



วารสารสังคมศาสตร์เอเชียศึกษา

Journal of Asia Social Science Studies

ISSN: 3057-0204 (Online)



Journal of Asia Social Science Studies Vol.1 No.2 (May-August) 2024

วัตถุประสงค์

วารสารสังคมศาสตร์เอเชียศึกษาเป็นวารสารวิชาการ วารสารมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้า และเพื่อเผยแพร่ บทความวิจัยและบทความวิชาการที่เป็นความคิดริเริ่มใหม่ ที่เป็นศูนย์กลาง แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่แตกต่าง หลากหลาย ไม่จำกัดแนวคิด อุดมการณ์โดยเน้น ประเด็นที่ถกเถียงในสังคมทั้งปัญหาในอดีต ปัจจุบันอันเป็นแนวทางนำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกันในสังคม อย่างสันติและยั่งยืนเกี่ยวกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย เช่นเอเชียตะวันออกเฉียงและกลุ่มประเทศอาเซียน วารสาร เป็นสื่อกลางในการนำเสนอต่อสังคมให้แก่ประชาชนทั่วไป นักวิจัย นักวิชาการ อาจารย์ นิสิตนักศึกษา และ ผู้สนใจทั่วไป

วารสารมุ่งนำเสนอในมิติต่างๆในเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ครอบคลุมทางด้านการเมือง ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ธุรกิจ ปรัชญา สังคม กฎหมาย อัตลักษณ์ด้าน ศาสนา ชาติพันธุ์ การสื่อสาร ภาษา ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม วรรณกรรม ชุมชน ท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ และธรรมาภิบาล หรือมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็น ต้น

วารสารมีกำหนดการเผยแพร่ปีละ 3 ฉบับ ประกอบด้วย ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน) ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม) ฉบับที่3 (กันยายน-ธันวาคม) บทความที่ได้รับการพิจารณาให้ตีพิมพ์เผยแพร่ได้ผ่านการ พิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) 2-3 ท่าน

วารสารรับพิจารณาตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ทัศนะและความคิดเห็นที่ปรากฏในบทความของวารสาร สังคมศาสตร์ไทย ถือเป็นความรับผิดชอบ ของผู้เขียนบทความนั้น และไม่ถือเป็นทัศนะของกองบรรณาธิการ และไม่สงวนลิขสิทธิ์การคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแสดงที่มา

เกณฑ์การพิจารณาและคัดเลือกบทความ

บทความแต่ละบทความจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการกลั่นกรองบทความวารสาร (Peer Review) 2-3 ท่าน ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง และได้รับความเห็นชอบจากกองบรรณาธิการ ก่อนตีพิมพ์ โดยการพิจารณาบทความจะมีรูปแบบที่ผู้พิจารณาบทความไม่ทราบข้อมูลของผู้เขียนบทความ เช่น ชื่อหรือประวัติการทำงาน และผู้เขียนบทความไม่ทราบชื่อผู้พิจารณาบทความ (Double-Blind Peer Review)

บทความที่ส่งมาขอเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร จะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจาก ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความของวารสาร และต้องให้เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้

เจ้าของ

ศูนย์สังคมศาสตร์ศึกษา (Center for Social Science Studies)

เลขที่ 78/1 หมู่ 9 ต.บ่อพลอย อ.บ่อพลอย จ.กาญจนบุรี 71160

โทร.081-8437249

<https://so18.tci-thaijo.org/index.php/Asiaso>

อีเมล-thaisocialscience@gmail.com

เฟสบุ๊ก-ศูนย์สังคมศาสตร์ศึกษา

บรรณาธิการ

นายเทวราช สนไศร

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายปราโมช วารีย์

กองบรรณาธิการ

พระศุภกิจ สุปัญญา,ดร.

ดร.ภูวนัย เพชรไพร่

ดร.พิษณุ ไหระกุล

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

สภานายความแห่งประเทศไทย

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณากลับกรองบทความ (Peer Review)

พระครูสิริกาญจนารักษ์,ดร

พระวิสุทธิพงษ์เมธี ,ดร

พระมหาบุญรอด มหาวีโร , ดร.

ดร.สุนทร สุวรรณพร

ดร.กนกวรรณ ปรีดีเปรม

ร.ศ. ดร.ชุติมา มุกสิกานนท์

ผ.ศ.ดร.นิพนธ์ ฐานะพันธ์

ผ.ศ. ดร. ปาณัฏ์กัญญ์ เจริญพัฒน์

ผ.ศ.ดร. ญักุพิชา วโรตมอธิพัฒน์

ผ.ศ. ดร. รัชฎา ภาแรง

ดร.เฉลียว นครจันทร์

ดร.นิรันดร์ เนื่องวัง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

สารบัญ

บทบรรณาธิการ.....	ก
ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองในเรื่อง	
หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	1-15
พัฒนาการทางการเมืองกับการจัดทำรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้.....	16-28
ปัญหาการจ้างงานของแรงงานคนพิการในสปป.ลาว.....	29-38
ชาตินิยมทางเศรษฐกิจกับการทำสวนปาล์มในอินโดนีเซีย.....	39-49
ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการของไทยตามทฤษฎีระบบราชการ.....	50-62
ภาคผนวก.....	63

บทบรรณาธิการ

วารสารสังคมศาสตร์เอเชียศึกษานับนี้เป็นฉบับที่สอง โดยกองบรรณาธิการได้พิจารณาบทความให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) พิจารณากลับกรองเพื่อตรวจสอบคุณภาพของบทความก่อนการตีพิมพ์ให้เกิดคุณภาพสูงสุด โดยในฉบับนี้ประกอบด้วย บทความวิชาการ 5บท ซึ่งทางกองบรรณาธิการได้มีการคัดเลือกมานำเสนอเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทเชิงสถานการณ์ของประเทศในแถบเอเชียปัจจุบันคือ

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล จากบทความปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองในเรื่องหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เห็นว่าการตีความทางกฎหมายว่าขัดกับรัฐธรรมนูญในการอ้างหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาในมิติกฎหมายเป็นสำคัญต้องคำนึงถึงเจตจำนงของสังคมที่ถูกบัญญัติหรือเขียนเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อใช้กับทุกสถาบันการเมือง การอ่านเจตจำนงสังคมผ่านรัฐธรรมนูญของฝ่ายตุลาการที่อ้างอิงหลักการจากทฤษฎีกฎหมายเป็นหลัก จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวด้วยโดยเฉพาะหลักการปกครองตนเอง และหลักการปกครองโดยกฎหมายที่จำเป็นจะต้องพิจารณาที่จุดตัดที่เหมาะสมให้ได้

ประภาส หงษ์ชุมแพ ในบทความพัฒนาการทางการเมืองกับการจัดทำรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้สำรวจพบว่าในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศในหยุคของสาธารณรัฐที่ระยะแรกของพัฒนาการทางการเมืองที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการปกครองโดยเผด็จการพลเรือน ก่อนพัฒนาไปสู่การปกครองเผด็จการทางทหารในลำดับต่อมา โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ได้รับอิทธิพลและสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเด่นสามประการคือการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร การยืนยันรับรองสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญ และการมีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเป็นหลัก ผู้นำการปกครองใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจ และสืบทอดอำนาจในการปกครองประเทศ การสร้างและแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นกฎหมายในการสืบทอดอำนาจ ในการปกครองประเทศของกลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ ก่อนที่ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองในยุคสาธารณรัฐที่หก พัฒนาการทางการเมืองมีผลต่อกระบวนการจัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้อย่างมาก

อลະไท สีสะเพียงทอง กับบทความปัญหาการจ้างงานของแรงงานคนพิการในสปป.ลาวที่พบว่า สปป.ลาวได้เข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลปีค.ศ.2006ของสหประชาชาติ ต่อมามีการตรากฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ และมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่สนับสนุนการพัฒนาแรงงานคนพิการ และมีหน่วยงานของรัฐระดับต่างๆรองรับการพัฒนาศักยภาพคนพิการก็ตาม แต่การจัดลำดับความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินกลับทำให้การดำเนินการแก้ปัญหาสำหรับคนพิการถูกละเลยไปจากภาครัฐ

น.ส.ลัดดา คงอยู่ ในบทความชาตินิยมทางเศรษฐกิจกับการทำสวนปาล์มในอินโดนีเซียเห็นว่า
ลัทธิชาตินิยมทรัพยากรร่วมสมัยเป็นผลผลิตจากวัฒนธรรมการกำหนดนโยบายที่จัดตั้งขึ้นภายในอินโดนีเซีย
แต่เป็นปฏิกิริยาต่อทุนต่างประเทศที่มีอิทธิพลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดชะตากรรมของการกำหนด
นโยบายต่างประเทศ ในขณะที่ธุรกิจน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซียประกอบด้วยเครือข่ายทุนระดับภูมิภาคและ
ทุนในประเทศที่ซับซ้อน ความสำเร็จของนโยบายต้องให้ความสนใจต่อเศรษฐกิจการเมืองระดับภาคส่วน
ต่างๆเพื่อทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงนโยบายชาตินิยม

ผศ.ดร. หงษ์ขุมแพ สำนวณสังคมไทยในบทความความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ
ของไทยตามทฤษฎีระบบราชการที่พบว่า การตีตราความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมืองไทยภายใต้
แนวคิดทฤษฎีระบบราชการแบบเวเบอร์ว่า ข้าราชการเป็นตัวแทนและฝ่ายการเมืองเป็นตัวแทนอาจไม่ถูกต้องใน
บริบทของระบบบริหารราชการของไทย ในทางกลับกัน ข้าราชการไทยมักจะทำหน้าที่เป็นตัวแทน แต่บางคน
ก็เสี่ยงเข้าไปในอาณาจักรของตัวการ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการไทยทำให้เกิด
ความตึงเครียด ปฏิสัมพันธ์ในความร่วมมือและการเป็นตัวแทน ตัวการในระบบรับข้าราชการของไทยยังไม่
สมบูรณ์ตามทฤษฎีระบบราชการ

เทวราช. สนโรก.

(นายเทวราช สนโรก)

บรรณาธิการวารสารสังคมศาสตร์เอเชียศึกษา

Journal of Asia Social Science Studies Original Article

Received: 6 July 2024

Revised: 12 August 2024

Accepted: 25 August 2024

ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองในเรื่องหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)

The problem of inconsistency between legal theory and political theory regarding the principle of constitutionality

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล¹

Tanaroj Lortanapaisan

บทคัดย่อ

สถาบันตุลาการที่เป็นหนึ่งในสถาบันการเมืองที่มีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยใช้ทฤษฎีกฎหมายเป็นหลัก จำเป็นที่จะต้องอ่านรัฐธรรมนูญอย่างมีศีลธรรมให้สอดคล้องกันทั้งในทฤษฎีกฎหมาย และทฤษฎีการเมืองเนื่องจากรัฐธรรมนูญมีหลายมิติทั้งในมิติกฎหมายและมิติการเมือง ซึ่งอาจมีมุมมองในประเด็นที่แตกต่างกันได้ การตีความทางกฎหมายว่าขัดกับรัฐธรรมนูญในการอ้างหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาในมิติกฎหมายเป็นสำคัญต้องคำนึงถึงเจตจำนงของสังคมที่ถูกบัญญัติหรือเขียนเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อใช้กับทุกสถาบันการเมือง การอ่านเจตจำนงสังคมผ่านรัฐธรรมนูญของฝ่ายตุลาการที่อ้างอิงหลักการจากทฤษฎีกฎหมายเป็นหลัก จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวด้วยโดยเฉพาะหลักการปกครองตนเอง และหลักการปกครองโดยกฎหมายที่จำเป็นจะต้องพิจารณาที่จุดตัดที่เหมาะสมให้ได้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถมีชีวิตทั้งในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง

คำสำคัญ: ความไม่สอดคล้องกัน, ทฤษฎีกฎหมาย, ทฤษฎีการเมือง, หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น ; Faculty of law –Western University ,Thailand
Corresponding author, e-mail: tallmanandtallman @gmail.com, Tel. 081-8437249

Abstract

The judicial institution is one of the political institutions that have a role in exercising authority and duty to enforce the constitution using legal theory as the main basis. It is necessary to morally read the Constitution in a way that is consistent with both legal theory and political theory because the Constitution has many dimensions, both in the legal dimension and in the political dimension, which may have different viewpoints on the issue. Legal interpretation of violations of the constitution in citing the principles of constitutionality by considering the legal dimension is important. It must take into account the will of the society that was established or written into the constitution to apply to all political institutions. The judicial reading of social will through the constitution is based on principles from legal theory. It is necessary to take into account political theory regarding the constitution in this matter. Especially the principle of self-government and the principles of rule of law that are necessary must be considered at an appropriate intersection. So that the constitution can have life in both legal theory and political theory.

Keywords: Inconsistency, Legal theory, Political theory, Constitutionality

1.บทนำ

ปัญหาความเห็นที่แตกต่างกันในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ กรณีฝ่ายตุลาการอ้างนโยบายกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยอ้างความชอบธรรมจากการตีความรัฐธรรมนูญ และอ้างหลักการปกครองโดยกฎหมาย(Rule of law)ว่าเป็นเขตอำนาจฝ่ายตุลาการโดยแท้ ซึ่งส่งผลให้ร่างกฎหมายที่เป็นนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติผู้แทนปวงชนตามหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก(Majority rule)ตกไป เป็นปัญหาที่ถกเถียงในสังคมทั่วไปแม้กระทั่งในทางวิชาการ ตัวอย่างสหรัฐอเมริกาที่ผ่านประสบการณ์เช่นนี้มายาวนาน เช่นการตีความว่ากฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการต่างๆขัดกับเสรีภาพในการก่อสร้างของพลเมืองในโครงการนิวคลีียร์ ส่วนในไทยจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งเนื้อหาและกระบวนการ อ้างการตีความและกระบวนการนิติบัญญัติบกพร่อง โดยอ้างมิใช่ปัญหาดุลพินิจในทางนิติบัญญัติ จึงมิใช่การก้าวล่วงเขตอำนาจนิติบัญญัติ รวมถึงกรณีอื่นที่มักอธิบายว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ Sager (2001, p.110) เห็นว่าปัญหาเช่นนี้ไม่อาจพิจารณาจากมุมมองเพียงด้านใดด้านหนึ่งได้เพราะในแต่ละสังคม มีปัจจัยหลายด้านทั้งกฎหมาย การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องในประเด็นกฎหมายกับประชาธิปไตยในการอ่านความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาที่จุดตัดหรือจุดร่วมกันที่สำคัญของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการคือ รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ที่อาจพิจารณาในเชิงปรัชญากฎหมายและการเมืองการปกครองก็ได้ ซึ่งควรมีทิศทางและความสอดคล้องกันเพื่อแสดงถึงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวในสังคม (Solidarity) ในรัฐสมัยใหม่ที่ปวงชนผู้ทรงอำนาจ

อธิปไตยมีเจตจำนงร่วมกันก่อตั้งขึ้น โดยยึดในการปกครองโดยเสียงข้างมากจากผู้แทนปวงชนในการปกครองตนเองโดยกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญที่ปวงชนกำหนด โดยใช้อำนาจของปวงชนผ่านสถาบันการเมืองต่างๆ ของรัฐที่จะเป็นองค์กรแสดงถึงเจตจำนงของปวงชน แล้วสถาบันการเมืองจะมีความเห็นแตกต่างกันในเจตนารมณ์กฎหมายหรือเจตนารมณ์ปวงชนได้หรือไม่? และอะไรควรเป็นเจตจำนงที่แท้จริงของปวงชน? ซึ่งจะพิจารณาให้สัมพันธ์และสอดคล้องกันทั้งทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยได้อย่างไร? ถ้ารัฐธรรมนูญประชาธิปไตยมีจุดมุ่งหมายเดียวกันในการรักษาสีทิมมนุษย์และพิทักษ์สิทธิเสรีภาพพลเมือง การตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยขององค์กรของรัฐหรือสถาบันการเมือง ควรเป็นไปในลักษณะสอดคล้องกันทั้งในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง โดยเฉพาะการตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการเพื่อการควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการเสนอนโยบายกฎหมายของรัฐสภาจะต้องมีจุดตัดกันทั้งในทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมายที่ควรมีขอบเขตสอดคล้องสัมพันธ์กัน

บทความมีวัตถุประสงค์จะกล่าวถึงแนวทางในการตีความรัฐธรรมนูญที่ควรจะมีเจตนารมณ์เดียวกันสอดคล้องกันทั้งในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองว่าอะไรคือเจตจำนงของรัฐธรรมนูญที่จะบ่งความหมายถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยในตอนที่สองจะกล่าวถึงหลักการปกครองตนเองจากทฤษฎีการเมืองมาสู่ทฤษฎีกฎหมาย ที่แปลงไปสู่ หลักการปกครองโดยกฎหมายที่ทฤษฎีกฎหมายให้ความสำคัญในการพิจารณาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไปสู่ตอนที่สามการพิจารณาให้สอดคล้องกันภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน และสรุปในตอนสุดท้าย

2.ปัญหาความสัมพันธ์ทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองในเรื่องหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2.1 จุดมุ่งหมายเดียวกันของ “หลักการปกครองตนเอง”โดยกฎหมาย ในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง

ปัญหาในทางทฤษฎีของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่ต่างฝ่ายก็มุ่งไปที่จุดหมายหลักเดียวกันคือ หลักการปกครองตนเอง(Self-rule)ของปวงชนในทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งคืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน(Popular sovereignty) ที่ในทางทฤษฎีกฎหมายอธิบายผ่าน หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยไปสู่สัญญาประชาคม การปกครองตนเองโดยกฎหมาย ในขณะที่ทฤษฎีการเมืองอธิบายเช่นเดียวกันไปสู่การปกครองตนเองของปวงชนโดยผ่านกระบวนการประชาธิปไตย(Democratic process)ไปสู่การปกครองโดยผู้แทนเสียงข้างมากในการทำกฎหมายปกครองตนเอง ซึ่งทั้งในทางทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองยังมีทั้งกระบวนการและเนื้อหาของอีกหลายแนวคิดเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ในตอนท้ายปัญหาการปกครองตนเองของปวงชนนำไปสู่ปัญหาความไม่ตรงกันในการตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของทั้งสองฝ่ายได้อย่างไร? เมื่อพิจารณาในกรณีร่างกฎหมายที่เป็นนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่หากพิจารณาในเจตนารมณ์ปกครองตนเองโดยปวงชนโดยกฎหมายทั้งในนิติกฎหมายและการเมืองซึ่งมีจุดตั้งต้นจากฐานที่มาเดียวกันและไปสู่เป้าหมายเดียวกันในจุดสุดท้าย การทำหน้าที่ทั้งในทฤษฎีทางกฎหมายและการเมืองควรจะสัมพันธ์กันสอดคล้องกันที่สามารถอธิบายได้ เพราะมีจุดประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน แม้วิธีการและใช้เครื่องมือต่างกัน แต่ต้องอธิบายการใช้เครื่องมือที่ต่างกันไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกันได้ การทำหน้าที่ของสถาบันการเมืองทั้งสองจึงไม่ควรมีความมุ่งหมายสุดท้ายของสถาบันการเมืองที่แตกต่างกัน

