemons: Why secondary states support, follow or challenge*, eds. Kristen P. Williams, Steven E. Lobell, and Neal G. Jesse, 193-206. Stanford: Stanford University Press.
- Tan, Andrew T. H. 2011. *Security strategies in the Asia Pacific: The United States' "Second Front" in Southeast Asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- The Secretariat of the Thai Volunteer for National Defense at Sea. 2007. Anakhet thang thalae. [Maritime zone] marinepolicy.trf.or.th/benefit_nation_sub2.html. (Accessed on February 26, 2015) (in Thai)
- Williams, Paul R., and Lawry Pressly. 2013. Maritime piracy: A sustainable global solution. *Case Western Reserve Journal of International Law* 46(1-2): 177-215.
- Young, Adam J., and Mark J. Valencia. 2003. Conation of piracy and terrorism in Southeast Asia: Rectitude and utility. *Contemporary Southeast Asia* 25(2): 269-283.

“Why Aren’t There Any Theories of Political Economy Based on the Academic Foundation of the Third World?”: Hegemony and Academic Discrimination of Eurocentric Knowledge**

Weera Wongsatjachok*

Abstract

To answer this research question, “Why aren’t there any theories of political economy based on the academic foundation of the Third World?”, an approach of historiography of the discipline was used and this article argues that the knowledge of political economy in terms of “theory” has been dominated by Eurocentrism, both liberalism and Marxism, since the 18th and 19th centuries. Both liberalism and Marxism have relied on the science of methodologies and the path of historical materialism that are Eurocentrism. The theories lead to discrimination and scientific racism of knowledge on non-Eurocentric foundation of political economy in different way. The boundary of study, knowledge resources, and devalued non-Eurocentric knowledge are considered areas of study not theory. However, Eurocentric hegemony of political economy has been challenged by non-Eurocentric political economy through the introduction of “everyday politics.”

Keywords: *historiography of the discipline, Eurocentrism, non-Eurocentric foundation of political economy, hegemony, scientific racism.*

*Lecturer, Faculty of Political Science and Law, Burapha University. Saen Sook, Muang, Chonburi 20131. Email: weera.36448@gmail.com

**Received December 24, 2015 ; Accepted April 28, 2016

“ทำไมจึงไม่ค่อยมีทฤษฎีเศรษฐกิจ การเมืองจากฐานองค์ความรู้ ทางวิชาการในโลกที่สาม?: การครอบงำและการเลือกปฏิบัติทาง วิชาการจากความรู้แบบสำนักยุโรป เป็นศูนย์กลาง**

วีระ หวังสัจจะโชค*

บทคัดย่อ

บทความนี้เริ่มต้นจากการตอบคำถามที่ว่า “ทำไมจึงไม่ค่อยมีทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองจากฐานองค์ความรู้ทางวิชาการในโลกที่สาม” โดยข้อถกเถียงหลักในการตอบคำถามใช้กรอบการศึกษาแบบประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยระเบียบการศึกษา เพื่ออธิบายว่าองค์ความรู้ทางเศรษฐกิจการเมืองในฐานะ “ทฤษฎี” ถูกครอบงำโดยกลุ่มสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 18 ถึง 19 ทั้งในด้านของทฤษฎีฝั่งเสรีนิยมและมาร์กซิสต์ต่างมีชุดคำอธิบายจากยุโรปเป็นศูนย์กลางและอ้างว่าคำอธิบายดังกล่าวมีความเป็นสากล ทั้งในระดับความเป็นศาสตร์ด้วยวิธีวิทยาต่างๆ แบบเสรีนิยม และแบบแผนการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แบบมาร์กซิสต์จึงนำมาสู่การเลือกปฏิบัติและการเหยียดชนชั้นทางวิชาการต่อฐานองค์ความรู้ทางเศรษฐกิจการเมืองนอกสำนักยุโรป ทั้งขอบเขตการศึกษา ทรัพยากรทางวิชาการ และการลดทอนคุณค่าของการศึกษานอกพื้นที่ยุโรปให้เป็นเพียงอาณานิคมการศึกษา อย่างไรก็ตาม การศึกษาเศรษฐกิจการเมืองบนฐานนอกสำนักยุโรปในกลุ่ม “การเมืองชีวิตประจำวัน” ได้ขึ้นมาท้าทายองค์ความรู้ที่ครอบครองอำนาจนำในทางทฤษฎีได้

คำสำคัญ: ประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยระเบียบการศึกษา, สำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง, ฐานของเศรษฐกิจการเมืองนอกสำนักยุโรป, การครอบครองอำนาจนำ, การเหยียดชนชั้นทางวิชาการ

*อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี 20131. อีเมล weera36448@gmail.com

**ได้รับบทความ 24 ธันวาคม 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 28 เมษายน 2559

บทนำ

บทความนี้พยายามแสวงหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “ทำไมจึงไม่ค่อยมีทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองจากฐานองค์ความรู้ทางวิชาการในโลกที่สาม” โดยมีความคิดต่อยอดจากงานของ Acharya and Buzan (2007) และ Chen (2011) ที่พยายามตอบว่าทำไมถึงไม่มีทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นทฤษฎีที่ไม่ใช่ตะวันตก (Non-Western theory) และงานของ Hobson (2004) ที่พยายามอธิบายการสร้าง ความเหนือกว่าทางองค์ความรู้ที่ตะวันตกมีต่อองค์ความรู้ตะวันออก จนนำมาสู่ความคิดเรื่องเศรษฐกิจการเมืองสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง (Eurocentrism)

ข้อถกเถียงหลักของบทความนี้ใช้กรอบการศึกษาแบบประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยระเบียบ การศึกษา (Historiography of the discipline) เพื่อ อธิบายว่าองค์ความรู้ทางเศรษฐกิจการเมืองในฐานะ “ทฤษฎี” ถูกครอบงำโดยกลุ่มสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง ทั้งในด้านของทฤษฎีฝั่งเสรีนิยมและมาร์กซิสต์ ต่างมี ชุดคำอธิบายจากยุโรปเป็นศูนย์กลางและอ้างว่า คำอธิบายดังกล่าวมีความเป็นสากล (Universalism) เหตุนี้เป็นเช่นนี้เพราะการผลิตทฤษฎีที่มียุโรปเป็น ศูนย์กลางสอดคล้องกับความขัดแย้งในช่วงปลายศตวรรษ ที่ 20 ระหว่างตะวันตก (The West) กับโลกที่สาม (The rest) ซึ่งความพยายามครอบงำทางทฤษฎีดังกล่าว ทำให้เห็นถึงอำนาจของวัฒนธรรมทางวิชาการของ ตะวันตกที่ขยายตัว ทำให้การศึกษาในประเทศโลกที่ สามยึดติดกับทฤษฎีฝั่งยุโรป หรือในอีกทางหนึ่งได้มี การเบียดบังงานผลิตทางวิชาการจากโลกที่สามให้อยู่นอกอาณาบริเวณของ “ทฤษฎี” ทางวิชา ที่เรียก ได้ว่าเป็นความลำเอียงทางยุโรป (Eurocentric bias)

บทความนี้แบ่งโครงสร้างออกเป็นสามประเด็นหลัก โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงกรอบการศึกษาในงาน

ชิ้นนี้ที่ใช้ประเด็นในเรื่องของการครอบครองอำนาจ นำ (Hegemony) มาศึกษากับการสร้างความรู้ที่ถูก ครอบงำโดยสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง ส่วนต่อมา จะกล่าวถึงจุดกำเนิดและการแบ่งแยกของสำนักยุโรป เป็นศูนย์กลางที่พยายามสร้างความเหนือกว่าของ “ทฤษฎี” ในการศึกษาเศรษฐกิจการเมือง และส่วน สุดท้ายจะอธิบายถึงวิธีการเลือกปฏิบัติทางวิชาการ ของสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง ประกอบไปด้วยการ สร้างความเหนือกว่าของความรู้ตะวันตก การเลือก ปฏิบัติในด้านข้อจำกัดของทรัพยากรทางวิชาการ และการเลือกปฏิบัติด้วยการมองการศึกษา “นอก ยุโรป” ให้กลายเป็นเพียง “อาณาบริเวณศึกษา”

การครอบงำทางวิชาการและ เป้าหมายในการครองอำนาจนำ

บทความนี้ มองการสร้างทฤษฎีภายใต้กรอบ ความคิดของ Robert Cox ในประเด็นที่ว่า ทฤษฎี คือ สิ่งที่มีไว้สำหรับใครสักคนและเพื่อเป้าหมายอะไรสักอย่างเสมอ (Theory is always for someone, and for some purpose) (Cox 1986, 207) โดยการศึกษาของ Cox มององค์ความรู้ผ่านกรอบทฤษฎีวิพากษ์ (Critical theory) ที่เห็นว่าการสร้างทฤษฎีมีปฏิสัมพันธ์กับ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ซึ่งแต่ละทฤษฎีมี อุดมการณ์และเป้าหมายต่อสถานการณ์เฉพาะ บางอย่าง โดยกลุ่มทฤษฎีวิพากษ์เป็นทฤษฎีแบบ แก้ปัญหา (Problem-solving theory) ว่ามีเป้าหมาย เฉพาะและถูกครอบงำด้วยอุดมการณ์บางอย่าง ในขณะที่ทฤษฎีวิพากษ์พยายามมองกระบวนการ สร้างทฤษฎีของแต่ละมุมมองของนักทฤษฎี (From the theorizing process to theorist's perspectives) (Horkheimer 1982, chapter 7) ดังนั้น เป้าหมายสูงสุด ของทฤษฎี คือ การสร้างความเป็นสถาบันให้กับ คำอธิบายในการลักษณะสถานะเดิม (Status quo)

และรักษาเสถียรภาพของมหาอำนาจในการครอบงำอำนาจนำ (Hegemony) เพื่อให้ภาคส่วนอื่นๆ ยอมรับและเชื่อฟัง (Consent) องค์ความรู้ดังกล่าว เพื่ออำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของมหาอำนาจดังกล่าว (Thomas 2009, 137)

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประวัติศาสตร์กับทฤษฎีภายใต้งานของ Cox ได้มองว่าการสร้างทฤษฎีในลักษณะของการครอบครองอำนาจนำของระเบียบโลกสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยการศึกษารูปแบบปฏิฐานนิยม (Cox 1996, 136) โดยกลุ่มทฤษฎีทางเศรษฐกิจการเมืองหลักที่ถูกโจมตีคือสำนักการทำให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization theory) และการเกิดขึ้นของกลุ่มนักรัฐศาสตร์อเมริกันอย่างงานของ Lipset (1959) และรวมถึงงานยุคใหม่อย่างงานของ Inglehart and Welzel (2005) เช่นกัน และงานของ Rueschemeyer, Stephens and Stephens (1992, 1) ที่มองว่าประชาธิปไตยคือคุณสมบัติของระบอบการเมืองในระบบทุนนิยม ซึ่งสอดคล้องกับการครอบครองอำนาจนำในการพัฒนาทุนนิยม

อย่างไรก็ดี บทความนี้เห็นว่าข้อเสนอของ Cox ยังไม่ครอบคลุมการอธิบายเศรษฐกิจการเมืองคลาสสิกที่ต้องโยงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ให้ไกลกว่านั้น โดยบทความนี้ได้อิงข้อโต้แย้งของ Hobson (2013a) ที่ใช้กรอบประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยระเบียบการศึกษา (Historiography of the discipline) มองว่าการมองเศรษฐกิจการเมืองต้องย้อนไปถึงประวัติศาสตร์ในช่วงกลางศตวรรษที่ 18 ในช่วงที่อังกฤษยังครองอำนาจนำทางเศรษฐกิจ โดยช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของอภิมหาอรรถกถาอธิบายสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง (Eurocentric metanarratives) ที่เป็นฐานให้กับทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองจนถึงปัจจุบัน โดยทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองถูกมองว่าเป็นการ

ครอบงำของสำนักยุโรป อันเนื่องมาจากคำอธิบายที่เชื่อมโยงกับการเมืองแบบจักรวรรดินิยม (Imperialist politics) ที่มีความลำเอียงโดยยึดยุโรปเป็นหลัก (Eurocentric bias) (Hobson 2013b, 1056)

ข้อเสนอของ Hobson สอดคล้องกับความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบัน ที่มีความขัดแย้งทางวัฒนธรรมระหว่างตะวันตก (The West) กับโลกที่สาม (The rest) (Huntington 1996) โดยการสร้างทฤษฎีในการอธิบายเศรษฐกิจการเมืองได้สอดคล้องกับการครอบงำของตะวันตกซึ่งบทความนี้จะเรียกว่าเป็นความลำเอียงที่ยึดยุโรปเป็นศูนย์กลาง (Eurocentric bias) ที่รวมทั้งทฤษฎีผังเสรีนิยมและมาร์กซิสต์ (Hobson 2012, 33) ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

ประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยระเบียบการศึกษาเศรษฐกิจการเมือง: การเกิดขึ้นของทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองแบบ “สำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง” ทั้งจากกลุ่มเสรีนิยมและมาร์กซิสต์

ภายใต้คำอธิบายประวัติศาสตร์และการก่อตัวของเศรษฐกิจการเมืองสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางสามารถเริ่มนับได้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1760 (Hobson, 2013a, 1025) โดยได้โต้แย้งกับการแบ่งสำนักทางเศรษฐกิจการเมืองสามารถดูได้จากการแบ่งกลุ่มการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International Political Economy, IPE) ในงานของ Cohen (2007, 200) มองว่าการแบ่งสำนักออกเป็นสำนักอเมริกาและอังกฤษเกิดขึ้นหลังปี ค.ศ. 1970 เพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับวิกฤต

เศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว ที่สำนักอเมริกาจะเน้นในด้านของการทำวิจัยด้วยวิธีวิทยาที่เป็นวิทยาศาสตร์ ในขณะที่สำนักอังกฤษเน้นการศึกษาโดยใช้กรอบวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์เป็นหลัก

เหตุที่ Hobson (2013a, 1036-1038) ต้องเริ่มนับการก่อตัวของเศรษฐกิจการเมืองสำนักยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1760 เพราะเป็นช่วงของการตีพิมพ์ผลงานของ Adam Smith เรื่อง Lectures on Jurisprudence ในปี ค.ศ. 1762 ที่ได้พัฒนาองค์ความรู้เรื่องของการอุปถัมภ์ที่เป็นสากลของการพัฒนา (A universalist conception of development) และงานสำคัญเรื่อง An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations ในปี ค.ศ. 1776 และเป็นช่วงการถกเถียงเกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของอังกฤษในช่วงความถดถอยของความคิดพาณิชย์นิยม (Mercantilism) และการเติบโตของทุนนิยม (Capitalism) และในงานดังกล่าวได้สร้างตัวแบบทุนนิยมของยุโรปว่าเป็นแบบแผนการพัฒนาที่เป็นสากล (A Eurocentric provincial model masquerades as the universal)

Hobson (2013a, 1034-1043) ได้จำแนกอิทธิพลทางประวัติศาสตร์ในการเติบโตของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและสร้างอำนาจนำของอังกฤษในช่วงกลางศตวรรษที่ 18 และศตวรรษที่ 19 ที่พื้นฐานให้กับการพัฒนาทฤษฎีทางเศรษฐกิจการเมืองที่มียุโรปเป็นศูนย์กลางอยู่ 3 ชุดหลักคือ

1) งานของ Adam Smith ที่พัฒนาแนวคิดให้กับกลุ่มทุนนิยมและเสรีนิยม ในงาน 2 ชิ้นข้างต้นได้เป็นฐานให้กับแนวคิดเสรีนิยมและเป็นฐานให้กับคำอธิบายของทฤษฎีทำให้เป็นสมัยใหม่ โดยมองว่าที่มาของการเติบโตของเศรษฐกิจยุโรปต้องอาศัยสามส่วนสำคัญ คือ การแบ่งงานกันทำ ระดับในการ

แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ และระดับในการสะสมทุน

2) งานของ Friedrich List ที่พัฒนาแนวคิดแบบชาตินิยม (Nationalism) ในงานชื่อ The national system of political economy โดยสร้างแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐชาติและอำนาจทางการเมืองในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จ ซึ่ง Hobson (2013a, 1039) มองว่าเป็นฐานแนวคิดในการอธิบายลัทธิจักรวรรดินิยม (Imperialism) ให้กับอังกฤษ เพราะงานของ Friedrich List มองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จต้องมาจากรัฐชาติที่มีอารยธรรมพัฒนาแล้ว (The civilized nations) ในขณะที่รัฐชาติที่ไร้อารยธรรม (The uncivilized nations) ไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตให้กับเศรษฐกิจได้

3) งานของ Karl Marx ที่พัฒนาแนวคิดมาร์กซิสต์คลาสสิก (Classical Marxism) ด้วยปรัชญาแบบวัตถุนิยมวิภาษวิธีเชิงประวัติศาสตร์ (Dialectical historical materialism) ในการวิพากษ์แนวคิดเสรีนิยมและแนวคิดสังคมนิยมสำนักอื่นๆ ด้วยการอธิบายพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ยุโรป ว่าด้วยวิธีการผลิตและความสัมพันธ์ทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองจากยุคฟิวดัลสู่ยุคทุนนิยม

ด้วยเหตุนี้งานของ Hobson (2013a, 1031) นับรวมทั้งฝั่งอังกฤษและอเมริกา เป็น “สำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง” (Eurocentrism) เพราะเห็นว่ารากฐานในการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองการศึกษาแนวคิดจากกลางศตวรรษที่ 18 และศตวรรษที่ 19 มาจากกลุ่มนักทฤษฎีสำนักรูปยุโรปทั้งสิ้น ทั้งจากกลุ่มนักทฤษฎีเสรีนิยมและนักทฤษฎีมาร์กซิสต์ โดยด้านหนึ่งนักทฤษฎีฝั่งเสรีนิยม ฐานความคิดหลักมาจาก

Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo, James Mill และ John Stuart Mill เป็นต้น และการพัฒนาต่อไปเป็นรูปแบบของเศรษฐกิจการเมืองที่ใช้แก้ปัญหา (Problem-solving political economy) เช่น งานของ Kindleberger (1970) ที่เชื่อมโยงเศรษฐศาสตร์กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และงานของ Tullock (1967) และ Caves (1976) ที่ทำการศึกษาทางเลือกสาธารณะและค่าเช่าทางการเมือง เป็นต้น โดยกลุ่มนี้ถูกมองว่าเป็นสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางแบบชัดแจ้ง (Manifest Eurocentrism) ที่ส่งเสริมการศึกษาด้วยองค์ความรู้ที่มีรากฐานจากยุโรปเป็นหลักด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์และมีลักษณะที่พยายามครอบงำการศึกษาสำนักอื่นๆ

อีกด้านหนึ่ง นักทฤษฎีมาร์กซิสต์ มีรากมาจากการศึกษาของ Karl Marx และ Friedrich Engels ศึกษาเศรษฐกิจการเมืองจากสมมุติฐานพื้นฐานในการสร้างประวัติศาสตร์โดยยุโรปเป็นศูนย์กลาง (A Eurocentric view of history) ทั้งในด้านของตรรกะแบบวัตถุนิยมเชิงประวัติศาสตร์ของกลุ่มมาร์กซิสต์คลาสสิก เช่น Lenin Trotsky และงานของกลุ่มมาร์กซิสต์ใหม่อย่าง Wallerstein ก็ต่างมีรูปแบบการอธิบายพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และการต่อสู้ทางชนชั้นบนกรอบการวิเคราะห์แบบอายุยุโรปเป็นศูนย์กลางในกรณีศึกษาและมองว่าพัฒนาการของยุโรปมีลักษณะเป็น “สากล” (Hobson 2013a, 1033)

ทั้งนี้ รวมถึงงานของ Frank (1967) ที่แม้จะเป็นการศึกษาทฤษฎีพึ่งพา (Dependency theory) ด้วย

ปัญหาจากกรณีโลกที่สามอย่างชิลีและบราซิล แต่รูปแบบคำอธิบายกลับอยู่ภายใต้โลกทัศน์แบบมาร์กซิสต์ใหม่ ซึ่งยังมีลักษณะของการเป็นสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางแบบซ่อนเร้น (Subliminal Eurocentrism) โดยกลุ่มนี้จะมีคำอธิบายที่ต่อต้านจักรวรรดินิยม แต่คำอธิบายยังใช้รูปแบบวิธีศึกษาที่มีพัฒนาการหลักเป็นองค์ความรู้แบบยุโรปอยู่ เช่น การอธิบายพิวตัสในลาตินอเมริกาและการเข้ามาของทุนนิยมด้วยคำอธิบายประวัติศาสตร์แบบเส้นตรงของการเปลี่ยนแปลงสู่ทุนนิยมในยุโรป (Hobson 2013a, 1042)

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงการเหยียดและแบ่งชนชั้นทางองค์ความรู้ (Scientific racism) ซึ่งให้เห็นว่าสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางมองตนเองว่าเป็น “ทฤษฎี” ที่อธิบายด้วยวิทยาศาสตร์อย่างเป็นสากล ไม่ว่าจะด้วยสถิติ ตัวแบบ หรือกรอบการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ ในขณะที่สำนักนอกยุโรปเป็นเพียงอาณาบริเวณศึกษาที่อธิบายได้เพียงเฉพาะพื้นที่และเวลาด้วยการดูคุณลักษณะเฉพาะต่างๆ ซึ่งนักวิชาการสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางเห็นว่าตนมีอิสระในการทำงาน ในขณะที่การผลิขององค์ความรู้ของสำนักยุโรปยังต้องพึ่งพิงกับรัฐ รวมไปถึงหลักการในการมองความสัมพันธ์ระหว่างภาคสาธารณะและเอกชน ที่สำนักยุโรปได้แบ่งแยกความสัมพันธ์ชัดเจน ในขณะที่พื้นที่ของภาคสาธารณะและเอกชนในองค์ความรู้ของสำนักยุโรปยังไม่ชัดเจน ทั้งนี้ การแบ่งดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อบอกว่าสำนักยุโรปมีความเหนือกว่าในการผลิตทฤษฎีมากกว่าองค์ความรู้ของสำนักยุโรป

ตารางที่ 1 โลกทัศน์การเหยียดและแบ่งชนชั้นทางองค์ความรู้ของสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง

ประเด็น	องค์ความรู้สำนักยุโรป	องค์ความรู้นอกสำนักยุโรป
องค์ความรู้	ทฤษฎี	อาณานิคมศึกษา
ญาณวิทยา	วิทยาศาสตร์และสากล ¹	เฉพาะพื้นที่และเวลา
วิธีการศึกษา	วิธีแบบวิทยาศาสตร์ และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์	คุณลักษณะเฉพาะของอัตวิสัย พิธีกรรม อารมณ์ และศาสนา
ฐานะของนักวิชาการ	อิสระ	พึ่งพิงกับรัฐ
ความสัมพันธ์ระหว่างภาค สาธารณะและเอกชน	แบ่งแยกระหว่างภาคสาธารณะ และเอกชน	ยังไม่มีแบ่งพื้นที่ของ ภาคสาธารณะและเอกชน

ที่มา: เรียบเรียงจาก Hobson (2004, Chapter 1; 2006, 60-76)

ดังนั้น ในด้านการของผลิต “ทฤษฎี” ของ เศรษฐกิจการเมืองนำมาสู่การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ อภิมหาอรรถกถาธิบายแบบยิดยุโรปเป็นศูนย์กลาง และเหยียดพื้นที่อื่น (Eurocentric and racist metanarratives) ที่สามารถเป็นได้ทั้งทฤษฎีที่สนับสนุนทุนนิยม เสรีและทฤษฎีต่อต้านจักรวรรดินิยมแบบมาร์กซิสต์ (Hobson 2012, 13) อันเชื่อมโยงกับในส่วนต่อไปที่จะ กล่าวถึงการเลือกปฏิบัติที่สำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง มีต่อองค์ความรู้ทางเศรษฐกิจการเมืองนอกสำนัก ยุโรป

การเลือกปฏิบัติทางวิชาการต่อฐาน องค์ความรู้ทางเศรษฐกิจการเมือง นอกสำนักยุโรป

การสร้างทฤษฎีและการศึกษาบนฐานของ เศรษฐกิจการเมืองนอกสำนักยุโรป (Non-Eurocentric foundation of political economy) ต้องเผชิญกับสภาวะ

ครอบครองอำนาจนำจากสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง และท่ามกลางความซับซ้อนของคำอธิบายในแต่ละ ทฤษฎีและวิธีวิทยา นำมาสู่การเลือกปฏิบัติในทาง วิชาการสามารถจำแนกออกเป็นสามประเด็นหลัก ดังนี้

การเลือกปฏิบัติทางองค์ความรู้และ ขอบเขตของวิชาการที่เหนือกว่าของสำนัก ยุโรป

การเลือกปฏิบัติในด้านขององค์ความรู้เกี่ยวกับ เศรษฐกิจการเมืองมาจากฐานความคิดพื้นฐานใน เรื่องของการพัฒนาให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization) และกระบวนทัศน์การพัฒนา (Development paradigm) โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานสำนักยุโรปในกลุ่มของ Weberian และ Hegelian ที่สร้าง “ความเหนือกว่า” (Superiority) ในทางวิชาการของสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง โดยงาน ของ Gunaratne (2009) ได้ชี้ให้เห็นปัญหาทางวิชาการ ที่กลุ่มโลกตะวันตกมองศาสตร์ของตัวเองเป็นศูนย์กลาง

¹กรณีของ “วิทยาศาสตร์” ฝ่ายเสรีนิยมอธิบายว่าการศึกษาค้นคว้าของตนเป็นองค์ความรู้ทางทฤษฎีที่ผ่านการพิสูจน์ด้วยวิธีการทาง วิทยาศาสตร์ และฝ่ายมาร์กซิสต์ก็ประกาศตัวเองเช่นกันว่าการศึกษากลุ่มตนเป็นวัตถุนิยมทางวิทยาศาสตร์

(Center) และศาสตร์จากกลุ่มประเทศอื่นเป็นชายขอบ (Periphery) และยึดหลักการแบบสากลนิยมยุโรปว่าเป็นหลักการทั่วไปโดยสากล (European universalism as universal universalism)

ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากการสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศฝั่งยุโรปที่มีขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 นำมาสู่การผลิตองค์ความรู้ชุดหนึ่งที่กล่าวอ้างว่ามีความเหนือกว่าองค์ความรู้ชุดอื่นที่มีฐานมาจากพื้นที่นอกยุโรป หรือกล่าวอย่างง่ายคือประเทศที่สามารถมีการผลิตทางความรู้ (Knowledge production) ต้องเป็นประเทศที่มีอำนาจทางความรู้ (Knowledge power) ซึ่งการจะมีอำนาจดังกล่าวได้ต้องมาจากประเทศที่มีอำนาจหลักในระบบเศรษฐกิจและการเมืองโลก (Chen 2011, 13)

อย่างไรก็ดี งานของ Hobson (2004) และ Gunaratne (2009) พยายามชี้ให้เห็นถึงทางเลือกทางวิชาการของฝั่งตะวันออกที่สามารถขึ้นมาท้าทายสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางได้ ทั้งแนวความคิดแบบขงจื้อ การสร้างรัฐที่เข้มแข็งแบบจีน และปรัชญาพุทธศาสนาในการศึกษาเศรษฐกิจการเมือง ถึงกระนั้นแล้ว งานของฝั่งตะวันออกจึงเป็นเพียงกระแสท้าทายและไม่ได้ถูกยอมรับในฐานะที่เป็น “ทฤษฎี” ที่มีวิธีวิจัยและมีความเป็นศาสตร์ที่ชัดเจน

นอกจากนี้ บางกรณีมองว่าการศึกษาในทางทฤษฎีมีความลำเอียงจากกลุ่มนักทฤษฎีสัมัยใหม่แบบฆราวาส (The modernist secularist bias) โดยงานของ Al-Ghazali (2008) ชี้ให้เห็นถึงความลำเอียงจากแวดวงวิชาการเสรีนิยมในฝั่งตะวันตก ที่มองการศึกษาทางสังคมศาสตร์ในลักษณะที่เน้นเพียงประจักษ์นิยม (Empiricism) และการรับรู้ทางวัฒนธรรมแบบวัตถุวิสัย (Cultural perception of objectivism) บนฐานของยุโรปเป็นศูนย์กลาง และละเลยการศึกษาในมิติของอารมณ์

และอัตตา (Subjective and emotional dimensions) ดังนั้น การเลือกปฏิบัติและความลำเอียงของสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางทำให้ขอบเขตทางวิชาการในลักษณะของ “ทฤษฎี” ถูกจำกัดไว้ที่ฝั่งยุโรปมากกว่าจะมาสู่การศึกษาในพื้นที่อื่นๆ

การเลือกปฏิบัติในข้อจำกัดของ ทรัพยากรทางวิชาการ

ภายใต้กรอบประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยระเบียบการศึกษา ข้อจำกัดทางทรัพยากรทางวิชาการในพื้นที่นอกยุโรปเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากลักษณะวงวิชาการที่เป็นการเมืองแบบยึดติดกับอารยธรรมยุโรปเป็นศูนย์กลาง (Eurocentric closed civilizational politics) โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในกลุ่มนี้จะเน้นในเรื่องของระเบียบวิธีวิทยาแบบปฏิฐานนิยมและเชิงปริมาณ (Positivist and quantitative methodology) และพยายามพัฒนาการวิจัยที่เน้นวิทยาศาสตร์อย่างเข้มงวด (Scientifically rigorous research) ผ่านการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ (Hobson 2013b, 1057) ซึ่งเห็นได้ชัดในสำนักเสรีนิยม และบางแง่มุมของสำนักมาร์กซิสต์ยังคงยืนยันตนเองเสมอว่ามีปรัชญาการวิเคราะห์ที่เป็นวิทยาศาสตร์วิภาษวิธี

สภาพการเมืองแบบยึดติดกับอารยธรรมยุโรปเป็นศูนย์กลางส่งผลทำให้เกิดข้อจำกัดเรื่องของทรัพยากรทางวิชาการใน 3 ด้านสำคัญ คือ

1) ข้อจำกัดในด้านของผู้ผลิตความรู้ นักวิชาการที่ไม่ใช่ยุโรปพยายามเน้นการใช้ทฤษฎีของฝั่งยุโรป ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเสรีนิยมหรือมาร์กซิสต์มากกว่าที่จะใช้ประสบการณ์จากพื้นที่ที่ไม่ใช่ยุโรปในการสร้างแนวทางการวิเคราะห์ใหม่ให้กับการศึกษาเศรษฐกิจการเมือง (Bilgin 2008)

2) ข้อจำกัดในด้านของผู้รับความรู้ การผลิตองค์ความรู้ที่มีฐานมาจากเศรษฐกิจการเมืองนอกสำนักยุโรป ย่อมได้รับความนิยมน้อยกว่าองค์ความรู้ที่มีจากฝั่งยุโรป ทั้งนี้งานของ Chen (2011, 6) ซึ่งในประเด็นนี้ว่าการทฤษฎีนอกพื้นที่ตะวันตก ไม่ใช่เพียงต้องการฐานจากประสบการณ์และวิธีคิดจากนักวิชาการผู้ผลิตความรู้เท่านั้น แต่ต้องอาศัยการยอมรับจากผู้รับ/บริโภคความรู้ของนักวิชาการและวงการวิชาการด้วย

3) ข้อจำกัดในด้านของพื้นที่ ทั้งในเวทีวิชาการ การประชุมระดับนานาชาติ และวารสารนานาชาติ ต่างมีลักษณะที่ยอมรับกับทฤษฎีที่มาจากสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางเป็นหลัก เช่น วารสารหลักของทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองอย่าง *Review of International Political Economy*, *New Political Economy* และ *New Left Review* ต่างต้องการข้อถกเถียงที่มีฐานจากกลุ่มเสรีนิยมและมาร์กซิสต์ ในลักษณะทฤษฎีจากฝั่งยุโรปเป็นศูนย์กลาง และตัวอย่างที่ชัดเจนอย่างวารสาร *American Political Science Review* (APSR) ที่มีการทำสถิติว่าบทความที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารช่วงปี ค.ศ. 1991-2000 จำนวนร้อยละ 74 มาจากบทความที่เป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ทางสถิติและเชิงปริมาณ ส่วนที่เหลือมีเพียงร้อยละ 25 ที่มาจากการเกี่ยวกับทฤษฎีการเมืองและร้อยละ 1 มาจากอาณานิคมศึกษาที่ใช้วิธีวิจัยแบบเชิงคุณภาพในการดูลักษณะเฉพาะของพื้นที่สถาบัน หรือรัฐบาลต่างๆ (Stewart 2003) จนอาจกล่าวได้ว่าวารสาร APSR กลายมาเป็นตัวชี้วัดมาตรฐานสำหรับการตีพิมพ์ในทางรัฐศาสตร์ว่าต้องเป็นการศึกษาเชิงปริมาณ ส่วนวิธีการศึกษาแบบอื่นถือว่าไม่มีประโยชน์ (Steinmo 2005, 295)

สืบเนื่องจากประเด็นที่สาม ข้อจำกัดในด้านทรัพยากรทางวิชาการเชิง “พื้นที่” นำมาสู่การเคลื่อนไหวที่เรียกว่า Perestroika Movement ในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวในกลุ่มของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์อเมริกันร่วมกันลงนามในชื่อ “Mr. Perestroika” และส่งจดหมายไปยัง *American Political Science Review* ในหัวข้อเรื่อง “On the irrelevance of APSA and APSR to the study of Political Science!” ได้ตั้งคำถามว่าเหตุใดบทความในวารสารถึงมีเพียงวิธีวิทยาเดียวอย่างสถิติและทฤษฎีเกมที่ได้รับการยอมรับ แต่กลับละเลยในเรื่องของประวัติศาสตร์การเมือง ประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศ สังคมวิทยาการเมือง วิธีวิทยาแบบการตีความ อาณานิคมศึกษา ทฤษฎีวิพากษ์ และความคิดหลังสมัยใหม่ (Perestroika 2000) ทั้งนี้ เพื่อพยายามเปลี่ยนแปลงการชุมชนทางวิชาการในการสร้างความหลากหลายในองค์ความรู้และวิธีการศึกษา (Epistemological and methodological pluralism) และพัฒนาเครื่องมือในการศึกษาการเมืองให้หลากหลาย เพื่อลดการครอบครองอำนาจนำของระเบียบวิธีการศึกษาที่เน้นในเรื่องการวิเคราะห์สถิติเชิงปริมาณ (Laitin 2003, 163)

ดังนั้น ข้อจำกัดในด้านทรัพยากรทางวิชาการขององค์ความรู้ที่มีฐานมาจากพื้นที่ยุโรป ยังคงเป็นเพียงประเด็นท้าทาย แต่ภาพรวมของทฤษฎีและทรัพยากรต่างๆ กลับรวมศูนย์อยู่กับกลุ่มทฤษฎีฝั่งยุโรปเป็นหลัก จนอาจเรียกได้ว่าเป็นการครอบครองอำนาจนำในระเบียบวิธีการศึกษา (The disciplinary hegemony) ของการศึกษาในเชิงปริมาณและวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์ธรรมชาติในการศึกษาเศรษฐกิจการเมือง

การเลือกปฏิบัติต่อองค์ความรู้โลกที่สามให้เหลือเพียง “อาณาบริเวณศึกษา”

ในแง่มุมมองของเศรษฐกิจการเมืองการศึกษาในสำนักของ “นักทฤษฎี” (Theorist) ถูกมองว่ามีความเหนือกว่าการศึกษาแบบ “อาณาบริเวณศึกษา” (Area studies) โดยงานของ Bates (1996) นักเศรษฐกิจการเมืองเชิงสถาบัน ได้กล่าวถึงความเหนือกว่าของทฤษฎีด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นการศึกษาอย่างเป็นระบบ มีกฎระเบียบในการวิจัยชัดเจน และไม่ถูกผูกมัดด้วย “บริบททางสังคม” การศึกษาในลักษณะของการสร้าง “ทฤษฎี” จึงเป็นการผลิตองค์ความรู้ที่มีความเป็นสากลเหนือกว่าการศึกษาในลักษณะของอาณาบริเวณศึกษาที่ไปยึดติดกับการศึกษาแบบมนุษยศาสตร์ในเรื่องของประวัติศาสตร์ ภาษา วัฒนธรรม และกรอบการวิเคราะห์ต่างๆ ในเรื่องของการตีความ (Interpretivist approaches) นอกจากนี้ Bates (1997, 1) ยังได้เน้นว่าในทางวิชาการมีความเห็นร่วมกันว่าอาณาบริเวณศึกษา “ล้มเหลวในการผลิตองค์ความรู้ที่เป็นสังคมศาสตร์”

คำวิจารณ์ของ Bates ได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อกลุ่มนักวิชาการสายสังคมศาสตร์และเศรษฐกิจการเมืองที่เน้นในเรื่องของอาณาบริเวณศึกษา อันนำไปสู่ข้อถกเถียงในเรื่องของการศึกษาระหว่างสำนัก “ทฤษฎี” และ “อาณาบริเวณศึกษา” โดยงานของ Graham and Kantor (2007) ได้ออกมาปกป้ององค์ความรู้แบบอาณาบริเวณศึกษาในฐานะที่เป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะพื้นที่ และวิจารณ์การศึกษาด้วยสถิติเชิงปริมาณ การคำนวณตัวเลข และวิทยาศาสตร์ทางสังคมว่าไม่ได้มีลักษณะที่เป็นสากลตามที่กล่าวอ้าง โดยวิจารณ์เพิ่มเติมว่านักสังคมศาสตร์พยายามที่จะเป็น “วิทยาศาสตร์” มากกว่านักวิทยาศาสตร์และนักคณิตศาสตร์ที่เห็นข้อจำกัดของการใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ

นอกจากนี้ Bent Flyvbjerg (2001) ได้เขียนงานเรื่อง *Making social science matter* เพื่อวิจารณ์ว่าการศึกษาสังคมศาสตร์ถูกผูกมัดกับวิธีการแบบวิทยาศาสตร์ และได้เสนอทางออกด้วยการปกป้องการศึกษาเชิงปริมาณและอาณาบริเวณศึกษา ที่มององค์ความรู้และวิธีวิจัยเป็นแบบพหุนิยม (Pluralism) ซึ่งในส่วนนี้ทำให้งานของ Flyvbjerg สอดคล้องกับข้อเรียกร้องในกลุ่มของ Perestroika movement ด้วย