เมื่อทั้งทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองต่างอธิบายว่า อำนาจอธิปไตยคืออำนาจที่สูงที่สุดในรัฐแล้วอำนาจอธิปไตยมีขอบเขตและถูกจำกัดได้หรือไม่ในทฤษฎีกฎหมาย และสอดคล้องกันหรือไม่ในทฤษฎีทางกฎหมายและทฤษฎีทางการเมือง เพราะปัญหาทางปรัชญาในแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หรือ

อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ หรืออำนาจอธิปไตยปวงชนเป็นของรัฐก็ดี ล้วนแล้วขึ้นกับพัฒนาการของแต่ละสังคม เช่นสาธารณรัฐเยอรมันที่ยึดทฤษฎีการเมือง (Political theory) เป็นหลัก มาอธิบายว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชนเป็นของรัฐด้วยอิทธิพลปรัชญาของรัฐของเฮเกล โดยทำให้เข้ากับเงื่อนไขทางการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดสังคมนิยม โดยมุ่งไปที่ความยุติธรรมทางสังคมมากกว่าบุคคล (Merriam, 2001, p.44-45) แต่อำนาจอธิปไตยของรัฐ เป็นนามธรรม และมีใช้ที่รวมสิทธิปัจเจกชน แต่ถูกทำให้มีชีวิตขึ้นมาเพื่อที่จะปกป้องปัจเจกชน ให้เป็นเอกภาพ เป็นที่รวมเจตจำนงของทุกฝ่ายทั้งส่วนตัว ครอบครัว และชุมชนส่วนรวม (Merriam, 2001, p.47-48) Merriam (2001, p.56) เห็นว่าซึ่งในปัจจุบันแนวคิดอำนาจอธิปไตยหันมายึดเรื่องรูปธรรมมากขึ้น ที่อำนาจอธิปไตยของรัฐอาจถูกจำกัดได้โดยยึดลักษณะทางกฎหมาย (Natural of legal) ที่นำไปสู่สิทธิและหน้าที่ทางกฎหมาย จึงทำให้แนวคิดอำนาจอธิปไตยรัฐสูงสุดแต่อาจถูกจำกัดโดยรัฐเองโดยองค์กรต่างๆ (Organism) ในรัฐได้ (Merriam, 2001, p.60)

การใช้อำนาจอธิปไตยในหลักการปกครองตนเองของปวงชนของรัฐสมัยใหม่ (Modern state) ในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองในรัฐสมัยใหม่นั้น ถ้าถือเป็นจุดมุ่งหมายตั้งต้นและเป็นเป้าหมายสุดท้ายของทุกสถาบันการเมือง ที่ต้องถือเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายในรัฐสมัยใหม่เหมือนกัน ก็ต้องอธิบายในหลักการสำคัญทางทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมายร่วมกันในแต่ละมุมมองได้ รัฐสมัยใหม่ที่มีจุดเปลี่ยนหรือหลักการที่สำคัญในการเริ่มต้นคือการเชื่อถือในความมีเหตุผล (Reason) ของมนุษย์หรือที่ในทางสังคมวิทยาเรียกว่ายุคเหตุผลนิยมมาแทนที่ยุคแห่งความเชื่อ (Faith) มาสู่การปกครองโดยมนุษย์มิใช่พระเจ้า สวรรค์ หรือกษัตริย์อีกต่อไป โดยรัฐสมัยใหม่มีจุดยึดอยู่ที่มนุษย์หรือปวงชนเป็นสำคัญให้มนุษย์เป็นตัวการแห่งกฎหมาย (ปรีดี , 2541, น.172) ตามแนวคิดมนุษยนิยม โดยอารยะธรรมของมนุษย์ได้สร้างและสะสมองค์ความรู้มาอธิบายการเปลี่ยนแปลงนี้ทั้งในเชิงปรัชญากฎหมายและปรัชญาการเมือง คือหลักการสิทธิมนุษยชน (Human rights) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) ที่เห็นว่ามนุษย์นั้นมีสิทธิตามธรรมชาติ (Natural rights) บางประการที่สามารถยกสิทธิขึ้นอ้างต่อทั้งสังคมและรัฐ โดยเฉพาะสิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาคของการเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ที่จะปกครองตนเอง ที่สังคมต้องการปลดปล่อยให้มนุษย์มีเสรีภาพ ในหลักกฎหมายที่อ้างคือ หลักการเสรีภาพและความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย สิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเสรีภาพและเหตุผล นำไปสู่การก่อตั้งรัฐที่เป็นกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติ (Natural law) ที่มนุษย์มีอำนาจปกครองตนเอง โดยสร้างทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ที่มีกระบวนการทางการเมืองและกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องภายใต้หลักหลักการกำหนดชะตาตนเอง (Self-determination) และความเสมอภาคของมนุษย์ให้มนุษย์แต่ละคนที่เปลี่ยนมาเป็นพลเมืองในรัฐแสดงฉันทามติ (Consensus) โดยยินยอม (Consent) ให้ผู้แทนปกครอง อันการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยของแต่ละคนในการสร้างกฎหมายเพื่อปกครองตนเอง ภายใต้กระบวนการทางการเมืองประชาธิปไตย (Democratic process) ที่พลเมืองส่งผ่านการใช้อำนาจของตนสู่ผู้แทนเสียงข้างมาก (Majority) ในการ “ทำกฎหมายเพื่อปกครองตนเอง” (สมเกียรติ, 2551, น.251-259) ที่ในทฤษฎีกฎหมายเรียกว่านิติรัฐ (Legal stat) โดยทั้งหมดเป็นหลักการในรัฐสมัยใหม่ที่เชื่อมั่นในตัวมนุษย์ในความสามารถของมนุษย์ ในความมีเหตุผลของมนุษย์ ที่จะจัดการชีวิตตนเองได้อย่างมีเหตุผลโดยการสร้างสังคมมนุษย์ที่ปกครองโดยมนุษย์ ดังนั้นการใช้อำนาจอธิปไตยปวงชนของสถาบันการเมืองก็ควรมีทิศทางไปในทางเดียวกัน การมีทิศทางไปในทางเดียวกัน คือต้องสามารถอธิบายให้สอดคล้องและสัมพันธ์กันในหลักการทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย

ปัญหาความหมาย “กฎหมาย” ในหลักการปกครองตนเองโดยกฎหมาย ที่ปรัชญากฎหมายมุ่งศึกษาว่าอะไรคือกฎหมาย แต่ต้องมีใช้ในมุมมองที่คับแคบเพราะมุ่งศึกษากฎหมายในลักษณะทั้งมวล (As a whole) และสิ่งหนึ่งที่เกี่ยวพันกับกฎหมายคือความยุติธรรม (ปรีดี , 2541, น.63) ที่ในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎี

การเมืองใช้ทฤษฎีความยุติธรรม(Theory of justice)เดียวกันหรือไม่? ในขณะที่การเมืองการปกครองมุ่งไปที่ศาสตร์แห่งทางปฏิบัติ ที่จะอธิบายการปกครองโดยกฎหมายและความหมายกฎหมายในทางการเมือง มุมมองการสร้างกฎหมายจากอำนาจอธิปไตยจะแตกต่างไปจากทฤษฎีกฎหมายได้หรือไม่? เมื่อพิจารณารัฐที่แท้จริงคือการรวมตัวกันของชุมชนทางการเมือง(Fleiner and Fleiner, 2009, p.107) และรัฐในแนวคิดรัฐโซคือผู้แทนแสดงออกในเจตจำนงทั่วไปหรือเจตจำนงร่วม (General will) ที่เป็นผลประโยชน์เฉลี่ยของสังคมที่มีใช้เจตจำนงที่เป็นของทุกคนที่เป็นผลรวมของผลประโยชน์แต่ละคน แต่ถ้ารัฐมีอำนาจสูงสุดก็ต้องมีเหตุผลและศีลธรรมที่สูงสุดด้วย โดยรัฐก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ(Fleiner and Fleiner, 2009, p.114) ที่เป็นกฎหมายการอธิบายจากอำนาจอธิปไตยไปสู่สัญญาประชาคมไปสู่การทำกฎหมายนั้น ความเป็นกฎหมายจึงมีอาจพิจารณาแต่เพียงมุมมองเดียวได้ แม้กฎหมายจะมีหน้าที่แยกระหว่างสิ่งที่ถูกต้องกับสิ่งไม่ถูกต้อง โดยใช้พันธะหน้าที่ทางกฎหมาย(Legal obligation) มาแยกก็ตาม ซึ่งมันมาจากกฎหมาย(Law)และต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้ (Valid) ซึ่งที่แท้จริงแล้วมันคือกฎแห่งพฤติกรรม (Law of behavior)ที่ควบคุมมนุษย์ในสังคมหรือในรัฐ ซึ่งความหมาย “กฎหมาย”ที่ใช้บังคับได้นี้อาจอธิบายได้3 ทาง(Fleiner and Fleiner, 2009, p.337) คือ 1.ทางสังคมวิทยา 2.ทางปฏิบัติ และ3.ทางปรัชญา โดยกฎหมายจึงต้องมีความชอบธรรม ความชอบธรรมในเหตุผลของกฎหมาย(Rational legitimacy) ของรัฐต้องมาจากอำนาจหน้าที่(Authority) โดยอำนาจหน้าที่ก่อให้เกิดพันธะหน้าที่ทางกฎหมาย(Legal obligation) และความชอบธรรมของกฎหมาย (Legitimacy of law)ตามมาซึ่งจะถูกผูกให้ติดกับความชอบธรรมในเหตุผลของกฎหมาย เมื่ออธิบายว่ากฎหมายสร้างมาจากอำนาจอธิปไตย ที่ปวงชนต้องเป็นผู้สร้างกฎหมายปกครองตนเองและเป็นความชอบธรรมของคนกลุ่มน้อยในความร่วมมือร่วมของการปกครองตนเองโดยเสียงข้างมากก็เป็นเรื่องความชอบธรรมในการประนีประนอมในการทำกฎหมายก็ตาม(Fleiner and Fleiner, 2009, p.650)

ในปัญหาด้านแนวคิดอำนาจอธิปไตยกับรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นกฎหมายหลักในการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญมีความหมายเช่นไรในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง เมื่อพิจารณาปัญหาการใช้อำนาจของสถาบันการเมืองจากรัฐธรรมนูญในเชิงทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมาย ในด้านพัฒนาการของปรัชญาการเมืองการปกครองและกฎหมายมีแนวคิดที่เหมือนกัน คือให้อำนาจมนุษย์เป็นผู้กำหนดชะตาตนเอง(Self-determination) จากแนวคิดอำนาจอธิปไตยของพระเจ้ามาสู่อำนาจอธิปไตยโดยปวงชน ไปสู่การสร้างรัฐสมัยใหม่ของมนุษย์ขึ้น ที่ต่อมาการจัดองค์กรของรัฐหรือสถาบันของรัฐที่ปวงชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านสถาบันการเมือง โดยมีกระบวนการทางการเมืองที่มีระบบกฎหมายรับรองเป็นกลไกสำคัญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ซึ่งในสังคมดั้งเดิมระบบการปกครองและระบบกฎหมายไม่มีการแบ่งแยกในที่มา การทำหน้าที่ ต่างจากในรัฐสมัยใหม่ ที่ระบบการเมืองการปกครองมีกระบวนการและวิธีการ เครื่องมือ ที่ต่างไปจากระบบกฎหมายในกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ที่สร้างสถาบันการเมืองต่างๆให้ปวงชนใช้อำนาจผ่าน ประเด็นสำคัญในรัฐธรรมนูญคือสถาบันการเมืองต่างๆล้วนอ้างอำนาจอธิปไตยปวงชนสูงสุด ในขณะที่บางสถาบันการเมืองอ้างประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional democracy) เป็นหลัก แล้วรัฐธรรมนูญจะมีความหมายเช่นไรในทางกฎหมายและทางการเมือง มันแตกต่างกันได้หรือไม่? แล้วมันแตกต่างกันจริงๆหรือไม่?

2.2ความหมายของ“การปกครองโดยกฎหมาย”(รัฐธรรมนูญ) :ในนิติกฎหมายและมิตการเมือง

ขณะที่ปัญหาความสัมพันธ์อำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญซึ่งมีความสัมพันธ์กันทั้งในทางทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง ที่ Petra Gumplová (2011,p.9)เห็นว่ารัฐธรรมนูญคือเรื่องการเมือง และอำนาจอธิปไตยกับประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งเดียวกัน ปัญหาคืออำนาจอธิปไตยจากระบบการเมืองกับประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญแตกต่างกันได้หรือไม่ ไปนสู่ปัญหาการเชื่อมต่อประชาธิปไตยที่อธิบายให้สอดคล้องกันในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองได้หรือไม่ เช่นในทฤษฎีการเมือง

เสรีนิยม (Liberal political theory) ที่มุ่งปกป้องสิทธิ เสรีภาพปัจเจกชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ผิดจึงยึดไปที่อำนาจอธิปไตยของปวงชนสูงสุด (Supreme) เป็นหลัก โดยใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนมาอธิบายอำนาจทางการเมือง (Political authority) ของปวงชนผ่านกระบวนการทางการเมือง และกฎหมายใช้ระบบถ่วงดุล (System of check and balance) โดยรัฐธรรมนูญมาค้ำประกันสิทธิปัจเจกชน ความชอบธรรม (Legitimacy) จึงมุ่งไปที่การใช้อำนาจทางการเมืองปกป้องตนเองในประโยชน์ปวงชน (Interest of people) แต่ในขณะที่ทฤษฎีประชาธิปไตย (Democracy theory) ยึดไปที่หลักการอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular sovereignty) เช่นเดียวกัน ที่ต้องตีความหมายอำนาจอธิปไตยของปวงชนไปสู่ทางปฏิบัติของสังคมชุมชนในการกำหนดชะตาตนเอง (Self-determination) ผ่านผู้แทนไปทำการนิติบัญญัติ แต่กลับถูกทำให้สับสนโดยรัฐธรรมนูญนิยมที่ไปปกป้องสิทธิเสรีภาพปวงชนได้ (Gümplová ,2011,p.10) เมื่อพิจารณาในทฤษฎีเช่นนี้ประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองโดยกฎหมายได้ กระบวนการทางการเมืองประชาธิปไตยจึงอาจเป็นกระบวนการปกครองโดยกฎหมายได้ ถ้าเช่นนั้นข้อบกพร่องของการปกครองโดยกฎหมายอาจใช้กระบวนการทางการเมืองประชาธิปไตยแก้ไขได้หรือไม่ หรือว่าจำเป็นต้องใช้กระบวนการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว?

ปัญหาเรื่องการจำกัดอำนาจอธิปไตย Carl Schmitt (1985, p.16) เห็นว่าทั้งปัญหากฎหมายและรูปแบบการตัดสินใจด้วยทฤษฎีและแนวคิด (Theories and concepts) ของกฎหมายมหาชนที่อาจเปลี่ยนไปจากผลกระทบทางเหตุการณ์ทางการเมืองอาจนำไปสู่ผลประโยชน์ทางสังคมแบบใหม่ (New sociological interest) ที่ต่อต้านกับวิธีการกฎหมายที่ยึดแต่เชิงรูปแบบ (Formalistic method) แนวคิดอำนาจอธิปไตยในเชิงกฎหมายเป็นเรื่องการถูกปกครองทั้งหมดเพื่อผลประโยชน์ที่แท้จริง แต่ทั้งทางสังคมวิทยาและกฎหมายต้องอธิบายอย่างเป็นเอกภาพ (Unity) ที่จะสร้างจากมุมมองเดียวกัน (A monistic view) แก่สังคม แต่การทำให้เป็นเอกภาพโดยกฎหมายบังคับจะต้องยึดระเบียบ ระบบ และเอกภาพ ซึ่งทั้งหมดก็ขึ้นกับระบบพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Schmitt ,1985, p.20) ถ้ารัฐทำกฎหมายเช่นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องมีไข่มุมเพียงประยุกต์ใช้กฎหมายหรือรักษาผลประโยชน์สาธารณะเท่านั้น แต่ต้องสร้างคุณค่าทางกฎหมายของประโยชน์สาธารณะด้วย (Legal value of interest) ไม่ใช่สร้างแค่เนื้อหากฎหมาย (Content of law) แต่ต้องทำให้คุณค่าทางกฎหมายของประโยชน์สาธารณะที่แน่นอนเหมือนมันกระโดดออกมาจากความรู้สึกปวงชนหรือความรู้สึกที่ถูกต้องซึ่งขึ้นกับสองส่วน (Schmitt ,1985, p.23) คือ 1.การจำกัดโดยกฎหมาย เช่นอะไรคือสิ่งที่ตรงข้ามกับประโยชน์สาธารณะ 2.การจำกัดโดยประกาศเปิดเผย (Declaratory) ให้สังคมทราบและถกเถียง ซึ่งทั้งสองคือเรื่องประเด็นระหว่างกฎหมายกับผลประโยชน์

ดังนั้นความหมายของรัฐธรรมนูญ (Constitution) ในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง ถ้ารัฐธรรมนูญคือเหตุผลหลักในกระบวนการปกครองตนเองของปวงชน ในทฤษฎีกฎหมาย แล้วทฤษฎีการเมืองจะให้ความหมายรัฐธรรมนูญต่างกันหรือไม่? แม้รัฐธรรมนูญที่ดี (Good constitution) ยังไม่เพียงพอเป็นหลักประกันว่าจะมีการตัดสินใจในนโยบายที่ดี (Good policy decision) แต่รัฐธรรมนูญคือสิ่งที่ต้องถูกทำให้เป็น “สัญญาประชาคม (Social contract)” เพราะแสดงถึงการผูกพันของปวงชนในรัฐและสนับสนุนหลักการสัญญาประชาคม แม้รายละเอียดสัญญาประชาคมอาจมีการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะในคุณค่าและการคาดหวังของทางเลือกปัจเจกชน ที่อาจมีผลมาจากปัจจัยภายนอก จึงต้องเขียนรัฐธรรมนูญให้เป็นแรงบันดาลใจในความภาคภูมิใจเพียงพอในเรื่องการปกครองตนเองและยึดหยุ่นพอที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในเจตนารมณ์ของปวงชนได้