ในแง่ของงานเศรษฐกิจการเมืองนอกสำนักยุโรป สามารถเห็นตัวอย่างได้จากงานในสายของการเมืองในชีวิตประจำวัน (Everyday politics) ที่เป็นเพียง “อาณาบริเวณศึกษา” มากกว่าที่จะเป็น “ทฤษฎี” เช่น งานของ James C. Scott (1985) เรื่อง *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance* ได้วางกรอบพื้นฐานในการผลิตองค์ความรู้แบบอาณาบริเวณศึกษาและวิจารณ์การศึกษาแบบยุโรปเป็นศูนย์กลางในทฤษฎีการครอบครองอำนาจนำ (Hegemony) ของกลุ่ม Gramscian ที่มองไม่เห็นการต่อต้านในชีวิตประจำวันของชาวบ้านในด้านของวัฒนธรรมและการใช้ระบบสัญลักษณ์ต่างๆ เท่าที่ตัวเองจะทำได้ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องความปลอดภัย

ในด้านของเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ งานของ Hobson (2013b) พยายามอธิบายเศรษฐกิจการเมืองนอกสำนักยุโรปในลักษณะของเศรษฐกิจการเมืองข้ามอารยธรรม (Inter-civilizational political economy) ในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจการเมืองในด้านการเติบโตของทุนนิยม การขยายตัวของโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในเศรษฐกิจโลกที่มีต่อประเทศโลกที่สามในลักษณะที่เป็นเศรษฐกิจการเมืองในชีวิตประจำวัน (Everyday political economy) โดยงานรวมบทความต่างๆ ที่บรรณาธิการคือ Hobson

and Seabrooke (2007) เรื่อง *Everyday politics of the world economy* ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและสถาบันการเมืองระหว่างประเทศ โดยเน้นศึกษาเรื่องของ “การตัดสินใจในชีวิตประจำวัน” เพื่อตอบคำถามว่าตัวแสดงในหน่วยย่อยต่างๆ (Small-scale actors) ได้ตัดสินใจอย่างไรอย่างหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจในระดับโลกอย่างไร เช่น การศึกษาชาวนา กลุ่มแรงงาน สมาคมการค้า คนรายได้ปานกลาง แรงงานสตรี คนอพยพย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น เพราะประเด็นจากหน่วยย่อยต่างๆ กระทบต่อโลกาภิวัตน์ ระบบการเงินระหว่างประเทศ การค้า ระบบภาษี การบริโภค สิทธิแรงงาน และระบอบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

แม้ว่าสำนักทฤษฎี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเศรษฐกิจการเมืองเชิงสถาบันจะยืนยันข้อเสนอในเรื่องของ “ความเป็นศาสตร์” ที่เหนือกว่าการศึกษาแบบอาณานิคม แต่กระแสดังกล่าวกำลังถูกท้าทายจากกลุ่มของอาณานิคมศึกษามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตองค์ความรู้จากฐานของเศรษฐกิจการเมืองนอกสำนักยุโรปที่เข้ามามีบทบาทต่อข้อถกเถียงและพยายามยกสถานะให้เสมอกับการศึกษาแบบทฤษฎี

บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น การแสวงหาคำตอบที่ว่า “ทำไมจึงไม่ค่อยมีทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองจากฐานองค์ความรู้ทางวิชาการในโลกที่สาม” ต้องย้อนกลับไปพิจารณาประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยระเบียบการศึกษาของทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองที่เริ่มตั้งแต่วัยศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 ที่ได้วาง

รากฐานให้กับทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลาง ที่จำแนกออกมาได้เป็นกลุ่มเสรีนิยมชาตินิยม และมาร์กซิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเสรีนิยมและมาร์กซิสต์ ได้เข้ามาสร้างการครอบครองอำนาจนำในการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองในฐานะที่เป็น “ทฤษฎี”

ดังนั้น ทฤษฎีที่เกิดขึ้นจากสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางจึงมีลักษณะของความลำเอียงทางยุโรป ที่มองว่าทฤษฎีจากกลุ่มยุโรปมีความเหนือกว่าทฤษฎีหรือองค์ความรู้จากพื้นที่อื่นๆ ด้วยข้ออ้างที่ว่าการศึกษาทฤษฎีมีลักษณะที่เป็นศาสตร์ (Science) และเป็นสากล (Universalism) จึงเป็นองค์ความรู้ที่เหนือกว่าการศึกษาแบบเฉพาะพื้นที่และเฉพาะเวลา ด้วยเหตุนี้ จึงนำมาสู่การเลือกปฏิบัติทางวิชาการต่อฐานองค์ความรู้ทางเศรษฐกิจการเมืองนอกสำนักยุโรป ทั้งขอบเขตการศึกษา ทรัพยากรทางวิชาการ และการลดทอนคุณค่าของการศึกษานอกพื้นที่ยุโรปให้เป็นเพียงอาณานิคมศึกษา

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางได้ถูกท้าทายจากกระแสของการผลิตองค์ความรู้ในทางสังคมศาสตร์ เช่น จากการเคลื่อนไหวของ Perestroika Movement และการศึกษาในสำนักการเมืองในชีวิตประจำวัน ทั้งงานของ James C. Scott และ John M. Hobson เป็นต้น การศึกษาเศรษฐกิจการเมืองในศตวรรษที่ 21 จึงมีลักษณะที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น และองค์ความรู้จากฐานนอกพื้นที่ยุโรป ทั้งทางทฤษฎี วิธีการศึกษา และอาณานิคมเฉพาะต่างๆ จะกลายมาเป็นความท้าทายที่มีต่อทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองสำนักยุโรปเป็นศูนย์กลางทั้งฝั่งเสรีนิยมและมาร์กซิสต์

References

- Acharya, Amitav, and Barry Buzan. 2007. Why is there no non-Western international relations theory?: An introduction. *International Relations of the Asia-Pacific* 7(3): 287-312.
- Al-Ghazali, Muhammad. 2008. The secularist modernist bias of Western social sciences. *Islam and Science* 6(1): 73-89.
- Bates, Robert H. 1997. Area studies and the discipline: A useful controversy?" *Political Science and Politics* 30(2): 166-169.
- . 1996. Letter from the president: Area studies and the discipline. *Newsletter of the APSA Organized Section in Comparative Politics* 7(1): 1-2.
- Bilgin, Pinar. 2008. Thinking past 'Western' IR? *Third World Quarterly* 29(1): 5-23.
- Caves, Richard E. 1976. Economic models of political choice: Canada's tariff structure. *The Canadian Journal of Economics* 9(2): 278-300.
- Chen, Ching-Chang. 2011. The absence of non-Western IR theory in Asia reconsidered. *International Relations of the Asia-Pacific* 11(1): 1-23.
- Cohen, Benjamin J. 2007. The transatlantic divide: Why are American and British IPE so different?. *Review of International Political Economy* 14(2): 197-219.
- Cox, Robert W. 1996. Gramsci, hegemony, and international relations: An essay in method. In *Approach to world order*, eds. Robert W. Cox, and Timothy J. Sinclair, 124-143. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1986. Social forces, states and world orders: Beyond international relation theory. In *Neoliberalism and its critics*, ed. Robert O. Keohane, 204-254. New York: Columbia University Press.
- Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frank, Andre Gunder. 1967. *Capitalism and underdevelopment in Latin America: Historical studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press.

- Gunaratne, Shelton A. 2009. Globalization: A non-Western perspective: The bias of social science/communication oligopoly. *Communication, Culture & Critique* 2(1): 60-82.
- Graham, Loren, and Jean-Michel Kantor. 2007. Soft* area studies versus hard social science: A false opposition. *Slavic Review* 66(1): 1-19.
- Hobson, John M. 2006. Civilizing the global economy: Racism and the continuity of Anglo-Saxon Imperialism. In *Global standards of market civilization*, eds. Brett Bowden, and Leonard Seabrooke, 60-76. New York: Routledge.
- 2004. *The Eastern origins of Western civilization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2012. *The Eurocentric conception of world politics: Western international theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2013a. Part 1 – Revealing the Eurocentric Foundation of IPE: A critical historiography of the discipline from the classical to the modern era. *Review of International Political Economy* 20(5): 1024-1054.
- 2013b. Part 2 – Reconstructing the non-Eurocentric Foundation of IPE: From Eurocentric ‘Open economy politics’ to inter-civilizational political economy. *Review of International Political Economy* 20(5): 1055-1081.
- Hobson, John M., and Leonard Seabrooke, eds. 2007. *Everyday politics of the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horkheimer, Max. 1982. *Critical theory: Selected essays*. Matthew J. O’Connell, et al., trans. New York: Continuum.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The clash of civilization and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster.
- Inglehart, Ronald, and Christian Welzel. 2005. *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kindleberger, Charles P. 1970. *Power and money: The politics of international economics and the economics of international politics*. New York: Basic Books.
- Laitin, David D. 2003. The Perestroika challenge to social science. *Politics and Society* 31(1): 163-184.

- Lipset, Seymour Martin. 1959. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review* 53(1): 69-105.
- Perestroika. 2000. On the irrelevance of APSA and APSR to the study of Political Science. https://archive.org/stream/OnTheIrrelevanceOfApsaAndApsrToTheStudyOfPoliticalScience/mrperestroika_djvu.txt (Accessed on November 15, 2015).
- Rueschemeyer, Dietrich, Eveline Huber Stephens, and John D. Stephens. 1992. *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, James C. 1985. *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance*. New Haven and London: Yale University Press.
- Steinmo, Sven. 2005. The emperor had no clothes: The politics of taking back the APSR. In *Perestroika! The Raucous Rebellion in political science*, ed. Kristen Renwick Monroe, 294-303. New Haven: Yale University.
- Stewart, Sharla A. 2003. Revolution from within. *University of Chicago Magazine* 95(5). <http://magazine.uchicago.edu/0306/features/index-print.shtml> (Accessed on November 10, 2015).
- Thomas, Peter D. 2009. *The Gramscian moment philosophy, hegemony and Marxism*. Leiden: Brill.
- Tullock, Gordon. 1967. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal* 5(3): 224-232.

Domestic Politics, Leadership, and Foreign Policy: De Gaulle and French Foreign Policy Making in Algerian War**

*Chutidech Metheechutikul**

Abstract

This article aims to study the French foreign policy making taking De Gaulle and his foreign policy making on Algerian War (1954-1962) as a case study, by using the neoclassical realism as a main tool of analysis. The question of the article is what political actors or factors influenced this case study. According to the investigation, the influenced outcome concludes 4 actors: 1) Charles De Gaulle (French President, 8 January 1959 – 28 April 1969), 2) the French Constitution of 1958, 3) the National Liberation Front (Front de Libération Nationale; FLN) and 4) the Crisis of the French Fiscal and Budget. In summary, domestic politics greatly influenced the French foreign policy decision of De Gaulle in the Algerian War, especially the French political structure resulting from the 1958 French Constitution which made De Gaulle be able to control the foreign policy about the Algerian War effectively.

Keywords: *De Gaulle, foreign policy making, the Algerian War, the French Constitution of 1958, neoclassical realism*

*Independent scholars, BA Political Science (Government and Politics), Thammasat University, 2 Prachan Road, Bangkok 10200 Bangkok. Email: mhonok03@gmail.com

**Received October 28, 2015; Accepted April 28, 2016

การเมืองภายใน ผู้นำ และนโยบาย ต่างประเทศ: De Gaulle กับ การกำหนดนโยบายต่างประเทศ ฝรั่งเศสเรื่องสงครามแอลจีเรีย**

ชุตติเดช เมธิชุตติกุล*

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้ต้องการศึกษาในเรื่องการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศฝรั่งเศสโดยใช้กรอบแนวคิด Neoclassical realism เป็นหลักในการวิเคราะห์โดยหยิบยกรกรณีของนายพล De Gaulle กับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในช่วงสงครามแอลจีเรีย โดยดูว่ากรณีดังกล่าวมีปัจจัยหรือตัวแสดงทางการเมืองใดที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในช่วงดังกล่าว โดยผลการศึกษารูปว่ามี 4 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ 1) ตัวผู้นำ คือนายพล De Gaulle 2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 3) กลุ่ม FLN และ 4) วิกฤตการณ์และงบประมาณของฝรั่งเศส กล่าวโดยสรุปปัจจัยการเมืองภายในมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในเรื่องสงครามแอลจีเรียของ De Gaulle โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างทางการเมืองที่สืบเนื่องมาจากผลของรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่มีส่วนสำคัญทำให้ De Gaulle สามารถดำเนินนโยบายต่อประเด็นเรื่องดังกล่าวตามที่ตนต้องการได้

คำสำคัญ: De Gaulle, การกำหนดนโยบายต่างประเทศ, สงครามแอลจีเรีย, รัฐธรรมนูญ 1958, neoclassical realism

*นักวิชาการอิสระรัฐศาสตรบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล mhnok03@gmail.com

**ได้รับบทความ 28 ตุลาคม 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 28 เมษายน 2559

บทนำ

บทความชิ้นนี้พยายามทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศโดยใช้การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศในการศึกษาผู้เขียนเลือกพิจารณาเหตุการณ์ในช่วงปี 1958 - 1962 ของฝรั่งเศสโดย ณ ขณะนั้น ชาร์ลส์ เดอ โกลล์ (Charles De Gaulle, 22 November 1890 - 9 November 1970) เป็นประธานาธิบดีอยู่และเลือกพิจารณาในเรื่องการกำหนดนโยบายต่างประเทศของ De Gaulle เกี่ยวกับปัญหาเรื่องสงครามแอลจีเรียที่ปะทุก่อนหน้านี้ที่เขาจะขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในแง่แล้วความน่าสนใจของช่วงเวลาดังกล่าวนี้ตรงที่การขึ้นมาของ De Gaulle พร้อมกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 ที่แก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของฝรั่งเศสในช่วงก่อนหน้านี้ได้ ก่อนหน้านั้นฝรั่งเศสได้เข้าสู่วิกฤตหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งเรื่องเศรษฐกิจ การเมือง และโดยเฉพาะปัญหาในดินแดนอาณานิคม โดยเฉพาะแอฟริกา และเอเชีย ความล้มเหลวครั้งสำคัญของฝรั่งเศสนั้นก็คือกรณีสงครามอินโดจีน (1947 - 1954) ที่เกิดขึ้นในเวียดนาม ในยุทธการที่เดียนเบียนฟูนั้นคือจุดจบของเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศสในอินโดจีน เพราะหลังจากนั้น ฝรั่งเศสได้ถอนตัวออกไปจากภูมิภาคดังกล่าว และในเวลาต่อมาดินแดนอาณานิคมในแอฟริกาก็เริ่มที่จะต้องการปลดแอกและประกาศเอกราชจากฝรั่งเศส ได้แก่ โมร็อกโก (ได้รับเอกราชในปี 1956) ตูนิเซีย (ได้รับเอกราชในปี 1956), และแอลจีเรีย (ได้รับเอกราชในปี 1961) ในบรรดา 3 ประเทศนี้ แอลจีเรียเป็นกรณีเฉพาะที่การได้เอกราชนั้น กลายเป็นสงครามครั้งสำคัญของฝรั่งเศสที่ถูกเรียกว่า “สงครามแอลจีเรีย” (Algerian War, 1954 - 1962) สงครามดังกล่าวนำมาสู่จุดจบ

ของสาธารณรัฐที่ 4 ของฝรั่งเศส ระหว่างปี 1946 - 1958 (Supranee Mukwichit 2002, 26-30) พร้อมกับ การถือกำเนิดขึ้นของสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 1958 ที่มี De Gaulle เป็นแกนนำในการแก้ไข จนในที่สุดเขาก็ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำสูงสุดของฝรั่งเศส ในที่สุด แต่สิ่งที่พ่วงมากับตำแหน่งผู้นำด้วยก็คือ สงครามแอลจีเรียที่ยังยืดเยื้ออยู่ และนั่นคือความท้าทายสำคัญสำหรับ De Gaulle ทำให้ De Gaulle กำหนดบทบาทของตนเองในการดูแลเรื่องต่างประเทศ การทหาร และดินแดนโพ้นทะเล โดยการบริหาร ภายในนั้นมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นคนดูแล และภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ De Gaulle ได้วางตัวเองอยู่เหนือการเมืองและการรับผิดชอบต่อ สภาและพรรคการเมือง (Sanchai Suwangbut 2009, 128) ต่างจากรัฐธรรมนูญปี 1946 ที่มีลักษณะเป็น ระบอบรัฐสภา และนั่นทำให้สาธารณรัฐที่ 4 อ่อนแอ และขาดเสถียรภาพตลอด 12 ปี ของการก่อตั้ง และนำไปสู่การล่มสลายในที่สุด ฉะนั้นในแง่รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ได้เปิดทางให้กับระบอบประธานาธิบดี หรือการที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง ทำให้เกิด เสถียรภาพทางการเมืองขึ้น ภายใต้อำนาจของ ประธานาธิบดีและความอิสระในการจัดการ นโยบาย ต่างประเทศของเขาจึงค่อนข้างมีอิสระในการกำหนด ทิศทางต่างประเทศ และโดยเฉพาะกรณีของ สงครามแอลจีเรีย เขาจึงมีบทบาทสำคัญในการแก้ ปัญหาและนำไปสู่การมอบเอกราชให้กับแอลจีเรีย และจบสงครามดังกล่าวในที่สุด

ผู้เขียนใช้กรอบการศึกษานโยบายต่างประเทศสำหรับศึกษาโดยจะเน้นเรื่องของการ กำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นหลัก สำหรับ นโยบายต่างประเทศนั้นคือแบบแผนหรือแนวทาง ของการกระทำเพื่อนำไปสู่เป้าหมายหรือผล

ประโยชน์แห่งชาติ ในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ฉะนั้นแล้วในการศึกษานโยบายต่างประเทศนั้นจะศึกษาแรงจูงใจ ตัวแสดง (Actor) ที่มีส่วนต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ การรับรู้ (Perception) ของรัฐบาลหรือผู้นำต่อประเด็นปัญหาต่างๆ กำหนดต่อว่าอะไรคือผลประโยชน์แห่งชาติ และนำมาซึ่งพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ (Foreign policy behavior) (Apinya Rattanamongkolmat 2005, 33-34) ในแง่แล้วผู้เขียนจะศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศ (Foreign policy making) โดยจะพิจารณาถึงตัวแสดงที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศของฝรั่งเศสในช่วงสงครามแอลจีเรีย จนนำมาสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหา ดังกล่าวด้วยการเจรจาและมอบเอกราชให้กับแอลจีเรียในที่สุด นอกจากนี้เพื่อที่จะอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น งานชิ้นนี้จะเข้าไปศึกษาปัจจัยการเมืองภายในและระบบการเมืองระหว่างประเทศว่าได้ส่งผลต่อการตัดสินใจของฝรั่งเศสอย่างไร โดยจะนำกรอบคิด Neoclassical realism มาทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าว เนื่องจากกรอบคิดนี้เปิดทางให้การพิจารณาทั้งปัจจัยภายในและภายนอกสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศ รวมถึงให้ความสำคัญกับเรื่องการรับรู้ของรัฐบาลหรือผู้นำต่อปัญหาต่างๆ ที่นำไปสู่การตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป จากข้อมูลของผู้เขียนศึกษาในกรณีสงครามแอลจีเรีย จึงคิดว่ากรอบคิดนี้เหมาะสมที่จะนำมาใช้วิเคราะห์กรณีดังกล่าวได้อย่างดี และเห็นพลวัตของการเปลี่ยนแปลง รวมถึงอิทธิพลของตัวแสดงทั้งในและนอกประเทศได้อย่างรอบด้านและครอบคลุม

ดังนั้นในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะเริ่มต้นจากการอธิบายกรอบคิดแบบ Neoclassical realism เพราะทฤษฎีดังกล่าวเปิดโอกาสและความเป็นไปได้

ของปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมืองภายในและระบบการเมืองระหว่างประเทศ หลังจากนั้นเพื่อที่จะให้เข้าใจที่มาที่ไปของการตกเป็นอาณานิคมของแอลจีเรีย ผู้เขียนก็จะไล่ประวัติศาสตร์ตั้งแต่แอลจีเรียตกเป็นอาณานิคมจนถึงสิ้นสุดสงครามแอลจีเรียอย่างสั้นๆ เพื่อที่จะให้เข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์ ช่วยทำให้เราเห็นปัจจัยหรือตัวแสดงใดๆ ที่มีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ ในส่วนต่อมาผู้เขียนจะพิจารณาถึงอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศและอิทธิพลของการเมืองภายใน ในท้ายสุดก็จะนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ว่าถึงที่สุดแล้วใครเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศบ้าง

Neoclassical realism: ปัจจัยภายในและภายนอกกับการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศ

Neoclassical realism เป็นพัฒนาการทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนามาจาก Classical realism และ Structural realism (Neorealism) ในแง่แล้วความเหมือนของทั้ง 3 ทฤษฎีนั้นคือยังคงให้ความสำคัญกับรัฐ (State) ในฐานะที่เป็นตัวแสดงหลักในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และสภาพการเมืองระหว่างประเทศเป็นสภาวะแบบอนาธิปไตย (Anarchy) คือไม่มีรัฐใดที่เป็นผู้กุมอำนาจหลักเพียงรัฐเดียว เป็นผลมาจากสภาพโดยธรรมชาติของมนุษย์ (Human nature) มีลักษณะเห็นแก่ตัว ต่างปรารถนาอำนาจเพื่อความอยู่รอด และสะสมอำนาจไปเรื่อยๆ เพราะด้วยสภาพที่ไร้ซึ่งกฎระเบียบและผู้ดูแลนี้เอง ส่งผลต่อสภาพโดยธรรมชาติของรัฐที่ต่างมีความก้าวร้าวและกระหายซึ่งอำนาจเช่นกัน โดยต่างสะสมอาวุธและทรัพยากรอื่นๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับกองทัพ

ป้องกันตนเองและในการทำสงครามด้วยสภาพที่เป็นอนาธิปไตยเช่นนี้ ทำให้ทุกรัฐต่างระแวดระวังสงสัยซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้การสะสมอาวุธเพื่อความมั่นคงกลับกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐยิ่งกลัวรัฐเพื่อนบ้าน เพราะการสะสมอาวุธเป็นการเพิ่มศักยภาพทางกองทัพ เพื่อจะสามารถมีศักยภาพพอในการทำสงครามเพื่อความอยู่รอด เมื่อรัฐต่างๆ เห็นเช่นนั้นก็ยิ่งเพิ่มการสะสมอาวุธขึ้นไปอีก กลายเป็นว่าการสะสมอาวุธเพื่อความอยู่รอดของรัฐในอีกมุมหนึ่งกลับกลายเป็นการสร้างภัยคุกคามและความไม่มั่นคงให้แก่รัฐเองด้วย ในส่วนของความแตกต่างของทั้ง 3 ทฤษฎีนั้นจะมีจุดเน้นในประเด็นทางทฤษฎีที่ต่างกันเกี่ยวกับประเด็นคำอธิบายว่าทำไมรัฐต่างๆ ต้องการครอบครองอำนาจ ซึ่งสำหรับ Classical realism แล้วจะให้ความสำคัญธรรมชาติของมนุษย์เป็นสำคัญนั่นคือธรรมชาติของปัจเจกสะท้อนถึงธรรมชาติของรัฐนั่นเอง แต่สำหรับ Structural realism นั้นโครงสร้างของระบบการเมืองระหว่างประเทศ (The structure of the international system) ต่างหากที่ทำให้รัฐต่างๆ แสวงหาอำนาจให้กับตนเองไม่ใช่เรื่องธรรมชาติของมนุษย์ (Mearsheimer 2013, 77-78) ในขณะที่ Neoclassical realism ไม่ได้ให้ความสำคัญประเด็นดังกล่าวแต่พยายามที่แตกประเด็นให้กับสกุลคิดแบบ Realism ให้เข้าไปศึกษาประเด็นเรื่องนโยบายต่างประเทศของรัฐยิ่งไปกว่านั้น Neoclassical realism ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายในซึ่งสร้างผลกระทบ เงื่อนไข และข้อจำกัดที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐ ผู้นำจะเป็นผู้เผชิญหน้าต่อการประมวลความสัมพันธทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับรัฐ (การเมืองภายใน) การให้ความสำคัญต่อการเมืองภายในของ Neoclassical realism เป็นการพัฒนาไปอีกขั้นของกรอบคิดแบบ Realism เพราะก่อนหน้านี้กรอบคิด

แบบ Realism ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการเมืองภายในมากนักเพราะมองว่าสภาพโดยธรรมชาติของมนุษย์นั้นเหมือนกันหมด ก้าวร้าวและเห็นแก่ตัว แต่ Neoclassical realism กลับเห็นว่าการเมืองภายในมีผลอย่างมากต่อการที่ผู้นำจะกำหนดนโยบายต่างประเทศ เพราะบางนโยบายอาจส่งผลกระทบต่อดัชนีแสดงทางการเมืองภายใน โดยเฉพาะในเรื่องผลประโยชน์ ความโดดเด่นที่สำคัญของกรอบคิด Neoclassical realism จึงอยู่ที่การเพิ่มปัจจัยทางการเมืองภายในเข้าไปในการศึกษานโยบายต่างประเทศ และเห็นว่านโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศต่างมีเนื้อหาที่แตกต่างกันตามเงื่อนไขที่เป็นผลจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของประเทศนั้นๆ

ด้วยสภาพเหตุการณ์ของสงครามแอลจีเรียที่ค่อนข้างมีความซับซ้อนอย่างมาก มิอาจบอกได้ว่าคู่ขัดแย้งที่สำคัญมีเพียงรัฐฝรั่งเศส และแอลจีเรีย อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการทำ “สงคราม” มาเป็นการมอบเอกราชโดยการให้ประชาชนในแอลจีเรียลง “ประชามติ” ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะทำสงครามไม่ยอมให้แอลจีเรียประกาศตัวเป็นเอกราช ฉะนั้นอะไรที่ทำให้นโยบายต่างประเทศดังกล่าวพลิกจากหน้ามือเป็นหลังมือได้ Neoclassical realism สามารถเปิดทางให้กับข้อมูลทั้งในระดับของการเมืองภายใน (Domestic politics) และการเมืองระหว่างประเทศ (International politics) ในการที่จะศึกษาว่าสุดท้ายแล้วตัวแปรหรือตัวแสดงใดที่มีส่วนสำคัญต่อเหตุการณ์ดังกล่าวนี้จะมีอะไรบ้าง โดยตัวกรอบคิดนี้เองก็ยังคงให้ความสำคัญกับรัฐอยู่ แต่จะเจาะไปที่ตัวผู้นำ (Leader) ในฐานะผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศที่เป็นทางการและอยู่ยอดสุดของอำนาจในการกำหนดนโยบาย สำหรับการที่จะออกนโยบายได้นั้นผู้นำจะต้องมีการต่อรองหรือการสำรวจถึงการรับรู้ (Perception) หรือความ

ต้องการของกลุ่มก้อนทางการเมืองภายในประเทศ และในระดับการเมืองระหว่างประเทศด้วย ฉะนั้น ผู้นำจะต้องประเมินและวิเคราะห์ทั้งในระดับโลกและระดับภายในประเทศ ในการที่จะกำหนดหรือนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติให้จริง เพราะหากผู้นำเลือกใช้นโยบายต่างประเทศโดยไม่สนใจตัวแปรทั้งสอง อาจทำให้ผู้นำถูกล้มหรือไม่ได้รับการสนับสนุน และได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีก โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแล้ว ฐานอำนาจและความชอบธรรมของผู้นำก็จะอยู่ที่การเลือกตั้ง คนทั้งประเทศเป็นผู้ตัดสินใจเลือก และด้วยในระดับความร่วมมือหรือสัมพันธ์กันของการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International political economy) นั้นมีผลต่อการส่งออกและนำเข้าสินค้า สิทธิประโยชน์ในเรื่องต่างๆ ทั้งการศึกษา วัฒนธรรม การค้า และการทูต และยิ่งในยุคปัจจุบันระดับความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ได้มีกฎกติกาในเรื่องการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศร่วมกัน หากประเทศใดไม่ปฏิบัติตามก็อาจไม่ได้รับความสนใจหรือให้การสนับสนุนในเรื่องบางอย่างอันมีผลต่ออนาคตของประเทศทั้งการเจริญเติบโต และกินดีอยู่ดีของประชาชนภายในประเทศ

แต่ถึงกระนั้น Neoclassical realism ก็จะไม่เน้นประเด็นเรื่องการเมืองภายในที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของผู้นำเป็นสำคัญ สำหรับ “การเมืองภายใน” นั้น ได้แก่ เรื่องศักยภาพในการระดมทรัพยากรภายในของสถาบันการเมืองและกองทัพ อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และชนชั้นนำ Neoclassical realism เสนอข้อถกเถียงที่ว่าในการจะกำหนดนโยบายต่างประเทศจากการที่ได้ประเมินศักยภาพทางอำนาจ ทั้งรูปของทรัพยากรทางธรรมชาติ และอำนาจทางทหาร จะนำไปสู่การ

กำหนดขอบเขตของนโยบายต่างประเทศในที่สุด แต่กระนั้นศักยภาพทางอำนาจก็ไม่ใช่รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ประเมินและกำหนดโดยตรง แต่ยังมีปัจจัยทางอื่นที่มีความซับซ้อนแทรกเข้ามา อันมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นในประเด็นเรื่องการระดมทรัพยากรภายในโดยรัฐนั้น ตัวแสดงภายในอย่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นักการเมือง ชนชั้นนำ และประชาชน ก็เป็นตัวแสดงที่สำคัญที่จะทำให้สามารถสร้างศักยภาพทางอำนาจในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร อันนำไปสู่เงื่อนไขและข้อจำกัดในการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศต่อไป (Taliaferro, Lobell, and Ripsman 2009, 4-7)

ผู้เขียนใช้แนวทางของ Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell, and Norrin M. Ripsman ในบทนำ *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy* ของหนังสือ *Neoclassical realism, the state, and foreign policy* ในบทนำดังกล่าวได้แบ่งการศึกษาตามแนวทางของ Neoclassical realism เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) การเมืองของการประเมินภัยคุกคาม (The politics of threat assessment) 2) การเมืองของการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ (The politics of strategic adjustment) 3) การเมืองของการระดมทรัพยากรภายในและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (The politics of resource extraction, domestic mobilization and policy implementation) ในแง่นี้ ผู้เขียนต้องการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศส ฉะนั้นผู้เขียนจึงใช้แนวทางที่ 2 คือ การเมืองของการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์เป็นแนวทางในการศึกษาเหตุการณ์ดังกล่าว แนวทางดังกล่าวให้ความสำคัญกับตัวแสดงภายในที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐทั้งในการต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มว่าส่งผลต่อเนื้อหาของนโยบาย นโยบายความมั่นคง

รวมถึงการตอบสนองต่อภัยคุกคามระดับโลก (International threat) อย่างไร และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว ฉะนั้นแล้วตัวแสดงภายในตัวไหนบ้างที่มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ (Taliaferro, Lobell, and Ripsman 2009, 31) และเพื่อให้มีแนวทางในการเก็บข้อมูลผู้เขียนได้นำการศึกษา นโยบายต่างประเทศระดับรัฐของอภิญญา รัตนมงคลมา ในหนังสือ *นโยบายต่างประเทศ: แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธี* เป็นแนวทางในการเก็บข้อมูลเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในและนโยบายต่างประเทศของ De Gaulle ในช่วงสงครามแอลจีเรีย โดยดูจากโครงสร้างของรัฐบาล โครงสร้างทางการเมืองของรัฐ และบทบาทของสถาบันการเมือง (Apinya Rattanamongkolmat 2005, 134) โดยให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ ปี 1958 ของฝรั่งเศส ว่าได้มีส่วนสำคัญต่อการออกแบบโครงสร้างของรัฐบาล โครงสร้างทางการเมืองของรัฐ และบทบาทของสถาบันการเมืองอย่างไร และอำนาจของประธานาธิบดีเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในช่วงก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้

ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนจะเน้นการศึกษาปัจจัยการเมืองภายในโดยเฉพาะโครงสร้างของรัฐบาล โครงสร้างทางการเมืองของรัฐ และบทบาทของสถาบันการเมือง โดยดูจากรัฐธรรมนูญ ปี 1958 ของฝรั่งเศส ว่ามีเป็นข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องสงครามแอลจีเรียจากการทำสงครามเป็นการมอบเอกราชผ่านการลงประชามติแทน ถึงที่สุดแล้วการนำกรอบคิดแบบ Neoclassical realism ถือเป็นเรื่องใหม่ในการศึกษานโยบายต่างประเทศในวงวิชาการไทย และผู้เขียนหวังว่าบทความชิ้นนี้อาจจะเป็นตัวอย่างของการนำกรอบคิดแบบ Neoclassical realism ไปศึกษาต่อในเรื่องนโยบายต่างประเทศในกรณีศึกษาต่างๆ

ที่อาจจะช่วยให้เห็นกลไกหรือพลวัตของการกำหนดนโยบายต่างประเทศทั้งจากภายในและภายนอกได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

แอลจีเรียในช่วงแห่งการเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

แอลจีเรียเป็นประเทศที่อยู่ทางตอนเหนือของทวีปแอฟริกาเคยตกเป็นประเทศราชของจักรวรรดิออตโตมานตั้งแต่ปี 1626 - 1830 โดยมีสถานะเป็นแคว้นหนึ่งของจักรวรรดิแบ่งออกเป็น 3 แคว้นด้วยกัน ได้แก่ Algiers, Constantine, และ Oran โดยทางจักรวรรดิจะส่งข้าหลวงมาปกครองทั้ง 3 แคว้นนี้พอมายุ่งในช่วงปลายทศวรรษ 1830 สถานะของแอลจีเรียถูกสั่นคลอน นำไปสู่การตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสในที่สุด

ในวันที่ 29 เมษายน ปี 1827 Hussein Dey ข้าหลวงแคว้น Algiers แห่งออตโตมาน ได้มีสารเชิญให้ทางฝรั่งเศส ส่งทูตมาเจรจาปัญหาเรื่องหนี้ที่ฝรั่งเศสเคยทำเรื่องชื้อกู้ยืมจากพ่อค้าในแอลจีเรียในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศสระหว่างปี 1793 - 1798 แต่ในตอนนั้นฝรั่งเศสปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตยและมีพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 10 แห่งราชวงศ์บูร์บง (Charles Philippe Or Charles X, 9 October 1757 - 6 November 1836) เป็นกษัตริย์ เพื่อชำระหนี้ดังกล่าวฝรั่งเศสได้ส่ง Pierre Deval กงสุลฝรั่งเศสประจำ Algiers ไปเจรจาสุดท้ายก็ไม่สามารถหาข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวได้ และเมื่อ Hussein ถามกงสุลว่าทำไมกษัตริย์แห่งฝรั่งเศสจึงไม่ปฏิบัติตัวต่อตนอย่างเท่าเทียมกับกษัตริย์หรือข้าหลวงคนอื่น Deval ก็ตอบไปว่ากษัตริย์ชาวคริสต์ (Charles X) ส่วนใหญ่มีอาชญากรรมไปมีสัมพันธ์ไมตรีกับราชวงศ์ Dey ได้ ด้วยคำตอบนี้ทำให้ Hussein ไม่สามารถควบคุมอารมณ์หรือพฤติกรรมตัวเองไว้ได้

จึงใช้พัดหางนกยูงตีไปที่แขนของ Deval 3 ที และไล่ให้เขาออกไป เหตุการณ์ดังกล่าวกลายเป็นข่าวที่แพร่สะพัดไปในนานาประเทศ โดยเฉพาะเมืองท่าในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน Hussein เองพยายามออกมาอธิบายในเหตุการณ์ดังกล่าวว่าไม่ได้มีเจตนาที่จะลบหลู่ประเทศฝรั่งเศส แต่เป็นการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายไปที่ตัวบุคคล ไม่ได้หมายรวมถึงกษัตริย์หรือประเทศฝรั่งเศสแต่อย่างใด แต่ถึงกระนั้นกองเรือรบฝรั่งเศสก็ถูกส่งมาจำกัดขอบเขตทางทะเล (Blockade) ของเมืองAlgiers เพื่อต้องการให้ทาง Hussein กล่าวคำขอโทษอย่างเป็นทางการต่อทางฝรั่งเศส แต่ก็ไม่เป็นผล นำเข้า Hussein ได้สั่งให้ทำลายเขตการค้าของฝรั่งเศสใน Algiers ได้แก่ Bône (ภายหลังได้เอกราชเปลี่ยนชื่อเป็น Annaba) และ La Calle (ภายหลังได้เอกราชเปลี่ยนชื่อเป็น El Kala) ในช่วงเวลาดังกล่าว Charles X เห็นเป็นโอกาสที่จะระดมเสียงสนับสนุนให้กับตัวพระองค์เองอีกครั้งโดย ณ เวลานั้นพระองค์กำลังประสบปัญหาเสียงสนับสนุนภายในอยู่ จึงส่งกองทัพไปบุกที่แคว้น Algiers และสามารถยึดครองได้ในที่สุด (Ruedy 1992, 45-50) แต่ถึงกระนั้นกว่าที่ฝรั่งเศสจะสามารถยึดครองแอลจีเรียได้เบ็ดเสร็จก็ต้องใช้เวลาอีกหลายปี เพราะระหว่างนั้นก็มีการลุกฮือและต่อต้านฝรั่งเศสตลอดเวลาจากแคว้น Constantine และ Oran แต่ในปี 1848 ฝรั่งเศสก็สามารถบุกยึดทั้งแคว้น Constantine และ Oran ได้เป็นผลสำเร็จ และรัฐธรรมนูญปี 1848 ของฝรั่งเศสก็ได้ประกาศให้แคว้น Algiers Constantine และ Oran เป็นจังหวัดหนึ่ง (Département) ของฝรั่งเศสในที่สุด

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 De Gaulle ได้ให้สัญญาแก่ชาวแอลจีเรียว่าหลังสงครามสิ้นสุดลงจะให้ชาวอาหรับมีบทบาททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมากขึ้น แต่หลังสงครามสิ้นสุดก็ไม่มีรัฐบาล

ชุดไหนได้ทำตามคำสัญญาดังกล่าว เพราะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายขวาที่ขึ้นมาเป็นรัฐบาลและกองทัพก็ไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าแอลจีเรียยังเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศส (Sanchai Suwangbut 2009, 121) ในแอลจีเรียนั้นมีชาวฝรั่งเศสอาศัยอยู่ประมาณ 1 ล้านคน อันเป็นผลมาจากการผนวกแอลจีเรียเป็นจังหวัดหนึ่งของฝรั่งเศสในรัฐธรรมนูญปี 1848 จึงมีชาวฝรั่งเศสอพยพมาอยู่ในแอลจีเรียจำนวนมาก ชาวฝรั่งเศสที่อยู่ในแอลจีเรียจะถูกเรียกว่า Colons (โคลองส์) เป็นชนชั้นนำหลักที่บริหารประเทศ และควบคุมเศรษฐกิจในแอลจีเรียคิดเป็น 1 ส่วน 10 ของประชากรแอลจีเรีย และอีก 9 ส่วนเป็นประชาชนมุสลิมแอลจีเรียที่ไม่มีสิทธิทางการเมืองและทางสังคมใดๆ (Supranee Mukwichee 2002, 27) จะเห็นได้ว่าฝรั่งเศสค่อนข้างให้ความสำคัญกับแอลจีเรียอย่างมาก เพราะส่วนหนึ่งแอลจีเรียเป็นแหล่งการค้าและน้ำมันที่สำคัญและเป็นอาณานิคมหลักแห่งแรกของฝรั่งเศสในแอฟริกา (Sanchai Suwangbut 2009, 121) รวมถึงแก๊สธรรมชาติด้วย ในปัจจุบันแอลจีเรียเป็นประเทศที่มีแก๊สธรรมชาติสำรองมากเป็นอันดับที่ 5 และเป็นผู้ส่งออกแก๊สธรรมชาติรายใหญ่เป็นอันดับที่ 4 และมีน้ำมันสำรองมากเป็นอันดับที่ 14 ของโลก (สถิติปี 2008) (Mamia 2010) นอกจากนี้แม้ก่อนหน้านี้ฝรั่งเศสจะให้เอกราชแก่ตูนิเซียและโมร็อกโกไปก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม แต่ทั้งสองอาณานิคมนี้มีสถานะเป็นเพียงรัฐอารักขาเท่านั้น ต่างกับแอลจีเรียที่มีสถานะเป็นจังหวัดหนึ่งของฝรั่งเศสและระบุในรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนแล้ว ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 1848 จนถึงรัฐธรรมนูญปี 1946 หรือแม้แต่คำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีบางคนอย่างฟร็องซัวส์ มิตเตรอง (Francois Mitterand, 26 October 1916 - 8 January 1996) ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทย (Minister of the Interior) บอกว่า

“แอลจีเรียเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศส เพราะจังหวัดแอลจีเรียเป็นจังหวัดหนึ่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส” (“Algeria is France, because Algerian departments are departments of the French Republic.” - แปลโดยผู้เขียน) (Naylor 2002, 160) แสดงให้เห็นชัดเจนถึงสถานะของแอลจีเรียที่สำคัญสำหรับฝรั่งเศส

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ฝรั่งเศสได้เข้าไปจัดการปัญหาสงครามอินโดจีนในปี 1947 - 1954 แต่ก็ประสบความล้มเหลว ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันนี้ตูนิเซีย และโมร็อกโก ก็ทำการเรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศสเช่นกัน จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวฝรั่งเศสกำลังประสบกับปัญหาการเรียกร้องเอกราชจากอาณานิคมของตนทั้งในทวีปแอฟริกาและเอเชียโดยเฉพาะในแถบอินโดจีน ในแอลจีเรียมีการตั้งกลุ่ม CRUA (Comité Révolutionnaire d'Unité et d'Action) ขึ้นมาโดยใช้รูปแบบการปฏิวัติเพื่อปลดปล่อยแอลจีเรีย และใช้รูปแบบสงครามกองโจรในการต่อสู้โดยกลุ่มดังกล่าวมีกำลังอยู่ในแอลจีเรียประมาณ 500,000 คน (Supranee Mukwichit 2002, 27) กลุ่มนี้วางแผนที่จะก่อการจลาจลในวันที่ 1 พฤศจิกายน 1954 แต่ประสบความล้มเหลว ในที่สุดกลุ่มดังกล่าวจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติแอลจีเรีย (The National Liberation Front of Algeria: FLN) และนั่นคือจุดเริ่มต้นของสงครามแอลจีเรีย (Algerian War Or Algerian War of Independence 1954 - 1962) และจุดหักเหสำคัญของเหตุการณ์นี้ก็คือกรณีการสังหารหมู่ที่ Philippeville (the Philippeville massacre) ในวันที่ 20 สิงหาคม 1955 ได้มีการสังหารหมู่กลุ่ม FLN โดยกองทัพฝรั่งเศส และสังหารหมู่พวก Colons และประชาชนชาวมุสลิมโดยกลุ่ม FLN ด้วย ทั้งสองเหตุการณ์นี้เพิ่มความรุนแรงของสงครามให้มากขึ้นไปอีก (Ruedy 1992, 157-162)

สงครามยังคงดำเนินต่อไปทั้งสองฝ่ายต่างใช้ความรุนแรงต่อกันทั้งการปล้นสะดม ลักพาตัวทั้งคนผิวขาวและชาวมุสลิมไปสังหาร รวมทั้งทรมานอย่างทารุณ ประชาชนฝรั่งเศสในประเทศต่างเบื่อหน่ายต่อสงครามดังกล่าวจากที่ตอนแรกสนับสนุนอย่างแข็งขัน แต่ภายหลังที่รับรู้ถึงสภาพสงครามที่เกิดขึ้นทำให้เริ่มมีปฏิกิริยาที่อยากใหยุติสงครามและหันไปเจรจาประนีประนอมกับกลุ่มตรงข้าม และระดับโลกต่างก็ต่อต้านการทำสงครามดังกล่าว แต่จนแล้วจนเล่าสงครามก็ยังไม่ยุติลงแม้ฝรั่งเศสจะมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่เหนือกว่าก็ตาม จนในปี 1958 กลุ่ม FLN จู่โจมกองทหารฝรั่งเศส 16 กองเสียชีวิตไปจำนวนมาก ฝรั่งเศสได้กลับโดยการโจมตีทางอากาศของฐานทัพของกลุ่มในตูนิเซีย ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวขึ้นทำให้อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเข้ามาไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทระหว่างฝรั่งเศสและตูนิเซีย และส่งผลให้รัฐบาลเฟลิซ ไกยยาร์ด (Felix Gaillard) หมดอำนาจลงเปิดทางให้ปีแอร์ ฟลิมแลง (Pierre Pflimlin, 5 February 1907 - 27 June 2000) จากพรรคคริสเตียนประชาธิปไตยขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคม 1958 เห็นว่าสงครามดังกล่าวมีแต่จะสร้างความเสียหายให้กับฝรั่งเศส เขาจึงมีนโยบายที่จะประนีประนอมกับ FLN ผลที่ตามมาคือกองทัพอากาศในแอลจีเรียไม่พอใจต่อนโยบายดังกล่าว และได้ทำการยึดอำนาจจากการปกครองแอลจีเรียจากรัฐบาลกลางโดยมี Raoul Salan และ Jacques Massu เป็นผู้นำการยึดอำนาจและตั้งคณะกรรมการเพื่อสวัสดิภาพแห่งสาธารณชน (Committee of the Public Safety) และในเวลาต่อมาก็ส่งพลร่มไปยึดเกาะ Corsica จากรัฐบาลฝรั่งเศส (Sanchai Suwangbut 2009, 122-123) สำหรับการรับรู้ของกองกำลังทหารกลุ่มนี้เห็นว่าหากแอลจีเรียได้รับเอกราชจากฝรั่งเศสเมื่อไร แอลจีเรียจะกลายเป็น

ประเทศคอมมิวนิสต์ไปในที่สุด ภายใต้สภาพตึงเครียดที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสผู้คนต่างโยกย้าย De Gaulle ในฐานะวีรบุรุษผู้กอบกู้ฝรั่งเศสในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่อาจสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ได้ในที่สุด นายกรัฐมนตรี Pflimlin จึงประกาศลาออกจากตำแหน่ง และรัฐสภาได้รับรอง De Gaulle ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในที่สุด เขาได้ขออำนาจสิทธิ์ขาดเป็นเวลา 6 เดือน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา และนั่นคือจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 1958 มี De Gaulle เป็นแกนหลักในการร่าง และมีมิเชล เดอบเร่ (Michel Debré, 15 January 1912 - 2 August 1996) รัฐมนตรียุติธรรม ณ เวลานั้น เป็นประธานคณะกรรมการร่าง Debré ยึดปาฐกถาของ De Gaulle ที่เมืองบาเยอเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 1946 (Sanchai Suwangbut 2009, 127) ว่ารูปแบบรัฐบาลและร่างรัฐธรรมนูญนั้น De Gaulle ต้องการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจและความเป็นอิสระเหนือรัฐสภา (Sanchai Suwangbut 2009, 113) และในเดือนกันยายน 1958 คณะผู้แทนที่ได้รับมอบหมายในการลงมติรับร่างดังกล่าวซึ่งมีอยู่ 84 อีเล็กตอเรต ลงมติเห็นชอบ 74 เสียง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงได้ถูกประกาศใช้ในวันที่ 4 ตุลาคม 1958 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างระบบที่ถูกเรียกในภายหลังว่า “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” อันเป็นรูปแบบที่ไม่เหมือนประเทศใดในโลกเป็นรูปแบบเฉพาะของฝรั่งเศสโดยที่อำนาจประธานาธิบดีมีอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายบริหาร และไม่ต้องขึ้นตรงกับรัฐสภา นี่จึงเป็นจุดเริ่มต้นของสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส ในเวลาต่อมาก็จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ขึ้น โดยพรรคของ De Gaulle ชื่อพรรคโกลลิสต์ใหม่สำหรับกลุ่มสาธารณรัฐใหม่ (The New Gaullist Union Pour la Nouvelle Republique) และในวันที่ 9 มกราคม 1959

De Gaulle จึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการ และได้แต่งตั้ง Michel Debré เป็นนายกรัฐมนตรี (Supranee Mukwichit 2002, 28-30)

หลังจากได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี De Gaulle จึงเข้ามารับผิดชอบในเรื่องการต่างประเทศ การทหาร และอาณานิคมโพ้นทะเลของฝรั่งเศส และเตรียมจัดการกับปัญหาเรื่องสงครามแอลจีเรียที่ยืดเยื้อมานานกว่า 4 ปี เมื่อเขาได้ไปเยือนอาณานิคมของฝรั่งเศสในแอฟริกาเขาได้ตระหนักว่าสงครามไม่ใช่ทางแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าว แต่การเจรจาสงบศึกโดยเร็วคือวิธีการที่จะจัดการปัญหาดังกล่าวนี้ได้ โดยเริ่มแรกเขาได้จัดให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแอลจีเรีย โดยหลังเกิดสงครามได้ไม่นานมีการทำรายงาน The (Roland) Maspétiol Report, the Frappait Report, and the Perspectives décennales รายงานทั้ง 3 ฉบับมีผลต่อการร่าง The Constantine Plan อันเป็นแผนพัฒนา 5 ปีเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับแอลจีเรียในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การประกาศเอกราช (Naylor 2002, 164-166) และเขาต้องการให้มีการลงประชามติในเรื่องเอกราชของแอลจีเรียภายใน 4 ปีข้างหน้า เขาพยายามโน้มน้าวประชาชนในประเทศว่าการทำสงครามในดินแดนอาณานิคมไม่ได้เป็นการแสดงแสนยานุภาพ และความเข้มแข็งของกองทัพ แต่ควรมุ่งที่จะลดขนาดกองทัพให้มีขนาดกะทัดรัด และมุ่งพัฒนาคุณภาพของอาวุธนิวเคลียร์แทน และในวันที่ 8 มกราคม 1961 จึงได้มีการจัดการลงประชามติในเรื่องการปกครองตนเองของแอลจีเรีย ในช่วงกลางเดือนเมษายนกองทัพของ Salan และ Massu ได้เข้ายึดกรุง Algiers แต่ในวันที่ 25 - 26 เมษายน รัฐบาลฝรั่งเศสจึงส่งกองทัพไปปราบปรามและทำยึดกรุง Algiers คืนมาได้ แต่ถึงกระนั้นเหตุการณ์ยังไม่สงบ De Gaulle ต้องทำการเจรจากับกลุ่ม FLN ให้สำเร็จ

เขาจึงใช้อำนาจเด็ดขาดตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์และเพื่อผลักดันการเจรจา ดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จให้ได้ จนในที่สุดในการประชุมที่เมือง Evian-les-Bains เมืองตากอากาศทางภาคตะวันออกของฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสได้เจรจากับรัฐบาลชั่วคราวของแอลจีเรียในวันที่ 18 มีนาคม 1962 และได้บรรลุผลข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกันใน “ข้อตกลงเอวียง” (Evain Agreement) ข้อตกลงนี้มีผลให้ยุติสงครามแอลจีเรียที่กินเวลามากกว่า 8 ปี นำสันติภาพกลับมาสู่แอลจีเรียและฝรั่งเศส หลังจากนั้นได้มีการจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องเอกราชของแอลจีเรียโดยจะมีการลงคะแนนในวันที่ 8 เมษายน 1962 ในฝรั่งเศส ประชาชนชาวฝรั่งเศสกว่า 17.5 ล้านคนหรือร้อยละ 90.7 สนับสนุนให้แอลจีเรียได้รับการปลดปล่อยและมีเอกราชอย่างเป็นทางการ (Sanchai Suwangbut 2009, 129-132) และผลจากสงครามมีผู้เสียชีวิตตั้งแต่ปี 1954 - 1962 โดยเป็นประชาชนชาวแอลจีเรียกว่า 1 ล้านคน และประชาชนชาวฝรั่งเศสกว่า 27,000 คน (Supranee Mukwichit 2002, 30)

ทั้งหมดนี้คือภาพเหตุการณ์ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสต่อแอลจีเรียในช่วงสงครามแอลจีเรียระหว่างปี 1954 - 1962 จุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นในปี 1958 เมื่อ De Gaulle ขึ้นมามีอำนาจและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 1958 อันส่งผลต่อการก่อตั้งสาธารณรัฐที่ 5 ให้เกิดขึ้น นโยบายการทำสงครามเริ่มผ่อนคลายไปเรื่อยๆ จนจบลงอย่างเป็นทางการเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงเอวียง ในส่วนต่อไปของงานชิ้นนี้ ผู้เขียนจะเริ่มพิจารณาตัวแสดงต่างๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว จากงานในส่วนนี้ทำให้พอเห็นภาพคร่าว ๆ แล้วว่าผู้ที่บทบาทหลักในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือรัฐธรรมนูญปี 1958

และตัว De Gaulle เองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้สร้างเงื่อนไขที่ทำให้ De Gaulle ดำเนินการนโยบายต่างๆ ของตนได้ง่ายและนำไปสู่ผลสำเร็จในที่สุด ฉะนั้นในส่วนต่อไปผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงตัวแสดงที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในช่วงดังกล่าวผ่านทฤษฎี Neoclassical realism ที่มุ่งพิจารณาตัวแสดงที่อยู่ในการเมืองภายใน อันได้แก่โครงสร้างทางการเมือง สังคม และสถาบัน ตัวแสดงเหล่านี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายอย่างมาก

การเมืองภายใน: รัฐธรรมนูญปี 1958 กับ De Gaulle

นโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสที่เป็นอิสระ

ในขั้นต้นผู้เขียนจะเริ่มจากให้คำอธิบายถึงความสำคัญของปัจจัยการเมืองภายในในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสต่อแอลจีเรีย ในบทความของ N. H. Waites ชื่อ *French foreign policy: External influences on the quest for independence* ได้ทำการสำรวจงานวิชาการที่พูดถึงนโยบายต่างประเทศในช่วงที่ De Gaulle ขึ้นมามีอำนาจในปี 1958 โดยสรุปงานที่เขาได้ทำการสำรวจนั้นต่างยอมรับว่าปัจจัยการเมืองภายในมีส่วนอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว (Waites 1983, 257-260) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากบุคลิกภาพของผู้นำ (Personal leadership) ในตัว De Gaulle เขาจะไม่สามารถใช้ศักยภาพทางด้านนี้ได้เลยหากไม่ได้ระบบประธานาธิบดีอันเป็นผลจากรัฐธรรมนูญ 1958 ที่เขาเป็นผู้ผลักดันคนสำคัญ (Waites 1983, 251) แสดงให้เห็นว่าปัจจัยการเมืองภายในเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของ De Gaulle รัฐธรรมนูญปี 1958 มี

ส่วนสำคัญที่ทำให้ De Gaulle มีอำนาจถึงขีดสุดในการบริหารประเทศและเลือกกำหนดนโยบายต่างๆ ด้วยตัวเขาเอง (Vallet 2012, 79)

และเพื่อเป็นการยืนยันให้หนักแน่นอีกว่า ปัจจัยการเมืองระหว่างประเทศหรือปัจจัยภายนอกนั้นไม่ได้มีผลต่อฝรั่งเศสในการกำหนดนโยบายต่างประเทศมากนัก ดูได้จากเหตุการณ์ในปี 1958 ที่ De Gaulle เรียกร้องให้เพิ่มตำแหน่งผู้อำนวยการบริหารสูงสุดของ NATO จาก 2 คนเป็น 3 คน ก่อนหน้านั้นผู้ดำรงตำแหน่งทั้ง 2 นั้นเป็นอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และต้องการให้ขยายขอบเขตการดูแลไปถึงแอฟริกาเหนือโดยเฉพาะแอลจีเรีย แต่สหรัฐอเมริกาปฏิเสธ De Gaulle จึงประท้วงโดยการถอนตัวออกจากพันธกิจทางทหารใน NATO ทั้งหมด และดำเนินการจัดตั้งอาวุธนิวเคลียร์ด้วยตัวเอง (ประสบความสำเร็จในปี 1960) เหตุการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า De Gaulle ต้องการมีอิสรภาพในด้านนโยบายต่างประเทศ และปลอดจากอิทธิพลของทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ในช่วงเวลาดังกล่าวการเมืองโลกเข้าสู่สภาวะสงครามเย็น (Cold War) มีการแบ่งค่ายทางอุดมการณ์อย่างชัดเจน ระหว่างฝั่งโลกเสรีนิยมนำโดยสหรัฐอเมริกากับฝั่งคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต เหตุที่ฝรั่งเศสต้องการที่จะมีอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น เพื่อต้องการที่จะฟื้นฟูความยิ่งใหญ่ของตนเองขึ้นในฐานะประเทศมหาอำนาจ (Sanchai Suwangbut 2009, 135-136) หากไปสำรวจข้อมูลทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะในช่วงหลังการปฏิรูปศาสนาในยุโรปตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 โดยเฉพาะช่วงท้ายของสงครามสามสิบปี (Thirty Years' War, 1618 - 1648) เรื่อยมาในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 (Louis XIV, 1643 - 1715) สมัยจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 (Napoléon I, 1804 - 1814) และจักรพรรดินโปเลียนที่ 3 (Napoléon III,

1852 - 1870) ฝรั่งเศสปรารถนาที่จะเป็นมหาอำนาจของยุโรปมาโดยตลอด และเพื่อจะทำอย่างนั้นได้นโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสตลอดมาส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเมืองภายในหรือความปรารถนาของประเทศฝรั่งเศสเอง ผู้นำในช่วงต่างๆ ของประเทศยุโรปเองต่างตระหนักถึงความพยายามดังกล่าวของฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นบิสมาร์ค (Otto Van Bismarck, 1 April 1815 - 30 July 1898) ผู้รวมชาติเยอรมนี ผู้คิดนโยบายการโดดเดี่ยวฝรั่งเศสและนำไปสู่สงครามฟรังโก-ปรัสเซีย (Franco-Prussia War, 1870 - 1871) อันเกิดจากความกลัวการรื้อฟื้นแสนยานุภาพของฝรั่งเศสในยุโรป หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเองก็กลัวการฟื้นตัวของฝรั่งเศสและครอบงำยุโรป และวินสตัน เชอร์ชิลล์เอง (Winston Churchill, 30 November 1874 - 24 January 1965) นายกรัฐมนตรีอังกฤษในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็เกรงกลัวต่อการสร้างเสถียรภาพของกองทัพฝรั่งเศสที่อาจทำให้ฝรั่งเศสเป็นมหาอำนาจที่ครอบงำยุโรปได้ (Keiger 2001, 20)

ปัจจัยทางการเมืองภายในกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ผู้เขียนจะเริ่มนำทฤษฎี Neoclassical realism มาวิเคราะห์ โดยใช้ตัวแบบการวิเคราะห์การเมืองภายในของอภิญญา รัตนมงคลมาศ โดยเริ่มจากโครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างของรัฐบาล และโครงสร้างทางสังคม ผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่าปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในช่วงสงครามแอลจีเรีย นอกจากนี้ผู้เขียนยังอาศัยการแบ่งกลุ่มตัวแสดงในเหตุการณ์ดังกล่าวจากงานของ J. F. V. Keiger เรื่อง *France and the world since 1870* ได้กล่าวถึงตัวแสดงที่สำคัญใน

การกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศส Keiger เห็นว่าฝรั่งเศสสามารถกำหนดนโยบายโดยปลอดอิทธิพลจากประเทศต่างๆ ได้ ทำให้ปัจจัยทางการเมืองภายในมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกระทำดังกล่าวโดย Keiger ได้แบ่งตัวแสดงออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันดังนี้ 1) กระทรวงการต่างประเทศ, รัฐสภา, กองทัพ, สื่อสารมวลชน, เศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม 2) ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Keiger 2001, 25) อาศัยการแบ่งตัวแสดงของ Keiger ผู้เขียนจึงปรับให้เข้ากับตัวแบบของอภิญญา รัตนมงคลมาศ จึงสรุปได้ดังนี้ 1) *โครงสร้างทางการเมือง* ผู้เขียนจะพิจารณาตัวรัฐธรรมนูญปี 1958 โดยให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีเป็นหลัก และจะลงไปสำรวจบทสัมภาษณ์กับแนวคิดในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันของแอลจีเรียของ De Gaulle แล้วจึงค่อยพิจารณาตัวรัฐสภาต่อไป 2) *โครงสร้างของรัฐบาล* โดยพิจารณาจากนายกรัฐมนตรี บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและตัวรัฐมนตรี กับกองทัพ 3) *โครงสร้างทางสังคม* โดยพิจารณาสื่อสารมวลชนภาคเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม และกลุ่ม FLN

1) โครงสร้างทางการเมือง

โครงสร้างทางการเมืองนั้นคือรูปแบบระบบการเมืองที่รัฐต่างๆ ใช้ในการปกครองเช่น ระบบประชาธิปไตย ระบบเผด็จการ เป็นต้น โดยในงานของอภิญญา รัตนมงคลมาศ ได้อาศัยตัวแบบโครงสร้างทางการเมืองมาจาก Joe Hagen¹ แบ่งระบบการเมืองออกเป็น ระบบประชาธิปไตย (Democratic system)

ระบบเผด็จการ (Authoritarian system) และระบบการเมืองของประเทศโลกที่สาม (The Third World System) (Apinya Rattanamongkolmat 2005,135-138) แต่ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าวิธีการจัดแบ่งดังกล่าวยังไม่เหมาะสมนัก เพราะผู้เขียนคิดว่าอาจไม่เหมาะที่จะนำตัวแบบดังกล่าวมาใช้กับงานชิ้นนี้ เพราะดังที่เกริ่นไปแล้วว่าระบบที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญปี 1958 นั้นทำให้ฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากทุกที่ที่ถูกเรียกว่า “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” แม้อาจจะสามารถถูกจัดไปในระบบประชาธิปไตยตามตัวแบบดังกล่าวได้ แต่พอลงไปในรายละเอียดประเภทย่อยของระบบประชาธิปไตย มีระบบประชาธิปไตยแบบมีประธานาธิบดี (The presidential system) กับ ระบบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา (The parliamentary democracy) ในประเภทระบบประชาธิปไตยแบบมีประธานาธิบดีนั้นคำอธิบายลักษณะระบบดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมรูปแบบของฝรั่งเศส เพราะบอกว่าประเภทดังกล่าวมี 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรกประธานาธิบดีถูกฝ่ายนิติบัญญัติควบคุม หรือเป็นประธานาธิบดีมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นพรรคเดียวกัน (Apinya Rattanamongkolmat 2005,136) โดยตัวรูปแบบที่ถูกสร้างขึ้นใหม่นั้นเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญปี 1958 ฝรั่งเศสปกครองด้วยระบบที่ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่เป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง รัฐสภาไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ แต่สามารถทำได้กับนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังสามารถแต่งตั้งหรือปลดนายกรัฐมนตรีได้ มีอำนาจยุบสภาและประกาศให้มีการลงประชามติ และแบ่งแยก

¹โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Hagen, Joe D. (1993), *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*, London: Lynne Rienner.

อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติอย่างชัดเจน และโดยมีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดูแลการแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าว (Sanchai Suwangbut 2009, 127-128) ตรงข้ามกับรัฐธรรมนูญปี 1946 อำนาจของรัฐบาลที่ผูกติดกับตัวรัฐสภาอย่างมาก และจำกัดอำนาจฝ่ายบริหารทั้งเรื่องการจัดตั้งนายกรัฐมนตรีและนโยบายของฝ่ายบริหารเองต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญปี 1946 อำนาจของรัฐบาลมีมาก และฝ่ายบริหารถูกจำกัดอำนาจพอสมควร (Sanchai Suwangbut 2009, 114-115) ต่างกับรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างมาก และจำกัดอำนาจรัฐสภาแทน ฉะนั้นเพื่อจะพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองของฝรั่งเศสผู้เขียนจึงเลือกพิจารณาที่ตัวรัฐธรรมนูญปี 1958 ก่อน

การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี ในรัฐธรรมนูญปี 1958² ได้ระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีและรัฐบาลไว้ในหมวดที่ 2 และ 3 และโดยเฉพาะใน ม.5 ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระและบูรณภาพแห่งดินแดน (Nanthawat Boramanand 1998, 3) ตามหลักการของ ม.5 นี้จะเชื่อมโยงกับ ม.13 - 16 และ ม.52 - 55 โดย ม.13 ประธานาธิบดีมีสิทธิแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และทหาร ม.14 ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งเอกอัครราชทูต ผู้แทนพิเศษแห่งสาธารณรัฐ ม.15 ประธานาธิบดีเป็นจอมทัพ เป็นประธานสภากลาโหม และประธานคณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศ ม.16 ประธานาธิบดีมีอำนาจจัดการกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศต่างๆ หากส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน (Nanthawat Boramanand 1998, 6-8) และใน

ม.6 และ 7 ระบุว่าประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยช่วงแรกของการบังคับใช้การเลือกประธานาธิบดีนั้นยังเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมอยู่คือการให้ผู้แทนแห่งรัฐต่างๆ มาเลือก และยังใช้กับ De Gaulle สมัยแรกและมาแก้ไขในปี 1962 (Nanthawat Boramanand 1998, 3-5) เมื่อดูจากสิ่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจที่มีมากมหาศาลของประธานาธิบดี เมื่อพิจารณาจากกรณีสงครามแอลจีเรียแล้ว ประกอบกับใน ม.16 ทำให้เห็นว่าผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และแนวทางต่างๆ ในการแก้ไขกรณีสงครามแอลจีเรียนั้นคือประธานาธิบดี (Keiger 2001, 43) ในท้ายที่สุด De Gaulle ให้อำนาจของเขาตามมาตราดังกล่าวประกอบกับใช้ ม.11 ให้อำนาจประธานาธิบดีในการประกาศสงคราม (Nanthawat Boramanand 1998, 5-6) และในหมวดที่ 6 ว่าด้วยสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ตั้งแต่ ม.52 - 55 ให้อำนาจประธานาธิบดีลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ได้ ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุว่าต้องผ่านมติของรัฐสภาหรือไม่ และใน ม.55 ก็ระบุไว้แล้วว่าสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศมีฐานะทางกฎหมายที่เหนือกว่ารัฐธรรมนูญ (Nanthawat Boramanand 1998, 21-22) และอาศัยตาม ม.37 เมื่อรัฐธรรมนูญติดบັດดังกล่าวไม่ได้ถูกระบุไว้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการตรากฎหมายตาม ม.34 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการตรารัฐบัญญัติ นั้น (Nanthawat Boramanand 1998, 12-14) ในกรณีสงครามแอลจีเรียจึงเป็นหน้าที่ของ De Gaulle ในที่สุด เขาก็ใช้อำนาจดังกล่าวในการลงประชามติให้เอกราชแก่แอลจีเรีย

² คำแปลภาษาไทยจาก Nanthawat Boramanand. 1998. *Ratthathammanoon satharanarat farangset*. [Constitution of France].

<http://www.nrct.go.th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับสมบูรณ์.pdf>. (Accessed on April 15, 2015) (in Thai)

ในปี 1962 ตาม ม.11 และตาม ม.53 ระบุประเด็นเรื่องการยกให้ การเปลี่ยนแปลงหรือการผนวกดินแดนต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อน (Nanthawat Boramanand 1998, 21) การจะได้รับความเห็นชอบดังกล่าวนั้นต้องทำประชามตินั้นเองและการยุติสงครามแอลจีเรียด้วยข้อตกลงเอวียองประธานาธิบดีที่มีอำนาจตาม หมวดที่ 6 ที่ได้กล่าวมา ฉะนั้นจะให้ได้ว่าต่อกรณีสงครามแอลจีเรีย De Gaulle มีอำนาจเต็มที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ

ทัศนคติ/แนวคิดของ De Gaulle สำหรับตัว De Gaulle ค่อนข้างชัดเจนในการจัดการกับกรณีสงครามแอลจีเรียว่าต้องมอบอิสรภาพแก่แอลจีเรีย แอลจีเรียควรที่จะปกครองตนเองภายใต้การสนับสนุนของฝรั่งเศส (Winock 1994, 72) และก่อนหน้านั้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 De Gaulle ก็ได้สัญญากับชาวแอลจีเรียไว้แล้วว่าจะให้ชาวแอลจีเรียมีบทบาททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากขึ้น และในการเยือนแอลจีเรียในวันที่ 4 มิถุนายน 1958 เขาได้ประกาศในการเยือนครั้งนี้ว่า “Je vous ai compris” หรือ “ฉันเข้าใจคุณมาตลอด” (I have understood you. - แปลโดยผู้เขียน)(Ruedy 1992, 172) ฉะนั้นโดยประมวลจากคำพูดดังกล่าว แสดงให้เห็น De Gaulle เลือกว่าจะร่วมมือ (Cooperation) ในการพัฒนาและประสานความร่วมมือระหว่างกันมากกว่าที่จะใช้รูปแบบของนโยบายแบบอาณานิคม (Colony) และด้วย De Gaulle คิดว่าฝรั่งเศสควรกลับมาให้ความสำคัญกับการสร้างอำนาจและแสดงบทบาทมหาอำนาจในทวีปยุโรปมากกว่าที่จะไปสร้างบทบาทดังกล่าวในดินแดนอาณานิคมแอฟริกาเหนือ ดังที่บอกไปข้างต้นแอลจีเรียเป็นประเทศที่มีแก๊สธรรมชาติ และน้ำมันจำนวนมาก รวมไปถึงผลประโยชน์ในทะเลทรายซาฮารา (Sahara) ดังนั้น

ด้วยทัศนคติที่ชัดเจนต่อกรณีแอลจีเรียของ De Gaulle ที่ปรารถนาจะมอบเอกราชให้ รวมถึงช่วงจังหวะเวลาที่ประชาชนฝรั่งเศสต่างโหยหา De Gaulle ให้กลับมาแก้ปัญหาต่างๆ การเมืองทั้งสภาพความตึงเครียดทางการเมือง และปัญหาสงครามแอลจีเรีย รัฐธรรมนูญ 1958 ได้สร้างเงื่อนไขและโครงสร้างทางสถาบันที่เอื้อให้เขาได้ดำเนินนโยบายต่างๆ ตามที่เขาต้องการได้ในที่สุด De Gaulle จึงเป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการทำสงครามมาเป็นให้เอกราชโดยสันติแก่แอลจีเรีย

การลดบทบาทของรัฐสภาในหมวดว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ม.34 ระบุลักษณะกฎหมายหรือรัฐบัญญัติที่รัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น โดยที่ไม่ได้ระบุเกี่ยวกับเรื่องต่างประเทศ (Nanthawat Boramanand 1998, 12-13) และยิ่งใน ม.37 ระบุว่าหากลักษณะรัฐบัญญัติที่อยู่นอกเหนือจาก ม.34 แล้วให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการตรารัฐบัญญัตินั้นๆ แม้ใน ม.35 จะให้อำนาจรัฐสภาในการประกาศสงครามก็ตาม (Nanthawat Boramanand 1998, 14) แต่สำหรับกรณีสงครามแอลจีเรียนั้น สงครามเริ่มตั้งแต่ปี 1954 แอลจีเรียถือเป็นจังหวัดของฝรั่งเศส ฉะนั้นก็เป็นหน้าที่ของกองทัพและกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการ เมื่อดูจาก ม.34 และ ม.37 ก็ชัดเจนแล้วว่ารัฐสภาไม่ได้มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในสงครามแอลจีเรีย (Keiger 2001, 32-33)

สำหรับโครงสร้างทางการเมืองนี้รัฐธรรมนูญเป็นตัวแปรสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ การระบุว่าใครมีอำนาจในการกระทำต่างๆ ทางการเมืองระหว่างประเทศ การลงนามในสนธิสัญญา หรือการเจรจาสันติภาพ จำเป็นต้องผ่านกระบวนการรัฐสภาหรือไม่ หรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการ

ตัดสินใจในเรื่องการต่างประเทศได้เลย ในกรณี De Gaulle เมื่อเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญปี 1946 กับรัฐธรรมนูญปี 1958 แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความแตกต่างอย่างสุดขั้วของอำนาจประธานาธิบดีต่อการเมืองระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญปี 1946 อำนาจประธานาธิบดีถูกจำกัดอย่างมาก รัฐสภามีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ อย่างมากมาย อย่างไรก็ตามแต่เรื่องการตัดสินใจในเรื่องการต่างประเทศเลย อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน จึงดูราวกับว่ารัฐธรรมนูญปี 1946 ได้รวมอำนาจทุกอย่างไว้ที่รัฐสภา ประธานาธิบดีกลายเป็นเพียงประมุขในเชิงสัญลักษณ์ไม่มีอำนาจเต็มมากสักเท่าไรในการดำเนินการเรื่องต่างๆ แต่ตรงข้ามกับรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่อำนาจประธานาธิบดีกลับพลิกขึ้นไปสู่อำนาจที่มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่อง การต่างประเทศที่สามารถตัดสินใจและดำเนินการได้เลยโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการรัฐสภา รัฐธรรมนูญปี 1958 ได้สร้างสถาบันประธานาธิบดีรูปแบบใหม่ขึ้นมา อันเป็นสถาบันที่เอื้อให้ผู้ซึ่งขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งฝรั่งเศสสามารถพิสูจน์ให้ผู้คนได้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำของตน ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์กลายเป็นสิ่งที่พิสูจน์ถึงผลงานของประธานาธิบดีว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานหรือไม่ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 1946 นั้นได้สร้างข้อจำกัดทางอำนาจของประธานาธิบดีมากจนภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของเขามีอาจนำมาปฏิบัติโดยง่าย ทำให้เราไม่สามารถประเมินถึงความสามารถและนโยบายที่ได้ผลของตัวประธานาธิบดีเมื่ออยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 1946 โดยสรุปโครงสร้างทางการเมืองที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ 1958 มีส่วนสำคัญอย่างมากที่เอื้อให้ปัจจัยภายในต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศ

ของฝรั่งเศสมีผลอย่างชัดเจน และโดยเฉพาะตัวผู้นำทางการเมือง โดยได้มอบอำนาจเต็มในเรื่องการต่างประเทศให้กับประธานาธิบดี และในกรณี De Gaulle กับ สงครามแอลจีเรีย De Gaulle ก็แสดงตัวมาตลอดว่าเขาต้องการให้เอกราชแก่แอลจีเรีย ฉะนั้นนโยบายต่อเรื่องสงครามของเขา จึงต้องการที่ยุติสงครามโดยการมอบเอกราชให้แก่แอลจีเรียโดยเร็วที่สุด

2) โครงสร้างของรัฐบาล

การลดบทบาทของนายกรัฐมนตรี ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยรัฐบาลนั้น ใน ม.20 และ 21 ระบุหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายต่างๆ ให้บรรลุผล บังคับใช้กฎหมายและมอบหมายงานต่างๆ แก่รัฐมนตรีหรือข้าราชการฝ่ายต่างๆ (Nanthawat Boramanand 1998, 8-9) รวมถึงใน ม.8 ผู้แต่งตั้งหรือปลดนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นอำนาจของประธานาธิบดี (Nanthawat Boramanand 1998, 5) ดังนั้นโดยสรุปแล้วนายกรัฐมนตรีไม่มีบทบาทใดๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศ (Keiger 2001, 44) ในช่วงเวลาของสงครามแอลจีเรียนั้นเมื่อ De Gaulle เป็นประธานาธิบดีได้แต่งตั้ง Debré เป็นนายกรัฐมนตรี และโดยอาศัยตามรัฐธรรมนูญ และงานชิ้นต่างๆ ในกรณีสงครามแอลจีเรียแล้ว Debré ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานและนำนโยบายจากประธานาธิบดีไปปฏิบัติให้ประสบผล ดังนั้น Debré จึงไม่มีบทบาทต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้

การลดบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรี ในแง่แล้วเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญโดยดูจากบทบาทของตัวนายกรัฐมนตรี บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีก็มีหน้าที่ไม่ต่างกันมากนัก โดยเป็นเพียงผู้ประสานงานและนำนโยบายปฏิบัติตามที่นายกรัฐมนตรี