การให้ความหมายรัฐธรรมนูญอาจเป็นจุดที่เริ่มแยกในทฤษฎีการเมืองที่วางน้ำหนักที่กระบวนการทางการเมือง ขณะที่ทฤษฎีกฎหมายวางน้ำหนักไปที่กระบวนการทางกฎหมาย ปัญหาคือกระบวนการทางการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกระบวนการทางกฎหมายหรือไม่? โดยเฉพาะปัญหาความห่างไกลในการค้นหา

เจตนารมณ์ในการปกครองตนเองของปวงชนที่แท้จริงของทั้งสองสถาบันการเมือง ที่อาจเกิดขึ้นทั้งจากองค์กรและกลไกที่สถาบันการเมืองใช้ จนอาจไม่เข้าถึงเจตนารมณ์เดียวกันในการปกครองตนเองของปวงชนทั้งที่ยึดรัฐธรรมนูญเดียวกัน แต่เมื่อสถาบันการเมืองต่างยึดรัฐธรรมนูญเป็นจุดตัดเดียวกัน แต่เป็นความหมายในแง่มุมมองหรือมุมมองของตนเองในการตีความเพื่อใช้อำนาจของสถาบันของตน การใช้รัฐธรรมนูญอธิบายหลักการสำคัญคือการปกครองตนเองของปวงชน ที่ทั้งทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมายต่างมุ่งอธิบายในโลกสมัยใหม่ในรัฐสมัยใหม่ การอธิบายการปกครองตนเองของปวงชนอาจจะกลายเป็นจุดแยกกันในทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมาย โดยที่ทฤษฎีการเมืองการปกครองเน้นไปที่การปกครองตนเองโดยกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะกระบวนการประชาธิปไตยไปสู่การทำกฎหมายปกครองตนเอง ในขณะที่ทฤษฎีกฎหมายอธิบายการปกครองตนเองว่า เป็นการปกครองตนเองโดยกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ

จุดตัดที่อาจเป็นจุดร่วมและจุดแยกในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองที่ตามมาคือ “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)” กับประเด็นประชาธิปไตย การใช้อำนาจของสถาบันการเมืองเพื่อการปกครองตนเองที่มักอ้างถึงรัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตย แต่ละสังคมอาจมีมุมมองและพัฒนาการที่ต่างกัน ว่าอะไรเป็นที่มาและจุดกำเนิดของกันแน่? สังคมที่เป็นประชาธิปไตยให้กำเนิดรัฐธรรมนูญแบบตะวันตก หรือรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของกระบวนการประชาธิปไตยแบบสังคมตะวันออก โดยเฉพาะการพิจารณาในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง ที่ต้องพิจารณาให้เป็นเนื้อเดียวกันสอดคล้องกันเพื่อเป้าหมายเดียวกัน ที่มุมมองในทฤษฎีการเมืองการปกครอง เน้นประชาธิปไตยผ่านกระบวนการทางการเมือง แต่มุมมองในทฤษฎีกฎหมายเน้นการปกครองโดยกฎหมายผ่านรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาจำกัดการใช้อำนาจรัฐ การตีความรัฐธรรมนูญนิยมอาจต้องให้สอดคล้องกันกับประชาธิปไตยที่เน้นที่การปกครองตนเองของปวงชน ที่มีใช้มองรัฐธรรมนูญแต่เพียงในมิติกฎหมาย แล้วประชาธิปไตยอาจหมายถึงการปกครองโดยกฎหมายใช่หรือไม่ เพราะการพิจารณาความหมายประชาธิปไตยในทฤษฎีการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์กฎหมายด้วยเห็นได้จากการพิจารณาความหมายประชาธิปไตยที่ใช้วิธีจัดแบ่งได้น้อยสี่แนวทาง (Tilly, 2007, p.7-9) คือ 1.พิจารณาที่กฎหมาย (Constitutional approach) คือการปกครองโดยกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยกิจกรรมทางการเมือง 2.พิจารณาที่เนื้อหาที่ปรากฏ (Substantive approach) คือดูเงื่อนไขชีวิตและการเมือง ที่ระบบการปกครองจะส่งเสริม หรือเป็นการจัดระเบียบทางการเมือง 3.พิจารณาที่กระบวนการ (Procedural approach) คือมุ่งไปเฉพาะมุมมองอย่างแคบๆ ในเรื่องทางปฏิบัติทางปกครอง ในเรื่องการคัดเลือกโดยกระบวนการประชาธิปไตย และ 4.พิจารณาทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ (Process-oriented approach) ดูไปที่กระบวนการต้องเหมาะสมที่มุ่งใส่อำนาจการคัดเลือกทางประชาธิปไตย การพิจารณาความหมายประชาธิปไตยทางการเมืองข้างต้นมีผลต่อการให้นิยามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันได้

การพิจารณาความหมายรัฐธรรมนูญนิยมในทางกฎหมายและการเมืองแตกต่างกันใช่หรือไม่ ถ้ารัฐธรรมนูญประชาธิปไตย คือรัฐธรรมนูญที่มีที่มาและเป้าหมายการปกครองตนเองของปวงชนที่อาจเป็นทั้งจุดร่วมและจุดแยกของการทำหน้าที่ของสถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ มันรวมทั้งทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมายเข้าไว้ด้วยกัน ที่จะให้ความหมายโดยที่ยึดตัวอักษรเท่านั้นหรือ หรือว่าสามารถอธิบายให้ลึกลงไปคือ เจตนารมณ์ที่แท้จริงของปวงชนในการแสดงออกในการปกครองตนเองผ่านลายลักษณ์อักษรในการตีความได้ ในขณะที่กระบวนการทางการเมืองซับซ้อนในการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ในการปกครองตนเองโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงไปของเจตนารมณ์ในการปกครองตนเองในการทำกฎหมายปกครองตนเอง อาจนำไปสู่ปัญหาความเห็นต่างในการตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย เพราะถ้ารัฐธรรมนูญคือสิ่งที่แสดงเจตจำนงในการปกครองตนเองโดยกฎหมายของปวงชน มันต้องแสดงถึงเจตจำนงที่เคลื่อนไหวได้ มิใช่รัฐธรรมนูญที่ตายแล้ว ให้รัฐธรรมนูญตอบสนองการปกครองตนเองของปวงชนได้ เพราะที่มาของ

รัฐธรรมนูญมีมิติร่วมกันหลายมิติโดยเฉพาะในนิติการเมือง การปกครองและกฎหมาย คือจากปวงชนมาสู่ตัวแทน/ผู้แทนใช้อำนาจอธิปไตยในองค์กรของรัฐ ในการทำกฎหมายเพื่อปกครองตนเองภายใต้เป้าหมายและหลักการสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการค้ำประกันไว้โดยกฎหมายคือรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจึงต้องถูกพิจารณาทั้งในนิติการเมืองและในนิติกฎหมายให้สัมพันธ์สอดคล้องกลมกลืนกัน เพราะมีเป้าหมายเดียวกัน การตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยควรจะทำให้สอดคล้องกันเจตนารมณ์ปกครองตนเองโดยกฎหมายของปวงชน

ดังนั้น Bellamy (2007, p.1) จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายอาจเป็นเรื่องทางการเมืองได้ โดยที่รัฐธรรมนูญคือศูนย์กลางสิทธิของสังคมประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักประกันให้พลเมือง ใช้วิถีทางแห่งประชาธิปไตยปกป้องความเท่าเทียมกันและการตระหนัก นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังปกป้องกระบวนการประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและนักการเมือง ในขณะที่ศาลมีหน้าที่ปกป้องระบบกฎหมาย (System of law) แต่การปกครองโดยกฎหมาย (Rule of law) ที่หมายถึงความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (Equal under the law) ที่ต้องใช้กระบวนการที่เหมือนกันภายใต้สังคมพหุนิยมที่นำไปสู่เรื่องประชาธิปไตยที่ดูเหมือนใช้ประชาธิปไตยควบคุมอำนาจ Bellamy(2007, p.2) จึงแบ่งรัฐธรรมนูญทำให้มีรัฐธรรมนูญแบ่งเป็น 1.รัฐธรรมนูญนิยมเชิงกฎหมาย (Legal constitutionalism) เน้นความชอบธรรมและผลของกฎหมาย 2.รัฐธรรมนูญนิยมเชิงการเมือง (Political constitutionalism) ที่ยึดประชาธิปไตย โดยในแนวคิด Bellamy (2007, p.3) เห็นว่ารัฐธรรมนูญนิยมทางกฎหมายต้องยึดหลักสองประการคือ 1.ฉันทานุมัติอย่างมีเหตุผล (Rational consensus) โดยดูในเชิงเนื้อหาของผลลัพธ์ประชาธิปไตย ในเรื่องความเท่าเทียมกันที่แสดงออกถึงสิทธิมนุษยชน (Human rights) 2.ให้น้ำหนักกระบวนการเชิงตุลาการ (Judicial process) มีน้ำหนักมากกว่ากระบวนการประชาธิปไตย (Democratic process) แต่ปัญหาการตัดสินของศาลถือเป็นมุมมองที่ถูกต้องในความต้องการที่ยุติธรรมทางประชาธิปไตยหรือไม่ เบลลามีเห็นว่านักปรัชญาการเมืองตั้งแต่เพลโต เป็นต้นมาล้มเหลวที่จะอธิบายประเด็นนี้ เพราะอธิบายได้แต่ว่า ศาลมีสามัญสำนึก หรือเป็นอนุญาโตตุลาการที่เป็นทางการในการตัดสินประเด็นการไม่เห็นด้วย (Disagreement) แก่ปัญหาความขัดแย้งในสิทธิ ความเสมอภาคในทางการเมืองเท่านั้น

เบลลามีเห็นว่าแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมทางการเมืองอาจช่วยแก้ไขปัญหาความเห็นที่ไม่ตรงกันในทฤษฎีการเมืองและกฎหมายได้ เพราะ 1.ช่วยแก้ปัญหาเรื่องการให้น้ำหนักฝ่ายตุลาการที่อยู่เหนือประชาธิปไตยได้ ในเรื่องเหตุผลของความไม่เห็นด้วยในเชิงเนื้อหาโดยอ้างแนวคิดประชาธิปไตยของความเท่าเทียมกัน และ 2.ทำให้กระบวนการประชาธิปไตย มีความชอบธรรมและประสิทธิภาพมากกว่ากระบวนการทางศาล เพราะยึดทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยเหตุผลของประชาชนถูกทำให้เป็นสาธารณะภายใต้กระบวนการประชาธิปไตย ที่ปกป้องความเสมอภาค สิทธิ ผลประโยชน์ ในเรื่องความเท่าเทียมกัน และการยอมรับแล้ว โดย Bellamy สรุปว่ารัฐธรรมนูญคือเรื่องการเมืองภายใต้ 4 เหตุผล (Bellamy, 2007, p.5) คือ 1.รัฐธรรมนูญคือเหตุแวดล้อมทางการเมืองในเรื่องการตัดสินเกี่ยวกับการไม่เห็นด้วยในเรื่องสิทธิ 2.รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องระบบการเมืองมากกว่าเป็นเรื่องกฎหมาย เป็นเรื่องการปกครองตนเอง (Self-government) การถ่วงดุลอำนาจ 3. รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องหลักการทางการเมือง (Political jurisprudence) ที่มองกฎหมายเป็นเรื่องหน้าที่ เป็นเรื่องการเมือง คือการเมืองประชาธิปไตย (Democratic politic) 4. รัฐธรรมนูญเป็นการตรวจสอบในเชิงแบบแผนของระบบการเมืองประชาธิปไตย (Normative account of the democratic political system) ทั้งหมดทำให้รัฐธรรมนูญเป็นทั้งรัฐธรรมนูญในมิติทางกฎหมายและทางการเมือง (Legal and politic constitution) อาจมองให้เป็นเนื้อเดียวกันได้

ปัญหาการทำหน้าที่สถาบันการเมืองต่างๆ ที่ต่างมีหมุดยึดที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจริง ก็ต้องให้น้ำหนักที่ปวงชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะปกครองตนเองโดยกฎหมาย ตามหลักการปกครองตนเองของปวงชน ที่ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านสถาบันการเมืองในรัฐที่ก่อตั้งขึ้น แม้มีการสร้างหลักการแบ่งแยกอำนาจ(Separation of power) การแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ(Check and balance) ให้แต่ละสถาบันการเมืองมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลกัน ก็เพื่อให้สถาบันการเมืองใช้อำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ปกครองตนเองของปวงชนที่มีเป้าหมายเดียวกันเพื่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยมาเป็นเครื่องมือค้ำประกันการใช้อำนาจของทุกสถาบันการเมือง ในทางทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมาย อาจไม่มีความแตกต่างกันในการอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุล แต่เมื่อพิจารณาที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ที่มีทั้งกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการทางกฎหมายผสมกัน ในที่มาและการทำหน้าที่ที่แตกต่างกันของสถาบันการเมืองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจหรือแบ่งแยกองค์กร ที่ต้องอธิบายในจุดมุ่งหมายเดียวกันระหว่างหลักการปกครองตนเองทางการเมืองกับหลักการปกครองตนเองโดยกฎหมาย(Rule of law) ที่จะต้องไม่ต่างกันและเชื่อมโยงไปสู่ผู้ทรงอำนาจอธิปไตยที่ใช้อำนาจผ่านสถาบันของรัฐได้

Kramer (2003, p.35-42)เห็นว่าถ้ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม เป็นเจตจำนงร่วมของปวงชน ก็ควรให้ปวงชนตีความปัญหารัฐธรรมนูญ โดยเรียกว่า“รัฐธรรมนูญนิยมปวงชน(Popular constitutionalism)” โดยเป็นการทำรัฐธรรมนูญให้มีชีวิตโดยเจตนารมณ์ปวงชน โดยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเพื่อปวงชนจะยอมรับอำนาจฝ่ายตุลาการในทางการเมืองอย่างมีขอบเขตเฉพาะเรื่องการตีความ(Interpretation) มิใช่ทำกฎหมายภายใต้ 4 เงื่อนไขคือ 1.ศาลมีความเป็นอิสระที่สามารถรับผิดชอบทางการปกครองได้ 2.ต้องยึดรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร มิใช่การตีความขยายออกไปเพราะประชาชน (People) คือผู้ที่สร้างกฎหมายเท่านั้นมิใช่ศาล โดยสร้างกฎหมายตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงมีความหมายทางกฎหมายการเมือง(Political-legal means) 3.ความขัดแย้งในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญต้องให้ประชาชนตัดสิน เพราะเป็นเรื่องของการแข่งขันกันผลประโยชน์กลุ่มต่างๆในสังคม และ4.ต้องยึดหลักอำนาจอธิปไตยปวงชน(Popular sovereignty)มาอธิบายรัฐธรรมนูญที่ต้องถูกหลอมรวมไปกับความเป็นปวงชนเท่านั้น

3. ปัญหาการพิจารณา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ(Constitutionality)ในทฤษฎีทางกฎหมายและทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน

ปัญหาการใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อการปกครองตนเองโดยกฎหมายของปวงชน ตามทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจนิตบัญญัติถูกใช้โดยรัฐสภา โดยเน้นไปที่กระบวนการทางการเมืองเป็นหลัก ในการทำกฎหมายเพื่อปกครองตนเอง ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมือง เช่นเสรีประชาธิปไตย ใช้หลักความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางการเมือง ในกระบวนการและเนื้อหา ผ่านกระบวนการทางการเมืองโดยผู้แทน (Representative) ตามหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก(Majority rule)โดยคำนึงถึงเสียงข้างน้อย(Minority rights) ที่ผู้ก่อตั้งหลักการปกครองโดยผู้แทน (Representative government) แม้จะไม่ได้ตระหนักว่ากระบวนการเลือกตั้งอาจนำไปสู่ความไม่เสมอภาคในรัฐ (Inegalitarian) แต่เพราะตระหนักในเรื่องความเท่าเทียมกันในสิทธิที่ยินยอมให้ปกครอง (Equal right to consent) เป็นหลักมากกว่า ซึ่งผู้แทนจากการเลือกตั้งคือวิธีที่ทำให้หลักการนี้เป็นไปได้ Manin (1997, p.94)พิจารณาจากประวัติศาสตร์ อังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา ที่การปกครองโดยผู้แทนที่ถูกทำให้เป็นสถาบันภายใต้ หลักการแห่งความแตกต่าง (Principle of distinction) การเติบโตของหลักการปกครองโดยผู้แทน มาจากความเชื่อมต่อในความสัมพันธ์2ประการ

(Manin ,1997, p.193) คือ 1.ความสัมพันธ์เชิงคุณภาพระหว่างผู้แทน (Representative) กับผู้ก่อให้เกิดผู้แทน (Represented)นำไปสู่ประเด็น ผู้นำที่ใช้ลักษณะส่วนบุคคลในพรรคการเมือง 2.ความสัมพันธ์ระหว่างความปรารถนาในการปกครองกับการตัดสินใจของผู้ปกครอง แม้การปกครองโดยผู้แทนอาจเกิดเป็นเผด็จการรัฐสภา(Parliamentarianism or liberal parliamentarianism) ที่ไปสู่การปกครองโดยพรรคการเมือง (Party government) ก็ตามแต่ย่อมมีกลไกแก้ไขที่ออกแบบไว้ในแต่ละระบบ แต่หลักการปกครองโดยผู้แทนภายใต้กระบวนการทางการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้ 4 หลักการ(Principle)คือ 1.การเลือกผู้แทนโดยวิธีเฉพาะ 2.เป็นผู้แทนที่เป็นอิสระ 3.ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความเห็นสาธารณะ 4.ประชาชนตัดสินใจภายหลังถกเถียงกันแล้ว ซึ่งก็คือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) ที่ผู้ออกเสียงเพื่อนำไปสู่การปกครองโดยตรงโดยรัฐสภาเป็นประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง (Party democracy) จะส่งเสริมบทบาทเจตนารมณ์ปวงชน (Popular will) ภายใต้กระบวนการประชาธิปไตย ในการตีความเจตนารมณ์ปวงชนภายใต้ความเท่าเทียมกันและการปกครองโดยปวงชน(Equality and popular government) แต่ก็มีแนวคิดว่าเจตจำนงปวงชนเป็นคนละส่วนกับเจตจำนงผู้แทนที่ผู้แทนเป็นอิสระ การปกครองโดยผู้แทนเสี่ยงข้างมากจึงอาจมิใช่เจตจำนงในการปกครองตนเองของปวงชนได้(Manin ,1997, p.197)