มอบหมาย เป็นไปตามนโยบายของประธานาธิบดี โดยรัฐมนตรีต่างประเทศในช่วงที่เผชิญกับสงคราม แอลจีเรียนั้นคือคูเว เดอ มูร์วิลล์ (Couve de Murville, 24 January 1907 - 24 December 1999) โดยสรุปตัว รัฐมนตรีและข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศ ไม่ได้มีบทบาทใดๆ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในเรื่องสงครามแอลจีเรีย แต่มีหน้าที่แค่เพียงรับ นโยบายจากประธานาธิบดีมาปฏิบัติ ดูแลเรื่องงาน เอกสารต่างๆ (Keiger 2001, 30)

การลดบทบาทของกองทัพ เมื่อพิจารณาดู อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีแล้วนั้น กองทัพเป็น เพียงเครื่องมือของ De Gaulle ในการดำเนินการแก้ไข สงครามแอลจีเรีย แม้ว่ากองทัพฝรั่งเศสในแอลจีเรีย จะไม่เห็นด้วยกับนโยบายการเจรจากับกลุ่ม FLN และเกิดการยึดอำนาจเกิดขึ้นในเวลาต่อมา แต่เมื่อ พิจารณาตัวบุคคลนั้นคือ De Gaulle แล้วกองทัพ ส่วนใหญ่มีความไว้วางใจ และศรัทธาในตัวเขาอย่างมาก ในช่วงการตั้งรัฐบาลเฉพาะกาลหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 De Gaulle ได้ประกาศรัฐกฤษฎีกาปี 1946 ปฏิรูปกองทัพให้เป็นปีกแผ่นมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น De Gaulle ยังมีบทบาทสำคัญในการต่อต้านนาซี ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงทำให้ผู้คนและโดยเฉพาะกองทัพต่างชื่นชมและเคารพ De Gaulle อย่างมาก ฉะนั้นแล้วหลังจากที่กองทัพฝรั่งเศสใน แอลจีเรียทำการยึดอำนาจได้ไม่นาน De Gaulle ก็ส่ง กองทัพไปปราบปรามและสามารถปราบปรามได้ใน ที่สุด (Keiger 2001, 35) ดังนั้นกองทัพจึงไม่ได้มีส่วน ต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าวมากนัก เพราะด้วย อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ อยู่ที่ ประธานาธิบดี กองทัพเป็นเพียงผู้รับนโยบาย และ นำคำสั่งไปปฏิบัติให้ประสบผล

3) โครงสร้างทางสังคม

เมื่อพิจารณาผลจากรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ กับประธานาธิบดีในเรื่องนโยบายต่างประเทศอย่าง มากทำให้บทบาทของสื่อสารมวลชน ภาคเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม และกลุ่ม FLN ไม่ค่อยมี ผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของ De Gaulle โดยตรง เพราะการตัดสินใจสุดท้ายก็อยู่ที่ De Gaulle อยู่ดี De Gaulle มีร่องรอยทางความคิด ในเรื่องดังกล่าวมาตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ในส่วนของภาคเศรษฐกิจ การเงิน และ อุตสาหกรรมเองไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ดังกล่าวด้วยผลของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในช่วง หลังสงครามโลกอยู่ ภาคเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม ที่สำคัญน่าจะคงอยู่ในการดูแลของรัฐอยู่ ฉะนั้น ภาคเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรมก็คงยังไม่มี บทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศกรณี สงครามแอลจีเรีย

เมื่อลองพิจารณาข้อมูลเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นปรากฏว่าได้รับความเสียหายจากสงครามอย่างมาก ฝรั่งเศสจึงได้ รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาจากแผนการ มาร์แชล (Marshall Plan) เป็นจำนวน 20% ของเงิน ทั้งหมดหรือประมาณ 2 พันล้านดอลลาร์ อีกทั้งยัง สูญเสียประชากรจากสงครามไปกว่า 600,000 คน มีประชากรระหว่างอายุ 20-64 ปี เป็นวัยทำงาน ทั้งหมด 59.4% จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเข้า แรงงานจากต่างประเทศเฉลี่ยปีละ 400,000 คน (Jintana Damronglert 2002, 33-35) โดยในช่วงแรก ของการฟื้นฟูรัฐบาลเป็นแกนหลักในการพัฒนา เศรษฐกิจโดยวางรากฐานเศรษฐกิจแนวทุนนิยม โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ เข้าไปควบคุมธนาคารใหญ่ 4 แห่ง บริษัทประกันภัย

กว่า 34 แห่ง และกิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น ถ่านหิน แก๊ส ไฟฟ้า และบริษัทผลิตรถยนต์ เพื่อเร่งรัดการฟื้นฟูเศรษฐกิจ (Sanchai Suwangbut 2009, 116-117) นอกจากนี้ตัวเลขงบประมาณที่ถูกใช้ไปกับการทำสงครามแอลจีเรียนั้นประมาณ 50,000 - 55,000 ล้านฟรังก์ คิดเป็น 50-60% ของงบประมาณกลาโหม และคิดเป็น 10-15% ของงบประมาณทั้งหมด ยังไม่รวมถึงจำนวนแรงงานกว่า 200,000 คน ที่ต้องไปเป็นทหารและในปี 1956 สภาพทางการเงินและงบประมาณของฝรั่งเศสเริ่มมีปัญหา เมื่อ De Gaulle ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีปี 1958 สภาพการเงินการคลัง และเศรษฐกิจมาถึงจุดวิกฤต รัฐบาลขาดดุลงบประมาณกว่า 1.2 ล้านล้านฟรังก์ เป็นหนี้ต่างประเทศกว่า 3 ล้านล้านฟรังก์ คิดเป็น 7.5% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) สภาพการค้า และเศรษฐกิจระหว่างประเทศทรุดลงอย่างหนัก รวมถึงความเชื่อมั่นจากต่างประเทศกำลังหมดลงไปเรื่อยๆ ปริมาณทองคำสำรองก็เหลือแค่ 630 ล้านดอลลาร์ ในท้ายที่สุดต้องนำเข้ามาทดแทนให้ได้ 5 สัปดาห์ แม้ในระยะสั้นความสามารถในการชำระหนี้ และการบริหารจัดการงบประมาณต่างๆ ที่ประสบอยู่นั้นจะสามารถจัดการให้เรียบร้อยได้ แม้รัฐบาลจะสามารถทำงานได้ แต่ก็เหนื่อยและหนักพอสมควร แม้ว่าในช่วงแรกของสงคราม เศรษฐกิจฝรั่งเศสจะค่อนข้างเติบโตอย่างมากเพราะผลจากการใช้จ่ายของกองทัพในการทำสงคราม แต่ในระยะต่อมาจากตัวเลขทางเศรษฐกิจและข้อมูลต่างๆ ทำให้เห็นว่าสุดท้ายสงครามกลับจะทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสล้มละลาย (Merom 2003, 95-98) เมื่อวิเคราะห์จากข้อมูลดังกล่าวผู้เขียนคิดว่าเพื่อที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจและปลดพันธุนาการทางการเงินหนี้สาธารณะต่างๆ จึงไม่แปลกที่ De Gaulle จะเลือกที่จะหยุดการทำสงคราม แต่เหนือสิ่งอื่นใดถึง

กระนั้นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม เป็นเพียงแค่ปัจจัยทางอ้อมเท่านั้น

สำหรับกลุ่ม FLN นั้นถึงที่สุดแล้วจากข้อมูลเท่าที่ผู้เขียนมี กลุ่ม FLN ไม่ได้มีส่วนโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในกรณีสงครามแอลจีเรียนัก เพราะกว่าจะมีการลงนามหยุดยิงในข้อตกลงเอวียองในปี 1962 ท่าทีของการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวเริ่มเห็นร่องรอยมาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และชัดเจนมากขึ้นในปี 1958 ตั้งแต่การไปเยือนแอลจีเรียของ De Gaulle ในวันที่ 4 มิถุนายน 1958 (Ruedy 1992, 172) และได้ประกาศใช้ The Constantine Plan ในเดือนตุลาคมปี 1958 เพื่อบริหารการเปลี่ยนผ่านในการได้รับเอกราชของแอลจีเรียจะนั่นกลุ่ม FLN จึงไม่ได้มีบทบาทมากต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในช่วงดังกล่าว

การเมืองภายใน ผู้นำ และนโยบายต่างประเทศ

ผลสรุปสุดท้ายที่ผู้เขียนใช้กรอบคิดแบบ Neoclassical realism โดยกรณีนี้ผู้ที่มิบทบาทในการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศในกรณีสงครามแอลจีเรียนั้นมีอยู่ 4 ตัวแสดงด้วยกัน 1) De Gaulle 2) รัฐธรรมนูญปี 1958 3) กลุ่ม FLN 4) วิกฤตการคลังและงบประมาณ ทั้ง 4 ตัวแสดงนี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยทางการเมืองภายในทั้งหมด โดย De Gaulle คือตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญปี 1958 มีส่วนทำให้เขาสามารถแสดงศักยภาพและดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวได้สำเร็จ นอกจากนี้ตัวแสดงอย่างกลุ่ม FLN กับวิกฤตการคลังและงบประมาณของฝรั่งเศสที่กำลังเผชิญอยู่ในช่วงเวลานั้น เป็นเพียงแค่ตัวแสดงที่มีผลทางอ้อมเท่านั้น เพราะในเรื่องของวิกฤตการคลังและงบประมาณ

เป็นผลสืบเนื่องในภายหลังเมื่อสงครามยืดเยื้อ ก่อนหน้า De Gaulle จะขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีนั้น เขาก็แสดงตัวอย่างชัดเจนแล้วว่าเขาคงต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายการทำสงครามในแอลจีเรีย ยิ่งไปกว่านั้น Pflimlin นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสก่อนหน้า De Gaulle ก็มีแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะกองทัพฝรั่งเศสในแอลจีเรียต่อต้าน ทำให้เกิดสภาวะตึงเครียดเกิดขึ้น De Gaulle จึงได้เข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าว ฉะนั้นวิกฤตดังกล่าวจึงไม่ได้มีผลโดยตรง เช่นเดียวกับกลุ่ม FLN เป็นเพียงตัวแสดงที่กระตุ้นให้ฝรั่งเศสเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่นำไปสู่เอกราชของแอลจีเรีย ในที่สุด ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงแรกๆ กลุ่ม FLN ก็ไม่ได้พอใจต่อท่าทีของ De Gaulle ในการแก้ปัญหามากนัก ก็ยังคงยึดการทำสงครามและก่อความรุนแรงต่อไป ดังนั้นตัวแสดงที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศดังกล่าวจึงเป็นตัว De Gaulle และรัฐธรรมนูญปี 1958 โดยมีตัวแสดงอย่างกลุ่ม FLN และวิกฤตการณ์คลังและงบประมาณของฝรั่งเศส เป็นตัวแสดงที่กระตุ้นในทางอ้อมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ผลของการวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการเมืองภายใน ผู้นำ และการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยปัจจัยที่สำคัญในสามความสัมพันธ์นี้ก็คือการเมืองภายใน ก็คือโครงสร้างทางการเมืองที่ระบุว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในกรณีฝรั่งเศสในช่วงการตัดสินใจของ De Gaulle กับเรื่องสงครามแอลจีเรีย แสดงให้เห็นแล้วว่าโครงสร้างทางการเมืองภายในเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ ทำให้ De Gaulle สามารถดำเนินนโยบายตามที่เขาต้องการได้ เพราะอย่างที่เขาได้กล่าวไว้แล้วว่า De Gaulle มีความคิดเรื่องการให้เอกราชแก่แอลจีเรียตั้งแต่ช่วง

สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ด้วยโครงสร้างทางการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่ไม่เอื้อให้เขาทำตามความต้องการของตนเอง การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องต่างประเทศยังอยู่ภายใต้กระบวนการที่รัฐสภาต้องให้การเห็นชอบด้วย แต่พอรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ประกาศใช้อำนาจในการต่างประเทศถูกโอนถ่ายไปให้ประธานาธิบดีอย่างเบ็ดเสร็จ ไม่ต้องผ่านรัฐสภา ประธานาธิบดีสามารถตัดสินใจได้เลย De Gaulle จึงสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศในเรื่องสงครามแอลจีเรียจนประสบความสำเร็จในที่สุด ฉะนั้นปัจจัยทางการเมืองภายในของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องการต่างประเทศแก่ประธานาธิบดีอย่างเบ็ดเสร็จ จะส่งผลอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยดูได้จากกรณี De Gaulle กับการแก้ปัญหาเรื่องสงครามแอลจีเรีย

บทสรุป: รัฐธรรมนูญ De Gaulle และแอลจีเรีย

ตลอดงานชิ้นนี้ ผู้เขียนได้เริ่มจากอธิบายกรอบคิดแบบ Neoclassical realism แล้วให้ข้อมูลเรื่องประวัติศาสตร์ของนโยบาย จนถึงการลงไปวิเคราะห์และพิจารณาตัวแสดงในปัจจัยทางการเมืองภายใน และจนถึงบทสรุปนี้เพื่อที่จะวิเคราะห์ถึงการกำหนดนโยบายต่างประเทศในกรณีของ De Gaulle ต่อประเด็นเรื่องสงครามแอลจีเรีย อาศัยกรอบคิดแบบ Neoclassical realism ในการวิเคราะห์ ได้ผลออกมาว่าเหตุผลสำคัญของการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวคือการปฏิบัติการของกลุ่ม FLN ในสงครามแอลจีเรีย ทำให้ฝรั่งเศสไม่สามารถจบสงครามนี้ได้โดยเร็ว กลับทำให้สงครามยืดเยื้อจนถึงปีที่ 4 ของสงคราม ร่องรอยของการเปลี่ยนแปลงเริ่มปรากฏ

โดยเฉพาะปัญหาวิกฤตการณ์คลังและงบประมาณของฝรั่งเศสที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลไปกับการทำสงครามดังกล่าว และที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญก็คือการขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ De Gaulle และพร้อมกับรัฐธรรมนูญปี 1958 ช่วยให้โครงสร้างทางการเมืองของฝรั่งเศสเอื้อต่อการแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและเบ็ดเสร็จโดย De Gaulle ได้เปลี่ยนนโยบายต่างประเทศจากการทำสงครามของฝรั่งเศสกรณีสงครามแอลจีเรียมาเป็นการมอบเอกราชให้แก่แอลจีเรียแทน ฉะนั้นปัจจัยหรือตัวแสดงที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนี้จึงได้แก่ 1) De Gaulle 2) รัฐธรรมนูญปี 1958 3) กลุ่ม FLN 4) วิกฤตการณ์คลังและงบประมาณของฝรั่งเศส และผลของระบบการเมืองระหว่างประเทศไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ฉะนั้นในแง่นี้เพื่อให้เห็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงดังกล่าวต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น ภายใต้กรอบคิดแบบ Neoclassical realism นั้น ตัวแสดงที่สำคัญคือ De Gaulle ตัวแสดงที่ทำให้ De Gaulle สามารถการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้นั้นก็คือรัฐธรรมนูญปี 1958 ในความสัมพันธ์นี้เราจะเห็นว่าตัวรัฐธรรมนูญทำให้ De Gaulle มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศตามที่ต้นตอต้องการได้อย่างเต็มที่ ส่วนในคู่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม FLN และ วิกฤตการณ์คลังและงบประมาณของฝรั่งเศสนั้นช่วยเพิ่มเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่หนักแน่นเพราะทั้ง 2 ตัวแสดงนี้ในแง่นี้ก็บีบให้ De Gaulle ต้องเลือกทางที่เสี่ยงต่อการทำสงคราม เพราะงบประมาณที่ต้องใช้ และความไม่ประสบผลต่อการปราบปรามกลุ่ม FLN ด้วยกองทัพ แต่ถึงกระนั้นตัว De Gaulle เองก็สำคัญ ถ้าหาก De Gaulle ไม่มีแนวคิดเรื่องให้เอกราชให้กับแอลจีเรีย De Gaulle ก็อาจเลือกที่ไม่ให้เอกราชและดำเนินสงครามต่อไป

แต่ที่สุดแล้วรัฐธรรมนูญปี 1958 เอง ก็สร้างโครงสร้างทางการเมืองที่ทำให้ De Gaulle ทำในสิ่งที่ปรารถนาได้อย่างสะดวกและประสบผล นี่จึงเป็นปฏิสัมพันธ์ของเหล่าตัวแสดงต่างๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสต่อกรณีสงครามแอลจีเรียในที่สุด

ผลการศึกษาของงานชิ้นนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการกำหนดนโยบายต่างประเทศในระบบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ที่อำนาจของประธานาธิบดีมีมาก และโดยเฉพาะในเรื่องต่างประเทศ สามารถตัดสินใจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการใดๆ ฉะนั้นในแง่นี้ผลการศึกษาดังกล่าวทำให้เราเห็นประเด็นที่น่าสนใจสองประเด็นด้วยกัน ได้แก่ เรื่องประธานาธิบดีกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศส และลักษณะของการกำหนดนโยบายต่างประเทศในแบบฝรั่งเศส

ประเด็นในเรื่องแรกเราเห็นแล้วว่าภายใต้รัฐธรรมนูญ 1958 บังคับให้อยู่ในปัจจุบัน ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของประธานาธิบดีกลายเป็นสิ่งที่สามารถเห็นได้ไม่ยากในฝรั่งเศส นโยบายต่างๆ ที่ประธานาธิบดีได้หาเสียงไว้ในช่วงเลือกตั้ง จะประสบความสำเร็จได้ก็ด้วยความสามารถและภาวะผู้นำของประธานาธิบดีเท่านั้น เพราะโครงสร้างการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าวเอื้อให้ผู้นำต้องแสดงความสามารถและภาวะผู้นำในฐานะผู้กุมอำนาจสูงสุดของประเทศ ฉะนั้นทุกๆ การดำเนินนโยบายของประธานาธิบดี วิสัยทัศน์ของประธานาธิบดีจะนำไปสู่การปฏิบัติในที่สุด และนั่นคือตัวชี้วัดสำคัญต่อการเลือกตั้งที่จะพิสูจน์ว่าประธานาธิบดีคนนี้จะยังคงอยู่ในตำแหน่งนี้ต่อไปหรือไม่ แต่เหนือสิ่งอื่นใดสิ่งที่น่าสนใจของระบบการเมืองของฝรั่งเศสก็คือ

ความลงตัวของระบบการเมืองหนึ่งผูกติดกับตัวผู้นำอย่างมาก แต่ก็ยังคงสถานะของความเป็นสถาบันไว้ได้อย่างมั่นคง การเปลี่ยนผ่านหรือการดำเนินนโยบายทางการเมืองแต่ละครั้งของระบบการเมืองฝรั่งเศสสามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวกตลอดเวลากว่า 60 ปี (1958 - 2015) ฝรั่งเศสมีเสถียรภาพทางการเมืองภายในอย่างมาก ไม่ว่านโยบายของประธานาธิบดีจะออกมาแบบซ้ายสุดโต่ง หรืออนุรักษ์นิยมสุดขีดระบบการเมืองที่ดำรงอยู่สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวไปสู่การนำไปปฏิบัติ และเห็นผลในที่สุด ตัวนโยบายต่างประเทศเองก็มีลักษณะเดียวกัน นั่นคือประธานาธิบดีมีความคิดเห็นหรือต้องการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างไร แนวโน้มที่ฝรั่งเศสจะดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ประธานาธิบดีต้องการก็มีสูงอย่างมาก เพราะตัวโครงสร้างทางการเมืองฝรั่งเศสนั้นให้อำนาจเบ็ดเสร็จต่างๆ ในเรื่องการเมืองประเทศแก่ประธานาธิบดี ฉะนั้นอาจพูดได้ว่าเมื่อต้องการรู้ว่าฝรั่งเศสจะดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อกรณีต่างๆ อย่างไร การรู้ว่าประธานาธิบดี ณ ช่วงเวลานั้นคิดอย่างไรต่อประเด็นดังกล่าว อาจช่วยให้เราเห็นภาพในอนาคตว่าฝรั่งเศสจะดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเด็นดังกล่าวอย่างไร ดังนั้นสำหรับฝรั่งเศสแล้ว นโยบายต่างประเทศจะเป็นเช่นไร ก็ต้องไปดูที่ตัวประธานาธิบดีว่าคิดอย่างไรด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ 1958 กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเต็มในเรื่องดังกล่าว

ประเด็นในเรื่องลักษณะของการกำหนดนโยบายต่างประเทศแบบฝรั่งเศส ด้วยรูปแบบการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการให้อำนาจผู้นำต่อเรื่อง

ดังกล่าวทำให้เห็นว่าเป็นลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากหลายประเทศ บางที่กระทรวงการต่างประเทศมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบาย หรือบางประเทศคณะที่ปรึกษาผู้นำมีส่วนสำคัญ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ยากจะมีลักษณะที่ผู้นำมีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศแบบฝรั่งเศสได้แน่นอนว่าการจะนำฝรั่งเศสไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นนั้นคงยาก เพราะการเมืองภายในของแต่ละประเทศนั้นไม่เหมือนกัน ฝรั่งเศสเองก็มีลักษณะเฉพาะของตัวเอง โครงสร้างทางการเมือง และความลงตัวของระหว่างการผูกติดกับตัวผู้นำทางการเมืองกับการคงสถานะความเป็นสถาบันได้ในเวลาเดียวกัน แต่ถึงกระนั้นก็ได้ให้หมายเหตุความว่าจะไม่สามารถเป็นอย่างที่ฝรั่งเศสเป็นได้ แต่อาจต้องปรับเปลี่ยนวิธีการเสียใหม่เพื่อให้ได้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว ถึงกระนั้นประเด็นนี้ก็เป็นเรื่องที่อยากจะคาดคะเนได้ว่าประเทศอื่นๆ ที่อยากเป็นอย่างฝรั่งเศสจะเกิดขึ้นมาอย่างไร และมีลักษณะเหมือนหรือต่างไปจากที่ฝรั่งเศสเป็นหรือไม่ แต่กรณีฝรั่งเศสแสดงให้เห็นแล้วว่านโยบายต่างประเทศไม่ใช่แค่เรื่องปัจจัยภายนอกหรือการเมืองระหว่างประเทศ หรือระบบระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจัยการเมืองภายใน และผู้นำ โดยเฉพาะการเมืองภายในที่แวดล้อมตัวผู้นำอยู่ จะเป็นตัวชี้ขาดสำคัญที่จะบอกได้ว่าแนวโน้มของทิศทางนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นๆ จะไปในทางไหน และจะเป็นแบบใด ฉะนั้นลักษณะการกำหนดนโยบายต่างประเทศแบบฝรั่งเศสทำให้เห็นว่าปัจจัยการเมืองภายในมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

References

- Apinya Rattanamongkolmat. 2005. *Nayobai tangpratet: Naewthang suksa thritsadi lae rabiabwithi wichai*. [Foreign policy: Approach theory and methodology]. 2nd ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- Bozo, Frdric. 2010. France, “Gaullism,” and the cold war. In *The Cambridge history of the Cold War, Volume II: Crises and détente*, eds. Melvyn P. Leffler, and Odd Arne Westad, 158-178. New York: Cambridge University Press.
- Byrne, Jeffrey James. 2010. “Je ne vous ai pas compris”: De Gaulle’s decade of negotiation with the Algerian FLN, 1958–1969. In *Globalizing de Gaulle: International perspectives on French foreign policies 1958–1969*, eds. Christian Nuenlist, Anna Locher, and Garret Martin, 225-249. Lanham, MD: Lexington Books.
- Hagen, Joe D. 1995. Domestic politics explanations in the analysis of foreign policy. In *Foreign policy analysis: Continuity and change in its second generation*, eds. Laura Neack, Jeanne A.K. Hey, and Patrick J. Haney, 117-143. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- 1993. *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*. London: Lynne Rienner.
- Jintana Damronglert. 2002. Sangkom farangset (1945-2000). [French society (1945-2000)]. *Journal of Liberal Arts* 2(2): 32-46. (in Thai)
- Keiger, J. F. V. 2001. *France and the world since 1870*. London: Arnold.
- Kramer, Mark. 2010. Introduction: De Gaulle and Gaullism in France’s Cold War foreign policy. In *Globalizing de Gaulle: International perspectives on French foreign policies, 1958–1969*, eds. Christian Nuenlist, Anna Locher, and Garret Martin, 1-22. Lanham, MD: Lexington Books.
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro. 2009. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. In *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, eds. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, 1-41. New York: Cambridge University Press.
- Mamia. 2010. “Algeria” *Dan haeng phuen sai charot thalae*, [“Algeria” The land of the sand to the sea]. <http://www.manager.co.th/Travel/ViewNews.aspx?NewsID=9530000043619>. (Accessed on April 13, 2015) (in Thai)

- Merom, Gil. 2003. *How democracies lose small wars: state, society, and the failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John J. 2013. Structural realism. In *International relations theories: Discipline and diversity*, eds., Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, 77-93. Oxford: Oxford University Press.
- Migani, Guia. 2010. De Gaulle and Sub-Saharan Africa: From decolonization to French development policy, 1958–1963. In *Globalizing de Gaulle: International perspectives on French foreign policies, 1958–1969*, eds. Christian Nuenlist, Anna Locher, and Garret Martin, 251-270. Lanham, MD: Lexington Books.
- Nanthawat Boramanand. 1998. *Ratthathammanoon satharanarat farangset*. [Constitution of France]. <http://www.nrct.go.th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับสมบูรณ์.pdf>. (Accessed on April 15, 2015) (in Thai)
- Naylor, Phillip C. 2002. A reconsideration of the forth republic's legacy and Algerian decolonization. *French Colonial History* 2: 159-180.
- Ruedy, John. 1992. *Modern Algeria: the origins and development of a nation*. Bloomington: Indiana University Press.
- Sanchai Suwangbut. 2009. *Rachathipatai tai ratthathammanoon su satharanarat farangset 1915-1970*. [Constitutional monarchy to republic: France, 1815-1970]. Bangkok: Saksophakarmpim. (in Thai)
- Supranee Mukwichit. 2002. *Prawattisat Europe: Songkramyen-millennium*. [History of Europe: Coldwar – millennium]. 3rd ed. Bangkok: Odeon Store. (in Thai)
- Vallet, Paul P. 2012. France: Exercising power and influence across the age In *Routledge handbook of diplomacy and statecraft*, ed. B.J.C. McKercher, 76-86. New York: Routledge.
- Waites, N. H. 1983. French foreign policy: External influences on the quest for independence. *Review of International Studies* 9(4): 251-264.
- Winock, Michel. 1994. De Gaulle and the Algerian crisis 1958 – 1962 In *De Gaulle and twentieth-century France*, eds. Hugh Gough, and John Horne, 71-82. London: Edward Arnold.

The Doctrine of Good Faith in Constitutional Order**

*Pornson Liengboonlertchai**

Abstract

Good faith is a legal concept considered one of the most significant general principles of law. The concept draws its origin from creating contracts during the Roman Era. This principle is usually applied to make sure that each contracting party will perform its duties honestly and properly. On this ground, good faith is deemed to be a “legal tool” to protect a party from damage caused by omitting its obligations or abusing its rights.

Although originally developed from contract law, one of the private laws, it, on the basis of in-depth research, is found that good faith is applied to the public law as well. Therefore, this important principle should be applied to the Constitution as a public law in order to give justice to societies.

Keywords: *good faith, general principle of law, social contract, constitutional contract, relational contract*

*Lecturer, Department of Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Henri Dunant Rd., Wang Mai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: pornsonl@hotmail.com

**Received August 24, 2015; Accepted December 29, 2015

หลักสุจริตในระบอบรัฐธรรมนูญ**

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย*

บทคัดย่อ

หลักสุจริตในฐานะของหลักทั่วไปถือเป็นหลักการทางกฎหมายที่สำคัญยิ่ง โดยแรกเริ่มเดิมทีมีจุดกำเนิดมาจากการทำสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ หลักสุจริตจะเข้าไปควบคุมการทำหน้าที่ของคู่สัญญาให้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้เคยพูดคุยกันไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นป้องกันมิให้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบิดพลิ้ว ละเลยไม่ทำตามคำมั่นสัญญาที่เคยได้ให้ไว้ หรือกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการเอารัดเอาเปรียบอันนำไปสู่ความเสียหายของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

อย่างไรก็ดี หลักสุจริตนี้กลับถูกเข้าใจผิดคิดไปว่าเป็นหลักการทั่วไปที่ใช้กับแต่เฉพาะกับระบบกฎหมายเอกชนเท่านั้น หากแต่เมื่อสืบสาวราวเรื่องไปถึงที่มาที่ไปของหลักการกลับปรากฏว่ามีการนำหลักสุจริตไปใช้ในระบอบกฎหมายมหาชน ดังนั้น หลักสุจริตจึงพึงต้องบังคับใช้กับรัฐธรรมนูญในฐานะแขนงวิชาหนึ่งของกฎหมายมหาชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการดังกล่าว นั่นคือ การนำมาซึ่งความยุติธรรมให้กับสังคมนั่นเอง

คำสำคัญ: หลักสุจริต, หลักกฎหมายทั่วไป, สัญญาประชาคม, สัญญาทางรัฐธรรมนูญ, สัญญาสายสัมพันธ์

*อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถ.อังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330. อีเมล pornsonl@hotmail.com

**ได้รับบทความ 24 สิงหาคม 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 29 ธันวาคม 2558

ความเบื้องต้น

ในทางนิติศาสตร์แล้ว นอกจากการศึกษา ที่มุ่งเน้นไปยังกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือที่เรียกกันว่า “กฎหมายลายลักษณ์อักษร” (Written law) กฎเกณฑ์อีกประเภทหนึ่งที่มีการเข้าไป ทำความเข้าใจอย่างมากไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันก็คือ “กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร” (Unwritten norm) (Kelsen 1967, 222) อย่าง “จารีตประเพณี” (Custom) ในฐานะของบ่อเกิดของกฎหมาย (Fontes juris)¹ กระนั้นก็ดี จารีตประเพณีซึ่งอยู่ “นอกปริมณฑล กฎหมายลายลักษณ์อักษร” (Praeter legem) หาใช่ เพียงสิ่งเดียวที่ระบบกฎหมายได้ตระหนักรับรู้และ ให้การยอมรับในฐานะ “กฎเกณฑ์ที่มีสถานะทาง กฎหมาย” (Legal force)² ที่ทำหน้าที่ในการอุดช่องว่าง ของกฎหมาย (Legal-gap filling) (Yud Saeng-U-Thai 2009, 57) เท่านั้น หากแต่ยังมี “หลักทั่วไป” (General principle) ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเช่นเดียวกัน (Brunner 2009, 31)

แม้ในวงการวิชาการจะมีการถกเถียงใน รายละเอียดเกี่ยวกับปรัชญาเบื้องต้นและบทนิยาม ของ “หลักทั่วไป” ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่า

“หลักกฎหมายทั่วไป” (General principles of law)³ ดูประหนึ่งว่าความคิดความเห็นจะยังไม่มีความสอดคล้อง ต้องกันก็ตามที่ (Sharipo 2007, 10) แต่ในทางปฏิบัติแล้ว นักวิชาการทางนิติศาสตร์และศาลทั้งที่อยู่ในประเทศที่ มีระบบสกุลกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil law system) และจารีตประเพณี (Common law system) ต่างอ้างอิงหลักกฎหมายทั่วไปต่างๆ ผ่านการตีความ เพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมมาโดยตลอด (Dainow 1997, 423-433) อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง การยอมรับ “ความมีอยู่จริงของหลักกฎหมายทั่วไป ในระบบกฎหมาย” (Existence of legal principles) โดยหลักกฎหมายทั่วไปที่ถือว่ามิมีบทบาท หรืออิทธิพล ต่อการทำหน้าที่ของระบบกฎหมายมากที่สุดหลักการ หนึ่งคือ “หลักสุจริต” หรือ “Good faith” นั่นเอง (Zimmerman and Whittaker 2000, 700)

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึง “หลักสุจริต” หลายท่านอาจจะคุ้นชินกับการนำเอาหลักการดังกล่าว นี้มาใช้ในการอธิบายขยายความกฎหมายสัญญา (Law of contract) บ้าง กฎหมายหนี้ (Law of obligations) บ้าง กฎหมายละเมิด (Law of delict) บ้าง จนทำให้เข้าใจไปประหนึ่งว่า “หลักสุจริต” นี้ ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้เฉพาะกับกฎหมาย

¹ในทางวิชาการมีการถกเถียงถึงความหมายของคำว่า “บ่อเกิดของกฎหมาย” หรือ “Source of law” อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เนื่องจาก มีการให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป โดยปัจจัยหนึ่งอันนำไปสู่ความแตกต่างนั้นสืบเนื่องมาจากแนวคิดของระบบสกุลกฎหมาย (Legal system) ด้วย รอสโค พาวด์ (Roscoe Pound) อดีตคณบดีแห่งโรงเรียนกฎหมาย มหาวิทยาลัยฮาร์เวิร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา เคยกล่าวไว้ว่าคำว่า “บ่อเกิดของกฎหมาย” นี้ถูกนำไปใช้อย่างน้อย 5 นัยด้วยกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ณ ที่นี้ ผู้เขียนขอใช้ในความหมายของสิ่งที่ ศาลหยิบยกขึ้นมากำหนดตัดสินกรณีคดี

²แนวคิดว่าการยอมรับนับถือให้ “จารีตประเพณี” มีสถานะทางกฎหมายอันนำไปสู่การเรียกว่า “กฎหมายจารีตประเพณี” หรือ “Customary law” นั้นหาได้เป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุกประเทศในโลกไม่ หากแต่มีบางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศ ละตินอเมริกาที่ยึดถือแนวคิดด้วย “อำนาจสูงสุดของกฎหมายลายลักษณ์อักษร” (Omnipotence of the law) ไม่ยอมรับให้ “จารีตประเพณี” มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย โดยมีการอธิบายว่าหากยอมรับจารีตประเพณีที่มีลักษณะเป็น “กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการ” (Informal norms) กล่าวคือ มิได้ถูกสร้างขึ้นโดยสถาบัน (Institution) ที่เกี่ยวข้องให้สามารถนำมาบังคับใช้ได้แล้ว ย่อมเป็นการบั่นทอนกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรลงไป

³ในทางตำรา ประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงกันอย่างมากคือ สถานะของหลักกฎหมายทั่วไปว่าโดยตัวมันเอง (Per se) นั้นมีสถานะ เป็นกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) หรือ กฎหมายบ้านเมือง (Positive law) กันแน่

เอกชน (Private law) เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีแนวคิดที่แตกต่างไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้เขียนเองไม่เห็นพ้องด้วยกับความเข้าใจที่ว่า “หลักสุจริต” เป็นหลักการที่ถูกผูกขาดและมีการใช้แต่ในระบบกฎหมายเอกชนเท่านั้น หากแต่เห็นว่าแนวคิดและหลักการดังกล่าวก็ปรากฏอยู่และบังคับใช้ในระบบกฎหมายมหาชน (Public law) ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐธรรมนูญ

ที่มาของหลักสุจริตโดยสังเขป

หากทำการศึกษาค้นคว้าโดยละเอียดก็จะพบว่า “หลักสุจริต” ที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ทั่วโลกในปัจจุบันมีต้นกำเนิดเกิดมาจากสมัยกรีกโบราณ (Ancient Greek) (Imwinkelried 2009, 2) และประจักษ์ชัดในยุคโรมัน (Roman Era) (Zimmermann 1996, 622) โดย “หลักสุจริต” ที่ถูกเรียกขานในครั้งกระนั้นว่า “Bona fides” เป็นหลักการที่ถูกประดิษฐ์คิดค้นขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรม (Behavior)

หรือการปฏิบัติตน (Performance) ของชาวโรมันที่มีการติดต่อระหว่างกันไม่จำกัดว่าจะเป็นเรื่องเฉพาะของพ่อค้าวาณิชยเท่านั้น⁴ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยธรรมชาติของมนุษย์แล้วย่อมต้องมีการติดต่อพูดคุยตกลงกันเพื่อดำเนินการใดๆ⁵ อันนำไปสู่การกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างกันโดยทั่วไป (Consensual/Contractual obligations) (McCamus 2004, 72) “หลักสุจริต” จึงเข้ามาทำหน้าที่เพื่อควบคุมกำกับให้ข้อตกลงข้างต้นนั้นสำเร็จบรรลุผลไปอันนำมาซึ่งความพึงพอใจระหว่างผู้ตกลงในฐานะ “กฎเกณฑ์สากลทางสังคม” (Universal social norms) อย่างไรก็ตามแนวคิดและหลักการดังกล่าวนี้ได้ต่อขยายปรับใช้กับการพูดคุยเจรจาเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าบ้าง การเช่าที่ดินบ้าง การจ้างแรงงานบ้าง การตกลงร่วมทำธุรกิจร่วมกันบ้าง ฯลฯ จนกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีอาชญาตได้เนื่องจากถูกมองว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่จะนำไปสู่ “การประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม” สำหรับการทำสัญญาทุกประเภทนั่นเอง (Louw 2013, 62)

⁴หากศึกษาให้ดีก็จะพบว่าข้อเท็จจริงสภาพสังคมของชนชาวโรมันสมัยนั้น เศรษฐกิจการค้าการลงทุนหาสิ่งที่มีนิยมนั้น หรือเป็นที่มุ่งเน้นและพัฒนาไม่ อาจเป็นการสวนทางกับนักนิติศาสตร์สมัยโรมัน (Roman jurists) ที่ได้สร้างแนวคิดและหลักการเยอะเยอะมากมายเกี่ยวกับกฎหมายพาณิชย์ (Lex mercatoria) อันนำไปสู่หลักการที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนตกทอดมายังระบบกฎหมายในปัจจุบัน ปัจจัยหนึ่งอาจสืบเนื่องมา ณ ช่วงเวลาดังกล่าว ระบบกฎหมายให้ความสำคัญในเรื่องที่ดินซึ่งโยงกับสถานะทางสังคมของพลเมืองโรมันด้วย ดังนั้น เราจึงเห็นถึงการอ้างอิง “หลักสุจริต” ไปบังคับใช้กับเรื่องกรรมสิทธิ์ (ex iure Quiritum) ในการถือครองที่ดินเสียมาก

⁵ข้อตกลงระหว่างสองคนเป็นอย่างน้อย หรือที่เรียกว่า “สัญญา” (Contract) ในสมัยโรมัน สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันดังนี้