ปัญหาการใช้อำนาจตุลาการเพื่อการปกครองตนเองโดยกฎหมายของปวงชนของไทย ที่อำนาจตุลาการ ถูกใช้โดยศาล ถูกเน้นไปที่กระบวนการทางกฎหมายเป็นหลักในการทำหน้าที่ แก้ไขปัญหาข้อพิพาทในกฎหมายที่ทำเพื่อปกครองตนเอง ในเรื่องความยุติธรรมและความเป็นธรรมโดยใช้กระบวนการและเนื้อหาทางกฎหมายเป็นหลักตามแนวคิดนิติรัฐและนิติธรรม แต่การปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกนิติธรรม (Rule of law) เป็นแบบของการจัดตั้งระบบการเมืองการปกครอง (Political system) อยู่บนหลักการพื้นฐาน 3 ประการ (เชาวนะ, 2547, น.54-55) คือ 1.ความชอบด้วยระบบกฎหมาย (Legal system) คือการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ 2.ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) คือความยุติธรรม เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย และ 3.ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) จะเห็นได้ว่านิติธรรมเองก็มีไข่มุ่งไปแต่เพียงประเด็นทางกฎหมายอย่างเดียวโดยเฉพาะเมื่อมาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญที่มีมิติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจคดีทางรัฐธรรมนูญที่ต้องมีมุมมองที่กว้างตามไปด้วย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญคืออะไร? จะพิจารณาเฉพาะในทางกฎหมายได้หรือไม่? เพราะรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาได้ในทั้งทางกฎหมายและการเมือง ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญของไทยมีลักษณะที่เป็นศาล เพราะมีอิสระทั้งภายในและภายนอก โดยเริ่มแรกวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญที่เป็นคดีการเมืองในลักษณะสร้างเสถียรภาพให้กับระบอบการเมือง(บวรศักดิ์ ,2547, น.63-64) และศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลทางการเมืองที่จะเลือกตัดสินใจทางการเมืองได้ เพราะไม่มีอำนาจริเริ่มและต้องวินิจฉัยไม่เกินคำขอ บวรศักดิ์จึงสรุปว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรทางการเมืองและไม่ใช่ศาลทางการเมือง(บวรศักดิ์ ,2547, น.65-66) เห็นได้จากการใช้อำนาจหน้าที่ในช่วงแรก ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญแบบเคร่งครัด ที่วินิจฉัยในเชิงกระบวนการตรากฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่วินิจฉัยในเชิงเนื้อหารัฐธรรมนูญมีถึง 150 คดี แต่การวินิจฉัยว่าเกือบทั้งหมดไม่ขัดรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงมีองค์กรตัดสินปัญหาทางการเมืองในระยะแรก

ปัญหาหลักในการใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวน (Doctrine of judicial review)ของฝ่ายตุลาการเรื่องทบทวนเจตนารมณ์ในการนิติบัญญัติ จะถือว่าเป็นการที่ศาลจะตีความทางกฎหมายได้หรือไม่? ถ้าพิจารณาทางกฎหมายแต่เพียงว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจ และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้นเพียงพอหรือไม่ จะมีความชอบธรรมทางกฎหมายและการเมืองเพียงพอหรือไม่ แล้วจะเป็นองค์กรตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยได้หรือไม่ พิจารณาว่าเจตนารมณ์ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นเจตนารมณ์ของปวงชนใช่หรือไม่ หรือเจตนารมณ์ผู้แทน (Intention of their agents) โดยกระบวนการทางการเมืองที่ทำกฎหมายเป็นเจตนารมณ์

ปวงชน (Intention of the people) ใช่หรือไม่ ในปัญหารัฐธรรมนูญเหล่านี้ ในสหรัฐอเมริกา อ้างถึงคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการวิลเลียม ปีเตอร์สัน (Justice William Peterson)ในคดี Van horne's lessee V. Dorrance (1795)ว่ารัฐธรรมนูญคือเจตจำนงถาวรของปวงชน (Permanent will of people) และเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme law)ที่ก่อตั้งการปกครอง (McClellan, 1989, p.477) แต่มันแตกต่างกันระหว่างสมัชชาร่างรัฐธรรมนูญ(Constituent assemblies) ที่ทำรัฐธรรมนูญกับสมัชชานิติบัญญัติ(Legislative assemblies)ที่ทำกฎหมาย ถ้าประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญยึดที่ปวงชน (We the people) มันคือปวงชนในอดีตที่เทียบเท่าปวงชนในปัจจุบันด้วย (McClellan, 1989, p.481) และประเด็นสำคัญศาลคือผู้ตีความรัฐธรรมนูญเป็นคนสุดท้าย (Final interpreter)ก็จริง แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักการแห่งรัฐธรรมนูญโดยการตีความและต้องให้ความหมายที่เหมาะสมและการตีความของศาลเป็นไปอย่างมีเงื่อนไขเพราะรัฐสภาและปวงชนสามารถกลับคำตัดสินได้ในอนาคต(McClellan, 1989, p.486-487)

ปัญหาความชอบธรรมของการใช้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการ จะถือว่าฝ่ายตุลาการเป็นตัวแทนหรือผู้แทนปวงชนในการใช้อำนาจได้หรือไม่? หรือจะถือว่าเป็นตัวแทน/ผู้แทนในการใช้อำนาจในทางปกครองตนเองโดยกฎหมายเท่านั้น ในการถ่วงดุลอำนาจในการปกครองตนเองของปวงชนที่ใช้อำนาจผ่านสถาบันการเมือง ในการค้นหาเจตนารมณ์ปวงชนในการปกครองตนเอง ทำให้สถาบันการเมืองทำหน้าที่ต่างกัน แต่ต้องมีหมุดยึดเดียวกันที่ปวงชน ในการอธิบายการใช้อำนาจผ่านรัฐธรรมนูญ ในการควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพราะอำนาจนิติบัญญัติคืออำนาจที่แท้จริงของปวงชนในการทำกฎหมายปกครองตนเองจากอำนาจอธิปไตยสู่รัฐธรรมนูญอันเป็นจุดหลักเดียวกันเพื่อใช้ควบคุมให้เป็นการปกครองตนเอง ปัญหาสำคัญคือฝ่ายตุลาการจะรับผิดชอบปวงชนอย่างไรทั้งในทางกฎหมายและทางการเมือง เมื่อมีการเปรียบเทียบในที่มาขององค์กรระหว่างรัฐสภาและฝ่ายตุลาการ ความชอบธรรมของฝ่ายตุลาการ จะอ้างแค่นิติรัฐ อ้างปกป้องเสียงส่วนน้อย แต่ขาดความชอบธรรมในที่มาทางการเมืองและความยุติธรรมทางการเมือง ยิ่งถ้ากล่าวถึงประเด็นเจตนารมณ์ผู้แทนเป็นคนละส่วนกับเจตนารมณ์ปวงชนแล้ว ฝ่ายตุลาการยังมีปัญหาในการอธิบายการปกครองโดยกฎหมายของปวงชนเพราะขาดความเชื่อมโยงกับปวงชนยิ่งกว่าฝ่ายอื่น หรือน้อยที่สุดก็ต้องกล่าวว่าไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่นตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในขณะที่ความชอบธรรมฝ่ายนิติบัญญัติก็อ้างนิติรัฐ อ้างเสียงการปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่อาจขาดความยุติธรรมทางกฎหมายได้ แต่ด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ(Separation of power)นำไปสู่การออกแบบสถาบันการเมืองเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ(Check and balance) การใช้อำนาจตุลาการเพื่อคานอำนาจนิติบัญญัติ(Judicial review) จะถือเป็นการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ได้หรือไม่ เพราะแนวคิดการปกครองโดยกฎหมายอาจพิจารณาได้เป็น2แนว (Street , 2013, p.13) 1.พิจารณาในเชิงรูปแบบหรือกระบวนการ (Formalist or thin) จะยึดที่รูปแบบ กฎที่แน่นอนที่ไม่อาจกลับเจตนารมณ์ปวงชนได้ 2.พิจารณาในเชิงเนื้อหา(Substantive or thick) ว่าเป็นการปกครองโดยศาลสร้างกฎหมาย ที่เจตนาเนื้อหา (Content)ของศาล ก็เหมือนกับรูปแบบ (Form of law)กระบวนการนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการจะตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติที่ละเมิดการปกครองโดยกฎหมายอย่างไร อาจขึ้นกับแต่ละสังคมที่มีระบบกฎหมายต่างกัน เช่นในอังกฤษ นิวซีแลนด์ ด้วยจารีตอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Parliamentary sovereignty) ฝ่ายตุลาการต้องใช้อำนาจแบบอ่อน แต่อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ของศาลต้องใช้การตีความ(Interpretation) เท่านั้นและต้องไม่ใช่การใช้กฎหมายแต่เฉพาะบางส่วน(Street , 2013, p.50) และฝ่ายตุลาการจะใช้อำนาจเฉพาะกรณีให้เป็นทางเลือกอย่างมีนัยยะสำคัญเพื่อถ่วงดุลอำนาจทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น(p.13) โดยเงื่อนไขที่จะใช้อำนาจทางตุลาการมี3เงื่อนไขคือ(p.55) 1.โดยปกติศาลจะไม่ใช้อำนาจนี้ 2.ถ้าศาลจะใช้อำนาจต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และ3.ใช้อำนาจนี้เพื่อการปฏิรูปเท่านั้น

หลักการตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนั้น การตีความมิใช่การแปลความหมายอย่างเดียวแต่เป็นการแปลให้ชอบด้วยเหตุผลของเรื่องคือถูกเรื่องและต้องชอบด้วยเหตุผลโดยการตีความต้องถูกชักนำจากจิตใจที่จะแสวงหาความยุติธรรม(ปรีดี , 2541, น.124) ถ้ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องทางการเมืองเป็นสัญญาประชาคมในการจัดสรรคุณค่าของสังคม การตีความรัฐธรรมนูญจะมุ่งที่ความยุติธรรมทางกฎหมายอย่างเดียวได้หรือไม่ ในทฤษฎีรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เรื่องการตีความรัฐธรรมนูญสรุปการตีความรัฐธรรมนูญได้ 6 วิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีข้อดีข้อเสีย หรือข้อโต้แย้งทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติที่แตกต่างกันที่ถกเถียงกันทั้งในทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมาย คือ (Garvey and Aleinikoff, 1999, p.93-94) 1.พิจารณาในเชิงโครงสร้าง (Structural) คือดูความสัมพันธ์รัฐธรรมนูญกับการสร้างขึ้นมา 2.พิจารณาในเชิงหลักบรรทัดฐาน (Doctrinal) คือหลักการเดินตามสิ่งที่วางไว้แล้ว(Precedent)3.พิจารณาในเชิงจริยธรรม(Ethical) คือข้อสรุปทางศีลธรรมของรัฐธรรมนูญ4.พิจารณาอย่างรอบคอบ(Prudential) คือดูสมดุลต้นทุนกับประโยชน์ที่ได้รับ5.พิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์(Historical) คือเจตนารมณ์ผู้ร่าง ผู้ให้สัตยาบัน 6.พิจารณาในตัวบทบัญญัติ (Textual) คือ ความหมายของคำที่ “คนทั่วไปเข้าใจ”โดยแต่ละแบบใช้สร้าง แนวคิด อุดมการณ์ ในชุดของข้อสรุปทางการเมืองและทางปฏิบัติที่แสดงถึงคุณค่าของมัน และแต่ละแบบให้ความชอบธรรมในการตีความแก่แต่ละฝ่ายหรือสถาบันการเมืองที่แตกต่างกัน แต่ทั้งหกแบบก็เป็นแค่เครื่องมือ โวหารให้เข้าถึงความเชื่อที่แตกต่างกันในอุดมการณ์ทางการเมืองเท่านั้น(p.100) แต่การตีความแต่ละแบบอาจมีผลต่อกระบวนการประชาธิปไตยทางการเมืองที่แตกต่างกันได้ สิ่งเหล่านี้คือปัจจัยหนึ่งที่ฝ่ายตุลาการจำเป็นต้องพิจารณาเมื่อจะใช้อำนาจหน้าที่ต่อสถาบันการเมืองอื่น

ปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ในเรื่องหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เพราะแต่ละสถาบันการเมืองมีมุมมองรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเฉพาะในมิติแคบๆ ทั้งๆที่รัฐธรรมนูญต้องมีมิติทั้งทางกฎหมายและการเมือง ที่ต้องเพื่อเป้าหมายสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เดียวกัน และต้องสอดคล้องทั้งทฤษฎีกฎหมายและการเมืองที่รัฐธรรมนูญไทยมักบัญญัติว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ แต่การขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นกรณีเรื่องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (อมร,2547,น.455) ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่เท่ากับไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีความหมายกว้างกว่า โดยพิจารณาถึงความชอบธรรมด้วย แต่ถ้าสิ่งใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับมิได้ไม่ว่าจะเป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ(น. 457) เพราะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญคือ ความชอบธรรม ความถูกต้อง และความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ เป็นไปในทิศทางเดียวกับรัฐธรรมนูญทั้งฉบับมิใช่ถูกต้องเฉพาะมาตราใดมาตราหนึ่ง และต้องสอดคล้องกับวิถีทางประชาธิปไตยทั่วไปด้วย(น.461-463) โดยรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น มักไม่กล่าวถึง คำว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างรัฐธรรมนูญไทย โดยอ้างไม่ระบุมাত্রาที่ขัดแย้ง เพราะความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเป็นกรอบกว้างๆ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่มีเพียงเป็นลายลักษณ์อักษรดังที่ปรากฏในมาตราต่างๆ แต่เป็นจิตวิญญาณ (Spirit)ของรัฐธรรมนูญที่ตั้งอยู่บนปรัชญาประชาธิปไตย(น.460) การอ้างขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงอาจต้องอธิบายให้เห็นถึงความชอบธรรมทางกฎหมายและการเมืองของรัฐธรรมนูญ มิเช่นนั้นการเปลี่ยนผ่านจากความเห็นส่วนบุคคล(Opinion)ไปสู่คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรตุลาการที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของปวงชน

การเสนอนโยบายกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติคือนโยบายที่ปวงชนต้องการปกครองตนเอง ไปสู่การเสนอเป็นกฎหมายรวมถึงการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย แล้วเจตนารมณ์ปกครองตนเองของปวงชนเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ในช่วงเวลาในสังคม สิ่งใดจะบ่งชี้ถึงเจตนารมณ์ปวงชนได้เที่ยงตรง จะใช้วิธีใด และการเปลี่ยนแปลงจะมีผลต่อกฎหมายอย่างไร? ถ้ายึดการปกครองตนเองโดยกฎหมาย ที่ต้องอธิบายในทฤษฎีการเมืองและกฎหมายในเรื่องการปกครองตนเองของปวงชนทั้งในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง เพื่อให้

รัฐธรรมนูญมีชีวิต เหมือนที่Habermas(1996, p.1-5) เห็นว่าให้การทำความเข้าใจชีวิตสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงในเจตนารมณ์ปกครองตนเองของปวงชนอันเป็นเรื่องระหว่างปทัสถาน(Norm)กับเรื่องข้อเท็จจริง(Fact)ของมนุษย์ในสังคมที่คล้ายกับเป็นเรื่องกฎหมายกับการเมืองการปกครองที่มนุษย์ต้องการสร้างโลกของมนุษย์ที่แท้จริงบนพื้นดิน มิใช่โลกที่เป็นนามธรรม โดยกฎหมายเป็นเครื่องไกล่เกลี่ยทางสังคมระหว่างปทัสถานกับข้อเท็จจริง เพราะกฎหมายคือเหตุผลในทางปฏิบัติ(The concept of practical reason)เป็นทางปฏิบัติในสังคม(Social practice)ที่ถูกแปลงให้เป็นเหตุผลที่สื่อสารออกมา(Communicative Reason) ซึ่งเป็นหมุดหลักของรูปแบบวัฒนธรรมของชีวิต และระเบียบทางสังคมการเมือง (Cultural forms of life and sociopolitical orders)ที่เชื่อมต่อไปยังประชาชนให้มีความสุขในชีวิตและศีลธรรมของปัจเจกชน (Moral autonomy of the individual)

ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญของฝ่ายตุลาการแม้ยึดทฤษฎีทางกฎหมาย แต่การตัดสินใจของศาลมีผลต่อบทบาททางการเมือง (Role of politics)ของศาล มันมิใช่เรื่องอุดมการณ์ของตุลาการ(Justice's ideologies) ในเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองหรือมุมมองส่วนบุคคล(Personal views) ที่อาจเห็นต่างกันในประเด็นนโยบายสาธารณะ (Public policy) แต่เป็นปัญหาเรื่องเหตุผล(Reason) ในเรื่องวิธีการทางกฎหมาย (Legal approaches)ที่ศาลใช้ ที่ศาลต้องเล็งข้อดีทางการเมืองและเรื่องส่วนบุคคลที่มาเป็นแรงขับเคลื่อนในการตัดสินใจที่ศาลมักไม่ยอมรับ (Epstein And Walker, 2013,p.31) โดยปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อศาลมี3ประเภท (p.32-36) 1.จากส่วนบุคคล(Preference-based approaches (internal bargaining) ดูได้จากคุณค่าที่แน่นอนที่ศาลแต่ละบุคคลยึดถือ ที่มาจาก 2ปัจจัยคือทัศนคติเชิงกฎหมาย คืออุดมการณ์ทางการเมือง (Political ideologies) และบทบาทหน้าที่เชิงกฎหมายคือปทัสถาน (Norm)ของพฤติกรรมในการสำรวมของศาลแต่ละคน ไม่ใช่เรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองหรือความเชื่อในพื้นฐานความดี แต่เป็นเรื่องบทบาทและการเป็นแอคติวิสต์หรือการสำรวมตน(Activism and restraint)2.จากกลยุทธ์วิธีที่ใช้ (Strategic approaches) ดูจากประเด็นว่าศาลจะเป็นผู้ค้นหานโยบายกฎหมาย(Legal policy) หรือจะเป็นผู้วางหลักการทางกฎหมาย(Jurisprudential principles)กันแน่ เพราะศาลคือผู้แสดงในความเป็นจริงที่จะทำให้เป้าหมายสำเร็จ แม้ว่าเป้าหมายจะขึ้นอยู่กับความชอบก็ตาม 3.ปัจจัยภายนอก(External factors) คือแรงกดดันทางการเมือง (Political pressure) จากภายนอกทั้งจากความเห็นสาธารณะ การเลือกฝักฝ่ายทางการเมือง (Partisan politics) และกลุ่มผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่าสิ่งที่มีผลต่อการตีความของฝ่ายตุลาการมิใช่มาจากปัจจัยด้านกฎหมายแต่อย่างเดียว