1. สัญญาที่มีการกำหนดรูปแบบตามกฎหมาย (Formal contract) การทำสัญญาประเภทนี้จึงต้องทำไปตามแบบที่กฎหมายได้เพื่อความสมบูรณ์ของสัญญา โดยรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นหาได้สลับซับซ้อนไม่ ในด้านเนื้อหาสาระของตัวข้อตกลงเองค่อนข้างมีความยืดหยุ่นมากเนื่องจากกฎหมายจะมิได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยสัญญาประเภทนี้สามารถกระทำได้ทั้งในรูปแบบของสัญญาลายลักษณ์อักษร (Litteris) หรือในรูปแบบของ “สัญญาปากเปล่า” (Verbis) ซึ่งถูกเรียกในภาษาละตินว่า “Stipulation” มีความหมายว่า “การให้คำมั่นสัญญา” (Promise)

2. สัญญาที่ไม่มีการกำหนดรูปแบบตามกฎหมาย (Informal contract) เป็นสัญญาที่มีลักษณะตรงข้ามกับสัญญาที่เป็นทางการ กล่าวคือ ในขณะที่กฎหมายไม่มีการกำหนดเนื้อหาสาระของสัญญาที่มีการกำหนดรูปแบบตามกฎหมาย แต่สัญญาประเภทนี้จะถูกกฎหมายกำหนดเนื้อหาสาระว่าคู่สัญญาจะพูดคุยตกลงกันในเรื่องใดเป็นการเฉพาะ อันมีลักษณะผูกโยง หรือสัมพันธ์กับสถานการณ์หนึ่งๆ (Specic situation) หาได้สามารถพูดคุยกันในทุกเรื่องตามอำเภอใจได้ไม่ เช่น การซื้อขาย การยืม การฝาก ฯลฯ อันจะนำไปสู่หน้าที่ของคู่สัญญาที่จะต้องระบุ “ข้อกำหนดตามที่กฎหมายบัญญัติ” อาทิ การรับประกันสินค้าที่ตกลงซื้อขาย การรับรองการครอบครองทรัพย์สิน ฯลฯ แล้วแต่กรณี เข้าไปในสัญญาด้วยโดยปริยาย

อาจต้องทำความเข้าใจเสียในเบื้องต้นก่อนว่ารายละเอียดเนื้อหาสาระของ “หลักสุจริต” ที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายโรมันอันนำไปสู่การพัฒนาและปรับใช้กันในระบบกฎหมายทั่วโลกนั้นแท้ที่จริงแล้วส่วนหนึ่งเป็นผลผลิตมาจากคำอธิบายของซีเซโร (Cicero) ผ่านงานเขียนที่มีชื่อว่า “หน้าที่” (De officiis) โดยซีเซโรได้อธิบายขยายความถึงความเป็นคนดี (Good man) ที่มีหน้าที่ที่พึงต้องปฏิบัติระหว่างกันอย่างซื่อสัตย์สุจริตปราศจากกลฉ้อฉลใดๆ (Cicero 1798, 70) พร้อมทั้งยกตัวอย่างเชื่อมโยงถึงหลักสุจริต (Bonae fidei) ที่ศาลได้หยิบยกขึ้นเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดในคดีหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวกับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ ผู้ซื้อในฐานะผู้เสียหายอ้างถึงหลักสุจริตเพื่อให้ศาลประทับฟ้องและดำเนินการพิจารณาคดีให้ผู้ขายรับผิดชอบเยียวยาแก้ไข (Ludicium bonae fidei) (Tigar 1965, 229) เนื่องจากผู้ขายไม่บอกกล่าวข้อเท็จจริงว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ทำการซื้อขายกันนั้นจะต้องถูกรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ (Augur)⁶

แม้พิจารณาจากกฎหมายสิบสองโต๊ะ (Law of Twelve Tables) และกฎหมายแพ่ง (Ius civile) แล้วจะพบว่ากฎบัตรกฎหมายทั้งสองกำหนดกรณีที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบเฉพาะในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินที่มีการรับรอง หรือยืนยันถึงความสมบูรณ์ของตัวทรัพย์สิน (Nuncupationes) หรือให้ข้อมูลเท็จเกี่ยวกับตัวทรัพย์สิน ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว

ในคดี กระนั้นก็ตาม ท่านมาร์คัส คาโต (Marcus Cato)⁷ ผู้พิพากษาในคดีนี้ได้ตัดสินชี้ขาดว่า เนื่องจากผู้ขายทราบถึงข้อเท็จจริงว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ประกาศขายให้แก่ผู้ซื้อต้องมีการรื้อถอนเนื่องด้วยคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่กลับไม่ชี้แจงแถลงไขให้ผู้ซื้อได้ทราบถึงข้อเท็จจริงนี้ เมื่อเกิดความเสียหายใดๆ ขึ้นจึงเป็นความรับผิดชอบของผู้ขายต่อตัวผู้ซื้อ ในประเด็นนี้ ซีเซโรเองได้อธิบายคำวินิจฉัยของศาลเพิ่มเติมด้วยว่า แม้ว่าตัวบทกฎหมายจะมีได้กำหนดชัดเจนให้ผู้ขายมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อจำกัดบกพร่องในตัวทรัพย์สินต่อผู้ซื้อ แต่ด้วยหลักสุจริตเรียกร้องให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามอย่างซื่อสัตย์ (Fides) มีมโนสำนึกผู้รับผิดชอบที่ดี (Good conscience) ไม่ใช้กลอุบายฉ้อฉลใดๆ อาทิ การอาศัยความไว้วางใจ หรือความเพิกเฉย หรือไม่รู้ เพื่อเอารัดเอาเปรียบใคร (Mala fides) ศาลได้ทำการตัดสินไปตาม “หลักสุจริต” ดังกล่าวในฐานะ “ความเป็นธรรม” (Aequitas)⁸ ของผู้ซื้อ จึงถือเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายแพ่ง (Exceptio doli) ส่งผลให้ระบบกฎหมายโรมันยอมรับหลักสุจริตในฐานะหลักการที่ส่งผลให้มนุษย์ทุกคนในสังคมต่างก็มีภาระหน้าที่ต่อกันและกันช่วยเหลือกันและกัน สร้างรากฐานของความยุติธรรมที่แท้จริง (Foundations of justice) ให้บังเกิดขึ้นเพื่อนำพาทุกสังคมไปสู่สิ่งที่ดี ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นสังคมสากลแห่งคนดี (Universal society of boni viri) (Fauvarque-Cosson and Mazeaud 2008, 152)

⁶ หลักสุจริตในสมัยโรมันถือได้ว่าปรากฏขึ้นและพัฒนาจากกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural law) เนื่องจากถือเป็นหลักกฎหมายที่คู่พิพาท หรือศาลหยิบยกขึ้นในกระบวนการพิจารณาคดี (Ex Fide Bona) อย่างไรก็ตาม หลักสุจริตนั้นต่อมาได้ถูกปรับใช้ในส่วนกฎหมายสารบัญญัติ (Substantive law) อันเป็นผลมาจากการอธิบายความของนักนิติศาสตร์ (Jurists) ต่างๆ นั่นเอง

⁷ ท่าน มาร์คัส คาโต ถือเป็นผู้พิพากษาท่านหนึ่งที่โด่งดังในสมัยโรมันเป็นอย่างมาก ซึ่งท่านเป็นบิดาของเพื่อนซีเซโรอีกด้วย

⁸ ในทางวิชาการแขนงการศึกษาาระบบกฎหมายโรมันยังมีการถกเถียงกันในประเด็นที่ว่า “หลักสุจริต” กับ “ความเป็นธรรม” เป็นสิ่งเดียวกันหรือไม่อย่างไร ซึ่งฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายฝรั่งเศสเห็นด้วยว่าเป็นสิ่งๆ เดียวกัน ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งที่โดยมากจะเป็นนักกฎหมายเยอรมันเห็นว่าความเป็นธรรมและหลักสุจริต (Aequitas und bona fides) นั้นคือองค์ประกอบของความยุติธรรมที่แท้จริง (Epieikeia) อันสะท้อนว่าทั้งสองเป็นคนละสิ่งกันนั่นเอง

ภายหลังจากได้รับการกล่าวอ้างถึงทั้งจากนักปรัชญาทางกฎหมายก็ดี และจากการตัดสินใจคดีของศาลโรมันในคดีข้างต้นและคดีต่างๆ กิติ “หลักสุจริต” เริ่มมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและนำไปใช้อย่างแพร่หลายกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงยุคกลาง (Medieval period) ราวศตวรรษที่ 12 ที่การทำธุรกิจการค้าเริ่มเฟื่องฟูขึ้น แม้อาณาจักรโรมันจะล่มสลายไป จากเดิมที่ถือว่าหลักสุจริตเป็นเพียงข้อยกเว้นของการบังคับใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างกฎหมายแพ่ง (Ius civile) กลายเป็นกฎเกณฑ์หลักไปเสีย หลักสุจริตได้ “ขยับเขยื้อนเคลื่อนย้าย” จากมิติทางด้านวิธีสบัญญัติ (Procedural aspect) ของศาลมาทางยังด้านมิติสารบัญญัติ (Substantive aspect) มากขึ้น จึงเป็นที่มาของการพูดคุยกเถียงอย่างจริงจังถึง “ความหมาย เจตนารมณ์ รวมตลอดถึงหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาที่มีต่อกัน” (Madsen and Litteken 2014, 3) หาใช่เพียงแค่การตกลงระหว่างคู่สัญญาทั่วๆ ไปเท่านั้น (Ex nudo pacto action non nascitur) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. หลักสุจริตเรียกร้องให้คู่สัญญาต้องมีสัจจะ (Fides)⁹ ต่อวาจาที่ได้ให้ไว้ หรืออาจกล่าวให้เข้าใจได้โดยง่ายว่าคู่สัญญาต้องถือคติ “สัญญาต้องเป็นสัญญา” (Pacta sunt servanda) หากคู่สัญญาไม่ยอมที่จะปฏิบัติตามสิ่งที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) อันเป็นการล่วงละเมิดต่อพระเจ้า¹⁰

2. หลักสุจริตห้ามมิให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยวิธีการใดก็ตาม หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้รับความเสียหายเนื่องจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งใช้กลฉ้อฉล (Dolus)¹¹ ผู้นั้นย่อมสามารถบอกเลิกสัญญา หรือได้รับการเยียวยา (Remedy) จากคู่สัญญาที่กระทำการดังกล่าวได้แล้วแต่กรณี¹²

3. หลักสุจริตเรียกร้องให้คู่สัญญากระทำการใดๆ ในฐานะของผู้ซื่อสัตย์สุจริต กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย¹³

⁹คำว่า “Fides” มีนัยถึงความซื่อสัตย์ซื่อตรง (Fidelity) ความจริง (Truth) ความเชื่อ (Belief) ความเชื่อถือได้ (Trustworthiness)

¹⁰ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การอธิบายเกี่ยวกับหลักสุจริตผูกโยงกับพระเจ้านั้นสืบเนื่องมาจากในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาศาสนาจักรเรื่องอำนาจ โดยในยุคนี้เราจะพบว่ามีนักปรัชญาเมธีของสำนักคิดกฎหมายธรรมชาติ (School of Natural Law) มีบทบาทและอิทธิพลต่อความคิดอย่างมากมาย โดยนักปรัชญาที่เกิดขึ้นและมีบทบาทมากในการอธิบายขยายความหลักสุจริตนั้นคือนักบุญโทมัส อควไนัส (St. Thomas Aquinas) และบัลดูส เดอ อุบัลดิส (Balduus De Ubaldis)

¹¹“Dolus” มาจากคำว่า “Dolus malus” มีความหมายว่าการหลอกลวงไม่จริงใจ (Deceit) ซึ่งนัยถึงการกระทำที่มีลักษณะขัดแย้งกับหลักสุจริต (Bona fides) อันเป็นการกระทำต้องห้าม หรือพฤติกรรมที่ไม่พึงปฏิบัติในสังคม (Bad social behavior)

¹²ตามระบบกฎหมายโรมัน “Dolus” หรือ “การฉ้อฉล” มี 2 รูปแบบด้วยกัน ซึ่งนำไปสู่การเยียวยาแก้ไขที่แตกต่างกันดังนี้

1. “Dolus dans causam contractum” หรือ “Casual fraud” (การฉ้อฉลให้ทำสัญญาทั้งฉบับ) การฉ้อฉลประเภทนี้มีลักษณะของการใช้กลอุบายหลอกลวงให้บุคคลอื่นเข้ามาทำสัญญาด้วยทั้งๆ ที่ไม่มีเจตนา หรือความต้องการจะทำสัญญาดังกล่าวเลยตั้งแต่ต้นแต่อย่างใด กรณีนี้คู่สัญญาผู้ถูกหลอกลวงสามารถยกเลิกสัญญาทั้งฉบับได้

2. “Dolus incidens in contractum” หรือ “Incident fraud” (การฉ้อฉลให้ทำสัญญาเฉพาะส่วน) บุคคลที่ถูกหลอกลวงมีเจตจำนงที่จะเข้าทำสัญญาอยู่แล้วตั้งแต่เริ่มต้น หากแต่มีลักษณะการหลอกลวงให้หลงตกลงในข้อสัญญาบางข้อ หรือบางส่วนของซึ่งหากปราศจากการหลอกลวงนั้นบุคคลดังกล่าวอาจจะไม่เห็นพ้องด้วย สำหรับกรณีนี้คู่สัญญาจะได้รับการเยียวยาแก้ไขด้วยการได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ฉ้อฉล

¹³ข้อเรียกร้องของหลักสุจริตนี้ก่อให้เกิดหลักการทางกฎหมายต่างๆ อาทิ หลักห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ (Abuse of rights) หลักปฏิบัติเปลี่ยนไปหากสถานการณ์เปลี่ยนไป (Clausula rebus sic stantibus) เป็นต้น ซึ่งทุกอย่งนี้นั้นอยู่ภายใต้กรอบคิดใหญ่นั้นคือ ความเป็นธรรม (Equity) อันสะท้อนให้เห็นถึงเท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญานั้นเอง

ในช่วงศตวรรษที่ 14 หลักสุจริตมีการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญโดยบัลดูส (Baldus) นักกฎหมายชาวอิตาลีเชื้อสายยิว¹⁴ กล่าวคือ บัลดูสได้มีการอธิบายขยายความนัยของหลักสุจริตด้วยการผสมผสานเชื่อมโยงกับปรัชญาว่าด้วยความยุติธรรมที่อริสโตเติล (Aristotle) และโทมัส อควีนาส (Thomas Aquinas) เคยอธิบายไว้ก่อนหน้านี้จนเป็นที่ยอมรับนับถือกันในวงกว้าง จนกระทั่งศตวรรษที่ 16 หลักสุจริตได้ถูกยกให้มีสถานะเป็น “หลักทั่วไปในการทำสัญญา” (General principle of contractualism) อันส่งผลให้ในเวลาต่อมาหลายประเทศเองได้รับเอาแนวคิดบัลดูสไปพิจารณา¹⁵ พร้อมทั้งนำหลักสุจริตไปบรรจุไว้ในกฎหมายแพ่ง (Civil law) ของตนเอง อาทิ ประเทศอิตาลี ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ฯลฯ¹⁶ กระนั้นก็ดี แม้ว่าจะมีการนำเอาหลักสุจริตมาบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว แต่ในแก่นแท้ของหลักสุจริตก็ยังคงถูกตั้งคำถามถึงความชัดเจนส่งผลให้มีการถกเถียงอย่างเป็นระบบอีกครั้งโดยสำนักคิดทางกฎหมายในหลายประเทศในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20 ถึงแม้จะมีการโต้เถียงในเนื้อหาสาระความหมายของหลักสุจริตมากมายซึกเพียงใดก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ทุกประเทศต่างก็เห็นพ้องต้องกันคือ หลักสุจริตนั้นถือเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ในระบบกฎหมายของตน

หลักสุจริตในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอที่มาที่ไปของแนวคิดและพัฒนาการของหลักสุจริตในระบบกฎหมายไปแล้วข้างต้น แม้ว่าหลักสุจริตจะถูกใช้และอธิบายผ่านบริบทกฎหมายเอกชน (Private law) อย่างกฎหมายสัญญาเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็หาได้หมายความว่า “หลักกฎหมายทั่วไป” ดังกล่าวจะดำรงคงอยู่ก็เพียงแต่เฉพาะในกฎหมายเอกชนเท่านั้น หากแต่ก็ปรากฏอยู่ในกฎหมายมหาชนด้วย โดยหากเข้าไปทำการศึกษาโดยละเอียดถี่ถ้วนแล้วก็จะพบว่าในสมัยโรมันเองก็เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปว่าหลักสุจริตนอกจากจะเป็นองค์ประกอบสำคัญทางกฎหมายที่สำคัญต่อกฎหมายเอกชน (Jus privatum) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำสัญญาแล้ว ก็ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญทางกฎหมายสำหรับกฎหมายมหาชน (Jus publicum) อันรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวเมื่อถูกนำมาใช้ในกฎหมายมหาชนจะมีชื่อเรียกว่า “หลักความน่าเชื่อถือมหาชน” (Fides publica)¹⁷ (Kotzur 2009)

อย่างไรก็ดี หลายท่านอาจตั้งคำถามว่าแล้ว “หลักความน่าเชื่อถือมหาชน” หรือ “หลักสุจริต” มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบอบรัฐธรรมนูญในมิติ

¹⁴ บัลดูส เดอ อูบัลดีส (Baldus de Ubaldis) เป็นนักกฎหมายชาวอิตาลีเชื้อสายยิวที่มีชื่อเป็นอย่างมาก โดยผลงานของบัลดูสนั้นจะเป็นลักษณะการวิเคราะห์วิพากษ์วิจารณ์ในประมวลกฎหมายนโปเลียน (Napoleonic Code) ฯลฯ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วงานเขียนของเขาจะมักจะไม่ค่อยเสร็จสิ้นเสียเท่าใด

¹⁵ ประเทศสเปนถือได้ว่าเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดว่าด้วยหลักสุจริตมาจากคำอธิบายของบัลดูสโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงศตวรรษที่ 16-17 โดยกลุ่มนักวิชาการที่ได้นำเอาแนวคิดว่าด้วยหลักสุจริตของบัลดูสไปเผยแพร่ คือ กลุ่มนักเทววิทยา (Theologist) ชื่อ “the Late Scholastics” นั่นเอง

¹⁶ หลักสุจริตถูกเรียกในแต่ละประเทศแตกต่างกันไป โดยประเทศอิตาลีเรียกหลักสุจริตว่า “Correttezza” ประเทศฝรั่งเศสเรียกว่า “Boone foi” ประเทศเนเธอร์แลนด์เรียกว่า “Redelijkheid en billijkheid” ในขณะที่ประเทศเยอรมนีเรียกว่า “Treu und Glauben”

¹⁷ “หลักความเชื่อถือสาธารณะ” หรือ “Fides publica” ของระบบกฎหมายโรมันนี้เป็นที่มาของ “หลักความไว้วางใจจากสาธารณชน” หรือ “Public trust” ที่ใช้อธิบายในสาขาวิชานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์กันอยู่ในปัจจุบัน

ใหนอย่างไร ประเด็นดังกล่าวสามารถตอบได้เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญ (Constitutional character) เสียก่อนในเบื้องต้น

1. ธรรมชาติของรัฐธรรมนูญ

ในการวิเคราะห์ถึงคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงธรรมชาติของรัฐธรรมนูญเองว่าคืออะไร มีรากฐาน หรือที่มา เช่นไร ซึ่ง ณ ที่นี้สามารถอธิบายขยายความให้เข้าใจได้โดยง่ายว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ “Constitution” คือ กฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการปกครองประเทศอันมีลักษณะเป็นการกำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเป็นการปฏิเสธมิได้ที่จะกล่าวว่าธรรมชาติ หรือสาระัตถะของรัฐธรรมนูญนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือเรื่องที่ว่าด้วยอำนาจ (Lwenstein 1957, 123) คำถามที่น่าสนใจก็คือ อำนาจที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นของใคร คำตอบคือ อำนาจเป็นของประชาชน กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นแรกเริ่มเดิมที อำนาจที่กล่าวถึงอยู่นี้คือ อำนาจสูงสุดในการดำเนินการปกครองประเทศ (Supreme authority of government)¹⁸ โดยผู้ปกครอง ซึ่ง “แนวคิดความเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด” นี้มีพัฒนาการมาตามยุคตามสมัยจากเดิมที่เป็นของพระเจ้า กลายมาเป็นของพระสันตะปาปา และมาเป็นของพระมหากษัตริย์ตามลำดับ (Gibson 1738, 101) อย่างไรก็ดี ครั้นเมื่อปรากฏว่าพระมหากษัตริย์มีการ

ใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolute power) นี้ไปตามอำเภอใจอันส่งผลกระทบต่อประชาชนคนทั่วไป จึงได้เริ่มมีแนวคิดในการจำกัดการใช้อำนาจนี้ในช่วงศตวรรษที่ 13¹⁹ และนำไปสู่การล่มสลายของระบอบการปกครองนี้ราวศตวรรษที่ 18 อันเป็นจุดเริ่มต้นของการ “เคลื่อนย้ายความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย” จากพระมหากษัตริย์มายังประชาชน (Supremacy of people) ซึ่งสถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่คอยควบคุมกำกับการใช้อำนาจรัฐ (Chemerinsky 2006, 6) พร้อมทั้งบอกกล่าวเล่าความถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองกับประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองขึ้นในรัฐสมัยใหม่ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน (O’Cinneide and Stelzer 2013, 178)

2. รัฐธรรมนูญในฐานะของ “สัญญาประชาคม”

การเข้าไปทำความเข้าใจรัฐสมัยใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal democratic state) จะสามารถทำให้เข้าใจถึงคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี โดยหากจะพูดถึงคำจำกัดความของรัฐเสรีประชาธิปไตยแล้วก็คงจะกล่าวได้ว่าเป็นรัฐที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อันมีเจ้าหน้าที่รัฐทำหน้าที่แทนและใช้อำนาจต่างๆ ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้การควบคุมโดยรัฐธรรมนูญ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐประเภทนี้

¹⁸ คำว่า “Sovereignty” หรือ “อำนาจอธิปไตย” ถูกประดิษฐ์คิดค้นโดย “ฌอง โบแดง” (Jean Bodin) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสในช่วงศตวรรษที่ 16 ขณะนั้น โบแดงใช้คำในภาษาฝรั่งเศสว่า “Sovereint” ในงานเขียนที่มีชื่อว่า “หนังสือทั้งหกด้วยสาธารณรัฐ” (Six Books Concerning the Republic) พร้อมอธิบายไว้ด้วยว่าอำนาจดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร

¹⁹ ในปี ค.ศ. 1215 พระเจ้าจอห์นได้มีการลงนามในกฎหมายบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) อันถือเป็นปฐมบทของแนวคิดในการเมืองการปกครองของรัฐสมัยใหม่มากมายไม่ว่าจะเป็นแนวคิดว่าด้วยหลักนิติธรรม (Rule of law) การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง (Limited government) ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และแนวคิดว่าด้วยการรับรองและคุ้มครองการไม่ถูกลงโทษตามอำเภอใจ (Arbitrary punishment) อีกด้วย

ได้สถาปนา “การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ” (Constitutional government) ขึ้นมานั่นเอง (Pikington 1999, 7) เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว รัฐธรรมนูญจึงถือเป็นหัวใจของการปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยเลยทีเดียวว่าได้ในฐานะของ “กติกากลางในการปกครองประเทศ” (Zetterquist 2007, 330) แต่คำถามก็คือ หากกล่าวว่ารัฐธรรมนูญเป็นตัวให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินการปกครองประเทศในมิติต่างๆ แทนประชาชนดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แล้วที่ไปที่มาก่อนที่จะนำไปสู่การกำหนดเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับใช้คืออะไร ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้าไปเกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวพันกับการตรา “กฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศ” นี้หรือไม่อย่างไร

ประเด็นนี้มีการอธิบายโดยนักปรัชญาเมธีทางด้านกฎหมายและการเมืองอยู่มากมายหลายท่านนับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันในเชิงทำนองการเปรียบเทียบ (Metaphor) ว่า ที่มาก่อนที่จะเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาบังคับใช้นั้นก็คือ สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างผู้ปกครอง (รัฐ) กับผู้ถูกปกครอง (ประชาชน) ชุดคำอธิบายนี้รู้จักกันดีในสายนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ว่า “ทฤษฎีสัญญาประชาคม” หรือ “Social contract theory” ทฤษฎีดังกล่าวหากสืบสาวเรื่องราวกันในเชิงลึกแล้วก็จะพบ “ร่องรอยของมโนทัศน์” นี้ว่าเริ่มมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีก

โบราณในฐานะแนวคิดพื้นฐานของการอธิบายหลักคิดว่าด้วยความยุติธรรม (Justice) โดยกลาฟคอน (Glaucou) พี่ชายของเพลโต กล่าวคือ กลาฟคอนกล่าวในหนังสือชื่อสาธารณรัฐ (The Republic) ว่าความยุติธรรมอยู่ในสถานะของข้อตกลงระหว่างบุคคลบนฐานคิด “ประโยชน์ส่วนตน” (Self-interest) เพื่อหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดความเสียหายระหว่างกัน ด้วยเหตุผลนี้เองจึงนำไปสู่การทำสัญญาและตราตัวบทกฎหมายขึ้นเพื่อบังคับใช้ (Klosko 2011, 574) อันเป็นการสอดคล้องต้องกันกับคำอธิบายของนักปรัชญาชื่อดังอย่างเอพิคุรัส (Epicurus) ที่เห็นว่าความยุติธรรมเกิดขึ้นจากการตกลงระหว่างกันของประชาชนที่จะไม่กระทำการใดๆ ที่จะเป็ปฏิบัติต่อกัน²⁰ หลังจากนั้น “แนวคิดที่ว่าด้วยการทำสัญญา” ได้รับการยอมรับนับถือมากขึ้นและถูกนำไปใช้ในการอธิบายถึงเหตุผลที่นำไปของอำนาจของจักรพรรดิสมัยโรมันโดยนักกฎหมายในครั้งกระนั้น อย่างไรก็ตามมีการตั้งคำถามจากหลายฝ่ายในช่วงราวศตวรรษที่ 12 ว่า “อำนาจของจักรพรรดิโรมัน” (Imperium)²¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ (Legislative power) ที่อ้างอิง “กฎหมายจักรพรรดิ” (Lex regia)²² เป็นฐานอำนาจซึ่งปรากฏอยู่ใน “ไดเจสตา” (Digesta) และ “อินสติติวติโอนเนส” (Institutiones) ของประมวลกฎหมายจัสติเนียน

²⁰ อย่างไรก็ตาม ชีเซโร (Cicero) ได้โต้แย้งกับคำอธิบายนี้โดยกล่าวว่าความยุติธรรมนั้นหาได้เกิดมาจากการทำสัญญาระหว่างบุคคลไม่ หากแต่เกิดมาจากเหตุผลตามธรรมชาติ (Natural reason)

²¹ นัยของคำว่า “Imperium” ในสมัยโรมัน หมายถึง คำสั่ง (Order) หรือ คำบัญชา (Command) อันมีมติครอบคลุมไปถึงอำนาจในการออกคำสั่ง หรือคำบัญชาด้วย คำดังกล่าวมีกรนำไปใช้กับบทบาท หรืออำนาจของบุคคลต่างๆ ในสังคมโรมัน ไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่จะมีอำนาจ (Imperium of the head of family) ในการสั่งการใดๆ ภายในครอบครัวตนเองก็ดี หรือแม้กระทั่งการกล่าวถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยโรมันที่กล่าวว่าอำนาจสูงสุดเป็นของชนชาวโรมัน (Imperium populi Romani)

²² แรกเริ่มเดิมที “Lex regia” เป็นกฎหมายทางด้านศาสนา จนกระทั่งเวลาต่อมาถือเป็น “กฎหมายกษัตริย์” หรือ “Royal law” ที่ให้อำนาจแก่จักรพรรดิโรมันในการสั่ง หรือดำเนินการใดๆ กฎหมายนี้ถูกเรียกโดยพระเจ้าจัสติเนียนว่า “กฎหมายแห่งอำนาจสั่งการบังคับบัญชาของจักรพรรดิ” หรือ “Lex de imperio”

(Justinian code)²³ อันถือเป็นแนวคิดหลักของกฎหมายมหาชนโรมันมีที่มาจากที่ไปอย่างไร ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากการปกครองโดยประชาชนชาวโรมันมาเป็นการปกครองโดยจักรพรรดิโรมัน

มีการอธิบายว่า แม้ยุคสมัยจะเปลี่ยนไป จักรพรรดิขึ้นมากปกครองแทนประชาชนชาวโรมันแล้ว แต่ตัวจักรพรรดิเองหาได้อำนาจอันใดในตัวเองไม่ (Black 2000, 126) เพราะต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายจักรพรรดิที่มอบอำนาจให้โดยกฎหมายดังกล่าวนี้ แท้ที่จริงแล้วเป็นผลมาจากการที่ประชาชนชาวโรมันซึ่งถืออำนาจสูงสุดในการปกครองเดิมซึ่งอยู่ในรูปแบบของสาธารณรัฐ (Republic) นั้น ยินยอมพร้อมใจที่จะมอบอำนาจให้ (Canning 2003, 55) ในลักษณะของ “การให้หยีบยืม” แก่จักรพรรดิ ในระบอบการปกครองรูปแบบใหม่อย่างอาณาจักร (Empire)²⁴ มิใช่การสละอำนาจให้เป็นการเด็ดขาดถาวร (Goodin, Pettit, and Pogge 2007, 479) ดังนั้น หากพินิจพิเคราะห์ให้ถ่วงถ่วงในคำอธิบายความนี้ก็จะพบว่า การมีอำนาจของผู้นำ (Princeps)

นอกจากจะมีมิติว่าด้วย “การโอนถ่ายอำนาจ” (Transfer of Power) จากช่วงเวลาหนึ่งไปยังอีกช่วงเวลาหนึ่งแล้ว กรณีก็ยังเกี่ยวข้องกับมิติความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง” ด้วย กล่าวคือ ผู้ถูกปกครองจะต้องมีการยินยอม (Consent) ที่จะโอนถ่ายอำนาจของตนเองให้ผู้นำ หรือผู้ปกครอง²⁵ อันถือเป็น “รากฐานความคิด” (Conceptual foundation) และมีอิทธิพลต่อแนวคิดว่าด้วย “สัญญาประชาคม” ในช่วงศตวรรษที่ 13-14 และคำอธิบายแนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมช่วงต้นรัฐสมัยใหม่โดยนักวิชาการผู้โด่งดังอย่างโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes), จอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เป็นต้น นั่นเอง²⁶

คำสอนว่าด้วยสัญญาประชาคม (Social contract doctrine) ถือเป็นแนวคิดที่ทรงอิทธิพลยิ่งต่อประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา²⁷ กล่าวคือเป็นแนวคิดพื้นฐานอันถือเป็น “แรงบันดาลใจ” ที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อทำการปฏิวัติ (American Revolution) และประกาศตัวเป็นอิสระแยกขาดจาก

²³ ประมวลกฎหมายของพระเจ้าจัสติเนียน (Corpus Iuris Civilis) นั้นประกอบไปด้วย 4 ส่วนหลักด้วยกัน อันประกอบไปด้วย โคเดกซ์ (Codex) ไคเจสตา (Digesta) อินสติตูติโอเนส (Institutiones) และโนเวลเลอี (Novellae)

²⁴ ในคำอธิบายระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าประชาชนชาวโรมันในระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐซึ่งเป็นระบอบการปกครองเก่านั้น มีการมอบอำนาจให้แก่ ออกัสตัส (Augustus) ผู้นำคนแรกในระบอบการปกครองใหม่ของโรมันที่มีองค์จักรพรรดิถือครองอำนาจ

²⁵ อัลเปียน (Ulpian) นักกฎหมายผู้เรืองนามในสมัยโรมันก็เป็นบุคคลหนึ่งที่ให้คำอธิบายเกี่ยวกับอำนาจของจักรพรรดิโรมันว่ามาจาก การที่ประชาชนชาวโรมันยินยอมที่จะมอบอำนาจให้ โดยอำนาจดังกล่าวถูกบรรจุอยู่ในกฎหมายจักรพรรดิ (Lex regia)

²⁶ ในความเป็นจริงแล้ว อาจไม่ค่อยทราบและกล่าวถึงกันมากนักว่านอกจากฮอบส์ ล็อก และรูสโซ แล้ว ก็ยังมีนักวิชาการในภาคพื้นยุโรปที่อธิบายความถึงแนวคิดว่าด้วยสัญญาประชาคม อาทิ ฮิวโก กรอเซียส (Hugo Grotius) ซามูเอล พูเฟนเดอร์ฟ (Samuel Pufendorf) อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ฯลฯ ด้วย

²⁷ มีนักวิชาการมองด้วยว่า “กฎหมายบัตรแมกนา คาร์ตา” ของประเทศอังกฤษซึ่งถือเป็น “ปฐมบทรัฐธรรมนูญ” นั้นเสมือนหนึ่งสัญญาประชาคมที่เกิดจากการที่กษัตริย์อังกฤษให้คำมั่นสัญญากับขุนนางและประชาชน เมื่อกษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองไม่ทำตามสิ่งที่ได้ตกลงกันไว้ ขุนนางและประชาชนย่อมสามารถเรียกร้องให้กษัตริย์ต้องทำตามได้ ผู้สนใจโปรดอ่าน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิพากษ์กฎหมายรัฐธรรมนูญ

ประเทศอังกฤษในสมัยที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ²⁸ ข้อเท็จจริงนี้ปรากฏอย่างประจักษ์ชัดแจ้งผ่านสารัตถะของคำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) (Bardes, Shelley, and Schmidt 2015, 35) ที่ “ผู้ก่อร่างสร้างประเทศสหรัฐอเมริกา” (Founding fathers) เป็นผู้ร่วมกันเขียน²⁹ โดยส่วนใหญ่ของคำประกาศนี้ถูกเขียนโดยโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากแนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมที่มีการอธิบายในงานเขียนชื่อ “ตำราเล่มที่สองว่าการปกครอง” (Second Treatise on Government) ของจอห์น ล็อก (John Locke) (Bailey 2007, 16) ภายหลังจากการประกาศคำประกาศอิสรภาพแนวคิดนี้ถูกนำไปใช้เป็น “แนวคิดหลัก” ในการยกร่าง “กฎหมายสูงสุด” ทุกฉบับในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศอย่างบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) ก็ดี³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

(Constitution of the United States of America) อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองและเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ดี รวมตลอดไปถึงรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ในมลรัฐ (State constitutions) อีกด้วย³¹ โดยอยู่บนมุมมองที่ว่า มนุษย์นั้นมีสิทธิเท่าเทียมกันทุกคนและมีสิทธิที่ติดตัวมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการอยู่อย่างสงบสุข (Life, liberty and the pursuit of happiness) อันมิอาจถูกพรากเอาไปได้ รัฐบาลถือกำเนิดเกิดขึ้นจากการสถาปนาของประชาชน กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ปกครองเกิดขึ้นและมีอำนาจได้ก็แต่โดยการยินยอมพร้อมใจของผู้ถูกปกครอง (The consent of the governed) เท่านั้น³² คำอธิบายดังกล่าวได้รับการยอมรับนับถืออย่างกว้างขวาง อันส่งผลให้ “แนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคม” ได้ถูกยกย่องให้มีสถานะเป็นหนึ่งใน “หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ” ที่มีความสำคัญมากที่สุดหลักการหนึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา³³ ภายหลังจากนั้นแนวคิดถือว่า “รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม”

²⁸ ในยุคนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกามีเพียง 13 มลรัฐ ที่รู้จักกันในนาม “13 อาณานิคม” หรือ “Thirteen Colonies”

²⁹ ณ ช่วงเวลานั้น สมาคมองเกรสได้มีการแต่งตั้งบุคคลต่างๆ ในรูปแบบของคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อยกร่างคำประกาศอิสรภาพ อันประกอบไปด้วยโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) จอห์น อัดัมส์ (John Adams) เบนจามิน แฟรงคลิน (Benjamin Franklin) โรเจอร์ เชอร์แมน (Roger Sherman) และโรเบิร์ต ลิฟวิงสตัน (Robert Livingston)

³⁰ หนึ่งในผู้ยกร่างบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ คือ จอห์น ดิกกินสัน (John Dickinson) โดยดิกกินสันเองก็ได้หยิบยกเอาแนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมที่ปรากฏในคำประกาศอิสรภาพมาเป็นแนวคิดหลักในการยกร่างด้วย

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐฉบับแรกๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia's Constitution) ก็ดี หรือรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts's Constitution) ซึ่งร่างโดยจอห์น อัดัมส์ (John Adams) ก็ดี ต่างก็มีถ้อยคำที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมแทบทั้งสิ้น ผู้สนใจแนวคิดสัญญาประชาคมกับรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา

³² โปรดอ่าน ย่อหน้าที่ 2 ของ “คำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา” (Declaration of Independence)

³³ แนวคิดที่ว่าด้วย “สัญญาประชาคม” ได้รับการรับรองให้มีสถานะเป็น “หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (Constitutional theory) โดยศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Supreme Court) ศาลได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาเพื่อใช้พิจารณาตีความด้วยรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีต่างๆ คดีแรกที่ศาลสูงสุดอธิบายและใช้แนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมมาตัดสินเกิดขึ้นในคดี Chisholm v. Georgia (1793) ประธานศาลสูงสุดคนแรกของประเทศสหรัฐอเมริกาท่านจอห์น เจย์ (John Jay) ได้หยิบยกเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้พร้อมอธิบายในคำวินิจฉัยโดยชัดแจ้งว่า “รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาสถาปนาขึ้นในฐานะของสัญญา (Compact) ที่ประชาชนชาวอเมริกันจัดทำขึ้นเพื่อปกครองตนเอง” ภายหลังจากนั้นก็ปรากฏคำวินิจฉัยศาลสูงสุดคดีสำคัญต่างๆ (Landmark cases) ที่พิจารณายืนยันไปในแนวทางเดียวกันไม่ว่าจะเป็นคดี Calder v. Bull ในปี ค.ศ. 1798 คดี McCulloch v. Maryland ในปี ค.ศ. 1819 ที่มีประธานคือท่านจอห์น มาร์แชล (John Marshall) คดี League v. De Young ในปี ค.ศ. 1850 หรือคดี Lochner v. New York ในปี ค.ศ. 1905 ฯลฯ