ปัญหาความสมดุลและความสัมพันธ์กันในการตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยโดยยึดทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองในแต่ละสังคมอาจเป็นแบบสัมพัทธ์ได้ ถ้าพิจารณารัฐใน2มิติคือ1.มิติเชิงอุดมการณ์ (Idealism) คือยึดระบบประชาธิปไตย (Democracy) 2.มิติปฏิบัติการ (Pragmatism) ยึดมั่นระบบการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of law) ฝ่ายตุลาการหรือศาลรัฐธรรมนูญคือองค์กรกลางที่เชื่อมความสัมพันธ์ของทั้งสองมิติเข้าด้วยกันอย่างมีบูรณาการ(Integration)ให้สอดคล้องกันทั้ง2มิติโดยให้ประชาธิปไตยเป็นเป้าหมายสูงสุดโดยใช้การปกครองโดยกฎหมายเป็นเครื่องมือ(Means)ให้การใช้กฎหมายที่มาจากเจตนารมณ์ประชาธิปไตยมีสาระดีและเป็นประชาธิปไตยด้วยวิถีประชาธิปไตย(เชาวนะ ,2547,น.93) ถ้าประชาธิปไตยคือเป้าหมายสูงสุดของการปกครองตนเองของการปกครองโดยกฎหมาย ที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสังคมตะวันตกควรจะเท่าเทียมกันกับของตะวันออก แม้สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญอาจต่างกัน แต่หมุดหลักในความเป็นมนุษย์ควรเท่าเทียมกัน การเปรียบเทียบในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมืองในปัญหาหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ถ้ายึดนิติรัฐในการตีความรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยก็ต้องเป็นจุดเดียวกันเพื่อการปกครองตนเองของปวงชนที่มีเป้าหมายเพื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงควรต้องมีเขตเขตและจุดตัดเดียวกัน

4.สรุป

รัฐธรรมนูญมีหลายมิติอย่างในเบื้องต้นอาจถูกพิจารณาได้ทั้งในมิติกฎหมายและมิติการเมือง ซึ่งอาจมีมุมมองในประเด็นที่แตกต่างกันได้ การพิจารณาว่าสิ่งใดขัดกับรัฐธรรมนูญในการอ้างหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ถูกพิจารณาในมิติกฎหมายเป็นสำคัญเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งในสังคมเกี่ยวกับเจตจำนงของสังคมที่ถูกบัญญัติหรือเขียนเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อใช้กับทุกสถาบันการเมือง การอาสาอ่านเจตจำนงสังคมของฝ่ายตุลาการที่อ้างอิงหลักการจากทฤษฎีกฎหมายเป็นหลัก จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะหลักการปกครองตนเอง และหลักการปกครองโดยกฎหมายที่จำเป็นจะต้องพิจารณาที่จุดตัดที่เหมาะสมให้ได้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถมีชีวิตทั้งในทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีการเมือง

เอกสารอ้างอิง

- เชาวนะ ไตรมาศ. (2547). ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ. ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ .*รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่3 :เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ .
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . (2547). ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง . ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ .*รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่3 :เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2541). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2551). *อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรข้าวสวย.
- อมร รักษาสัตย์. (2547). การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนโดยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและความหมายของกฎหมาย. ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ .*รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่3 :เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ .
- Bellamy, R. (2007). *Political constitutionalism : A republican defense of the constitutionality of democracy*. New York: Cambridge university press.
- Epstein, L. and Walker, T. G. (2013). Rights, Liberties, and Justice . In *Constitutional Law for a Changing America* Eighth edition.Thousand Oaks: California CQ Press. 2013.
- Ferejohn , J. , Rakove , J. N. , Riley, J. (eds.). *Constitutional Culture and Democratic Rule* . Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Fleiner, T. & Fleiner, L. B. (2009). *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*. Heidelberg: Springer.

- Garvey, J. H. & Aleinikoff, T. A . (1999). *Modern constitutional theory*. Fourth edition .ST.Paul,MINN.: West group.
- Gümplová , P. (2011). *Sovereignty and Constitutional Democracy*. Baden-Baden : Nomos.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms : contributions to a discourse theory Of law and democracy* ; trans. by William Rehg. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Kramer, L. D. (2003) .*The People Themselves Popular Constitutionalism and Judicial Review*. New York University, School of Law.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. New York : Cambridge university press.
- McClellan, J. (1989). *Liberty, order, and justice: an introduction to the constitutional principles of American government* . Cumberland, Va.: James River Press.
- Merriam, C. E. Jr. (2001). *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*. Kitchener ,Ontario: Batoche Books.
- Schmitt, C. (1985). *Political Theology :Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Trans. by George Schwab. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Street, Amy. (2013). *Judicial Review and the Rule of Law Who is in Control?*. London: The Constitution Society.
- Tilly ,C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Sager, L. G. (2001). *The Birth Logic of a Democratic Constitution* . In Ferejohn , J., Rakove , J. N & Riley, J. (eds.) . *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Journal of Asia Social Science Studies Original Article

Received: 20 July 2024

Revised: 15 August 2024

Accepted: 25 August 2024

พัฒนาการทางการเมืองกับการจัดทำรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้

Political developments and the Constitution -making of the
Republic of South Korea

ประภาส หงษ์ชุมแพ¹

Paphat Hongchumphae

บทคัดย่อ

บทความเรื่องความเป็นมาทางการเมืองกับการจัดทำรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีจุดมุ่งหมายชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เบื้องต้น ของการจัดทำรัฐธรรมนูญในช่วงพัฒนาการเมืองระยะต่างๆ โดยพัฒนาการเมืองมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศในทศวรรษของสาธารณรัฐ ที่ระยะแรกของพัฒนาการเมืองที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการปกครองโดยเผด็จการพลเรือน ก่อนพัฒนาไปสู่การปกครองเผด็จการทางทหารในลำดับต่อมา โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ได้รับอิทธิพลและสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเด่นสามประการคือการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร การยืนยันรับรองสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญ และการมีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเป็นหลัก ผู้นำการปกครองใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจ และสืบทอดอำนาจในการปกครองประเทศ การสร้างและแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นกฎหมายในการสืบทอดอำนาจในการปกครองประเทศของกลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ ก่อนที่ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองในยุคสาธารณรัฐที่หก พัฒนาการทางการเมืองมีผลต่อกระบวนการจัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้อย่างมาก เห็นได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งแรกเป็นไปเพื่อการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของเผด็จการทางการเมืองการปกครอง เมื่อพัฒนาการเมืองเปลี่ยนแปลงไปโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองในระยะเวลาต่อมา จึงนำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในครั้งที่เจ็ดถึงเก้าที่รัฐธรรมนูญช่วยวางรากฐานการเมืองการปกครองให้เป็นที่ยอมรับของสังคมเกาหลีใต้มากขึ้น

คำสำคัญ : การจัดทำรัฐธรรมนูญ, พัฒนาการทางการเมือง , สาธารณรัฐเกาหลีใต้

¹นักวิชาการอิสระ; independent academic,Thailand

Corresponding author, e-mail: paphathongchumphae@gmail.com, Tel. 098-2365207

Abstract

An article on the political developments and the Constitution -making of the Republic of South Korea aims to point out the basic relationship between constitution-making and various stages of political development. Political development has had an effect on changes in the constitution- making of the country in the six eras of the republic. At the first stage of political development, it was under the influence of civilian dictatorships before developing into a military dictatorship later on. By preparing the Constitution of the Republic of South Korea Influenced and supported by the United States, its three main characteristics are the existence of a written constitution, the confirmation of people's rights in the Constitution, and having only one constitution as the basis. Administrative leaders use the constitution as a tool to gain power and inherit the power to govern the country. Creating and amending the constitution to provide the law for the succession of power in governing the country by the elite group is important. Before the public sector could participate in governance during the Sixth Republic era, political developments greatly affected the process of drafting and amending the Constitution of the Republic of South Korea. It be seen from the first six amendments to the Constitution that they were intended to ensure the succession of political power to the ruling dictator. The political development changed with people participating in politics and government in the later period. This led to the drafting of a new constitution for the seventh to ninth time. The constitution helped lay the foundation for politics and governance to be more acceptable to South Korean society.

Keywords: Constitution making, Political developments, Republic of South Korea

1.บทนำ

สาธารณรัฐเกาหลีใต้เป็นประเทศในเอเชียที่สร้างรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากเผด็จการทหารมาสู่เผด็จการพลเรือนไปสู่ประชาธิปไตยโดยมีช่วงสำคัญเหตุการณ์ทางการเมืองคล้ายกับประเทศไทย โดยสร้างรัฐธรรมนูญภายใต้การมีส่วนร่วมของกลุ่มการเมืองและพลังประชาชน ทำให้รัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นใหม่ได้รับการยอมรับจากสังคมผ่านกระบวนการทางการเมือง

ข้อมูลจากเว็บไซต์ (วิกิพีเดีย, 2567) อธิบายว่า เกาหลีใต้ (South Korea)หรือที่ในภาษาเกาหลีคือ **한국** หรือ ภาษาฮันจา (**韓國**) ในภาษาเกาหลีอ่านชื่อประเทศว่า ฮันกุก โดยมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ที่หมายถึงเกาหลีทางใต้ ส่วนชาวเกาหลีเหนือจะเรียกเกาหลีใต้ว่า นัมโซซอน (**남조선**) ที่หมายถึงโซซอนใต้ เกาหลีใต้เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก โดยมีพื้นที่ครอบคลุมครึ่งส่วนใต้ของคาบสมุทรเกาหลี พรมแดนทางเหนือติดกับประเทศเกาหลีเหนือ ทางตะวันตกล้อมรอบด้วยทะเลเหลือง และมีประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้โดยมีทะเลญี่ปุ่นและช่องแคบเกาหลีกั้นไว้ เกาหลีใต้มีประชากรประมาณ 51 ล้านคน ประชากรราว 10 ล้านคนอาศัยอยู่ในเขตกรุงโซลและกว่า 25 ล้านคนอาศัยอยู่ในเขตเมืองหลวงและปริมณฑล (ซูโดกวอน) ซึ่งถือเป็นเขตมหานครที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับ 4 ของโลก เกาหลีใต้มีเมืองหลวงคือกรุงโซล และเมืองสำคัญอื่น ๆ ได้แก่ อินช็อน, ปูซาน และแทกู

เกาหลีใต้ถือเป็นประเทศพัฒนาแล้ว และอยู่ในอันดับ 6 วัดโดยดัชนีการพัฒนามนุษย์ ถัดจากฮ่องกง, ออสเตรเลีย, สิงคโปร์, นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ในภูมิภาคเอเชียและโอเชียเนีย โดยมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับ 12 ของโลกและอันดับ 4 ของเอเชียรองจากจีน, ญี่ปุ่นและอินเดีย โดยวัดจากจีดีพี และเป็นประเทศที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่เร็วที่สุดชาติหนึ่งของโลก รวมทั้งมีโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพสูงจากการมีรถไฟความเร็วสูงที่ได้รับการยอมรับระดับโลก เกาหลีใต้ยังมีแรงงานทักษะสูง รวมทั้งเป็นหนึ่งในประเทศที่ประชากรมีการศึกษาสูงที่สุดในโลก และยังมีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เกาหลีใต้มีขนาดกองทัพใหญ่เป็นอันดับต้น ๆ ของโลก และได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในกองกำลังทหารที่แข็งแกร่งที่สุด เกาหลีใต้ยังมีอัตราการคาดหมายครองชีพสูงเป็นอันดับสามของโลก แต่ในปัจจุบันกำลังเผชิญปัญหาวิกฤติการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประชากรและมีอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำที่สุดในโลก เกาหลีใต้เป็นสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ, กลุ่ม 20, กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอินโด-แปซิฟิก และปารีสคลับ

พัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ อาจมีผลต่อกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญผ่าน กรอบทางกฎหมายของกระบวนการดำเนินการ องค์การจัดทำรัฐธรรมนูญ บทบาทผู้แทนประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญทั้งก่อนยกร่าง ระหว่างยกร่าง และภายหลังยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมของสังคม ในบทความตอนที่สองจะพิจารณาถึงพัฒนาการของกระบวนการทางการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ก่อนจะกล่าวถึงการจัดทำรัฐธรรมนูญในแต่ละช่วงของพัฒนาการทางการเมืองในตอนที่สาม เพื่อนำไปสู่บทสรุปในตอนสุดท้าย

2.ความเป็นมาทางการเมืองการปกครอง

ในสมัยราชวงศ์โชซอนซึ่งเป็นราชวงศ์สุดท้ายที่ปกครองอาณาจักรโชซอน ซึ่งเป็นยุคที่วัฒนธรรมเกาหลีรุ่งเรืองมาก แต่อาณาจักรโชซอนก็เสื่อมลง เนื่องจากมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย และเกิดการแย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆ รวมทั้งมีการรุกรานจากภายนอกคือจีนและญี่ปุ่น ซึ่งต่อมาความสัมพันธ์ในระบบบรรณาการระหว่างเกาหลีกับจีนได้สิ้นสุดลงเมื่อ ค.ศ.1897 ญี่ปุ่นก็เข้ายึดครองเกาหลีเมื่อ ค.ศ.1910 จนถึงปี ค.ศ.1945 จึงได้รับเอกราชจากการพ่ายแพ้ของญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 และการสิ้นสุดการยึดครองเกาหลีของญี่ปุ่น ซึ่งมีจุดสำคัญคือปัญหาของเกาหลีในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีสหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยจัดการ จนนำมาสู่การแบ่งแยกเกาหลีที่เส้นขนานที่ 38 เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้สหภาพโซเวียตเข้าครอบครองดินแดนเกาหลีทั้งหมด จึงมีการกำหนดเส้นขนานที่ 38 ขึ้น เกิดเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยเกาหลี (เกาหลีเหนือ) และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุด เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1948 (วิเชียร ,2561 ,น.172-175)

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1948 ถือว่าเป็นประเทศที่ยึดหลักปกครองแบบประชาธิปไตยทุนนิยม แต่ตลอดระยะเวลาในช่วงปี ค.ศ. 1948-1998 รวม 50 ปี ได้มีวิกฤติการณ์ทางการเมืองเป็นช่วงๆ ระบบการเมืองยังมีความไม่มั่นคง เปลี่ยนแปลงไปตามอิทธิพลและอำนาจทางสังคมและทหาร ก่อให้เกิดความรุนแรงทางการเมืองนับครั้งไม่ถ้วน ทั้งการปราบปราม การล้อมปราบฝ่ายต่อต้านที่เป็นทั้งพลเรือน นักศึกษา และนักการเมือง ตลอดจนล้มล้างรัฐธรรมนูญหลายครั้ง เพียงเพื่อที่จะได้ครอบครองอำนาจไว้ในกลุ่มของตน ในลักษณะที่มีพัฒนาการทางการเมืองที่คล้ายกับไทยมาก โดยความเป็นมาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรัฐธรรมนูญมีดังนี้ (Young Ick Lew ,2000 ,p.28)

1.ยุคสาธารณรัฐที่หนึ่ง ค.ศ.1948-1960 (พ.ศ. 2491-2503)

เป็นยุครัฐบาลพลเรือนประชาธิปไตยเสรีนิยมภายใต้การนำของผู้เผด็จการ ดร.รีซิงมันซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีระหว่างปีค.ศ.1948-1960 เดิมเป็นวีรบุรุษผู้ร่วมต่อต้านญี่ปุ่นที่ยึดครองประเทศในช่วงปีค.ศ. 1910-1945 โดยดำรงตำแหน่งถึง 2 สมัย แต่ก็ฉีกรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อดำรงตำแหน่งต่อตลอดกาล จึงได้รับการต่อต้านอย่างหนักจากประชาชนและฝ่ายค้าน กระทั่งนำไปสู่การรัฐประหารในปีค.ศ. 1960 กลยุทธ์การทำลายคู่แข่งทางการเมืองโดยการป้ายสีว่าสนับสนุนฝ่ายคอมมิวนิสต์ถือว่าเป็นอาวุธที่สำคัญอย่างหนึ่งในการขับเคลื่อนทางการเมือง และข้ออ้างสถานการณ์ที่เกาหลียังแบ่งแยกกันอยู่ก็ถูกใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธหรือเลื่อนการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ จากสภาพดังกล่าว จึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ผู้นำการเมืองของเกาหลีใต้ในช่วงเผด็จการ นำไปใช้ประโยชน์เพื่อส่วนตน ดังในสมัยประธานาธิบดีรีซิงมัน ระหว่างค.ศ.1948-1960ได้มีการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงและกฎหมายปราบปรามคอมมิวนิสต์ โดยอ้างเหตุผลความจำเป็นเพื่อป้องกันการรุกรานและการแทรกซึมของเกาหลีเหนือ รวมทั้งการลงโทษผู้ฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์และให้การสนับสนุนเกาหลีเหนือ อย่างไรก็ตามผู้นำการเมืองและนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลกลับอาศัยประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ในการจับกุมนักการเมืองฝ่ายค้านหรือผู้ต่อต้านรัฐบาล ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่าให้การสนับสนุนคอมมิวนิสต์ หรือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ประธานาธิบดีรีซิงมันยังได้ใช้วิธีการทุจริตในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งโดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญได้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีก็ได้อาศัยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการหน่วงเหนี่ยวไม่ให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านเข้าร่วมพิจารณาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักประกันให้ผู้มีอำนาจอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดทั้งนี้เพราะความอดกลั้นของประชาชนย่อมมีจำกัด จึงเป็นเหตุให้นักศึกษา ผู้ใช้แรงงาน และประชาชนออกมาชุมนุมต่อต้าน และในท้ายที่สุดประธานาธิบดีรีซิงมันต้องลาออกจากตำแหน่งปิดฉากเผด็จการพลเรือนไปสู่ยุคเผด็จการทางทหาร (วิเชียร, 2556, น.40-60)

2. ยุคสาธารณรัฐที่สอง ค.ศ.1960-1961 (พ.ศ. 2503-2504) ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมซึ่งมีนายกรัฐมนตรีชางมยอนเป็นผู้นำเพียงแปดเดือนก่อนที่จะถูกโค่นล้มโดยคณะรัฐประหารที่นำโดยพลตรีปักจุงฮี

3. ยุคสาธารณรัฐที่สาม ค.ศ.1961-1973 (พ.ศ. 2504-2516) และสาธารณรัฐที่สี่ค.ศ. 1973-1979 (พ.ศ.2516-2522)ประธานาธิบดีปักจุงฮี เป็นประธานาธิบดี ในฐานะผู้ปกครองเผด็จการนายพล ปักจุงฮี ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อช่วงปีค.ศ. 1962-1979 และเป็นผู้ที่ฉีกรัฐธรรมนูญและสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ฉบับขึ้น ในปีค.ศ. 1972 เพื่อขยายวาระการดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศออกไปไม่มีวันสิ้นสุด ในช่วงที่นายพลปักจุงฮีดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี (ค.ศ.1961-1979) นั้น ถือเป็นช่วงแห่งการเร่งรัดพัฒนาประเทศ และทำให้เกาหลีใต้กลายเป็นประเทศชั้นนำในด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว แต่เมื่อพิจารณาในด้านการเมือง ประธานาธิบดีปักจุงฮีกลับปกครองประเทศแบบเผด็จการ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตนเองอยู่ในตำแหน่งโดยไม่จำกัดวาระ มีการวางแผนกำจัดการคู่แข่งทางการเมือง ลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องก่อให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองจากฝ่ายประชาชนอย่างกว้างขวางและรุนแรง ฝ่ายรัฐบาลได้ใช้กำลังทหารเข้าบดขยี้จนทำให้ผู้คนบาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก รวมทั้งการจับกุม อื้อฉาว ผู้ต่อต้านอย่างหนัก สังคมเต็มไปด้วยความตึงเครียดสุดท้ายถูกคนสนิทสังหาร ด้วยเหตุผลที่ว่าครอบครองอำนาจนานเกินไป จนกลายเป็นจอมเผด็จการที่ไม่มีใครโค่นล้มได้ ในสมัยประธานาธิบดีปักจุงฮี ได้ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมแล้ว ยังมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านสังคมและด้านการเมืองตามมามีคือจำนวนชนชั้นกลางได้ขยายตัว ทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ทางการเมือง การเรียกร้องให้มีการจัดการเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ และยุติธรรม และเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน (ดำรง, 2542, น.44-48)