ได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกผ่านการยึดถือ “รัฐธรรมนูญอเมริกัน” เป็นต้นแบบในการร่างกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศตนเองไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อม อาทิ ประเทศฝรั่งเศส (Borwonsak Uwanno 1995, 18) แคนาดา สวิสเซอร์แลนด์ เดนมาร์ก นอร์เวย์ เบลเยียม แอฟริกาใต้ ไนจีเรีย อินเดีย ญี่ปุ่น (Venter 2000, 56) ฯลฯ³⁴

3. ความสัมพันธ์ระหว่างหลักสัจจวิธีกับรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ข้างต้นเพื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญสามารถสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นสัญญา ที่ถูกเรียกขานกันในทางวิชาการว่า “สัญญารัฐธรรมนูญ” (Constitutional contract) และด้วยข้อเท็จจริงดังที่ว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นจากการตกลงปลงใจระหว่างรัฐในฐานะของผู้ปกครองกับประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองตามแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Lutz 2006, 80) จึงนำไปสู่คำถามสำคัญยิ่งที่จำต้องพินิจพิจารณาต่อไปว่ารัฐธรรมนูญในฐานะของสัญญานี้มีผลก่อให้เกิดภาระหน้าที่ใดบ้างระหว่างคู่สัญญา และหากปรากฏซึ่งการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาจะเกิดผลอย่างไร อีกทั้งหลักสัจจวิธีเข้ามาเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ของคู่สัญญาในรัฐธรรมนูญในแง่มุมใด

3.1 ภาระหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาในสัญญารัฐธรรมนูญ

หากทำการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับการทำสัญญาทางเอกชนในบางมิติก็จะพบว่า โดยธรรมชาติแล้ว ข้อตกลงทุกประเภทย่อมก่อให้เกิดพันธะ หรือภาระหน้าที่ระหว่างผู้เข้าทำสัญญาด้วยกันทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ภาระหน้าที่ของคู่สัญญาดังกล่าวนั้น มิอาจที่จะกล่าวได้โดยเฉพาะเจาะจงในรายละเอียดในทุกกรณีว่าพึงต้องปฏิบัติเช่นไร หากแต่ขึ้นอยู่กับประเภทของสัญญานั้นๆ ซึ่งมีเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ที่ผิดแผกแตกต่างกันออกไป เมื่อทราบเช่นนี้แล้ว สิ่งทีพึงค้นหา ณ ขณะนี้ก็คือ อะไรคือเจตจำนง หรือวัตถุประสงค์ของสัญญารัฐธรรมนูญที่สามารถวิเคราะห์ผ่าน 2 มิติ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การกำหนดภาระหน้าที่ของคู่สัญญาหลักอันได้แก่รัฐและประชาชน

ก) มิติทางด้านประวัติศาสตร์ว่าด้วย กำเนิดรัฐธรรมนูญ

แม้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ “Constitutio” จะถือปรากฏตั้งแต่สมัยโบราณกาลอย่างกรีกและโรมันก็ตามที แต่นัยและวัตถุประสงค์ที่เชื่อมโยงกับระบอบการปกครองยังไม่ได้มีความกระจ่างชัด³⁵ จนกระทั่งในช่วงราวศตวรรษที่ 13 เมื่อครั้ง “ปฐมบทรัฐธรรมนูญ” อย่าง “กฎหมายบัตรแม็กนา คาร์ตา” (Magna Carta) ถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยวัตถุประสงค์หลักของของกฎหมายบัตรนี้ก็เพื่อจำกัด

³⁴ ในทางวิชาการหาได้มีความเห็นสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันไม่ กล่าวคือ แนวคิดที่มองว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมนั้น มิใช่แนวคิดที่ทุกท่านจะเห็นพ้องต้องกันโดยไม่มีการโต้แย้งเลย นักวิชาการท่านหนึ่งที่ออกมามีอิทธิพลและแสดงความไม่เห็นด้วยกับมุมมองดังกล่าวคือ คาร์ล ชมิทท์ (Carl Schmitt) นักวิชาการด้านกฎหมายชาวเยอรมนีที่มองว่าแนวคิดด้วยสัญญาประชาคม แท้ที่จริงแล้วเป็นแนวคิดว่าด้วยการกำเนิดรัฐ หาใช่แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดรัฐธรรมนูญไม่

³⁵ ความหมายของคำว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ “Constitutio” ในสมัยนั้นคือ ตัวบทกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐอันมีนัยของ “กฎหมายลายลักษณ์อักษร” (Jus scriptum) ดังนั้น วัตถุประสงค์หนึ่งของการประดิษฐ์คิดค้นคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาก็เพื่อพยายามจำแนกแยกแยะตัว “กฎหมายลายลักษณ์อักษร” ออกจาก “Consueto” หรือ “จารีตประเพณี” (Custom) ที่เป็นเรื่องของการประพฤติปฏิบัติ ต่อๆ กันมา หาได้ถือกำเนิดเกิดมาจากการตรา (Enactment) โดยภาครัฐไม่

อำนาจของพระเจ้าจอห์นที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Irvine 2003, 253) นับแต่นั้นมา แนวคิดว่าด้วยการ “จำกัดการใช้ อำนาจในการปกครองผ่านระบบกฎหมาย” (Limited government and rule of law) จึงได้ถูกซึมซับและ ถ่ายทอดมายังการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศ สหรัฐอเมริกาอันนำไปสู่คำว่า “รัฐธรรมนูญนิยม” หรือ “Constitutionalism” ที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกรู้จักและมี อิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศตนเอง (Schwabe 2011, 12)

ข) มิติทางด้านแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสัญญาประชาคม

หากพิจารณาในเนื้อหาของระบอบแนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยสัญญาประชาคม (Social contract theory) โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ถูกอธิบายขยายความ โดย จอห์น ล็อก นักปรัชญาทางการเมืองชาวอังกฤษ แล้วก็จะพบว่า ล็อกเห็นว่ามีมนุษย์แต่ละคนต่างมีสิทธิ ตามธรรมชาติ (Natural rights) ต่างมีเหตุมีผล ทุกคน ต้องการความสงบสุขและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต แต่หากต่างคนต่างใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นได้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ละคนจึงตกลงปลงใจเข้าทำพันธสัญญา ระหว่างกันว่าจะยอมสละสิทธิเสรีภาพที่ตนเองมีอยู่ บางส่วนนั้นให้กับผู้ปกครอง (Donaldson 1982, 39) เพื่อให้ผู้ปกครองเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในการดูแล ปกครองให้ทุกคนอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปลอดภัย และมีความสุข (Binzen 2000, 2-3)

จากการมองผ่านมิติเชิงประวัติศาสตร์และ แนวคิดทฤษฎีข้างต้น สามารถสรุปได้ในภาพรวมว่า สัญญาทางรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นจาก “ประชาชน” ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ “ผู้ปกครอง” ในฐานะคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่

พิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดำรงไว้ซึ่ง ความยุติธรรมและประโยชน์สาธารณะ (Public interest) โดยประชาชนเองมีหน้าที่ที่จะต้องเชื่อฟังผู้ปกครอง ตราบเท่าที่ผู้ปกครองได้ปกครองไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังกล่าว (Evers 1977, 189)

3.2 หลักสุจริตกับการควบคุมกำกับการใช้อำนาจอรัฐ

แม้ธรรมชาติของรัฐธรรมนูญจะเป็นเรื่อง กฎเกณฑ์ที่มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ เอกชน หากได้มีลักษณะเหมือนกับกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้น จากการตกลงปลงใจระหว่างเอกชนด้วยกันเฉกเช่น เดียวกับสัญญาทางเอกชนก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเอง ก็ถือกำเนิดมาจาก “ข้อความคิดทางด้านสัญญา” (Contractual concept) จนนำไปสู่การเรียกรัฐธรรมนูญ ว่า “สัญญาทางรัฐธรรมนูญ” หรือ “Constitutional contract” (Vanberg 2001, 29) ฉะนั้นแล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญ ถือเป็นสัญญาประเภทหนึ่ง เหตุใดแล้ว “หลักสุจริต” หรือ “Principle of good faith” จึงไม่มีความเกี่ยวพันด้วย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไป เมื่อสัญญาที่ทำขึ้นระหว่าง เอกชนมีหลักสุจริตคอยควบคุมกำกับให้คู่สัญญาใน ระบบกฎหมายเอกชนต่างต้องประพฤติปฏิบัติตาม เพื่อประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายฉันใด สัญญาที่ทำขึ้น ระหว่างรัฐและเอกชนอย่างสัญญาทางรัฐธรรมนูญ ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นสัญญาในระบบกฎหมายมหาชน ก็พึงต้องมีหลักสุจริตคอยควบคุมกำกับให้คู่สัญญา ต้องประพฤติปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์มหาชนด้วย ฉะนั้น (Ducat 2013, 1156) อันเป็นการสอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยหลักสุจริต มีการบังคับใช้ในระบบกฎหมายมหาชนอย่าง “เรื่อง การบ้านการเมือง” ตั้งแต่ครั้งสมัยโรมันโบราณซึ่ง ณ ขณะนั้นเรียกว่า “หลักความน่าเชื่อถือมหาชน” (Fides publica) หากแต่เพียงแต่การบังคับใช้แต่กับ สัญญาในระบบกฎหมายเอกชนเท่านั้นไม่

ประเด็นที่น่าจะพิจารณาต่อไปคือ หลักสุจริต มีหลักการ หรือกฎเกณฑ์อย่างไรต่อระบอบรัฐธรรมนูญ คำถามนี้สามารถอธิบายได้ว่า ในทางวิชาการ ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว หลักสุจริตเรียกร้องให้ คู่สัญญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองต้องเคารพต่อ “หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา” (Pacta sunt servanda) ด้วยการทำหน้าที่ของตนเองอย่างจำกัดครั้งเคร่ง (Visser 2013, 450) อย่างไรก็ตาม อาจต้องทำความเข้าใจเสีย ในเบื้องต้นก่อนว่า สัญญาทางรัฐธรรมนูญมีความ แตกต่างจากสัญญาในทางเอกชนโดยทั่วไปพอสมควร กล่าวคือ ในขณะที่สัญญาทางเอกชนทั่วไปมีลักษณะ เป็น “สัญญาในทางรูปแบบ หรือ สัญญาเคร่งครัด” (Formal contract) ที่จะมีการกำหนดเนื้อหาของสัญญา ลงในรายละเอียดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของ “หน้าที่คู่สัญญา” ค่อนข้างชัดเจน ส่วนหนึ่งสืบเนื่อง มาจากโดยทั่วไปแล้ว การทำสัญญาเอกชนมีลักษณะ เป็นการทำสัญญาที่ค่อนข้างสั้นและมีระยะเวลาจำกัด โดยประจักษ์ชัด (Baker and Choi 2015) แต่กับสัญญา ทางรัฐธรรมนูญหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ สัญญาทาง รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาชนิดพิเศษที่รู้จักกันในนาม “สัญญาสายสัมพันธ์ หรือ สัญญาไม่เคร่งครัด” (Relational contract)³⁶ ที่มีลักษณะเป็นข้อตกลงมีความ เชื่อมโยงกับบริบทของสังคมที่มีความเป็นพลวัต (Dynamic) มีระยะเวลาของสัญญาที่ยาวนาน หรือ อาจกล่าวได้ว่าไม่มีความแน่นอนในเรื่องระยะเวลา (Long-term or unlimited contract) เลยกว่าได้ ด้วยข้อเท็จจริงเช่นนี้ โดยสภาพสัญญาทางรัฐธรรมนูญ จึงมีอาจกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดของสัญญาได้ เช่นเดียวกันกับสัญญาทางเอกชนว่าคู่สัญญาจะต้อง ปฏิบัติอะไรบ้างและอย่างไรบ้างโดยชัดเจนตายตัว การปฏิบัติหน้าที่ของคู่สัญญาในสัญญารัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสัญญาสายสัมพันธ์จึงมีลักษณะเป็นการปฏิบัติ

ตนตามเจตนารมณ์ของสัญญาโดยรวม ไม่มีการ กำหนดภารกิจใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เพราะ ภารกิจตามสัญญานี้อยู่บนพื้นฐานของเหตุการณ์ ต่างๆ ที่แปรผันไปตามบริบทของสังคม ณ เวลานั้นๆ อันมีอาจคาดการณ์ได้ (Graber 2006, 220)

ปัญหาสำคัญหนึ่งที่ต้องขบคิดเพื่อหาคำตอบ คือ เมื่อสัญญาทางรัฐธรรมนูญมีความไม่ชัดเจนใน รายละเอียดโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องภาระหน้าที่ของ ผู้ปกครองในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง กรณีนี้จะทำเช่นไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้เราจะยึดหลักสุจริตที่เรียกร้อง ให้รัฐต้องปฏิบัติตาม “หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา” ก็ตามที่ แต่เมื่อไม่มีการกำหนดภาระหน้าที่ของเขา อย่างชัดเจนแล้วจะบังคับให้เขาปฏิบัติตามข้อสัญญา ได้อย่างไรอย่างเป็นรูปธรรม คำตอบของปัญหาดังกล่าวนี้เราสามารถกำหนดภารกิจ หรือหน้าที่ ของสัญญาทางรัฐธรรมนูญได้โดย “การตีความ รัฐธรรมนูญ” กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไป หากกรณีใดที่ รัฐธรรมนูญมีการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐอย่าง ชัดเจนก็ย่อมเป็นไปตามนั้น แต่สำหรับกรณีที่ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนอาจต้องอาศัย การตีความทางรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การกำหนด บทบาทภาระหน้าที่ของรัฐ โดยการตีความนี้มีได้ หมายความว่า จะตีความตามอำเภอใจได้ หากแต่ ต้องตีความไปบนหลักสุจริตที่เรียกว่า “หลักสุจริตทาง รัฐธรรมนูญ” หรือ “Constitutional fidelity” (Fleming 2015, 14) ที่เรียกร้องให้การตีความต้องตีความไปตาม เจตจำนงที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและควบคุมกำกับการใช้อำนาจ รัฐ ซึ่งก็คือแนวคิดพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal democratic state) ที่ประกอบไปด้วย 2 หลักการ ใหญ่ ได้แก่ หลักประชาธิปไตย (Democracy) และ หลักนิติธรรม (Rule of law) (Fox and Roth 2000, 585)

³⁶ คำว่า “Relational contract” นี้ถูกประดิษฐ์คิดค้นพร้อมคำอธิบายโดยศาสตราจารย์ไอเยน แมคเนล (Ian Macneil) ศาสตราจารย์ ทางกฎหมายผู้เลื่องชื่อแห่งมหาวิทยาลัยนอร์ทเวสเทิร์น

กล่าวคือ ไม่ว่าด้วยกรณีใดๆ ที่ปรากฏความไม่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญอันส่งผลต่อการตั้งคำถามสำหรับการทำหน้าที่ของรัฐ หลักสุจริตทางรัฐธรรมนูญภายใต้ “ร่มเงา” ของหลักการใหญ่ที่สำคัญยิ่งอย่าง “หลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม” (Penumbra of Democracy and the Rule of Law)³⁷ ที่ต่างก็ถือประชาชนเป็นสรณะ เรียกร้องมิให้รัฐในฐานะของผู้ตกลงเข้าทำสัญญาทางรัฐธรรมนูญกับประชาชนปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วยการใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ หากแต่ “ต้องใช้อำนาจโดยสุจริต” นั่นคือเพื่อประโยชน์ของมหาชนนั่นเอง

3.3 ผลของการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาทางรัฐธรรมนูญ

ตาม “หลักความสุจริตในระบอบรัฐธรรมนูญ” ที่เรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาที่ได้ให้ไว้

ในสัญญาทางรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปแล้ว รัฐในฐานะของคู่สัญญาต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองดังต่อไปนี้

1. รัฐสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ จำต้องตราตัวบทกฎหมายภายใต้กรอบและกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมกำหนดไว้ รัฐสภาไม่สามารถออกกฎหมายใดๆ อันเป็นการเข้าไปจำกัดตัดตอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้³⁸ หากกรณีมีความจำเป็น ต้องกระทำให้ด้วยความระมัดระวัง ไม่กระทำการล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินกว่าเหตุ นอกจากนี้ เนื้อหาในกฎหมายที่ตราขึ้นต้องมีความชัดเจน และมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ³⁹

2. คณะรัฐมนตรี ในฐานะของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินไปโดยต้องมีตัวบทกฎหมายให้อำนาจ การกระทำใดๆ ต้องมี

³⁷ รัฐธรรมนูญไทยมีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา 3 วรรค 2 ของฉบับปี พ.ศ. 2550 สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ ได้บัญญัติหลักนิติธรรมทั้งโดยชัดเจนและปริยายไว้ในบทบัญญัติทั่วไป หรือบทบัญญัติขึ้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศรัสเซีย ยูเครน และอาร์เมเนีย บัญญัติหลักนิติธรรมไว้ใน มาตรา 1 ประเทศสโลเวเนียบัญญัติไว้ในมาตรา 2 ประเทศจอร์เจียบัญญัติไว้ใน มาตรา 5 ประเทศมาเซโดเนียบัญญัติไว้ในมาตรา 8 อนึ่ง บทบัญญัติว่าด้วยหลักนิติธรรมของประเทศไทยอันมีหลักสุจริตเป็นองค์ประกอบย่อยอยู่ด้วยนั้นได้มีการบรรจุไว้ในหมวดทั่วไปของรัฐธรรมนูญซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักการรากฐานในระบอบกฎหมายมหาชนไทยอีกด้วย

³⁸ ในปี ค.ศ. 1960 ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีเคยมีคำวินิจฉัยว่าการยกเลิกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังถือเป็นการขัดต่อหลักสุจริตในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ถือเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

³⁹ โปรดดู มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่น่าขบคิดว่า กรณีหากรัฐเอง “ได้ใช้อำนาจไปโดยสุจริต” แล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นการชอบด้วยหลักนิติธรรมหรือไม่หากผลปรากฏว่าส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น หากรัฐสภาเองได้มีการตราตัวบทกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้น เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานในองค์กรดังกล่าว เมื่อกฎหมายฉบับนี้ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดจากรัฐสภาแล้วและประกาศใช้แล้ว ต่อมาได้มีการร้องว่าเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น อายุ หรือ เพศ ฯลฯ เป็นต้น อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กรณีเช่นนี้จะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยทุจริต หรือไม่ชอบได้หรือไม่ กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า หากฝ่ายนิติบัญญัติมีความสุจริต หาได้มีเจตนาในการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หากแต่พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นโดยแท้จริง เช่น ด้วยสภาพงานแล้ว จำต้องมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเป็นพิเศษ หากการตรากฎหมายมีเหตุและผลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยแท้จริง ตามหลักการแล้วก็ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจไปตามหลักนิติธรรม (ตามหลักพอสมควรแก่เหตุ) ซึ่งเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ หาได้เป็นการใช้อำนาจไปโดยมิชอบ (Abuse of powers) แต่อย่างใดไม่ อันถือได้ว่าเป็นไปตาม “หลักการใช้อำนาจโดยสุจริต” นั่นเอง โปรดดู กรณีคุณศิริมิตร บุญมูล ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2545 เทียบเคียง 15/2555

อนึ่ง ประเด็นว่าด้วยการตราตัวบทกฎหมายอันเป็นการกำหนดคุณสมบัติด้วยความสุจริตนั้นก็มีปรากฏอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจะเรียกกรณีดังกล่าวว่า “การกำหนดคุณสมบัติในการประกอบวิชาชีพบนพื้นฐานของความสุจริต” (Bona fide occupational qualification หรือ BFOQ) กล่าวคือ หากปรากฏว่าการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นไปด้วยความสุจริต หาได้มีเจตนาในการเลือกปฏิบัติไม่ ก็ถือว่าสามารถกระทำได้ โดยศาลจะเป็นผู้ชี้ขาด

กฎหมายรองรับเสมอ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารนั้นต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

3. ศาล ในฐานะของฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่ามี “การใช้อำนาจไปโดยสุจริต” หรือไม่ แต่ในขณะเดียวกัน ฝ่ายตุลาการเองก็ผูกพันกับ “หลักสุจริตในการใช้อำนาจตุลาการ” ด้วย กล่าวคือ การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการต้องเป็นไปภายใต้กรอบและกฎเกณฑ์ที่กฎหมายไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญก็ดี หรือกฎหมายลำดับรองก็ดีได้ระบุไว้ การพิจารณาคดีต้องไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งยังต้องมีการปรับใช้และตีความตัวบทกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นไปตามหลักสุจริตซึ่งอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมด้วย

แต่กระนั้นก็ดี หากปรากฏว่ารัฐเองหาได้ปฏิบัติหน้าที่ตนตามสัญญาทางรัฐธรรมนูญข้างต้น มีการใช้อำนาจไปเพื่อข่มเหงกลั่นแกล้งประชาชน มีการบิดเบือนการใช้อำนาจ (Abuse of powers)⁴⁰ ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ถือได้ว่ารัฐกระทำการขัดต่อหลักสุจริต (Vorapot Visarutpit 2538, 85-87) ซึ่งเป็นการกระทำการละเมิดพันธสัญญาที่ได้

ให้กับประชาชน⁴¹ ประชาชนมีสิทธิบอกเลิกสัญญา และสามารถให้ผู้ปกครองต้องออกจากตำแหน่งได้ผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญต่างๆ ในปัจจุบัน เช่น การถอดถอนออกจากการดำรงตำแหน่งโดยประชาชนเองที่เรียกว่า “Recall” หรือการถอดถอนผ่านตัวแทนประชาชนที่เรียกว่า “Impeachment” เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ถูกอธิบายโดยลอร์ดที่ว่า トラบเท่าที่ผู้ปกครองยังคงปกครองไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอันเป็นการสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติ (Natural law) แล้วไซ้ ประชาชนพึงต้องเคารพและปฏิบัติตามผู้ปกครอง แต่เมื่อใดที่ผู้ปกครองไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นการสะท้อนว่าผู้ปกครองกลายเป็นทรราชย์ไปแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะต่อต้าน ไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามผู้ปกครองนี้อีกต่อไป

อนึ่ง นอกจากหลักสุจริตจะผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตามสัญญาทางรัฐธรรมนูญแล้ว ประชาชนในฐานะของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็ย่อมต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือโดยทั่วไปแล้ว ประชาชนย่อมมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองในรูปแบบของตัวบทกฎหมาย ดังนั้น หลักสุจริตจึงเรียกร้องให้ประชาชนทำหน้าที่ตามสัญญาทางรัฐธรรมนูญด้วยการเคารพต่อ

⁴⁰ การบิดเบือนการใช้อำนาจอาจเกิดได้อยู่ 2 กรณีหลักด้วยกัน ได้แก่ 1. กรณีที่มีการใช้อำนาจไปโดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และ 2. กรณีที่มีการใช้อำนาจไปโดยเกินขอบเขต หรือผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อนึ่ง การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือ “Abuse of powers” นี้ ถูกเรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า “Détournement de pouvoir”

⁴¹ หากพิจารณาให้ถี่ถ้วนพบว่า “หลักสุจริต” เข้าไปควบคุมการใช้อำนาจของรัฐโดยจะเข้าไปพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำ (การใช้อำนาจ) ว่ามีลักษณะการใช้ที่บิดเบือนไปจากที่ตัวบทกฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่แล้ว ยังมีอีกกรณีหนึ่งที่ “หลักสุจริตในการใช้อำนาจ” ได้เข้าไปตรวจสอบด้วย นั่นก็คือ การเข้าไปตรวจสอบในด้านผลของการกระทำ (ผลของการใช้อำนาจ) โดยผ่านวิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ใช้อำนาจ ซึ่งหากปรากฏว่ามีทรัพย์สินที่เพิ่มสูงขึ้นผิดปกติก็อาจเป็นไปได้ว่ามีการใช้อำนาจไปในทางทุจริตทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 259-264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏอยู่ในหมวดที่ 11 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยจริยธรรมแห่งมลรัฐพินชิลเวเนีย ฯลฯ

กฎหมายที่ตราขึ้นและมีการบังคับใช้โดยรัฐ⁴² เมื่อใดที่ประชาชนไม่ปฏิบัติเคารพต่อกฎหมายและขัดขึ้นการบังคับใช้กฎหมายโดยมิชอบ ย่อมถือเป็นการขัดต่อหลักสุจริตและสัญญาทางรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ส่งผลให้ประชาชนต้องรับผิดชอบด้วยการได้รับการลงโทษตามมาตรการต่างๆ ที่มีการบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ และฉบับต่างๆ ด้วย

บทสรุป

แม้เราจะไม่คุ้นชินนักกับการยึดถือและบังคับใช้หลักสุจริตในระบบกฎหมายมหาชน ส่วนหนึ่งอาจเกิดมาจากเราประสบพบเจอกับการบังคับใช้หลักสุจริตในระบบกฎหมายเอกชนเสียมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกฎหมายสัญญาในฐานะต้นกำเนิดของหลักการ แต่กระนั้นก็ดี มิได้หมายความว่าภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญจะปฏิเสธการดำรงคงอยู่และการบังคับใช้หลักสุจริตเลย กล่าวอีกนัยหนึ่ง จริงอยู่ว่ากฎหมายมหาชนนั้นเป็นเรื่องระหว่างความสัมพันธ์ของรัฐกับเอกชน เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ใช้อำนาจ⁴³ กับบุคคลทั่วไป อันมีสถานะแตกต่างกัน ในขณะที่กฎหมายเอกชนกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน เป็นเรื่องของการใช้สิทธิระหว่างบุคคลที่มีสถานะเท่าเทียมกัน แต่เมื่อทำการศึกษาค้นคว้าในแง่ที่มาของหลักสุจริต

ก็ดี พร้อมทั้งทำความเข้าใจและพิจารณาหลักการโดยละเอียดก็ดี จะพบว่าหลักสุจริตนี้มีการนำมาใช้และพึงนำมาใช้ในระบบกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐธรรมนูญอันมีต้นกำเนิดมาจากลักษณะธรรมชาติที่เป็น “สัญญาประชาคม”

ผู้เขียนเห็นว่าการนำเอาหลักสุจริตที่มีสถานะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป”⁴⁴ (General principle) มาปรับใช้กับระบอบรัฐธรรมนูญนั้นมีใช้เรื่องผิดแผกหรือส่งผลกระทบต่อระบอบกฎหมาย หรือสถาบันการเมืองแต่อย่างใด หากแต่เป็น “ตัวเสริม” ให้รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมีความศักดิ์สิทธิ์โดยแท้ด้วยการควบคุมเรียกร้องให้ผู้ปกครองหรือภาครัฐต้องทำหน้าที่ของตนเองตามที่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ใน “สัญญาทางรัฐธรรมนูญ” อย่างจำกัดครัดเคร่ง ทั้งนี้ ก็เพื่อบรรลุนิติวัตถุประสงค์สูงสุดของรัฐธรรมนูญนั่นคือ ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของประชาชน ซึ่งทำยที่สุดแล้ว ผลดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไว้นื้อเชื่อใจของประชาชนต่อรัฐตาม “หลักความน่าเชื่อถือมหาชน” (Fides publica) ที่เป็นเจตนารมณ์ดั้งเดิมของหลักสุจริตในระบบกฎหมายมหาชน นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นการนำพาประเทศไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่จะได้รับความยอมรับจากนานาอารยประเทศอีกด้วย

⁴² โปรดดู มาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴³ “อำนาจ” กับ “สิทธิ” เป็นสิ่งเดียวกัน เพียงแค่ “อำนาจ” ใช้เมื่อกล่าวถึงผู้ที่มีสถานะที่สูงกว่าอ้างอิงกับผู้ที่มีสถานะต่ำกว่า

⁴⁴ ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ ปรมาจารย์ทางด้านนิติปรัชญาเคยกล่าวไว้ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รศ.ดร. สมศักดิ์ สิงห์พันธุ์ ว่า หลักสุจริตเป็น “หลักครอบจักรวาล” อันสะท้อนให้เห็นว่าสามารถใช้ได้ในกฎหมายทุกสาขาไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน หรือกฎหมายระหว่างประเทศ

References

- Bailey, Jeremy. 2007. *Thomas Jefferson and executive power*. New York: Cambridge University Press.
- Baker, Scott, and Albert Choi. 2015. Contract's role in relational contract. *Virginia Law Review* 101(3): 559-607.
- Bardes, Barbara, Mack Shelley, and Steffan Schmidt. 2015. *American government and politics today: Essentials 2015-2016*. 3rd ed. Independence, KY: Cengage Learning.
- Binzen, Nathaniel. 2000. *Rethinking the state of nature: Lockes' two treatises of government*. Princeton: Princeton University Press.
- Black, Antony. 2000. *Political thought in Europe, 1250-1450*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borwonsak Uwanno. 1995. *Khamattibai kodmai mahachon lem 3: Teema lae nitivitee*. [Public law volume 3: Origin and legal method]. Bangkok : Nititham Publishing. (in Thai)
- Brunner, Christoph. 2009. *Force majeure and hardship under general contract principles: Exemption for non-performance in international arbitration*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Canning, Josep. 2003. *The political thought of baldus de ubaldis*. 3rd ed. New York: Cambridge University Press.
- Chemerinsky, Erwin. 2006. *Constitutional law: Principles and policies*. New York: Aspen Publishers.
- Cicero, Marcus Tullius. 1798. *De officiis (English version by Walter Miller) book III*. New York: The Macmillan Co.
- Dainow, Joseph. 1997. The civil law and the common law: Some points of comparison. *American Journal of Comparative Law* 15(3): 432-433.
- Ducat, Craig. 2013. *Constitutional interpretation*. 10th ed. Ontario: Nelson Education Ltd.
- Evers, Williamson M. 1977. Social contract: A critique. *Journal of Libertarian Studies* 1(3): 185-194.
- Fauvarque-Cosson, Bénédicte and Denis Mazeaud. 2008. *European contract law: Materials for a common frame of reference: Terminology, guiding principles, model rules*. Munich: European Law Publishers.

- Fleming, James E. 2015. *Fidelity to our imperfect constitution: For moral readings and against originalism*. New York: Oxford University Press.
- Fox, Gregory H., and Brad R. Roth. 2000. *Democratic governance and international law*. New York: Cambridge University Press.
- Gibson, Edmind. 1738. *Of the English reformation against the doctrine of papal supremacy*. London: H. Knaplock.
- Goodin, R.E., Philip Pettit, and Thomas Pogge. 2007. *A companion to contemporary political philosophy*. Chichester West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Graber, Mark A. 2006. *Dred Scott and the problem of constitutional evil*. New York: Cambridge University Press.
- Irvine, Derry. 2003. *Human rights, constitutional law and the development of the English legal system*. Oxford: Hart Publishing.
- Kelsen, Hans. 1967. *Pure theory of law*. Clark, NJ: The Lawbook Exchange, Ltd.
- Klosko, George. 2011. *The Oxford handbook of the history of political philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Kotzur, Markus. 2013. *Good faith (Bona fide)*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press. <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1412?rkey=g4kyyy&result=1&prd=OPIL> (Accessed on October 30, 2015)
- Louw, AM. 2013. Yet another call for a greater role for good faith in the South African law contract: Can we banish the law of the jungle, while avoiding the elephant in the room. *Potchefstroom Electronic Law Journal* 16(5): 62.
- Loewenstein, Karl. 1957. *Political power and governmental process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lutz, Donald S. 2006. *Principle of constitutional design*. New York: Cambridge University Press.
- Madsen, Marcia G. and Michelle E. Litteken. 2014. *The implied duty of good faith & fair dealing in government & commercial contracts: An age-old concept in need of an update?* Washington, D.C.: United States Court of Appeals for the Federal Circuit.
- McCamus, John D. 2004. Abuse of discretion, failure to cooperate and evasion of duty: Unpacking the common law duty of good faith contractual performance. *The Advocates' Quarterly* 29(1): 72.

- O’Cinneide, Colm, and Manfred Stelzer. 2013. *Horizontal effect/state action in Routledge handbook of constitutional law*. Oxford: Routledge.
- Pikington, Colin. 1999. *The politics today companion to British constitution*. Manchester: Manchester University Press.
- Sacconi, Lorenzo. 2000. *The social contract of the firm: Economics, ethics and organisation*. New York: Springer.
- Schwbe, Christine E. J. 2011. *Global constitutionalism in international legal perspective*. Leiden: Hotei Publishing.
- Shapiro, Scott J. 2007. The “hart-dworkin” debate: A short guide for the perplexed. *Public law and legal theory working papers series working paper, no. 77*. Michigan: University of Michigan Law School.
- Tigar, Michael E. 1965. Automatic extinction of cross-demands: Compensatio from Rome to California. *California Law Review* 53(1): 229.
- Vanberg, Viktor J. 2001. *The constitution of markets: Essays in political economy*. London: Routledge.
- Venter, Forsythe. 2000. *Constitutional comparison: Japan, Germany, Canada and South Africa*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Visser, Daniel. 2013. *Private law and human rights: Bringing rights home in Scotland and South Africa*. Edinburg: Edinburg University Press.
- Vorapot Visarupit. 1995. *Siti sereepab tam rattatamanoon*. [Rights and liberties in constitutional law] Bangkok : Winyuchon Publishing. (in Thai)
- Yud Saeng-U-Thai. 2009. *Kwamru buengton kewkub kodmai toipai*. [Introduction to law]. Bangkok: Thammasat University Publishing. (in Thai)
- Zetterquist, Ola. 2007. A European social contract?. *Scandinavian Studies in Law* 52: 330.
- Zimmermann, Reinhard. 1996. *The law of obligations: Roman foundations of the civilian tradition*. New York: Oxford University Press.
- Zimmermann, Reinhard and Simon Whittaker. 2000. *Good faith in European contract law*. New York: Cambridge University Press.

Factors Affecting the Application of Policies to Promote Multiculturalism in ASEAN****

*Sombat Thamrongthanyawong**

*Nathaporn Thaijongrak***

*Chulaporn Kobjaiklang****

Abstract

This article aims to study the application of multicultural policies in schools under the Spirit of ASEAN Project launched by The office of the Basic Education Commission and the factors affecting the promotion of multiculturalism in schools. It then proposes some guidelines for promoting ASEAN multiculturalism through school administrators, instructors, students and guardians/communities.

According to the findings, the schools under the Spirit of ASEAN Project were equipped with knowledge, awareness and understanding about the promotion of multiculturalism through ASEAN curriculum, the teaching of foreign languages, and other teaching and learning activities. They created a network with other schools in ASEAN and set up the ASEAN Center in their schools. The factors affecting the promotion of multiculturalism consisted of awareness, attitudes and behavior of the participants: school administrators, instructors, students, and guardians/communities. The administrators, viewed as school management factor, were involved in determining policies facilitating multiculturalism while the instructors, viewed as teaching and learning factor, had to provide the students with the concepts of multiculturalism. The students, viewed as individual characteristic factor, were open-minded to embrace multiculturalism. The guardians/communities are viewed as involvement factor in school activities and policies. As for the guidelines for promoting ASEAN multiculturalism, they can be divided into two models: Urban Model and Rural Model. The former refers to the use of media and information technology to enhance multiculturalism because urban schools, whose communities comprise a diversity of races, religions and occupations, can readily gain access to those media while the latter refers to the use of cultural resources to enhance multiculturalism.