4.ยุคสาธารณรัฐที่ห้า ค.ศ.1980-1988(พ.ศ. 2523-2531)

เมื่อนายพลชุนดูฮวาน ดำรงตำแหน่งระหว่างปี ค.ศ.1981-1987 นับเป็นช่วงที่ทหารครองอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จติดต่อกันอีกต่อมา รัฐบาลของประธานาธิบดีชุนดูฮวานจะใช้วิธีการต่างๆ ในการขัดขวางการชุมนุมเรียกร้องของประชาชน แต่ก็ไม่สามารถสกัดกั้นพลังการเรียกร้องดังกล่าวที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ ในที่สุดการชุมนุมใหญ่ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายนค.ศ.1987 ได้เป็นผลทำให้รัฐบาลของประธานาธิบดีชุนดูฮวานต้องยอมรับข้อเรียกร้องของประชาชน และดำเนินการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญคือประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี 5 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกระดับต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน การชุมนุมใหญ่นี้จึงถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการเมืองเกาหลีใต้ เนื่องจากกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ได้เริ่มต้นขึ้นโดยมีตัวแปรที่สำคัญคือต้องมีวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนและโดยเฉพาะผู้นำต้องมีความเชื่อในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือสังคมต้องมีความนิยมประชาธิปไตยตั้งแต่ในบ้านไม่ใช้อำนาจบังคับให้เชื่อ ไม่หลงมกมาย มีความอดทนและศรัทธา (วิเชียร, 2556, น.114-120)

5.ยุคสาธารณรัฐที่หก (ค.ศ.1988-ปัจจุบัน)

เริ่มจากประธานาธิบดี โรห์ แทวู ได้รับการสถาปนาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1988 โดยดำรงตำแหน่งช่วงปีค.ศ.1988-1991 นับแต่ปีค.ศ. 1992 เกาหลีใต้จึงมุ่งสู่เส้นทางประชาธิปไตยเต็มใบ เมื่อนายคิม ยัง ชัม นักการเมืองมืออาชีพได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีเป็นผู้นำประเทศยุคใหม่และเป็นพลเรือน ฝ่ายทหารได้ยอมจำกัดสถานภาพของตนเองในการทำหน้าที่ป้องกันประเทศ และให้ประชาชนได้ทำหน้าที่ในทางการเมืองในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยเต็มใบ หลังจากที่ทำทหารปกครองและเป็นผู้นำประเทศมาเป็นระยะเวลาถึง 30 ปี นับตั้งแต่ปีค.ศ.1992เป็นต้นมา เกาหลีใต้ก็ไม่ได้หวนกลับไปมีการปฏิวัติรัฐประหารอีกเลย ระบบการเมืองมีเสถียรภาพต่อเนื่อง จนกลายเป็นระบอบการเมืองประชาธิปไตยที่ยั่งยืนภายใต้การนำของสังคมนิยมเกาหลีใต้นับแต่นั้นมาตราบจนปัจจุบัน

ในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคิมยังชัม (ค.ศ.1993-1998) การเรียกร้องเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์จลาจลที่กวางจูได้ประสบความสำเร็จ เมื่อสมัชชาแห่งชาติได้ตรากฎหมายพิเศษเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นมาโดยเฉพาะ อันเป็นผลให้มีการจับกุมอดีตประธานาธิบดีชุนดูฮวานและอดีตประธานาธิบดีโรห์ แทวู และนายทหารที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ดังกล่าวมาลงโทษ ทั้งในข้อกล่าวหาการสั่งให้สลายการชุมนุมโดยใช้กำลังและการคอร์รัปชัน และผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขและเยียวยาผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในช่วงของการปกครองจากระบอบเผด็จการของทหารเพื่อให้ความเป็นธรรม แก่ผู้ที่ถูกระงับการทางการเมืองในอดีตจากเจ้าหน้าที่รัฐ ผ่านการพิจารณาของสมัชชาแห่งชาติจำนวน 4 ฉบับ (วิเชียร, 2556, น.241)

ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกลุ่มพลังต่างๆ ในการผลักดันให้กระบวนการต่างๆ นาๆบุคคลที่มีอิทธิพลมากที่สุดในประเทศมารับผิดได้ ซึ่งได้กลายเป็นหลักในการปกครองโดยกฎหมายและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้กระทำ ผิดต้องได้รับการลงโทษ ซึ่งหลักการนี้ได้ถือปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัดในเวลาต่อมา (ของอิลจุน และ วิเชียร, 2557, น.25)

3.กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

หลังการจัดการเลือกตั้งขึ้นในทางภาคใต้ของเกาหลีในวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1948 ภายใต้การสนับสนุนของสหประชาชาติ การเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้เกาหลีฝ่ายเหนือและใต้แบ่งแยกกัน และกลายเป็นประเทศอิสระอย่างสมบูรณ์ใน ค.ศ. 1948 โดยเกาหลีฝ่ายใต้ได้กลายเป็นสาธารณรัฐเกาหลีและปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เกาหลีใต้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อ 17 กรกฎาคม 1948 (พ.ศ. 2491) เป็นรัฐธรรมนูญรากฐานหลักเพียงฉบับเดียวโดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดอีก 9 ครั้งแม้ช่วงเผด็จการทางพลเรือนและทางทหารก็ใช้การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ทำลายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดมีขึ้นในปี 1987 (พ.ศ. 2530) เมื่อรัฐบาลประธานาธิบดีชุน ดู วาน ต้องประสบกับภาวะกดดันทางการเมืองจากพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยตรง และในที่สุด ประธานาธิบดีชุน ดู วาน ก็ยินยอมให้มีการลงประชามติ แก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง โดยอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว 5 ปี และให้มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นอิสระเป็นครั้งแรกในรอบ 30 ปี นอกจากนี้รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไข ยังได้ยกเลิกอำนาจการยุบสภาของประธานาธิบดี และให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดูแลและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งระบุว่ากองทัพต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญและการแก้ไขมีพัฒนาการดังนี้

1.รัฐธรรมนูญค.ศ.1948 :รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรก

รัฐธรรมนูญ 1948 (พ.ศ. 2491) เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรก (ยุค รีซิงมัน) ได้กำหนดระบบที่ประธานาธิบดีต้องได้รับเลือกจากรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับแรกกำหนดให้รัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นรูปแบบสภาเดี่ยว และเป็นองค์กรทำหน้าที่เลือกประธานาธิบดี ขึ้นบริหารประเทศ (Presidential system) โดยมีความเป็นมาจากรายหลังก่อตั้งสาธารณรัฐเกาหลี แต่สิ่งที่เป็ปัญหารองลงมาจากการรวมชาติคือ เกาหลีใต้จะกำหนดทิศทางทางการเมืองใหม่ไปในทิศทางใดหลังจากการยึดครองของสหรัฐอเมริกาสิ้นสุดลง ในเวลานั้นสมาชิกอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นโอกาสของเกาหลีใต้ที่จะก้าวเข้าสู่ความทันสมัยของระบบทางการเมือง ในเวลานั้นเกาหลีใต้ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นมาอย่างเป็นทางการ ต่อมาได้มีประกาศสำคัญออกมาจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐอเมริกา ก่อนการจัดการเลือกตั้งทั่วไปจากพลโทจอห์น อาร์ ฮอดจ์ผู้บัญชาการกองกำลังทหารทั้งหมดของสหรัฐอเมริกาในเกาหลีได้ออก “ประกาศสิทธิของประชาชนเกาหลี” เมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1948 มีใจความว่า “มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และมีสิทธิได้รับการปกป้องอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ไม่มีเอกสิทธิ์ทางเพศ การกำหนดยอมรับในเรื่องอาชีพและความเชื่อทางศาสนา เสรีภาพส่วนบุคคล เป็นสิ่งซึ่งละเมิดไม่ได้และจะจำกัดสิ่งดังกล่าวไม่ได้ นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ร่างขึ้นใช้ บุคคลจะต้องไม่ถูกริดรอนชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ และเป็นการกระทำที่ไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมาย” (John Kie-Chiang Oh ,2547, p.65-66)

การให้สิทธิดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นการให้สิทธิเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของเกาหลี หลังจากการประกาศสิทธิเช่นนี้ สิทธิที่ประชาชนควรได้รับในด้านต่าง ๆ ก็ประกาศออกมาในภายหลัง “ประกาศสิทธิของประชาชนเกาหลี” ยังได้ถูกนำมาใช้เป็นเอกสารสำคัญฉบับหนึ่งที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเกาหลีใต้จะต้องนำมาเป็นแนวศึกษาตามความต้องการของยูนิโอนซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้น พันโทเอเมอร์ เจ วูเดลล์ นายทหารด้านกฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็เตรียมร่างรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งเพื่อเสนอให้แก่ยูนิโอนพิจารณาเช่นเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ที่ถูกร่างด้วยบุคคลเกาหลีเอง แต่ภายในรัฐธรรมนูญกลับมีอิทธิพลของสหรัฐอเมริการอบอ้อมอยู่และได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (Han joo Lee, 2007, p.38) ต่อมาในเดือนกรกฎาคมได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก และในเดือนสิงหาคมสาธารณรัฐเกาหลีได้สถาปนาขึ้นในปีเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญบังคับให้ระบอบการ

ปกครองของเกาหลีใต้เป็นแบบประชาธิปไตย ซึ่งประธานาธิบดีคนแรกที่ได้รับตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งที่สหประชาชาติจัดขึ้น คือรี ซิงมัน โดยเกาหลีใต้ในปี ค.ศ. 1948 กล่าวได้ว่าเป็นประเทศที่ยากจน เนื่องจากเคยตกอยู่ในสถานภาพเป็นประเทศ อาณานิคมของญี่ปุ่น ในช่วงเวลานั้นประสบปัญหาจากความอดอยาก อย่างไรก็ตามหลังจากญี่ปุ่นแพ้สงครามและหมดอำนาจลง ปัญหาที่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข เพราะสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาครอบครองเกาหลีฝ่ายใต้ในเวลาต่อมา และมีการมุ่งเน้นไปที่การรวมชาติอย่างสันติ

ในปี ค.ศ. 1950 ยังมีสถานการณ์ภายนอกประเทศที่ชาติมหาอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย คือ สหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกามีความขัดแย้งส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือและใต้อยู่ในลักษณะเป็นศัตรูต่อกัน และนำไปสู่สงครามเกาหลีในที่สุด สภาวะแวดล้อมดังกล่าวของเกาหลีใต้กล่าวได้ว่าส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเมืองอย่างมาก ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงเมื่อมองในทางปฏิบัติ มีการทำลายผู้เห็นต่างทางการเมืองด้วยการใส่ร้ายว่าเป็นคอมมิวนิสต์ หรือผู้ฝักใฝ่ฝ่ายเหนือ จากเหตุการณ์ดังกล่าว รี ซิงมันจึงใช้ประโยชน์จากสถานการณ์เช่นนี้ ในการกลายเป็นผู้นำในรูปแบบอัตตาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ มีการอาศัยโอกาสจากเหตุการณ์ที่เกาหลีใต้ถูกบุกรุกด้วยคอมมิวนิสต์เกือบทั่วประเทศ นอกจากเมืองปูซานที่ยังคงหลงเหลือพื้นที่ให้รัฐบาลประจำการอยู่ รี ซิงมันจึงประกาศกฎอัยการศึกขึ้นที่นี่ และริบเร่งแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งแรกท่ามกลางเหตุการณ์ที่ไม่ปกติของประเทศ

2.การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1-4 (1952,1954,1960)ภายใต้ระบอบอำนาจนิยมของรีซิงมัน

การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1-4 ภายใต้ระบอบอำนาจนิยม โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งแรกเกิดในวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1952 โดยแก้ไขให้ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและกำหนดรัฐสภาให้มีสองสภา (Seo Joong Seok, 2007,p.67-68) เพราะหากจะให้รัฐสภาเลือกตั้งปรากฏตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับเดิม รีซิงมันอาจจะไม่ได้รับเลือก เนื่องจากการเลือกตั้งทางอ้อมผ่านคณะผู้เลือกตั้งที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐบาล และในเวลานั้นพรรคการเมืองที่สนับสนุนเขาได้แตกแยกออกเป็นหลายฝ่าย แสดงให้เห็นถึงความนิยมต่อรีซิงมันที่ลดน้อยลง ภายใต้รัฐบาลใหม่หลังจากการเลือกตั้งหากปรากฏว่าผู้ใดคัดค้านต่อรัฐบาล มักจะถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกคอมมิวนิสต์ และถูกจับกุมทันที (สิริพรรณ, 2561, น.53) รัฐธรรมนูญเริ่มถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สองเกิดขึ้นอีกครั้ง ในวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1954 เป็นการยกเลิกข้อกำหนดการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีที่มีกำหนดสมัยละ 4 ปีไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เป็นครั้งที่ 3 โดยให้สามารถดำรงตำแหน่งครั้งที่ 3 ต่อไปได้สำหรับประธานาธิบดีคนแรกคือรี ซิงมันเอง โดยหวังว่าตนจะดำรงตำแหน่งนี้ไปตลอดชีวิต (John Kie-Chiang Oh ,2547, p.84) รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สามรัฐบาลของรี ซิงมันได้ก้าวเข้าสู่วาระที่ 3 โดยมีการเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้งปีค.ศ.1960 เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีจากประชาชนโดยตรงกลับมาเป็นการเลือกโดยสมาชิกรัฐสภาอีกครั้ง และให้มีการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) เพื่อให้ประธานาธิบดีรี ซิงมันได้ดำรงตำแหน่งต่อไป และได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่า ในกรณีที่ประธานาธิบดีถึงแก่อสัญกรรมหรือไร้ความสามารถ ให้รองประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งแทน เนื่องจากความนิยมที่ประชาชนมีต่อประธานาธิบดีตกต่ำลงไปมาก รวมถึงการผูกขาดอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐบาลที่สามารถบีบบังคับให้รัฐสภาทำในสิ่งที่ตนต้องการได้ง่ายกว่า อย่างไรก็ตามยังคงมีผู้คัดค้านในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ รัฐบาลจึงประกาศกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติในเดือนสิงหาคมปีค.ศ. 1959 เพื่อให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารบีบบังคับผู้คัดค้านให้ยอมทำตาม หากคัดค้านจะตั้งข้อกล่าวหาว่า เป็นพวกคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะถูกจำคุกและลงโทษอย่างรุนแรง(ดำรง ,2542, น.31) กำหนดให้มีการลงโทษย้อนหลังแก่ผู้ที่กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ผิดปกติกฎการทุจริต และการจัดสรรทรัพย์สินสาธารณะ รวมถึงการกระทำที่ถือเป็น “การต่อต้านประชาธิปไตย”

การแก้ไขครั้งที่สี่ขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1960 โดยได้เพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า ให้รัฐสภาออกกฎหมายเพิ่มการลงโทษต่อผู้ที่ทุจริตในการเลือกตั้ง และให้ลงโทษต่อผู้ที่รับผิดชอบที่สังหารและทำร้ายผู้ที่ทำการประท้วง เรื่องการทุจริตการเลือกตั้ง อนึ่งมีการกำหนดบทลงโทษต่อผู้ต่อต้านการปกครองระบอบประชาธิปไตย และต่อข้าราชการที่ทำการคอร์รัปชัน การเลือกตั้งประธานาธิบดีในวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1960 ได้เกิดการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการประชาธิปไตยขึ้น ได้มีการออกคำสั่งเป็นการเฉพาะโดยรัฐมนตรีมหาดไทยสั่งให้กาเครื่องหมายเลือกสมาชิกพรรครัฐบาลลงในบัตรเลือกตั้งและนับคะแนน ปรากฏว่าพรรคของรี ซึงมันได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งอย่างล้นหลาม ประชาชนและพรรคการเมืองอื่น ๆ ต่างเรียกร้องให้การเลือกตั้งที่ไม่โปร่งใสครั้งนี้เป็นโมฆะ รวมถึงมีความรู้สึกที่ไม่อาจจะนิ่งเฉยกับเหตุการณ์ครั้งนี้ได้ ดังนั้นจึงมีการประท้วงของนักศึกษาที่เรียกว่า “การลุกฮือของธรรมะ 19 เมษายน” หรือ “การลุกฮือของนักศึกษา 4. 19” เกิดขึ้นในวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1960 แต่มีการปราบปรามการชุมนุมอย่างรุนแรงจากรัฐบาลทำให้เกิดการเดินขบวนลุกฮือไปทั่วทั้งเกาหลีใต้ สุดท้ายรีซึงมันต้องลาออกจากตำแหน่ง และลี้ภัยทางการเมืองไปนอกประเทศ

3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 5 และการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 6

การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 5 (ค.ศ. 1962) เป็นการแก้ไขทั้งฉบับและการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 6 (1969) ในยุคปักจุงฮี การแก้ไขได้กระทำขึ้นในยุครัฐบาลทหารรักษาการในปี ค.ศ. 1962 โดยได้กำหนดให้นำระบบประธานาธิบดี และการมีสภาเดี่ยวกลับมาใช้ดังเดิม เริ่มจากการยึดอำนาจจากทหารของนายพลปัก จุงฮี และนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 6 (ค.ศ. 1969) จากสภาวะทางการเมืองเกาหลีใต้หลังจากการลาออกของประธานาธิบดีรี ซึงมันยังคงมีความยุ่งยาก เมื่อดร.ชาง มยอนได้เข้าบริหารประเทศในวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 1960 แต่เนื่องจากในพรรครัฐบาลมีความคิดเห็นไม่ตรงกันจนเกิดความแตกแยกและแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มนำไปสู่การเล่นพรรคพวกละเล่นพวก การบริหารประเทศอ่อนแอลงซึ่งง่ายต่อการฉ้อโกงของนักการเมือง ขณะเดียวกันสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมกลับเสื่อมทรามลง สาเหตุเหล่านี้ทำให้ทหารเริ่มเข้ามาสนใจการเมืองของประเทศ ในช่วงเวลาที่รัฐบาลรักษาการไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ บทบาทของทหารในการเมืองเริ่มเด่นชัดมากขึ้น จนถึงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1961 คณะทหารที่นำโดยนายพลปัก จุงฮีและพันโทคิม จองฟิลได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจล้มล้างรัฐบาลของดร.ชาง มยอนได้สำเร็จ ทหารคณะปฏิวัติ (ต่อมาเรียกว่าสภาสูงสุด) คือได้รับสถานะเป็นองค์กรปกครองสูงสุดและ และสร้างสำนักข่าวกรองกลางเกาหลี (KCIA) ซึ่งได้รับอำนาจทางเทคนิคอยู่เหนือสภาสูงสุด (Seo Joong Seok, 2007, p.129) และถูกขนานนามว่าเป็น “รัฐบาลซ้อนรัฐบาล” รัฐบาลทหารได้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และผ่านการลงประชามติที่ได้รับความนิยมในเดือนธันวาคม 1962 พ.ศ. 2505 ได้รับเสียงประชามติร้อยละ 78.8 ของการโหวต ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประธานาธิบดีต้องเป็นการได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (Savada and Shaw, 1992, p.38) สภาพแวดล้อมที่บีบให้สังคมเกาหลียอมรับรัฐธรรมนูญเพื่อความสงบลดความวุ่นวายทางการเมืองเป็นไปในลักษณะเดียวกับสาธารณรัฐชิลีที่ประชาชนจำต้องยอมรับรัฐธรรมนูญจากเผด็จการปิโนเชต์เพราะไม่มีทางเลือกอื่น

การยึดอำนาจของทหารในเกาหลีใต้เมื่อปี ค.ศ. 1961 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองที่กองทัพเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญแทนรัฐบาลพลเรือน รวมถึงในช่วงเวลาที่มีทหารเข้ามาบริหาร เมื่อปักจุงฮีขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีที่มาจากการทำรัฐประหาร เขามีความพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม เพื่อให้เกาหลีใต้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ทัดเทียมกับประเทศอุตสาหกรรมแนวหน้า ทั้งนี้รัฐบาลยังต้องอาศัยการช่วยเหลือจากกลุ่มนักธุรกิจอุตสาหกรรมรายใหญ่ที่ภายหลังเข้ามามีบทบาททาง

การเมืองเพื่อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในอีกด้านหนึ่งเชื่อว่าการพยายามของเขาคั้งนี้กระทำเพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการรัฐประหาร ในช่วงเวลาของการปกครองของปึก จุงฮี ชนชั้นกลางเริ่มเข้ามา มีบทบาทมากขึ้นในด้านการเมือง เนื่องจากการพัฒนาทางด้านการศึกษาที่เติบโตขึ้นพร้อม ๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ชนชั้นกลางเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญในการต่อต้านรัฐบาลทหารมีการออกมาเดินขบวนเพื่อขับไล่รัฐบาลหลังการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม และนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่6ในปีค.ศ. 1969ที่มีเป้าหมายหลักก็คือการขยายวาระของการดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีออกเป็น 3 วาระ ข้อกำหนดคราวนี้มีผลให้ประธานาธิบดี ปึก จุงฮี สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันจนวาระที่สามได้ ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1969 ในที่สุด ปึก จุงฮีได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีต่อ (ดำรง ,2542 ,น.44)

4.รัฐธรรมนูญฉบับที่เจ็ด:รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เมื่อปึกจุงฮีได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีต่อจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่6 (ค.ศ.1969)เกิดการต่อต้านขึ้นเมื่อการต่อต้านเริ่มลุกลามไปยังปัญญาชนและนักบวชทั่วประเทศ รัฐบาลจึงประกาศภาวะฉุกเฉินขึ้นในปี ค.ศ. 1972 และยกเลิกรัฐธรรมนูญ ปีค.ศ. 1969 จากนั้นก็ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้น โดยใช้ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญยชิน”(Yushin 1972) รัฐธรรมนูญนี้ทำให้อำนาจรัฐสภาอ่อนแอลงอย่างมาก รัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการลงประชามติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ.1969 ให้อำนาจประธานาธิบดีแต่งตั้งหนึ่งในสามของสภาแห่งชาติ ผู้พิพากษา และผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา (Seo Joong Seok, 2007,p.181) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือได้เพิ่มข้อกำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยผ่านทางคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) หรือเรียกว่า เป็นการเลือกทางอ้อม โดยเป็นการสถาปนาระบบเผด็จการทหารเต็มรูปแบบ เพื่อให้รัฐบาลสามารถยึดกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จผ่านการควบคุมในเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางการเมืองอย่างเคร่งครัด และทำให้ปึกจุงฮีสามารถอยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไปได้ชั่วชีวิต การให้ตำแหน่งที่คนหนึ่งคนสามารถดำรงตำแหน่งไปได้ตลอดกาล ให้สามารถยุบสภาได้ และสามารถประกาศภาวะฉุกเฉินเพื่อสลายกลุ่มหรือบุคคลที่ทำการต่อต้านรัฐบาลในสภาวะคับขัน โดยทั้งหมดถูกเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบเกาหลี” (Seo Joong Seok, 2007,p.182)

เกาหลีใต้ในช่วงนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคเผด็จการอีกครั้ง ที่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากอำนาจของรัฐถูกควบคุมจากคนเพียงกลุ่มหนึ่ง มีการใช้อำนาจในการลงโทษกับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล มีการจำกัดเสรีภาพทางการเมือง โดยเฉพาะการเสนอข่าวของสื่อมวลชน การจับกุมนักการเมืองฝ่ายค้าน การจับกุมนักศึกษาที่ออกมาเดินขบวนต่อต้าน การทรมานเพื่อให้นักศึกษาสภาพผิด รวมไปถึงการตรวจสอบประวัตินักศึกษา ก่อนเข้าเรียนมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามการเดินขบวนของนักศึกษาและประชาชนยังคงดำเนินต่อไป ทำให้ทางรัฐบาลต้องปราบปรามการจลาจลด้วยความรุนแรง ทั้งนี้ มีบางส่วนในรัฐบาลที่ไม่พอใจกับการใช้วิธีนี้จึงเป็นสาเหตุของความขัดแย้งกันภายในรัฐบาล และเป็นสาเหตุหนึ่งของการลอบสังหารประธานาธิบดีปึก จุงฮีในเวลาต่อมา

5.รัฐธรรมนูญฉบับที่8 (1980) :รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การต่อสู้เพื่ออำนาจอภิปไตยของประชาชนและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การได้มาซึ่งประชาธิปไตยเต็มรูปแบบของเกาหลีใต้ที่มีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีการจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี ประชาชนต้องใช้เวลาต่อสู้อย่างยาวนานถึง 8 ปีในการเรียกร้อง ซึ่งเป็นช่วงของการดำรงตำแหน่งของนายพลชุน ดูวาน และก้าวเข้าสู่สมัยของนายพลโรห์ แดว ในระยะเวลานั้นมีการชุมนุมประท้วงของประชาชนที่ขยายวงกว้างมากขึ้นในทุกๆ ปี ส่งผลให้ทางรัฐบาลไม่สามารถต้านทานพลังของ

ประชาชนได้ และทำให้มีการประกาศหลัก 8 ประการที่นำไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความมั่นคง และไม่นำไปสู่ “ประชาธิปไตยย้อนกลับ(ไปสู่เผด็จการ)”

เมื่อนายพลซุน ดู วาน และนายพลโรห์ แตว ยึดอำนาจสำเร็จ ในที่สุดซุน ดูวานได้รับเลือกจากสภาแห่งชาติเพื่อการรวมประเทศให้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีของเกาหลีใต้คนใหม่ ทำให้ประชาชนที่มีความหวังให้การเมืองของเกาหลีใต้กลายเป็นประชาธิปไตยรู้สึกผิดหวัง และมีความคิดที่จะรวมตัวเรียกร้องและแสดงการต่อต้านต่อรัฐบาลทหารในการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยที่กวางจูของนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของเกาหลีใต้ ซึ่งทั้งหมดเห็นพ้องร่วมกันให้รัฐบาลยกเลิกกฎอัยการศึกและเรียกร้องให้บุคคลที่ร่วมมือกับอดีตรัฐบาลปัก จุงฮีลาออก การชุมนุมครั้งนี้ได้ขยายเป็นวงกว้างมากขึ้นทำให้รัฐบาลต้องปราบปรามด้วยความรุนแรงจนนำไปสู่การถูกจับกุม การบาดเจ็บ และเสียชีวิต การปราบปรามอย่างรุนแรงได้เริ่มต้นขึ้นในคืนวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1980 และดำเนินการปราบปรามอย่างต่อเนื่องจนถึงวันที่ 27 ในเดือนเดียวกันระหว่างนั้นผู้ชุมนุมได้จัดตั้งหน่วยพิทักษ์ประชาชนขึ้นเพื่อติดอาวุธและทำหน้าที่คุ้มกันผู้ชุมนุม รวมทั้งลาดตระเวนติดตามการเคลื่อนไหวของฝ่ายทหาร (วิเชียร, 2556 , น.114) ถึงแม้การเคลื่อนไหวของนักศึกษาและประชาชนจะถูกตอบโต้ด้วยความรุนแรงและรัฐบาลยังคงปฏิเสธข้อเรียกร้องอย่างแข็งกร้าว แต่ผู้ชุมนุมกลับมารวมตัวกันมากขึ้นในระยะเวลาอันสั้น การรัฐประหารเกิดอย่างกะทันหัน เหตุการณ์การจับกุมคุมขังเป็นฟางเส้นสุดท้ายสำหรับพลเมืองและ การจลาจลกวางจูถือเป็นจุดเปลี่ยนผ่านสำหรับประชาธิปไตยของเกาหลีใต้ (Seo Joong Seok, 2007, p.245-256)

ซุนดูวานในฐานะผู้นำสูงสุดได้ริเริ่มกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งนำไปสู่การสถาปนาระบอบสาธารณรัฐที่ 5 ขึ้นมาในปีค.ศ.1981 การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้เดือนตุลาคม ค.ศ. 1980 กำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเป็นเวลา 7 ปี และประธานาธิบดีจะได้รับการเลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้ง หรือเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับอย่างล้นหลามจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือ 91.6 เปอร์เซ็นต์ในการลงประชามติในระดับชาติเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 1980 พ.ศ. 2523 (Savada and Shaw, 1992, p.56)ภายใต้กติกาทางการเมืองที่ร่างขึ้นใหม่ ซุน ดูวานได้รับการเลือกตั้งจากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral Committee) ให้เป็นประธานาธิบดีคนใหม่ โดยมีวาระการ ดำรงตำแหน่ง 7 ปี ผลของการสร้างกระแสต่อต้านและประณามการตัดสินใจที่ผิดพลาดของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่เลือกยืนอยู่ข้างรัฐบาลเผด็จการมากกว่าประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ที่เมืองกวางจู นับว่ามีอิทธิพลสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการตัดสินใจในเวลาต่อมา โดยในปีค.ศ. 1987 ได้กดดันไม่ให้รัฐบาลซุน ดูวานใช้กำลังปราบปรามประชาชนที่ออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยเหมือนเช่นที่เคยทำกับประชาชนที่กวางจูอีก การเข้ามาบีบบังคับของสหรัฐอเมริกาংশมีส่วนในการกดดันให้ซุน ดูวานต้องยินยอมเปิดทางให้มีการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อให้ประเทศเดินเข้าสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มากขึ้นตามที่เขาเคยให้คำมั่นไว้เมื่อครั้งที่ได้มีการสถาปนาระบอบสาธารณรัฐที่ 5 ขึ้นมา

6.รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 (ค.ศ. 1987) : รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ภายหลังจากการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยในกวางจู รัฐบาลของซุนดูวานได้ผ่อนปรนท่าทีที่แข็งแกร่งลงส่งผลให้ภาวะตึงเครียดทางการเมืองเริ่มผ่อนคลาย การรวมตัวกันของนักศึกษาจึงเกิดขึ้นอีกครั้ง คราวนี้มีการรวมตัวกันของอดีตนักศึกษา กับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและแรงงาน ได้ก่อตั้งแนวร่วมเยาวชนเพื่อการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยขึ้น การรวมตัวกันของนักศึกษาและกลุ่มแรงงานส่งผลให้ซุนดูวานมีความวิตกกังวลมากขึ้น เนื่องจากจำนวนของผู้ชุมนุมได้ขยายกว้างขึ้นไปมากกว่าครั้งก่อน การชุมนุมทางการเมืองเพื่อประชาธิปไตยยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่องในช่วงนี้ จนกระทั่งเกิดชุมนุมใหญ่อีกครั้งในปี ค.ศ. 1985 ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 12 ที่พรรคการเมืองของซุนดูวานเป็นผู้ชนะ การเคลื่อนไหวครั้งนี้มีจุดประสงค์หลักคือ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง และเมื่อถึงเดือนกุมภาพันธ์ในปีค.ศ.1986 พรรคประชาธิปไตยเกาหลีใหม่ได้ประกาศว่ามีผู้ลงชื่อเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญถึงจำนวน 10 ล้านคน ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้รับความสนใจมากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลของชุนดูวานไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นในการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง เนื่องจากหากใช้วิธีการดังกล่าวตนจะเสียอำนาจทางการเมืองให้แก่พรรคฝ่ายค้าน

การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญยังคงดำเนินต่อไป และขยายเป็นวงกว้างมากขึ้นอีกครั้ง มีการชุมนุมเกิดขึ้นถึง 16 แห่งทั่วประเทศ โดยมีผู้เข้าร่วมการชุมนุมราว 1 ล้าน 5 แสนคน (วิเชียร ,2556,น. 164-165) ทั้งนี้ตามจำนวนของผู้ชุมนุมที่มาก ตำรวจจึงไม่สามารถปราบปรามการชุมนุมได้ ทางรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านจึงได้ตกลงกันให้มีการเจรจาเกี่ยวกับข้อเรียกร้องขึ้น แต่ทางผู้ชุมนุมกลับยืนยันที่จะชุมนุมประท้วงต่อไปเพื่อโค่นล้มระบอบเผด็จการ สุดท้ายฝ่ายรัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะต้านทานแรงกดดันจากผู้ชุมนุมจำนวนมากได้ จึงต้องยอมรับข้อเรียกร้องในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และในวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1987 โรห์แตงูในฐานะตัวแทนพรรคยุติธรรมประชาธิปไตย หรือพรรคฝ่ายรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์พิเศษ คือ ข้อเสนอเพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำนวน 8 ประการ ประกอบด้วย (สิริพรรณ ,2561, น.51)

- 1) เปลี่ยนระบอบการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นการเลือกตั้งโดยตรง
- 2) แก้ไขเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม
- 3) นิรโทษกรรมนักโทษทางการเมือง
- 4) รับรองสิทธิของผู้ถูกจับกุม
- 5) ให้เสรีภาพแก่สื่อ
- 6) เปิดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น
- 7) สร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เหมาะสมแก่การปรึกษาหารือและประนีประนอม
- 8) พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

จากคำแถลงการณ์พิเศษดังกล่าวมีผลทำให้การชุมนุมครั้งใหญ่ของประชาชนในการเรียกร้องประชาธิปไตยยุติลง ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจึงร่วมมือการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามคำแถลงการณ์ วิเชียร อินทะสี ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่แก้ไข ปัญหาและสาระสำคัญเกี่ยวกับปัญหาประธานาธิบดีไว้ว่า “สำหรับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า เกาหลีใต้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน กองทัพซึ่งเคยเข้าแทรกแซงทางการเมือง และถูกผู้นำการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามฝ่ายตรงข้ามนั้น ตามรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไข กำหนดให้กองทัพทำหน้าที่ด้านความมั่นคง ปกป้องดินแดน และให้วางตัวเป็นกลางทางการเมือง” (วิเชียร ,2556,น.166)

รัฐธรรมนูญที่แก้ไขที่เกี่ยวกับประธานาธิบดีคือ กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวโดยมีการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือสมัชชาแห่งชาติ นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการออกกฎหมายแล้ว ตามรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยสมัชชาแห่งชาติหรือคณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลในฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือตัวแทนมาตอบข้อซักถามในที่ประชุมได้ ทั้งนี้ในสาระของรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขใหม่ครั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการสืบทอดอำนาจของประธานาธิบดีที่อาจจะเกิดขึ้นอีกครั้งในอนาคต นอกจากนี้การปฏิรูปกองทัพให้มีความเป็นกลางทางการเมืองเพราะแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่เกินหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการทำหน้าที่นอกเหนือจากการปกป้องดินแดนและทำหน้าที่ด้านความมั่นคง มีการเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง และใช้

อำนาจในการปราบปรามฝ่ายตรงข้าม ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ถือเป็นการแก้ไขบทบาทของกองทัพให้แตกต่างจากเดิมอย่างสิ้นเชิงกับบทบาทของกองทัพในรัฐบาลก่อนหน้านี้ รวมถึงการจัดการกับกลุ่มทหารที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มหัวอำนาจเก่า โดยรัฐบาลได้พยายามทำการโยกย้ายและกดดันให้นายทหารระดับสูงบางคนที่ต้องเกษียณอายุราชการ (สิริพรรณ, 2561, น.65)

การเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่ 13 ภายใต้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่เป็นครั้งที่ 9 ได้จัดขึ้นในวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1987 ถือเป็นการเลือกตั้งครั้งสำคัญต่อประชาชนที่ร่วมต่อสู้เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามภาพทางการเมืองที่ประชาชนหวังว่าจะมีให้มีทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกลับต้องผิดหวังเนื่องจากโรห์ แดวูที่เป็นตัวแทนจากพรรคฝ่ายรัฐบาลชนะการเลือกตั้งในครั้งที่ 13 สาเหตุมาจากพรรคฝ่ายค้านที่มีคิม แด จุงและคิม ยัง ชัมได้แยกตัวออกไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ทำให้คะแนนเสียงที่สนับสนุนแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ส่งผลให้พรรคยุติธรรมประชาธิปไตยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ ดังนั้น โรห์ แดวู จึงได้กลายเป็นประธานาธิบดีคนที่ 6 ของสาธารณรัฐเกาหลีหลังจากนั้นการแบ่งบานของประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 โดยต่อมาคิม แด จุงและคิม ยัง ชัม ได้เป็นประธานาธิบดีจากพลเรือนในลำดับต่อมาโดยอิทธิพลทางการเมืองก็ยุดินั้นแต่นั้นจนปัจจุบัน

4.สรุป

พัฒนาการทางการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางการเมืองการปกครองในทศวรรษของสาธารณรัฐนั้น การเมืองการปกครองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการปกครองโดยเผด็จการพลเรือน ก่อนพัฒนาไปสู่การปกครองเผด็จการทางทหารในลำดับต่อมาที่อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจ และสืบทอดอำนาจในการปกครองประเทศ พัฒนาการทางการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีได้จึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อการสร้างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญกลายเป็นกฎหมายเพื่อการสืบทอดอำนาจในการปกครองประเทศของกลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ ก่อนที่ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองในยุคสาธารณรัฐที่หก

การจัดทำรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ได้รับอิทธิพลและสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาโดยมีแนวทางสำคัญคือการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร การยืนยันรับรองสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญ และการมีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเป็นหลัก แม้การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ก็ถือเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเท่านั้น พัฒนาการทางการเมืองมีผลต่อกระบวนการจัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้อย่างมาก เห็นได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญทุกครั้งแรกแล้วแต่เป็นไปเพื่อการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของเผด็จการทางการเมืองทั้งสิ้น เมื่อผ่านพัฒนาการทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองในระยะเวลาต่อมา จึงนำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในครั้งที่เจ็ดถึงเก้าที่รัฐธรรมนูญช่วยวางรากฐานการเมืองการปกครองให้เป็นที่ยอมรับของสังคมเกาหลีใต้มากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ประเทศเกาหลีใต้. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2567, จากวิกิพีเดีย.