Keywords: *multiculturalism, spirit of ASEAN school, perception, urban school, rural school*

*Acting rector, Walailak University, 222 Thaiburi, Thasala District, Nakhonsrithammarat 80161. Email: sombat@nida.ac.th

**Lecturer, Department of History, Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University, Klongtoey Nhue, Wattana, Bangkok 10110. Email: mui_mig@yahoo.com

***Researcher, ASEAN and Asia Studies Center, National Institute of Development Administration, Klongjan Bangkok, Bangkok 10240. Email: chulaporn.kobjaiklang@gmail.com

****Received December 14, 2015; Accepted April 25, 2016

ปัจจัยที่มีผลต่อการประยุกต์นโยบาย ส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม ของอาเซียน****

สมบัติ อำนวยวงศ์*
ณัฐพร ไทยจงรักษ์**
จุฬารัตน์ ขอบใจกลาง***

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยเพื่อศึกษาการนำนโยบายไปประยุกต์ใช้ของโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN ของ สพฐ. โดยศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมในสถานศึกษา และเสนอแนวทางในการประยุกต์นโยบายส่งเสริมความหลากหลายวัฒนธรรมของอาเซียนโดยผ่านผู้บริหาร ครูอาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง/ชุมชน

จากผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN มีความรู้ ความตระหนัก และความเข้าใจ เกี่ยวกับการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมโดยผ่านหลักสูตรอาเซียน การเรียนการสอน ภาษาต่างประเทศ กิจกรรมการเรียนการสอน การสร้างเครือข่ายกับโรงเรียนในประเทศอาเซียน และการมีศูนย์อาเซียนของตนเอง ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม ประกอบด้วยปัจจัยด้านลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ การตระหนักรู้ ทักษะคิด และพฤติกรรม ของประชากรที่ศึกษา กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร พบปัจจัยสำคัญด้านการบริหารสถานศึกษาซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย กลุ่มที่ 2 ครู/อาจารย์ เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการเรียนการสอนที่จะต้องถ่ายทอดความรู้ด้านความหลากหลายทาง วัฒนธรรมให้กับนักเรียน กลุ่มที่ 3 นักเรียน เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านคุณลักษณะของผู้เรียนซึ่งนักเรียนต้อง เปิดใจยอมรับความแตกต่าง และกลุ่มที่ 4 ผู้ปกครอง/ชุมชน เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมโดยการให้

*รักษาการแทนอธิการบดี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 222 ตำบลไทยบุรี อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช 80161. อีเมล sombat@nida.ac.th

**อาจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110. อีเมล mui_mig@yahoo.com

***นักวิจัยประจำศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240. อีเมล chulaporn.kobjaiklang@gmail.com

****ได้รับบทความ 14 ธันวาคม 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 25 เมษายน 2559

ความร่วมมือกับโรงเรียนเมื่อมีการจัดกิจกรรมต่างๆ และการร่วมในการกำหนดนโยบายในสถานศึกษา ในส่วนของแนวทางการประยุกต์นโยบายส่งเสริมความหลากหลายวัฒนธรรมของอาเซียนสามารถแบ่งออกได้ 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่ 1 การพัฒนาโรงเรียนในเมือง (Urban model) มีความหลากหลาย ด้านโครงสร้างประชากร อาชีพ เชื้อชาติ ศาสนา ดังนั้น ควรใช้ประโยชน์จากการเข้าถึงสื่อ และความสะดวกด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในด้านการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม รูปแบบที่ 2 การพัฒนาโรงเรียนในชนบท (Rural model) ควรใช้ทุนทางวัฒนธรรมให้เป็นประโยชน์

คำสำคัญ: ความหลากหลายทางวัฒนธรรม, โรงเรียนโครงการ Spirit of ASEAN, การตระหนักรู้, โรงเรียนในเมือง, โรงเรียนชนบท

บทนำ

จากแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) มีเป้าหมายหลักที่จะทำให้เกิดประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป็นสังคมที่มีความรับผิดชอบเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความเป็นเอกภาพในหมู่ประชาชาติและประชาชนอาเซียน หนึ่งในเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ได้เน้นการส่งเสริมการตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียนและความรู้ลึกซึ้งของการเป็นประชาคมผ่านการบรรจุการศึกษาเกี่ยวกับศิลปะและวัฒนธรรมของอาเซียน รวมทั้งค่านิยมในหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียน (Thailand. Ministry of Foreign Affairs, 2009) การศึกษาเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญเพื่อขับเคลื่อนและเชื่อมโยงอาเซียนให้บรรลุวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ซึ่งเน้นไปที่ความสำคัญของการพัฒนามนุษย์ การจัดการศึกษาในอาเซียนเป็นรากฐานสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติสมาชิก โดยเฉพาะเมื่อมีการเปิดเสรีการศึกษาในอาเซียนเป็นผลให้เกิดกระแสการแข่งขันทางการศึกษา ประเทศไทยเองได้ยึดหลักตามมติของการประชุมอาเซียนซึ่งต้องการให้ประชากรในอาเซียนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงภายใน พ.ศ. 2558 ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาของผู้ไม่รู้หนังสือในภูมิภาค

ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาภาคบังคับ จัดการศึกษาให้แก่ประชาชนทุกเพศอย่างเท่าเทียมโดยปราศจากความเหลื่อมล้ำทางสังคม ภูมิประเทศ และความบกพร่องทางร่างกาย (Thailand. Ministry of Education 2015?, 10) ความหลากหลายนี้จะก่อให้เกิดการรวมเป็นหนึ่งเดียวในหมู่ชาติสมาชิกได้อย่างไรภายใต้บริบทของความร่วมมือร่วมใจของอาเซียน One Vision, One Identity, One Community: หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม ดังนั้น ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 9 ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซียได้มีการประกาศถึงเจตนารมณ์ของสมาชิกทางด้านวัฒนธรรมโดยใช้สโลแกนว่า ASEAN Unity in Cultural Diversity เพื่อที่จะส่งเสริมอัตลักษณ์อาเซียนผ่านกระบวนการทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่แตกต่างและหลากหลาย กระบวนการในการสร้างสำนักหรือการรับรู้ รวมถึงการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมให้เป็นที่รับรู้หรืออยู่ในสำนึกของประชาชนส่วนใหญ่ กระบวนการเรียนการสอนในโรงเรียนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเป็นการปูพื้นฐานความรู้ความเข้าใจและการสร้างสำนึกร่วมกันและยอมรับในวัฒนธรรมที่หลากหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการดำเนินนโยบายส่งเสริมความหลากหลายในสถาบันการศึกษาในประเทศไทยผ่านโครงการของ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในโครงการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน: Spirit of ASEAN ซึ่งถือเป็นโครงการนำร่องเพื่อเตรียมเยาวชนไทย ให้มีความพร้อมในการเป็นสมาชิกที่ดีของประชาคมอาเซียน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการนำนโยบายไปประยุกต์ใช้ของโรงเรียนโครงการ Spirit of ASEAN ของ สพฐ. ในการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมในสถานศึกษา
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการประยุกต์นโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของอาเซียนในโรงเรียนโครงการ Spirit of ASEAN ของ สพฐ.
3. เพื่อพัฒนาคู่มือสำหรับผู้บริหาร ครู นักเรียน และชุมชน ในการปฏิบัติการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมในสถาบันการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
4. เพื่อเสนอแนวทางในการประยุกต์นโยบายส่งเสริมความหลากหลายวัฒนธรรมของอาเซียน

วรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรือพหุวัฒนธรรม มีกระบวนการก่อเกิดมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่มนุษย์เริ่มมีการเคลื่อนย้ายถิ่นอาศัย และเกิดการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ประเด็นในเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้เป็นที่สนใจในการนำมาพิจารณาในประเทศต่างๆ ในยุโรปตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1945 ในประเทศสหรัฐอเมริกาเอง แนวทางหนึ่งที่เป็นที่สนใจอย่างมากในสังคม คือ

การจัดการศึกษาแบบพหุวัฒนธรรม ที่เริ่มมีขึ้นจากความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่เข้ามาในประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 ในแถบทวีปอเมริกาเหนือ อันเป็นผลมาจากขบวนการเรียกร้องสิทธิพลเมืองในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการเรียกร้องของกลุ่มคนผิวสีในประเทศเพื่อมุ่งจัดการเลือกปฏิบัติในด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ และการศึกษา (Choophinit Katemanee 2003) ปณิธิ บราวน์ (Panithee Brown 2014, 23) ได้ให้ความหมายของ พหุวัฒนธรรม (Multiculturalism) ว่าเป็นมโนทัศน์หนึ่งที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยให้ความสำคัญกับความแตกต่างหลากหลาย และสิทธิทางวัฒนธรรมของกลุ่ม (Cultural group rights) ชนพื้นเมืองชาติพันธุ์ และผู้ย้ายถิ่น (Jackson 2000, 528; Young 2000 อ้างถึงใน Bodaar 2008, 4) พหุวัฒนธรรม เป็น “ความเชื่อ” เรื่องของวัฒนธรรมที่แตกต่างหรือกลุ่มเชื้อชาติที่แตกต่างกันที่ยังมีสิทธิ์ดำรงความมีตัวตนของตนเอง หรือความแตกต่างของตนเองไว้โดยไม่ได้ขาด ซึ่งการปฏิสัมพันธ์ หรือติดต่อกับสังคมที่ใหญ่กว่า The United Church of Canada (2001) กล่าวว่า พหุวัฒนธรรม หรือความหลากหลายทางวัฒนธรรม สามารถนิยามได้หลายความหมาย ในความหมายหนึ่ง ความหลากหลายทางวัฒนธรรม หมายถึง การที่สังคมนั้นอนุญาต และรับเอาวัฒนธรรมที่แตกต่างของแต่ละกลุ่มเข้ามา โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (Thailand. Ministry of Education, Office of the Basic Education Commission 2012, 53) นิยามว่า พหุวัฒนธรรม (Multiculturalism) คือ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสังคม การเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา และประวัติศาสตร์ โดยใช้โครงสร้างของกลุ่มชนเชื้อชาติ สถานะของครอบครัว เพศ ความสามารถ พิเศษ ภาษา ศาสนา บทบาททางเพศ และพื้นที่ทางภูมิศาสตร์

กล่าวโดยสรุปความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรือพหุวัฒนธรรมจึงหมายถึง การรับรู้ หรือสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความแตกต่าง หรือความหลากหลายทั้งในระดับจุลภาค เช่น สภาพพื้นฐาน หรือภูมิหลังส่วนบุคคล ชาติพันธุ์ เพศ ภาษา ศาสนา และในระดับมหภาค เช่น สภาพสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ชุมชนหรือท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ วัฒนธรรมที่แตกต่างของแต่ละกลุ่มชน และภูมิปัญญาที่เจริญงอกงามในแต่ละท้องถิ่น

1. แนวความคิดเรื่องสังคมพหุวัฒนธรรม ขององค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า ยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) มีการระบุถึงสิทธิในการ ให้การศึกษาแก่คนทุกชนชั้นเพื่อจุดมุ่งหมายใน การสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันและเรียนรู้ใน การอยู่ร่วมกัน ความหลากหลายทางวัฒนธรรมของ ประชาคมอาเซียน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประกอบ ไปด้วย 10 ประเทศสมาชิก ซึ่งแต่ละประเทศมีความ แตกต่างกันในเรื่องชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง ส่วนหนึ่ง เป็นเพราะว่าประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้สร้างความ ร่วมมือระหว่างกันบนพื้นฐานของค่านิยมและความเชื่อ ที่เหมือนกัน โดยเห็นได้จากรูปแบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ต่างกันไป ดังนั้น อาเซียนก่อตั้งขึ้นบนพื้นฐานของการปฏิรูกระบบ ความเชื่อจากภายนอกภูมิภาคร่วมกัน แต่ไม่ใช่ก่อตั้ง จากการที่ประเทศสมาชิกมีวัฒนธรรมและค่านิยมที่ สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Breslin 2007, 42)

2. ความรู้ และความตระหนักรู้เกี่ยวกับ อาเซียน แนวความคิดเรื่องความตระหนักรู้เกี่ยวกับ อาเซียนปรากฏในแนวความคิดการจัดการความ

หลากหลายทางวัฒนธรรมในกฎบัตรอาเซียน (Charter of the Association of Southeast Asian Nations) และ แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรม อาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) ภายใต้กรอบเนื้อหาของแผนงานการจัดตั้งประชาคม สังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ดังนี้ คือ (Declaration on ASEAN Unity in Cultural Diversity 2011)

2.1 ส่งเสริมการตระหนักรู้ทางด้าน วัฒนธรรม ชาติสมาชิกส่งเสริม Think ASEAN เป็น กรอบแนวคิดเพื่อทำให้เกิดนโยบาย กิจกรรม หรือ แผนงานใดๆ ที่จะก่อให้เกิดการส่งเสริมยุทธศาสตร์ ในประเด็นทางวัฒนธรรม

2.2 ส่งเสริม ปกป้อง และประยุกต์ใช้ ความหลากหลายของความแตกต่างทางวัฒนธรรม ในอาเซียน โดยการเคารพและสร้างสำนึกในความ หลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ส่งเสริมกิจกรรมและอุตสาหกรรมทางวัฒนธรรม

3. นโยบายการสนับสนุนในสถาบันการศึกษา (สถาบันต้นแบบ Good Practice) กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดบทบาทการดำเนินงานด้านต่างประเทศ เจริญ โดยเน้นการกระชับความสัมพันธ์และการขยาย ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศ ในภูมิภาคเอเชีย ภายใต้กรอบความร่วมมือด้าน การศึกษา เนื่องจากการศึกษาเป็นรากฐานสำคัญ ในการขับเคลื่อนความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ไทยและภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน โดยสำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา จึงได้จัดทำโครงการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน (Spirit of ASEAN) ตามโครงการพัฒนาประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค (Education Hub) แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 เพื่อผลักดัน การดำเนินการด้านการศึกษาของประเทศไทย

ให้สอดคล้องต่อการเป็นประชาคมอาเซียน และพัฒนาเยาวชนไทยให้มีสมรรถนะที่สำคัญสำหรับการดำเนินชีวิตในประชาคมอาเซียนโดยคัดเลือกโรงเรียนเข้าร่วมโครงการเพื่อพัฒนาให้มีความพร้อมและศักยภาพ ในการจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนเป็นศูนย์การเรียนรู้อาเซียนจำนวน 68 โรงเรียนแบ่งเป็นโรงเรียน 3 รูปแบบ คือ 1) โรงเรียน Sister School จำนวน 30 โรงเรียน 2) โรงเรียน Buffer School จำนวน 24 โรงเรียน 3) ASEAN Focus School จำนวน 14 โรงเรียนทั้งนี้มีโรงเรียนที่เป็นเครือข่าย มากกว่า 500 โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวขณะนี้กำลังดำเนินการพัฒนาโรงเรียนสู่ประชาคมอาเซียนและจัดกิจกรรมในโรงเรียนเพื่อสร้างความตระหนักเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน เพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวประสบความสำเร็จ กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินโครงการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน (Spirit of ASEAN) จากแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 (แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 พ.ศ. 2553)

4. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยในการประยุกต์นโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายและการบริหารจัดการสถานศึกษา การดำเนินนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักๆ ที่สำคัญอันได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล ซึ่งทั้งสามขั้นตอนนั้นจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลายประการที่เป็นกุญแจช่วยสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จ Luther Gulick และ Lyndall Urwick (1937 อ้างถึงใน Chanchari Katemaro 2013, 71-72) ได้สร้างตัวแบบในการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายเรียกว่า “POSDCoRB” ซึ่งต่อมากลายเป็นแนวทางการจัดการองค์การ Raihani (2011, 14 - 15) ทำวิจัยเกี่ยวกับ

การจัดการศึกษาพหุวัฒนธรรมให้กับประชาชนทั้งในทางนโยบาย และทางปฏิบัติ จากผลการศึกษา ทำให้เห็นว่านโยบายที่คลุมเครือของการศึกษาด้านความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้สร้างความไม่แน่นอนและไม่สอดคล้องในหลักสูตรการเรียนการสอนของโรงเรียนซึ่งมีผลต่อการพัฒนาและดำเนินการสร้างความเข้าใจในความหลากหลายทางวัฒนธรรมของการศึกษาในประเทศ อีกทั้งยังมีครูอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่ซับซ้อนของอินโดนีเซีย Tortrakul Boonploog et al. (2013?) ทำการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการจัดการเรียนรู้ของครูและผู้บริหารสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ในโรงเรียนบ้านเวียงพาน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่าผู้บริหารเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยให้ทุกคนรู้สึกมีส่วนร่วมกับการเป็นเจ้าของโรงเรียนและได้ระดมวิสัยทัศน์ร่วมระหว่างครูและผู้บริหารไว้ในแผนปฏิบัติการโรงเรียนโดยมุ่งเน้นให้นักเรียนมีทักษะในการใช้ภาษาต่างประเทศ ได้แก่ ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน และภาษาพม่า โดยผ่านหลักสูตรสถานศึกษา นอกจากการเน้นในเรื่องทักษะทางภาษาแล้ว โรงเรียนยังเน้นการใช้ ICT เพื่อเป็นเทคโนโลยีในการสื่อสารติดต่อกับเครือข่ายในกลุ่มประชาคมอาเซียน เฉลียว เกื่อนภา (Chaleaw Thuenphao 2011) ศึกษาการดำเนินการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนของโรงเรียนเครือข่ายศูนย์อาเซียนศึกษา และได้เปรียบเทียบการดำเนินงานเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนของโรงเรียนเครือข่ายศูนย์อาเซียนศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรีเขต 1 พบว่า ขนาดของสถานศึกษาเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อประสิทธิภาพของโรงเรียน และมีความสำคัญต่อการบริหารงานวิชาการของโรงเรียน ทั้งนี้ โรงเรียน

ขนาดใหญ่มีโครงสร้างซับซ้อนกว่าโรงเรียนขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งโครงสร้างและปริมาณงานที่ต่างกัน นี้จะมีผลต่อการดำเนินงานต่างกันไป ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การบริหารหลักสูตร การนิเทศ และพัฒนาบุคลากร สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้คุณภาพของโรงเรียนแตกต่างกันไป สอดคล้องกับนฤมล มุลา (Naruemon Mula 2009, 27) ซึ่งกล่าวว่า การบริหารโรงเรียนขนาดใหญ่มีความยุ่งยากซับซ้อน เพราะมีจำนวนนักเรียน และบุคลากร มาก แต่โรงเรียนขนาดใหญ่มีทรัพยากร มีบุคลากร งบประมาณมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ถึงแม้ว่าการจัดโครงสร้างไว้หรือขอขยายการบริหารของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับครูผู้สอน และการจัดการเรียนการสอน ครูผู้สอนเป็นหนึ่งบุคลากร ในสถานศึกษาที่เป็นปัจจัยสำคัญ ทำให้วัตถุประสงค์ ของการจัดการเรียนการสอน และนโยบายเกี่ยวกับการ ศึกษาในสถานศึกษาประสบความสำเร็จ เพราะ เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับ นักเรียนมากที่สุด โดยเฉพาะการศึกษาพหุวัฒนธรรม ที่เป็นการศึกษาเพื่อให้เกิดการยอมรับ และทำความเข้าใจกับความหลากหลาย ทศนคติของครูผู้สอนนั้น เป็นหนึ่งในรูปแบบที่ส่งผลต่อทัศนคติ และพฤติกรรม ที่แสดงออกของนักเรียน หรือผู้เรียนได้ Smith (2013, 33-39) ได้เขียนรายงานวิจัยเรื่อง Accomplishing the goals of multicultural education กล่าวถึง การจัด การเรียนการสอนเชิงบูรณาการแบบพหุวัฒนธรรม สำหรับครูผู้สอนในชั้นเรียน และผู้ที่ต้องการจะเป็นครู โอบาส กาไศยาภรณ์ (Opas Kaosaiyaphorn 2011, 215-216) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาเครือข่ายสังคม เสมือนจริงสำหรับห้องเรียนพหุวัฒนธรรมเพื่อการสร้าง

ความรู้ และความตระหนักในคุณค่าทางวัฒนธรรม สำหรับนิสิตนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยผู้บริหารและอาจารย์ ที่สอนในระดับอุดมศึกษา และนิสิตนักศึกษาในระดับ บัณฑิตศึกษา พบว่าองค์ประกอบของรูปแบบเครือข่าย สังคมเชิงเสมือนสำหรับห้องเรียนพหุวัฒนธรรมเพื่อ การสร้างความรู้ และความตระหนักในคุณค่าทาง วัฒนธรรมสำหรับนิสิตนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา จิตินดี อาพัทธนานนท์ (Thitimdee Apaththanant 2014, 124-127) ศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเกี่ยวกับเนื้อหา ความเป็นพหุวัฒนธรรมในแบบเรียนไทย พบว่า แบบเรียนในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 มีการนำเสนอเรื่องความหลากหลายทาง วัฒนธรรมมากกว่าแบบเรียนในยุคอดีต ทั้งแบบเรียน ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 และ แบบเรียนที่ผลิตในปี พ.ศ. 2520-2521 โดยนำเสนอใน รูปของความหลากหลายทางศาสนา ความหลากหลาย ทางวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น

4.3 แนวคิดเกี่ยวกับผู้เรียน และการมีส่วนร่วมในการศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้เรียนเป็น อีกกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งในการสร้าง ความเข้าใจ และส่งเสริมพหุวัฒนธรรมภายในสถาน ศึกษา เพราะนักเรียนเป็นผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักใน วัตถุประสงค์เรื่องการสร้างการยอมรับความหลากหลาย ในสถานศึกษา

4.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ชุมชน ชุมชนนับว่าเป็นองค์ประกอบอีกหนึ่งสิ่งที่สำคัญ ของการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพราะผลสัมฤทธิ์ของการจัดการศึกษาพหุวัฒนธรรม ที่ส่งผ่านไปยังบุคลากรภายในโรงเรียน และนักเรียน จะเห็นผลลัพธ์อย่างชัดเจนจากการดำเนินวิถีชีวิต ภายในชุมชน และสังคมส่วนรวม

ระเบียบวิธีวิจัย

ประชากรกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลหลัก/ประชากรศึกษาในโรงเรียนที่สังกัดอยู่ในโครงการ Spirit of ASEAN ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ Sister School¹ และ Buffer School² ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กลุ่มประชากรเป้าหมายในงานวิจัยนี้ประกอบด้วย 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้บริหารสถานศึกษา 76 คน 2) ครูอาจารย์ และเจ้าหน้าที่ศูนย์อาเซียนในสถานศึกษา ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 205 คน 3) นักเรียนโรงเรียนที่สังกัดอยู่ในโครงการ Spirit of ASEAN ทั้ง 5 ภาค ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงด้วย จำนวน 618 คน 4) ผู้ปกครองนักเรียนของสถานศึกษา การเก็บรวบรวมข้อมูลมีดังนี้ ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 260 คน การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การประชุมกลุ่ม (Focus group discussion) และการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) โดยก่อนการเก็บข้อมูลจริงผู้วิจัยได้ดำเนินการทดลองเก็บข้อมูล (Pilot test) ก่อนการลงพื้นที่เก็บข้อมูลจริง การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ เริ่มจากการค้นคว้าหนังสือ/ตำรา/วารสาร/ผลงานวิจัย/สิ่งพิมพ์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง/ข้อมูลในอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาประมวลกลั่นกรองเรียบเรียงข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์สร้างแบบสอบถามใช้วิเคราะห์แบบแจกแจง กำหนดสเกลแบบสอบถามสเกลที่เลือกใช้จะใช้ Likert (Summate rating scale)

จำแนกเป็น 5 ระดับ ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์จะวิเคราะห์โดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพ ส่วนข้อมูลจากแบบสอบถามใช้สถิติพรรณนา (Descriptive statistics) ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประมวลผลข้อมูลด้วยโปรแกรม SPSS

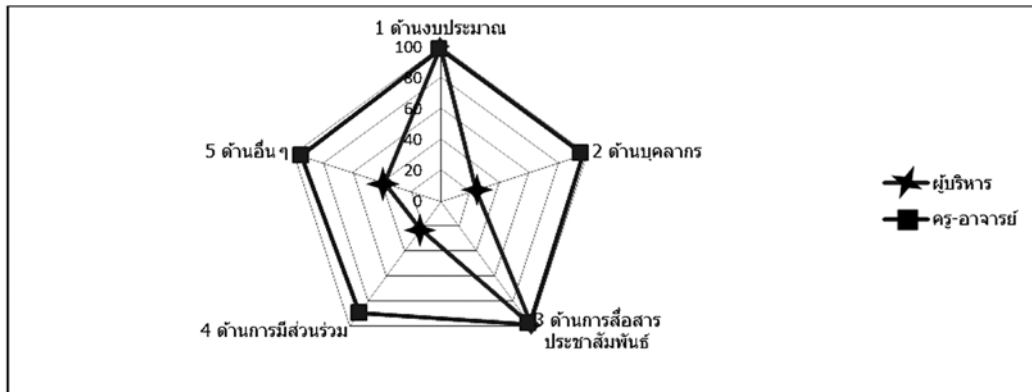
ผลการศึกษา

1. การนำนโยบายไปประยุกต์ใช้ของโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการ Spirit of ASEAN จากผลการศึกษาทั้งในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ พบว่าผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง-ชุมชน ในโครงการ Spirit of ASEAN ทั้งโรงเรียน Sister School มัธยม Sister School ประถม Buffer School มัธยม และ Buffer School ประถม มีความรู้ ความตระหนัก และความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมและนโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของโรงเรียน ในส่วนผู้บริหารพบว่าให้ความสำคัญกับการนำนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการมากำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน รวมถึงเรื่องการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังเห็นความสำคัญของการส่งเสริมอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นของตนเอง และความหลากหลายทางวัฒนธรรมโดยรอบโรงเรียน ส่วนครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง-ชุมชน พบว่ามีความรู้ความเข้าใจมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะการยอมรับ และเข้าใจในความหลากหลายทางวัฒนธรรม

¹Sister School หมายถึง โรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN ที่จัดการเรียนรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน และมีศูนย์อาเซียนศึกษา เน้นการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ การใช้เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ และภาษาอาเซียนอีก 1 ภาษา (ภาษาของประเทศสมาชิกอาเซียน 9 ประเทศ คือ เวียดนาม ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บรูไน ลาว พม่า กัมพูชา และมาเลเซีย) พร้อมทั้งส่งเสริมพหุวัฒนธรรม

²Buffer School หมายถึง โรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN ที่จัดการเรียนรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน และมีศูนย์อาเซียนศึกษา เน้นการเรียนการสอนภาษาอาเซียน 1 ภาษา (ภาษาของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีชายแดนติดกับที่ตั้งของโรงเรียน เช่น ลาว พม่า กัมพูชา และบาฮามาสมาเลเซีย) และการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร และสารสนเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมพหุวัฒนธรรม

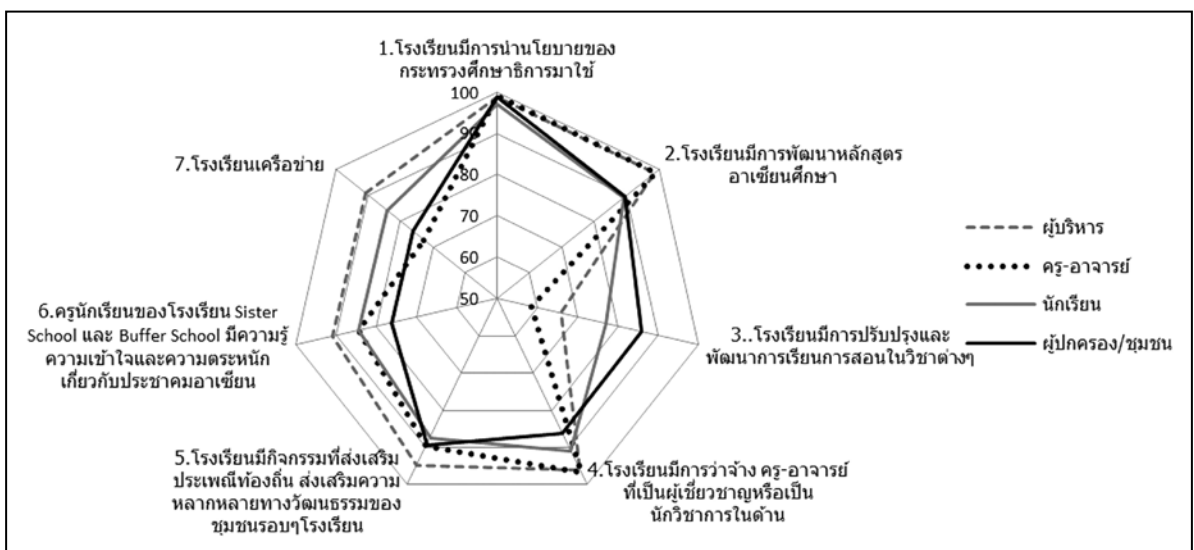
ภาพที่ 1 ปัญหาผู้บริหารและครู-อาจารย์ในการดำเนินนโยบายเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน



จากภาพที่ 1 ปัญหาผู้บริหารและครู-อาจารย์ ในการดำเนินนโยบายเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนต้องเผชิญกับอุปสรรคและปัญหา คือ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร โดยเฉพาะการจัดจ้างบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนนโยบายเพื่อส่งเสริมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการขยายผลในเรื่องของความรู้ความ

เข้าใจเกี่ยวกับอาเซียนทางด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ เนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณและการมีส่วนร่วมในเรื่องของการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม ส่วนปัญหาและอุปสรรคของครู-อาจารย์ ที่เห็นได้ชัด คือ เรื่องของงบประมาณ และการสื่อสารประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นผลที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่องของงบประมาณทำให้ขาดการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ

ภาพที่ 2 การดำเนินนโยบายเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนของผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง/ชุมชน



จากภาพที่ 2 การดำเนินนโยบายเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนของผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง/ชุมชน พบว่า ทั้งผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครองชุมชน ให้ความสำคัญในด้านของการนำนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการมาใช้ มีการพัฒนาหลักสูตร มีการว่าจ้างครู-อาจารย์ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการด้านอาเซียน มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม ครูนักเรียน ทั้งโรงเรียน Sister School และ Buffer School มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน ในส่วนของการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนในวิชาต่างๆ พบว่ายังต้องปรับปรุง

ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมของโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN โรงเรียน Sister School จากสภาพภูมิศาสตร์ของโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนในเมืองทำให้ความหลากหลายในโรงเรียนมีไม่มากนัก ระดับอนุบาลจนถึงระดับประถมศึกษากระบวนการรับนักเรียนของโรงเรียนขนาดใหญ่มักใช้ระบบจับสลากและเริ่มมีการสัมภาษณ์ในระดับประถมศึกษา โดยภาพรวมยังไม่พบความหลากหลายทางวัฒนธรรมในโรงเรียนมากนัก ส่วน Buffer School จากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์มักอยู่ห่างไกล พื้นที่ลำบาก คนมักไม่เดินทางมาการเป็นโรงเรียนริมชายแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้านทำให้มีนักเรียนต่างชาติเข้ามาเรียนบ้าง บางโรงเรียนในบางพื้นที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อาศัยอยู่ ทำให้โรงเรียน มักมีโครงสร้างของนักเรียนที่มีความหลากหลายในแง่ของนักเรียนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่าต่างชาติ

ผลการวิเคราะห์การประยุกต์ใช้นโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN หลักสูตรอาเซียน การนำหลักสูตร ASEAN Curriculum Sourcebook ซึ่งเป็นหลักสูตรที่ส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของอาเซียนเข้ามาใช้ในการเรียนการสอนของโรงเรียนก็ทำให้เรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ได้รับการพูดถึงมากขึ้น การบูรณาการความรู้ ASEAN Curriculum Sourcebook มักนำโดยกลุ่มสาระสังคมศึกษา ในโรงเรียนขนาดใหญ่การขับเคลื่อนต้องใช้ศักยภาพพอสมควร แม้ว่าจะมีการทำหลักสูตรแต่การนำไปใช้ในทางปฏิบัติจะค่อนข้างลำบาก หัวหน้ากลุ่มสาระบางคนไม่มีอำนาจสั่งการหรือตรวจสอบกลุ่มสาระอื่นๆ ได้ การเรียนภาษาอังกฤษและภาษาในอาเซียน คณะผู้วิจัยพบว่า การที่นักเรียนเรียนภาษาต่างประเทศจะเป็นการช่วยทำให้นักเรียนเปิดรับวัฒนธรรมต่างๆ ได้ง่ายมากยิ่งขึ้น ผู้บริหารและครูส่วนใหญ่มองว่า การเรียนรู้ภาษาอื่นเป็นเรื่องดีและสำคัญเพราะจำเป็นที่จะต้องสื่อสารร่วมกันระหว่างคนต่างวัฒนธรรมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เครือข่ายกับโรงเรียนในอาเซียน ในบางโรงเรียนมีการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างโรงเรียนในไทยและโรงเรียนในอาเซียน ซึ่งมีส่วนช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียนให้มากขึ้น ทุกโรงเรียนมองว่าถ้ามีโอกาสในการทำบันทึกความเข้าใจกับโรงเรียนในอาเซียน ศูนย์อาเซียนทุกโรงเรียนยังคงศูนย์อาเซียนของตนไว้ แต่ขนาดของศูนย์จะมีขนาดเล็กหรือใหญ่แตกต่างกันออกไป การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้มีการจ้างเจ้าหน้าที่ศูนย์ซึ่งเจ้าหน้าที่ศูนย์ในยุคแรกๆ ของทุกโรงเรียนมีศักยภาพมากเพราะได้รับการอบรมและพัฒนาจาก สพฐ. ทั้งนวัตกรรม การขยายเครือข่าย แต่การจ้างบุคลากร

ศูนย์ที่เป็นผู้ประสานงานมาจากบุคคลภายนอกและปัญหาในเรื่องงบประมาณทำให้เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์มีการเปลี่ยนคนบ่อยหรืออาจจะไม่มีเลยในบางโรงเรียน ทำให้ไม่เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการประยุกต์ใช้นโยบายของโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN

2.1 ปัจจัยด้านคุณลักษณะส่วนบุคคลในการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม เมื่อมีการปรับทัศนคติแล้วก็จะมีการแสดงออกมาในเรื่องของพฤติกรรม การปรับตัวของนักเรียนก็เป็นการสะท้อนถึงพฤติกรรมเช่นเดียวกัน

2.2 ปัจจัยเฉพาะด้าน ซึ่งประกอบไปด้วย

2.2.1 ปัจจัยด้านการบริหารสถานศึกษา จากผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนที่ผู้อำนวยการมีภาวะความเป็นผู้นำสูง นโยบายในการประยุกต์การส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมก็จะประสบความสำเร็จ โรงเรียนเหล่านี้ผู้อำนวยการจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายหรือมีความคิดริเริ่มในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้นักเรียนในโรงเรียนมีศักยภาพมากที่สุด ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ในการวางแผนที่จะช่วยในการส่งเสริมให้โรงเรียนมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม พยายามสร้างบรรยากาศของความร่วมมือของบุคลากรในโรงเรียน สนับสนุนให้มีการปรับปรุงหลักสูตรและการสอน รวมทั้งกิจกรรมเสริมหลักสูตรต่างๆ ที่จะช่วยให้นักเรียนทุกกลุ่มพัฒนาตามศักยภาพของตนเอง เพื่อส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศของการยอมรับ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน และโครงสร้างทางบุคลากร ผู้บริหารต้องพร้อมวางกลยุทธ์ใหม่ๆ ในการผสมผสานระหว่างครูใหม่กับครูเก่า จำเป็นต้องวางกรอบนโยบายใหม่ๆ ให้เห็นเป็นประโยชน์ เห็นความจำเป็นการตระหนักรู้ในเรื่องวัฒนธรรม ผู้อำนวยการที่จะทำให้โรงเรียนประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้นโยบายส่งเสริมความหลากหลาย

ทางวัฒนธรรมจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นผู้นำ มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร ซึ่งหลักนี้จะช่วยในการส่งเสริมการดำเนินงานในเรื่องของความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน

2.2.2 ปัจจัยด้านการเรียนการสอน ครู-อาจารย์ที่ดีจะต้องฝึกฝนหาความรู้อยู่เสมอ การเข้าร่วมอบรมในโครงการต่างๆ ที่ช่วยพัฒนาศักยภาพของครู จะช่วยทำให้ครูมีวิสัยทัศน์และเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ อยู่เสมอ ครู-อาจารย์ส่วนใหญ่มีความรู้ในเรื่องของอาเซียน แต่จากผลการวิจัยพบว่า ถ้าในชั้นตระหนักรู้นั้นมีความแตกต่างกันออกไป ในส่วนของการบูรณาการเนื้อหาเกี่ยวกับเชื้อชาติ วัฒนธรรมในวิชาต่างๆ ซึ่งการบูรณาการดังกล่าว ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมความหลากหลายคือ ครูผู้สอนสอดแทรกเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของชนกลุ่มต่างๆ ในชุมชน ทำให้นักเรียนเริ่มเปิดรับกับความแตกต่างทางวัฒนธรรมมากขึ้นและมองว่าความแตกต่างกัน ด้านของการเคารพและอยู่ร่วมกัน พบว่าครู-อาจารย์ให้ความสำคัญในเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมของประชาคมอาเซียนค่อนข้างสูง โดยให้ความสำคัญกับหน้าที่ของโรงเรียน ชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสู่ประชาคมอาเซียน โดยการสร้างความรู้สึกร่วมกันของทั้งผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียน และชุมชนให้มีความเคารพและอยู่ร่วมกันกับคนที่มาจากเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากคนไทย ดังนั้นทุกภาคส่วนต้องให้ความร่วมมือกัน ผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าครู-อาจารย์มีความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรมที่เอื้อต่อการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม คือ ครู-อาจารย์ให้ความสำคัญเรื่องของประวัติศาสตร์ชุมชน อันประกอบด้วยความหลากหลายด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมประเพณี เป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากในฐานะครู-อาจารย์ซึ่งต้องถ่ายทอดความรู้ให้กับนักเรียน

2.2.3 ปัจจัยด้านคุณลักษณะของผู้เรียน การเข้าร่วมกิจกรรมของนักเรียนทำให้เกิดความสามารถในการแก้ปัญหาและการใช้ทักษะชีวิต การจัดกิจกรรมประจำวันที่นอกเหนือไปจากการเรียนการสอน การเรียนรู้ในเรื่องของวิชาต่างๆ พบว่ากลุ่มของนักเรียนมีความสนใจในเรื่องของอาเซียนและความหลากหลายทางวัฒนธรรมของประชาคมอาเซียน ด้านที่เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสา เรื่องของประเทศเพื่อนบ้าน เรื่องของความรู้ทั่วไป เรื่องของข้อตกลงร่วมกันในการเป็น “เป็นประชาคมอาเซียน” เรื่องของศาสนาในอาเซียนที่คนส่วนใหญ่นับถือ เรื่องภูมิศาสตร์และเรื่องของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ด้านของการเคารพและอยู่ร่วมกัน พบว่า นักเรียนให้ความสำคัญในเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมของประชาคมอาเซียนค่อนข้างสูง นักเรียนให้ความสำคัญค่อนข้างสูงในเรื่องของการใฝ่เรียนรู้ ชอบเข้าร่วมงานประเพณีกับคนต่างชาตินในอาเซียนที่แตกต่างกับเรา นักเรียนเชื่อมั่นว่าหน้าที่ของโรงเรียน/ชุมชนในการเตรียมความพร้อมประเทศไทยสู่ประชาคมอาเซียน คือการสร้างความรู้สึกร่วมของคนในโรงเรียน/ชุมชนให้เคารพและอยู่ร่วมกันกับคนที่มาจากเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และอื่นๆ จากการศึกษาด้านของปัจเจกชนทั้งด้านความรู้ตระหนักรู้ ทักษะ และพฤติกรรม ซึ่งเป็นองค์ประกอบการสื่อสารในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม พบว่า นักเรียนให้ความสำคัญในเรื่องของการอยู่ร่วมกัน การเข้าร่วมประเพณีกับคนต่างถิ่นต่างวัฒนธรรมที่มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมแตกต่างไปจากตนเอง

2.2.4 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ทักษะของผู้ปกครอง/ชุมชน เห็นว่าการสอดแทรกเรื่องวัฒนธรรมเข้าไปสู่การเรียนรู้ในวิชาเรียนของเด็กนั้นเป็นเรื่องที่สมควรเป็นอย่างยิ่ง เพราะถือว่าเป็นสิ่งที่จะช่วยให้เด็กเกิดความอ่อนโยนทางจิตใจ และมิผลทำให้เขามีพฤติกรรมที่ไม่ก้าวร้าว โรงเรียนขนาด

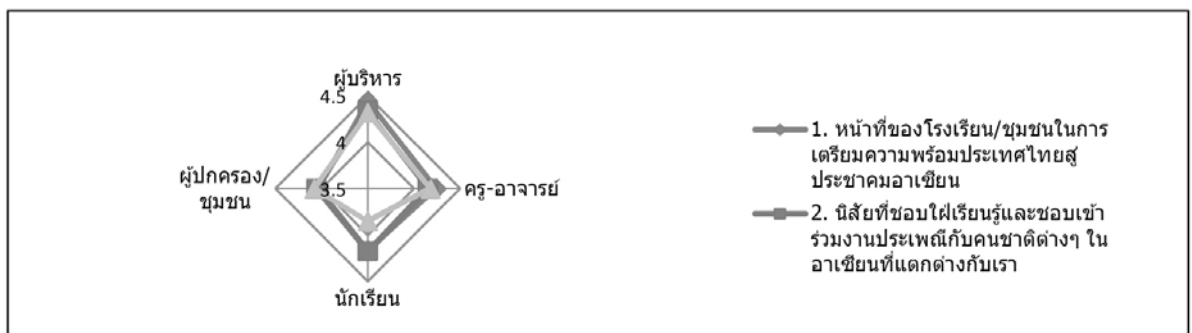
เล็กมีปัจจัยเรื่องการสนับสนุนน้อย ผู้ปกครองมีส่วนช่วยในการสนับสนุน ซึ่งตรงนี้ก็ขึ้นอยู่กับผู้ปกครองด้วยว่าจะสนับสนุนหรือให้โอกาสเขามากแค่ไหน นอกจากนี้ผู้ปกครองต้องให้อิสระทางความคิดแก่เด็ก ผู้ปกครองควรต้องเข้าใจกับการเรียนการสอนในสมัยปัจจุบันที่ข้อมูลสารสนเทศสามารถหาได้จากอินเทอร์เน็ต ในขณะที่การจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมของชุมชนก็ช่วยทำให้ทั้งนักเรียนและคนในชุมชนเกิดการเรียนรู้ เกิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างนักเรียนกับชุมชน รวมถึงโรงเรียนกับหน่วยงานราชการต่างๆ ตั้งแต่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและจังหวัด ซึ่งทำให้องค์ความรู้ทางด้านวัฒนธรรมในพื้นที่เข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะกับประเด็นความรู้เกี่ยวกับอาเซียน โรงเรียนมีผลอย่างมากต่อการเผยแพร่ความรู้เหล่านี้ไปยังชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดความตระหนักในการเป็นพลเมืองอาเซียนอีกด้วย

สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการประยุกต์นโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมมีสองส่วน คือในด้านปัจเจกบุคคล อันประกอบด้วย ความรู้และความตระหนักรู้ ทักษะ และพฤติกรรม ซึ่งพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม คือ ผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง-ชุมชน มีองค์ประกอบทางด้านปัจเจกบุคคลทั้ง 3 ส่วนอยู่ในระดับที่ดี โดยเฉพาะในด้านของทักษะและการแสดงออกทางพฤติกรรม ซึ่งนั่นแสดงให้เห็นถึงการแสดงออกถึงการยอมรับและเข้าใจกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม และพร้อมที่จะปรับตัวเพื่ออยู่ร่วมกันภายใต้ประชาคมอาเซียน ในด้านของความรู้ นั้น โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับอาเซียน อาจะยังอยู่ในขั้นพื้นฐาน และเป็นความรู้ที่ต้องได้รับการพัฒนาต่อไป โดยเฉพาะในกลุ่มของนักเรียนที่จำเป็นต้องมีการก้าวไปสู่การประกอบอาชีพในอนาคต คณะผู้วิจัยพบว่า โรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN

มีระบบการจัดการที่ค่อนข้างดี โดยเฉพาะในด้านของนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนและนักเรียนในการร่วมกันประยุกต์ใช้นโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม สถานศึกษาเองไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องได้รับการส่งเสริมและดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความแตกต่างกันของลักษณะเฉพาะของแต่ละโรงเรียน บริบทของโรงเรียน ประวัติศาสตร์ และสภาพชุมชนโดยรอบ อย่างไรก็ตาม มีตัวแปรสำคัญอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารหรือการประยุกต์ใช้นโยบายที่แตกต่างกันออกไป ในรายละเอียดปลีกย่อยในแต่ละโรงเรียน ซึ่งสามารถสรุปมาได้ดังนี้ 1) ที่ตั้ง - โรงเรียน Sister School เป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองของจังหวัด ในขณะที่ Buffer School เป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ตามอำเภอชายขอบติดกับพรมแดนประเทศเพื่อนบ้าน 2) ความหลากหลายทางวัฒนธรรม - โรงเรียน Sister School ความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มคนที่อยู่รอบๆ บริเวณโรงเรียนจะเป็นกลุ่มชนจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาอาศัยหรือมาทำงานอยู่ในประเทศไทย ในขณะที่โรงเรียน Buffer School สามารถจำแนกได้เป็นสองกลุ่มคือกลุ่มแรก มีนักเรียนที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านมาเรียน กับกลุ่มที่สองเป็นนักเรียนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ

3) ความแตกต่างทางชนชั้น - โรงเรียน Sister School รูปแบบของสังคมเมืองทำให้มีความแตกต่างของชนชั้นของชุมชนหรือผู้ปกครองมากกว่าโรงเรียน Buffer School 4) อาชีพที่แตกต่างกัน - โรงเรียน Sister School รูปแบบของสังคมเมืองทำให้มีความหลากหลายของอาชีพของคนชุมชนหรือผู้ปกครองมากกว่าโรงเรียน Buffer School 5) พื้นฐานของโรงเรียน - นอกจากระดับชั้นของการให้การศึกษาที่แตกต่างกันระหว่างโรงเรียนระดับประถมศึกษา โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา และโรงเรียนขยายโอกาสแล้ว ขนาดของโรงเรียนที่มีตั้งแต่ระดับเล็ก กลาง ใหญ่ และใหญ่พิเศษ ก็ทำให้เกิดความแตกต่าง 6) ความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ - โรงเรียน Sister School ซึ่งเป็นโรงเรียนในเมืองและเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศของนักเรียนย่อมเข้าถึงได้ง่ายกว่าโรงเรียน Buffer School 7) ความเข้มแข็งของชุมชน - การที่โรงเรียน Sister School ตั้งอยู่ในเขตเมืองรูปแบบการสนับสนุนของชุมชนต่อโรงเรียนเป็นรูปแบบที่แตกต่างจาก Buffer School การส่งเสริมของชุมชนจะอยู่ในรูปของสมาคมศิษย์เก่าหรือสมาคมผู้ปกครอง ในขณะที่โรงเรียน Buffer School ด้วยความที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่มีขนาดเล็กทำให้ความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นไปอย่างใกล้ชิดมากกว่า

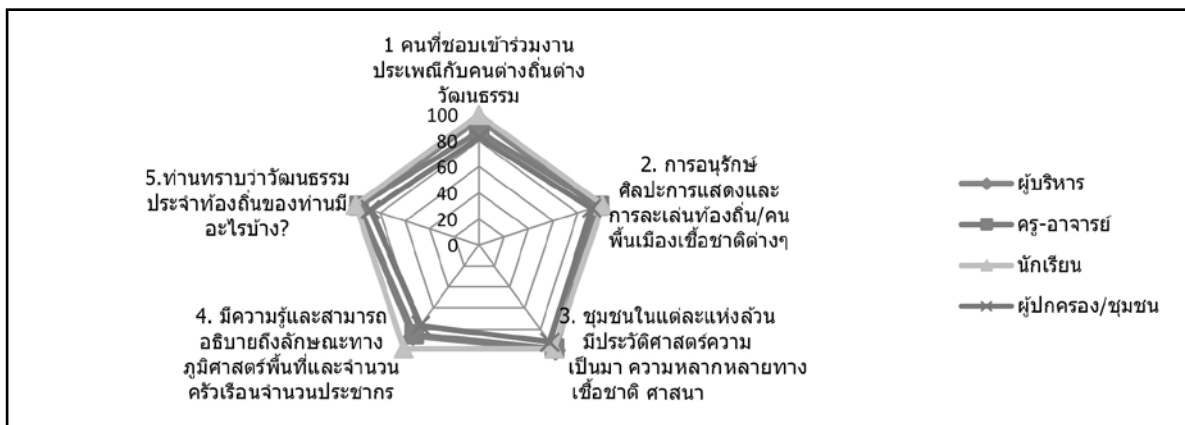
ภาพที่ 3 ความเคารพการอยู่ร่วมกัน มุมมองของผู้บริหารสถานศึกษา ครู-อาจารย์ นักเรียนและผู้ปกครอง/ผู้ปกครอง/และชุมชน



จากภาพที่ 3 ความเคารพการอยู่ร่วมกัน มุมมองของผู้บริหารสถานศึกษา ครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง/ชุมชน พบว่าทั้งผู้บริหารและครู-อาจารย์ให้ความสำคัญทุกด้าน ทั้งเรื่องหน้าที่ของ โรงเรียนหรือชุมชนในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่

ประชาคมอาเซียน เรื่องนิสัยชอบใฝ่เรียนรู้ในเรื่อง งานประเพณีและเรื่องของวัฒนธรรมไทย ด้านนักเรียน และผู้ปกครองยังอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำใน ทุกด้านที่กล่าวข้างต้น

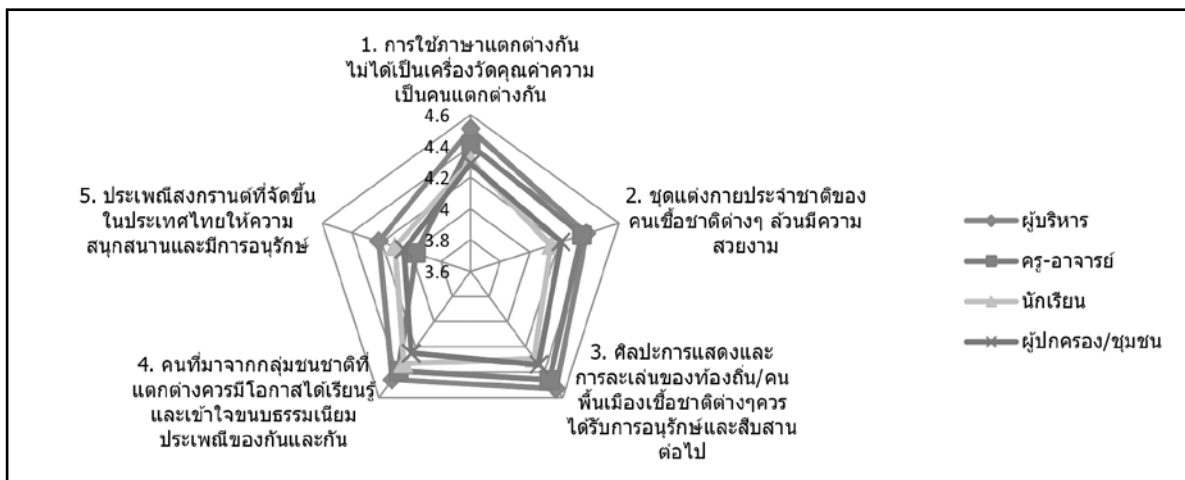
ภาพที่ 4 ด้านการสื่อสารด้านสังคมของผู้บริหารสถานศึกษา ครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง/ชุมชน



จากภาพที่ 4 ด้านการสื่อสารด้านสังคม ของ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู-อาจารย์ นักเรียน และ ผู้ปกครอง/ชุมชน พบว่าทั้ง ผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียน และผู้ปกครอง/ชุมชน ให้ความสนใจในเรื่อง ของการร่วมงานอนุรักษ์ประเพณีร่วมกับคนต่างถิ่น

การอนุรักษ์ศิลปะการแสดงท้องถิ่น ให้ความสำคัญใน เรื่องของประวัติศาสตร์ความเป็นมาในเรื่องของความ หลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา มีความรู้สามารถ อธิบายลักษณะทางภูมิศาสตร์ จำนวนครัวเรือน จำนวน ประชากร และทราบดีถึงวัฒนธรรมในท้องถิ่นตน

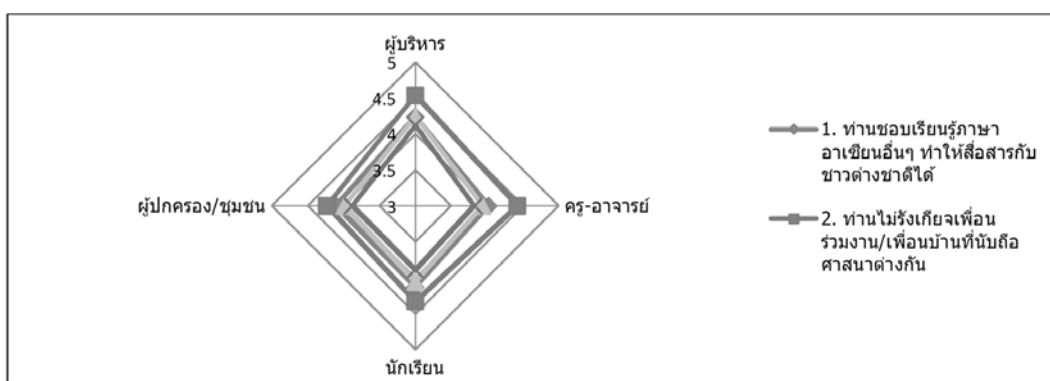
ภาพที่ 5 ด้านทัศนคติและค่านิยมด้านพหุวัฒนธรรมของครู-อาจารย์



จากภาพที่ 5 ด้านทัศนคติและค่านิยม ด้านพหุวัฒนธรรมของครู-อาจารย์ พบว่าผู้บริหารและครู-อาจารย์มีความเชื่อว่าเรื่องของการใช้ภาษาที่แตกต่างกันไม่ได้เป็นเครื่องวัดคุณค่าความเป็นคนที่แตกต่างกัน เรื่องของชุดแต่งกายประจำชาติต่างๆ ล้วนมีความสวยงาม เรื่องของศิลปะการแสดงและการละเล่นของคนท้องถิ่น คนพื้นเมืองควรได้รับการอนุรักษ์ และเรื่องของคนที่มาจากกลุ่มชนชาติที่แตกต่างกันควรมีโอกาสได้เรียนรู้และเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีของกันและกัน ด้านของนักเรียนและผู้ปกครอง/ชุมชน ให้ความสำคัญกับทุกด้านค่อนข้างน้อย ดังนั้นด้านของผู้บริหารและครู-อาจารย์ควรให้ความสำคัญในการถ่ายทอดเรื่องราว

การอนุรักษ์ และเรื่องของคนที่มาจากกลุ่มชนชาติที่แตกต่างกันควรมีโอกาสได้เรียนรู้และเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีของกันและกัน ด้านของนักเรียนและผู้ปกครอง/ชุมชน ให้ความสำคัญกับทุกด้านค่อนข้างน้อย ดังนั้นด้านของผู้บริหารและครู-อาจารย์ควรให้ความสำคัญในการถ่ายทอดเรื่องราว

ภาพที่ 6 ด้านพฤติกรรมของผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียนและผู้ปกครอง/ชุมชน



จากภาพที่ 6 ด้านพฤติกรรมของผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียนและผู้ปกครอง/ชุมชน พบว่าค่าเฉลี่ยของผู้บริหาร ครู-อาจารย์ และนักเรียนมีการให้เกียรติในเรื่องของการร่วมงานของเพื่อนบ้านที่นับถือศาสนาต่างกันค่อนข้างมาก ส่วนในเรื่องของการเรียนรู้ภาษาอาเซียนอื่นๆ การเข้าร่วมกิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนากับศาสนาอื่นๆ เมื่อมีโอกาส และเรื่องของการดูรายการทีวีหรือละครทีวีของประเทศอาเซียน พบว่าทั้งผู้บริหาร ครู-อาจารย์ นักเรียนและผู้ปกครอง/ชุมชนให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย

วัฒนธรรมในสถานศึกษาประสบปัญหาซึ่งหากแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จะทำให้นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ทางผู้วิจัยได้สรุปออกมาได้ 5 ประเด็นดังนี้คือ

1) ด้านนโยบาย ผลการศึกษาการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN พบว่าจุดมุ่งหมายของโครงการคือ การสร้างความพร้อมให้นักเรียนเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เสี่ยงสะท้อนจากผู้บริหาร ครู และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับศูนย์อาเซียนมองว่า ในทัศนะของผู้บริหารต้องการการส่งเสริมอย่างแท้จริง ในส่วนของการดำเนินงานสร้างสถานศึกษาให้มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมนโยบายในการจัดการศึกษาต้องให้ชัดเจน เพื่อจะให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จากผลการวิจัยพบว่า มีปัจจัยบางประการที่ทำให้การดำเนินงานในการส่งเสริมการประยุกต์เรื่องความหลากหลายทาง

2) ด้านงบประมาณ ผลการศึกษาการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่มีปัญหาในเรื่องงบประมาณซึ่งกระทบกระเทือนโดยตรงกับการจ้างครูอัตราจ้างทำให้โรงเรียนต้องหางบประมาณมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างครู ซึ่งค่าจ้างของครูต่างชาติที่มาสอนภาษาอาเซียน ครูที่รับผิดชอบดูแลศูนย์ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษาและภาษาต่างประเทศก็จำเป็นต้องสอนควบคู่ไปกับงานอื่นๆ การขยายเครือข่ายก็ต้องใช้เวลาราชการไปทำ การมีเจ้าหน้าที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของครูในโรงเรียนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในเรื่องของการเตรียมสื่ออุปกรณ์หลายๆ อย่าง การจัดการศึกษาเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องงบประมาณ ผู้บริหารสถานศึกษาหลายแห่งลงความเห็นเห็นว่า “คุณภาพทางการศึกษาก็คงจะไม่แน่นอนผันผวนตามตัวแปรของงบประมาณที่ได้รับ”

3) ด้านหลักสูตร ผลการศึกษาการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN พบว่าแม้จะมี ASEAN Curriculum Sourcebook ออกมาและทาง สพฐ. ก็ได้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อจะให้เกิดการนำคู่มือนี้ไปประยุกต์ใช้ให้มากที่สุด แต่ในโรงเรียนส่วนใหญ่ยังมองว่า ถ้าอยากให้การเรียนรู้อยู่ในเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องมีการเรียนรู้ที่ออกแบบมาจากกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติได้ตรงเป้าหมาย ในด้านหลักสูตรพบว่า ครูทั้งหมดยึดหลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการในการสอน มีการสอดแทรก ASEAN Curriculum Sourcebook เข้าไปบ้าง แต่ยังไม่เพียงพอ เพราะหลักสูตรแกนกลางให้ความสำคัญกับความแตกต่างทางเชื้อชาติวัฒนธรรมของผู้เรียนค่อนข้างน้อย

4) ด้านการเรียนการสอน เรื่องของภาษาที่ใช้ติดต่อสื่อสารที่ควรจะมีการหาแนวทางที่จะเลือกใช้ภาษาในการสื่อสารที่แนวทางกลางโดยที่ไม่ต้องยึดโยงกับภาษาอังกฤษหรือภาษาอื่นๆ ที่เด็กอาจจะไม่ได้ใช้ แล้วหันมามองในรูปของการใช้ภาษาถิ่นเป็นสื่อในการเรียนการสอนเพื่อให้เด็กมีความเข้าใจในเนื้อหาวิชาที่เรียนมากขึ้นและยังทำให้เด็กเกิดความรู้สึกภูมิใจในภาษาถิ่นที่เขาใช้อยู่ว่ามีความสำคัญและเขาได้ใช้ประโยชน์จริงในภาษานั้นๆ ซึ่งควรมีการส่งเสริมเห็นได้จากปัจจุบัน ยูเนสโกได้รณรงค์ให้มีการส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาถิ่นของแต่ละชุมชนควบคู่กับภาษาราชการ ดังนั้นการใช้ภาษาถิ่นเข้ามาในการเรียนการสอน หลายๆ คนมองว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยในเรื่องการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม

5) ด้านบุคลากร การขาดความต่อเนื่องในที่นี้ทั้งครูผู้ปฏิบัติการและผู้บริหารมีการสับเปลี่ยนกันตลอดเวลา ผู้บริหารอยู่ในวาระ 3-4 ปี ครูผู้ช่วย 2-3 ปี ก็ย้ายโรงเรียน ซึ่งครูกำลังเก็บสะสมประสบการณ์ได้ก็ก็ต้องย้ายโรงเรียนอีกแล้ว ถือเป็นเรื่องลำบากในการจัดการ ถ้าบุคลากรเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาคุณภาพที่ลงที่ตัวนักเรียนจะไม่ได้ เพราะคนที่เข้ามาใหม่ ก็ต้องเรียนรู้ใหม่ ศึกษาข้อมูลใหม่หมด ขณะที่เปรียบเทียบกับครูที่อยู่กับมานานแล้ว

จากรูปแบบของโครงสร้างและรูปแบบของโรงเรียนที่แตกต่างกันทำให้ผู้วิจัยพยายามหาจุดอ่อนและจุดแข็งของโรงเรียนในแต่ละแบบเพื่อที่บุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้ปรับใช้นโยบายให้สอดคล้องกับจุดอ่อนและจุดแข็งของโรงเรียนแต่ละแบบให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การพัฒนาโรงเรียนในเมือง (Urban model) เพื่อให้เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมโรงเรียนประเภทนี้มีความหลากหลายในมิติทางสังคม

ของคนกลุ่มต่างๆ แม้ว่าคนแต่ละกลุ่มอาจจะไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์กันมากนัก แต่อย่างน้อยโดยภาพรวมของสังคมเมืองก็จะเห็นภาพของคนที่หลากหลายทั้งในแง่ของโครงสร้างประชากร อาชีพ เชื้อชาติ ศาสนา จากการเป็นสังคมเมืองทำให้ไม่ประสบปัญหาในเรื่องของบุคลากรหรืองบประมาณ การเข้าถึงสื่อค่อนข้างสูง มีความสะดวกด้านเทคโนโลยีสารสนเทศครบครัน แต่จุดอ่อนของโรงเรียนประเภทนี้คือ มีปัญหาในเรื่องของความไม่เท่าเทียมกันมาก นักเรียนขาดทักษะการเรียนรู้ทางด้านวัฒนธรรม ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในกิจกรรมภายในโรงเรียนน้อย จากการเป็นโรงเรียนในเมืองซึ่งภาพรวมบริบททางด้านวัฒนธรรมถูกละเลยกลายเป็นมิติทางด้านเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ การส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมในหลักสูตรของโรงเรียนแบบนี้อาจจะต้องใช้มิติทางเศรษฐกิจนำ เพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ทางวัฒนธรรมโดยใช้แนวคิดเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ โรงเรียนถือว่ามีความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับมิติทางเศรษฐกิจ ดังนั้นต้องมีส่วนในการฝึกอบรมนักเรียนให้มีความรู้ครอบคลุมในประเด็นนี้ จุดเด่นของสังคมเมืองคือ การมีแรงงานต่างชาติ เน้นการปฏิสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมกับกลุ่มคนเหล่านี้ ดังนั้นหลักสูตรในการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของโรงเรียนประเภทนี้ไม่สามารถจะมีหลักสูตรเดียวได้ แต่ละโรงเรียนต้องเลือกตามความเหมาะสมของตน และใช้การมีเครือข่ายกับโรงเรียนในอาเซียนให้เป็นประโยชน์ นำไปสู่การออกแบบหลักสูตรในเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมเฉพาะของแต่ละพื้นที่ การพัฒนาโรงเรียนในชนบท (Rural model) เพื่อให้เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรม ควรต้องใช้ทุนทางวัฒนธรรมในชนบทที่มีอยู่มากให้เป็นประโยชน์ เช่น แหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรม ธรรมชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ข้อได้เปรียบของโรงเรียนในชนบทโดยเฉพาะ

กับโรงเรียนประเภท Buffer School ที่อยู่ติดชายแดน คือ การข้ามพรมแดนทำได้ง่าย ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้สภาพจริงของคนต่างประเทศ รวมถึงการเรียนรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ทำให้เข้าใจและใกล้ชิดกับการอยู่ร่วมกับคนที่แตกต่างในสังคม ถือเป็นโอกาสที่สำคัญของโรงเรียนประเภทนี้ซึ่งโรงเรียนในเมืองแทบไม่มีโอกาส อีกทั้งการที่มีธรรมชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถแสวงหาได้จากการเรียนรู้ภายในท้องถิ่นเอง จึงควรมีการสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียนโดยเริ่มจากสิ่งที่ใกล้ตัวภายในท้องถิ่นของตนเอง พื้นฐานของสังคมชนบทคือ การที่มีความใกล้ชิดกันค่อนข้างมาก จุดนี้จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้านวัฒนธรรมได้เป็นอย่างดี เห็นได้จากการที่สังคมชนบทมักให้ความสำคัญกับประเพณีต่างๆ ควรใช้จุดนี้ในการพัฒนาความรู้ทางด้านวัฒนธรรมของนักเรียนต่อไป โรงเรียนและชุมชนสามารถร่วมมือกันในการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจุดอ่อนของโรงเรียนในชนบทคือ การขาดการเรียนรู้ในเรื่องเทคโนโลยี การเข้าถึงสื่อทำได้ลำบาก แต่ในทางปฏิบัติโรงเรียนประเภทนี้จะมีแหล่งเรียนรู้ อยู่ใกล้ตัว ดังนั้นควรส่งเสริมในเรื่องของแหล่งการเรียนรู้ท้องถิ่น ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือแหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่มีอยู่ ไม่ต้องใช้งบประมาณในการลงทุน รวมถึงการสนับสนุนนโยบายการเรียนรู้ข้ามพรมแดนด้วย

การนำผลงานวิจัยไปประยุกต์ใช้

หลังจากการเผยแพร่งานวิจัยนี้ออกไปแล้ว คาดว่าจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำงานวิจัยฉบับนี้ไปปรับใช้ต่อไป ดังนี้ เสนอแนวทางในการประยุกต์นโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของอาเซียน คณะผู้วิจัยได้สรุปแนวทางในการประยุกต์

นโยบายส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของอาเซียนจากโรงเรียนในโครงการ Spirit of ASEAN ดังนี้คือ

1) รูปแบบการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่มีการกำหนดเนื้อหาจากส่วนกลาง โดยเฉพาะการที่โรงเรียนมีการบูรณาการการเรียนการสอนโดยยึดตามหลัก ASEAN Curriculum Sourcebook ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ของนักเรียนที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม การศึกษาจะช่วยให้นักเรียนต่างเชื้อชาติต่างวัฒนธรรมสามารถปรับตัวและอยู่ร่วมในประเทศได้อย่างเป็นสุข ระบบการศึกษาเป็นสิ่งที่หลอมรวมคนเข้ามาอยู่ด้วยกัน แต่ในบางเนื้อหาควรมีการปรับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้นักเรียนเกิดความรู้สึกรักท้องถิ่นและภูมิใจในท้องถิ่นของตน

2) การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรต่างๆ ของโรงเรียนถือเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของนักเรียน โดยเฉพาะกิจกรรมที่เป็นกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรม นักเรียนจะมีการปฏิสัมพันธ์กันเป็นพื้นฐานในการส่งเสริมการเข้าใจและอยู่ร่วมกันอย่างสันติต่อไปในอนาคต

3) ในสถานศึกษาที่มีโครงสร้างบุคลากรที่มีความหลากหลายจะทำให้นักเรียนรับรู้สิ่งแวดล้อมต่างๆ ของโรงเรียนในสภาพที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมได้อย่างดี เช่น การมีห้องละหมาดให้กับผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม มีครูอาจารย์ประกอบไปด้วยผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ คริสต์ อิสลาม หรือครูต่างชาติที่เข้ามาสอนในโรงเรียน

4) ในปัจจุบันสื่อมีบทบาทสำคัญมาก โดยเฉพาะกับสื่อท้องถิ่นที่มีส่วนในการปรับทัศนคติสร้างความตระหนักหรือการยอมรับในเรื่องของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นการร่วมมือกันของ

โรงเรียนและสื่อในการประชาสัมพันธ์กิจกรรมทางวัฒนธรรมที่หลากหลายจะทำให้นักเรียนหรือคนในชุมชนมีความเข้าใจในเรื่องความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพิ่มมากขึ้น

5) การเรียนการสอนในโรงเรียนไม่จำเป็นต้องยึดติดกับภาษากลางหรือการยึดโยงกับภาษาอังกฤษหรือภาษาอาเซียนอื่นๆ ที่เด็กๆ อาจจะได้ไม่ได้ใช้ ควรหันมามองในรูปของการใช้ภาษาถิ่นเป็นสื่อกลางในการเรียนการสอนเพื่อให้เด็กมีความเข้าใจในเนื้อหาวิชาเรียนมากขึ้น เพราะเด็กมักใช้ภาษาถิ่นในชีวิตประจำวัน

6) การยอมรับวัฒนธรรมที่แตกต่างถือเป็นลักษณะนิสัยที่สำคัญของโลกในคริสต์ศตวรรษที่ 21 การยอมรับในที่นี้รวมไปถึงการแสดงออกทางกายหรือการพูดของนักเรียน ทางที่ดีที่สุดในการยอมรับความแตกต่างคือ ต้องหาจุดร่วม สงวนจุดต่าง ซึ่งเป็นลักษณะนิสัยที่ครูจำเป็นต้องถ่ายทอดให้นักเรียนเข้าใจว่า ถึงแม้เราจะแตกต่างกันแต่เราก็สามารถอยู่ร่วมกันได้

7) การให้โอกาสแก่นักเรียนในการพัฒนาตามศักยภาพของตน แม้ว่าศักยภาพในด้านนั้นจะไม่ใช้ด้านความเป็นเลิศทางวิชาการ แต่การส่งเสริมศักยภาพของนักเรียนให้ถูกต้องถือเป็นการสร้างคนให้เขาได้มีที่ยืนในสังคมซึ่งมีผลเชิงประจักษ์ ถือเป็นการช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพให้แก่สังคมต่อไป

8) การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเรียนการสอนของนักเรียน โดยเฉพาะกับการใช้เครือข่ายผู้ปกครองในการจัดหลักสูตรที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ และการประสานงานกับหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและหน่วยงานราชการอื่นๆ ในการส่งเสริมทางด้านวัฒนธรรมพื้นถิ่น

References

- 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.
- Chaleaw Thuenphao. 2011. Karn damnerngan triam khwamprom su prachakom ASEAN khong rongrian kruakrai soon ASEAN suksa sangkat samnakngan khate puentee karn suksa prathom suks Ratchaburi khate 1. [The preparation to the ASEAN community, network of ASEAN studies centre, Primary Educational Service Area Office 1, Ratchaburi area]. Master’s thesis, Educational Administration, Faculty of Education, Muban Chombueng Rajabhat University. (in Thai)
- Chanchari Katemaro. 2013. *Achiwa anamai*. [Occupational health]. 2nd ed. Bangkok: Ramkhamhaeng University. (in Thai)
- Choophinit Katemanee. 2003. Karn suksa phahu watthanatham nai pratate Thai: Sathanakarn lae khwam penpaidai. [Multicultural education in Thailand: Situation and possibilities]. <https://www.gotoknow.org/posts/250376> (Accessed on November 20, 2014) (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).
- Naruemon Mula. 2009. Khwam phuengphochai nai karn patibat ngan khong kru rongrian prathom suksa sangkat samnakngan khate puentee karn suksa Sakaeo. [Satisfaction in the performance of primary school teachers, Sakaeo Educational Service Area Office]. Master’s thesis, Faculty of Education, Burapha University. (in Thai)
- Opas Kaosaiyaphorn. 2011. Karn phatthana roopbaeb kruakrai sangkom chueng samuen samrab hongrian phahu watthanatham pua karn sang khwamroo lae khwam tranak nai kunka thang watthanatham samrab nisit naksuksa radab banditsuksa. [Development of a virtual network model for multicultural classrooms to enhance knowledge construction and cultural awareness for graduating students]. Master’s thesis, Faculty of Education, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Panithee Brown. 2014. Phate saphawa phatewithi kab phahu watthanatham. [Gender, sexuality and multiculturalism]. *Sexuality Studies Journal* 3(1): 23-49. (in Thai)

- Phakkarat Sithi. 2001. Khwam samphan rawang bukkalikkaphab kab karn prab plian krabuanthat watthanatham lae khaniyom nai karn thamngan khong chaonhathee khong rhat tam tuabaeb I AM READY khong nhueyngan ratchakarn boriarn suan phumiphak sangkat krasuang mahatthai changwat Chiang Mai. [The relationship between personality and paradigm shift, culture and work value of public officer based on I AM READY model of Provincial Bureaus of Ministry of Interior, Chiang Mai province]. Master's independent study, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University. (in Thai)
- Raihani, Wahdah. 2011. *Education for multicultural citizens in Indonesia: Policies and practices*. <http://socsc.smu.edu.sg/sites/default/les/socsc/pdf/raihani.pdf> (Accessed on June 18, 2015).
- Smith, Patriann. 2013. Accomplishing the goals of multicultural education. *Curriculum and Teaching Dialogue* 15(1): 27-40.
- Thailand. Ministry of Education. 2015? Karnsuksa: Karn sang prachakom ASEAN 2015 [Education: Building the ASEAN community in 2015]. http://61.19.238.229/dsdw2011/doc_pr/20130403161459.pdf (Accessed on September 12, 2015) (in Thai)
- Thailand. Ministry of Education. Office of the Basic Education Commission. 2012. *Kumue karn damnerngan krongkarn phatthana su prachakom ASEAN (Spirit of ASEAN)*. [ASEAN curriculum sourcebook (Spirit of ASEAN)]. Bangkok: Ministry of Education. (in Thai)
- Thailand. Ministry of Foreign Affairs. 2009. Phan ngan karn chattang prachakom sangkom lae watthanatham ASEAN. [ASEAN socio-cultural community blueprint]. <http://www.mfa.go.th/asean/contents/les/customize-20121218-094710-341214.pdf> (Accessed on January 5, 2014) (in Thai)
- Thitimdee Apaththanant. 2014. Suksa wichai chueng ekkasarn kiewkab nueha khwam pen phahu watthanatham nai baebrin Thai. [Multicultural content in Thai textbooks]. *Journal of Mekong Societies* 9(1): 107-130. (in Thai)
- Tortrakul Boonploog et al. 2013? Karn triam khwamprom dan karnchatkarn rianroo khong kru lae phoo boriarn sathansuksa su khwam pen prachakom ASEAN nai pi 2015: Korani suksa rongrian ban wiang phan nai sangkat samnakngan khathe puentee karn suksk prathom suksa Chaing Rai khathe 3. [Preparation of teachers and administrators in education to learning towards the ASEAN community by the year 2015: Case study of Wiengphan school, Primary Educational Service Area Office 3, Changrai area]. Master's project, School of Liberal Arts, Mae Fah Luang University. (in Thai)
- The United Church of Canada. 2014. *Denying multicultural, cross-cultural, and intercultural*. <http://www.unitedchurch.ca/les/intercultural/Multicultural-crosscultural-intercultural.pdf> (Accessed on December 16, 2014).



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..... E-mail:.....

โทรศัพท์..... โทรศัพท์มือถือ.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าบทความดังกล่าวเป็นของข้าพเจ้าจริงโดยมิได้คัดลอก หรือละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ใด รวมทั้งไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่นภายใน 2 เดือน นับจากวันที่ทางกองบรรณาธิการได้รับต้นฉบับ

ลงชื่อ.....

(.....)

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

กองบรรณาธิการวารสารสังคมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 08-0213-7244 / 02-218-7333

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





คำแนะนำสำหรับผู้เขียนบทความ

เพื่อตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วารสารสังคมศาสตร์ (Journal of Social Sciences) พิจารณาตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประเภทบทความวิจัย (Research Article) บทความปริทัศน์ (Review Article) และบทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) ที่มีเนื้อหาวิชาการทางรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ไม่เคยตีพิมพ์ หรือไม่เคยอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ในสิ่งพิมพ์วิชาการใด

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. ขนาดความยาวของเนื้อหา รวมภาคผนวกและส่วนอ้างอิงของบทความ (Articles) ระหว่าง 15-25 หน้า และบทวิจารณ์หนังสือ (Book reviews) ความยาวระหว่าง 2-3 หน้ากระดาษ A4 พิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word
4. บทความต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ วางตำแหน่งของบทคัดย่อภาษาอังกฤษก่อน บทคัดย่อภาษาไทยจำนวนไม่น้อยกว่า 150 คำ และไม่เกิน 200 คำ
5. ถ้ามีเอกสารอ้างอิงภาษาไทย ให้แปลเป็นภาษาอังกฤษและระบุในวงเล็บว่า (in Thai) และเรียงรวมกับเอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ และส่วนที่เป็น In-text citation เขียนเป็นภาษาอังกฤษ
6. หากเป็นงานแปลหรือเรียบเรียงจากภาษาต่างประเทศ ต้องมีหลักฐานการได้รับอนุญาตให้ตีพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์
7. ต้นฉบับที่มีตาราง ต้องระบุชื่อตาราง คำอธิบายตารางและที่มาด้วย สำหรับต้นฉบับที่มีภาพประกอบของผู้เขียนหรือได้รับสิทธิ์ตามกฎหมายให้ตีพิมพ์ได้ โปรดส่งไฟล์ภาพแยกต่างหากจากต้นฉบับโดยให้แนบเป็นไฟล์สกุล .jpg หรือ .gif หรือ .png เป็นต้น โดยมีความละเอียดอย่างน้อย 150 dpi. เพื่อความคมชัดในการพิมพ์
8. ส่งต้นฉบับโดยกรอกแบบฟอร์มการส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์พร้อมผลงานได้ทาง 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)

(Dorothy and Clay 2010, 237)

(Churcharee Ketmaro 2014, 113)

(Pasuk Phongpaichit and Baker 2003, 97)

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 seri prachathippatai*. [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.
- Chuncharae 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).
- 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, 101-102. 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 seri prachathippatai*. [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.united_church.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 email; 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)

(Dorothy 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 capitation 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.umi.com/pqderb?did>. (Accessed on 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.
- Chuncharae Ketmaro. 2014. *Archewa anamai*. [Occupational health]. 2nd ed. Bangkok: Ramkhamhaeng 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).
- 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, 101-102. 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 seri prachathippatai*. [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.united_church.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)

กรุณารอกรายละเอียด

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

ธนาคารไทยพาณิชย์ สาขาสภาอากาศไทย

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

กองบรรณาธิการวารสารสังคมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 08-0213-7244 / 02-218-7333

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