<https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%83%E0%B8%95%E0%B9%89>

- ของ อิล จุน และ วิเชียร อินทะสี. (2557). *ประวัติศาสตร์การเมืองเกาหลีสมัยใหม่*. โชล: อิมจิน บุคส์.
- ดำรงค์ ฐานดี. (2542). *เกาหลีวันนี้ (Korea Today)*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- วิเชียร อินทะสี. (2561). *เกาหลีในช่วงอลหม่าน ค.ศ.1864-1953: การรุกรานจากต่างชาติ การตกเป็นอาณานิคม การแบ่งแยกและสงครามเกาหลี*. พิษณุโลก: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- วิเชียร อินทะสี. (2556). *พลวัตความเป็นประชาธิปไตยในเกาหลีใต้: จากอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยที่มั่นคง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2561). *การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.
- Oh, John Kie-Chiang . (2547). *Korean politics : the quest for democratization and economic Developmentt*. แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Lee, Han joo. (2007). *The Major Influences of the U.S. Constitutional Law Doctrines on the Interpretation and Application of the Constitution of the Republic of Korea : Critical Analysis on the Current Constitutional Court's Decisions and Thoughts of the Necessity of Amendment of the Current Constitution of the Republic of Korea* (Theses and Dissertations, Golden Gate University School of Law)
<http://digitalcommons.law.ggu.edu/theses>
- Lew, Young Ick. (2000). *Brief history of Korea: A Bird's-Eye View*. New York : The Korea Society.
https://www.koreasociety.org/images/pdf/KoreanStudies/Monographs_GeneralReading/BRIEF%20HISTORY%20OF%20KOREA.pdf
- Seok, Seo Joong. (2007). *Contemporary History of South Korea – 60 Years*. Seoul: The Korea Democracy Foundation. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2095229>
- Savada , A. M. and Shaw , W. (1992). *South Korea : a country study* . Washington, D.C.: Federal Research Division of the Library of Congress.
<https://www.loc.gov/item/91039109/>

Journal of Asia Social Science Studies Original Article

Received: 4 August 2024

Revised: 19 August 2024

Accepted: 25 August 2024

ปัญหาการจ้างงานของแรงงานคนพิการในสปป.ลาว

Employment problems of disabled workers in Lao PDR

ออละไท สีสะเพียงทอง¹

Olathay Sisapheangthong

บทคัดย่อ

การจ้างแรงงานคนพิการของสปป.ลาวถูกให้ความสำคัญไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการแก้ไขปัญหาอื่นๆ ในขณะที่สปป.ลาวได้เข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลปีค.ศ.2006ของสหประชาชาติ ต่อมามีการตรากฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ และมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่สนับสนุนการพัฒนาแรงงานคนพิการ และมีหน่วยงานของรัฐระดับต่างๆรองรับการพัฒนาศักยภาพคนพิการก็ตาม แต่การจัดลำดับความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินกลับทำให้การดำเนินการแก้ปัญหาสำหรับคนพิการถูกละเลยไปจากภาครัฐ ส่งผลให้แรงงานคนพิการยังอยู่ในสภาพเดิมในการต้องแสวงหาการจ้างแรงงานด้วยตนเองเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: การจ้างงาน, แรงงานคนพิการ , สปป.ลาว

¹ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ; Faculty of humanities and Social Science ,Kanchanaburi Rajabhat University

Corresponding author, e-mail: orde91ae@gmail.com,Tel. 092-6840769

Abstract

The employment of disabled people in Lao PDR is not given much importance. When compared to the need to solve other problems, Lao PDR became a member of the 2006 International Convention on the Rights of Persons with Disabilities of the United Nations. Later, the Disabled Persons Act was enacted, and there is an economic development plan that supports the development of disabled workers. There are government agencies at various levels supporting the development of the potential of people with disabilities, but prioritizing government administration has resulted in solutions for people with disabilities being neglected by the government sector. As a result, disabled workers are still in the same condition of having to find employment for themselves.

Keywords: Employment, Disabled workers, Lao PDR.

1.บทนำ

สภาพปัญหาการว่างงานของคนพิการในสปป.ลาว.ยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกล จากรายงานของสำนักงานสถิติของลาวระบุว่า การว่างงานของกลุ่มนี้มีอัตราร้อยละ 4 ในขณะที่การว่างงานของกลุ่มแรงงานอื่นมีร้อยละ 1.5 ประสงค์หลักของเอกสารข้อมูลคนพิการที่เผยแพร่ปี 1.5 จะกระตุ้นสังคมเกี่ยวกับมีความประสงค์ที่สถานการณ์ของคนพิการและสถิติยังเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการกำหนดนโยบายและวางแผนในการช่วยเหลือคนพิการตลอดจนพัฒนาบริการที่เท่าเทียมกันสำหรับพวกเขา ในขณะที่ UNFPA สนับสนุนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำมาวิจัยในการแสดงให้เห็นว่าคนพิการมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แย่ลงอย่างมีนัยสำคัญและมีโอกาสน้อยลง อย่างไรก็ตามรัฐบาลให้สัตยาบันในอนุสัญญาต่อสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิคนพิการซึ่งระบุถึงสิทธิมนุษยชนของคนพิการที่จะกำหนดกลยุทธ์นโยบายและแผนปฏิบัติการหลายประการเพื่อมุ่งเป้าหมายในการช่วยเหลือคนพิการ (Phetphoxay Sengpaseuth, 2020)

การศึกษาในทางวิชาการประเด็นที่เห็นได้ชัดที่สุดประการหนึ่งสำหรับความพิการและการจ้างงานในประเทศลาวคือมีงานวิจัยเพียงเล็กน้อยเกี่ยวข้องกับช่องว่างความพิการทางร่างกายและ ความเป็นคนชายขอบในตลาดแรงงาน ในขณะที่งานวิจัยส่วนใหญ่เกี่ยวกับความพิการทางร่างกาย ในประเทศลาวใช้การศึกษาแนวทางทั่วไป ซึ่งหมายความว่าดูการจ้างงานในสภาพรวมทั่วไปมากกว่า โดยผู้พิการทางร่างกายใน สปป. ลาว ได้ถูกจัดกลุ่มและปฏิบัติเป็นกลุ่มเดียวกันเหมือนแรงงานทั่วไป (Buchner, 2011) นำไปสู่ข้อสรุปที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องของบุคคลที่มีความพิการ สาเหตุ ผลกระทบ และประสบการณ์ของ การเป็นคนชายขอบ ที่อาจแตกต่างกันอย่างมาก และขึ้นอยู่กับความพิการเฉพาะบุคคล ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องศึกษาแบบเฉพาะเจาะจงหรือแยกส่วนเฉพาะกับกลุ่มแรงงานทั่วไป และยังอาจต้องมีการแยกการศึกษาเฉพาะในกลุ่มแรงงานผู้พิการด้วยเพื่อพัฒนามาตรการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น เหตุที่ผู้พิการควรได้รับความสนใจจากนักวิชาการและนโยบายของลาวที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการทำงานเพื่อให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหมายความว่าประเทศลาวกำลังพยายามปรับปรุงชีวิตของพลเมืองในทุกด้าน รวมถึงการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่ต้องใช้กำลังงานแบบมีส่วนร่วมในการช่วยผลักดันการพัฒนาประเทศ (Phimphanthavong, 2014).

ดังนั้นความสำคัญของการจ้างงานแบบมีส่วนร่วมในประเทศลาวเพื่อพัฒนาสังคมจึงควรอยู่ในระดับสูง ชุมชนผู้พิการในประเทศลาวเป็นหนึ่งในกลุ่มที่เปราะบางและถูกกีดกันมากที่สุดจากสังคม เนื่องจากประเทศขาดโครงสร้างพื้นฐานและการติดต่อความพิการอย่างรุนแรง ซึ่งหมายความว่าคนพิการจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงสิ่งจำเป็น เช่นการคมนาคมที่เข้าถึงได้ อาคารที่เข้าถึงได้ และอุปกรณ์ช่วยเหลือต่างๆจากรัฐ นอกจากนี้ พวกเขามักถูกเลือกปฏิบัติและกีดกันจากสังคม (Buchner, 2011) การศึกษาปัญหาการจ้างงานคนพิการในสปป.ลาวจึงมีความสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจ้างงานแบบครอบคลุมในประเทศลาว และศึกษากระบวนการเจรจาของผู้พิการทางร่างกายในตลาดแรงงานลาว (Banks, 2015) ที่ต่างอ้างว่าผู้พิการทางร่างกายถูกละเลยในทุกด้านที่จำเป็น ตั้งแต่การศึกษาไปจนถึงการจ้างงาน กระบวนการเจรจาหางานของชุมชนผู้พิการทางร่างกายในประเทศลาวกำลังประสบกับปรากฏการณ์การปรับกรอบใหม่ แทนที่จะตกเป็นเหยื่อ ชุมชนผู้พิการอาจต้องคิดหาวิธีต่างๆ ในการยอมรับและเอาชนะอุปสรรค ในขอบเขตการจ้างงาน คนพิการมักเผชิญกับความท้าทายในการทำงานรวมถึงการเลือกปฏิบัติ การขาดการเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรม และสถานที่ทำงานที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้พิการได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลลาวอาจจะต้องหาวิธีอื่นในการเอาชนะอุปสรรคนี้ สิ่งนี้อาจสามารถเห็นได้ในประเทศลาว ซึ่งคนพิการบางคนสามารถนำทางตลาดแรงงานได้ และอาจประสบความสำเร็จมากกว่าคนอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ รวมถึงการรับรู้ส่วนบุคคล ความตั้งใจที่จะประสบความสำเร็จ และสภาพแวดล้อมส่วนบุคคล ปัจจัยเหล่านี้ก้าวข้ามความท้าทายเชิงโครงสร้าง เช่นการขาดการเข้าถึงการศึกษาและโอกาสในการจ้างงาน ในอดีตมีการให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อ การมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของคนพิการ อย่างไรก็ตามบทความจะกล่าวแสดงถึงนโยบาย กฎหมาย การปรับปรุงองค์กรของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการจ้างงานของกลุ่มผู้พิการว่ามีสภาพปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง

2.ผู้พิการกับคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ(The United Nations Sustainable Development Goals-UNSDG) คือชุดของวัตถุประสงค์ของการพัฒนาในระดับประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยพันธมิตรของกองทุน โครงการ หน่วยงานเฉพาะทาง แผนกและสำนักงานของสหประชาชาติทั้ง 36 แห่ง โดยมีเป้าหมาย 17 ประการที่จะบรรลุภายในปี 2573 ทั่วโลก (Kakar et al., 2021, p. 3)เป้าหมายหลายประการเหล่านี้เกี่ยวข้องกับความพิการและการพัฒนา จึงเน้นย้ำถึงความสำคัญของความพิการและการพัฒนาในโลกปัจจุบัน อย่างไรก็ตามใน SGD มีสามรายการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความพิการและการพัฒนา เป้าหมายที่เกี่ยวข้องมากที่สุดคือ SDG ที่ 8 ที่กล่าวถึง “งานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ” วัตถุประสงค์หลักของเป้าหมายนี้คือการส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมและยั่งยืนควบคู่ไปกับการจ้างงานที่เต็มประสิทธิภาพและงานที่มีคุณภาพสำหรับทุกภาคส่วนของประชากร โดยมีเป้าหมาย 12 ประการที่ตั้งไว้ภายใต้เป้าหมายนี้

เมื่อมุ่งเน้นไปที่บริบทการจ้างงานอย่างชัดเจน สหประชาชาติรายงานว่าส่งเสริมการจ้างงานที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพและงานที่มีคุณภาพสำหรับคนพิการ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบรรลุ เป้าหมายที่ 8 (United Nations, 2018) มีตัวอย่างเฉพาะบางประการของวิธีการนำSDGที่8 ไปใช้ในการจัดการกับภาวะการจ้างงาน ขยายขอบในการจ้างงานของผู้ทุพพลภาพ ในขณะที่ธนาคารโลกทำงานร่วมกับรัฐบาลและภาคธุรกิจต่างๆ รวมถึงรัฐบาลลาวและภาคธุรกิจของลาว เพื่อส่งเสริมแนวปฏิบัติในการจ้างงานที่ครอบคลุม ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการทำให้สถานที่ทำงานเข้าถึงได้มากขึ้น และการเจรจาต่อรองเรื่องการแบ่งงานให้คนชายขอบตามการจ้างงาน การพัฒนาโครงการฝึกอบรมสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง (ธนาคารโลก,

2017) โดยสหประชาชาติเป็นหนึ่งในผู้เล่นหลักระดับโลกในการสนับสนุนสิทธิของคนพิการในการทำงานเพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาการจ้างงาน และเพื่อส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด

สหประชาชาติเสนอแนะเป็นหลักว่าควรมีกฎหมายระดับชาติที่คุ้มครองคนพิการจากการเลือกปฏิบัติทุกประเภทในขอบเขตการจ้างงาน และควรมีนโยบายและระบบการจัดหางานสาธารณะที่ส่งเสริมการจ้างงานของคนพิการและว่าควรมีฐานข้อมูลที่มีอยู่และข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับความพิการและการจ้างงาน (United Nations, 2018, p.2) แต่ข้อเสนอแนะหลักทั้งสามข้อนี้ยังคงต้องได้รับการแก้ไขในประเทศลาวยุคใหม่ ตัวอย่างเช่น เนื่องจากข้อมูลด้านสุขภาพเกี่ยวกับความพิการในประเทศลาวยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการทักข้อมูลจึงไม่ถูกต้องและไม่สมบูรณ์ การสร้างฐานข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับความพิการและการจ้างงานอาจเป็นเรื่องท้าทายและใช้เวลานานอย่างยิ่ง

ในขณะที่เป้าหมายที่เกี่ยวข้องมากที่สุดอันดับสองคือ SDG ที่ 10 “ลดความไม่เท่าเทียมกันภายในและระหว่างประเทศ” วัตถุประสงค์หลักของเป้าหมายนี้คือการลดความไม่เท่าเทียมและรับรองว่าจะไม่มีภาคส่วนใดของประชากรโลกถูกทิ้งไว้ข้างหลัง โดยมีเป้าหมาย 10 ประการที่ตั้งไว้ภายใต้เป้าหมายนี้ ในบริบทของความพิการ SDG ที่ 10 มุ่งหวังที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันภายในและระหว่างประเทศต่างๆ ผ่านการเสริมสร้างศักยภาพและการส่งเสริมความครอบคลุมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของทุกภาคส่วนของประชากร รวมถึงประชากรที่มีความพิการ (โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2022) การเพิ่มขีดความสามารถในการจ้างงานของประชากรพิการสามารถจัดได้ว่าเป็นการกระทำที่รวมไว้ในขอบเขตทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ 10 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการวิจัยเรื่องความพิการและการจ้างงานในประเทศลาว

เป้าหมายที่สามที่เกี่ยวข้องมากที่สุดคือ SDG ที่ 5 “บรรลุความเท่าเทียมทางเพศและมอบอำนาจให้กับผู้หญิงและเด็กผู้หญิงทุกคน” วัตถุประสงค์หลักของเป้าหมายนี้คือเพื่อให้อำนาจแก่สตรีและส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศอย่างยั่งยืน มีการกำหนดเป้าหมายไว้เก้าประการภายใต้เป้าหมายนี้ แต่เป้าหมายนี้กว้างเนื่องจากมีสองมิติหลักที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายคือเพศและความเท่าเทียมกัน จากข้อมูลขององค์การสตรีแห่งสหประชาชาติ (2022) เนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมตลอดชีวิต ผู้หญิงสูงอายุที่มีความพิการมักมีเงินออมและทรัพย์สินน้อยลง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ผู้หญิงสูงอายุที่มีความพิการยังต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับที่สูงขึ้นอันเป็นผลมาจากผลกระทบเชิงลบร่วมกันของความชราและ ความสามารถ (United Nations Women, 2022) แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน ระหว่างเพศและความพิการที่น่าเสนอในโลกส่วนใหญ่ รวมถึงประเทศลาว โดยในกรณีส่วนใหญ่ ผู้หญิงถูกละเลย ในทุกด้านของชีวิตมากกว่าผู้ชาย

3.นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการในสปป.ลาว

การศึกษาตลาดแรงงานคนพิการนั้นองค์การอนามัยโลกระบุว่า ณ ปี 2561 มีคนประมาณหนึ่งพันล้านคนดำรงชีวิตด้วยความพิการ (WHO, 2011) อย่างไรก็ตาม ผู้คนส่วนใหญ่จากจำนวนหนึ่งพันล้านคนอาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่การศึกษาทั่วไปได้กล่าวไว้ว่า บุคคลที่มีความพิการมีอัตราการจ้างงานต่ำและมีความมั่นคงในการทำงานน้อยลง (Schur, 2002, p. 341) ตามรายงานล่าสุดของสำนักงานสถิติลาว (2558) พบว่าผู้ที่มีอายุมากกว่า 5 ปี จำนวน 160,881 รายถูกจัดอยู่ในประเภทพิการ จำนวนนี้ส่วนใหญ่ระบุว่าเป็นผู้พิการทางร่างกาย สำหรับการจ้างงานผู้พิการที่มีอายุเกิน 10 ปี พบว่ามีส่วนร่วมด้านแรงงานน้อยกว่าอย่างมาก และมีอัตราการว่างงานมากกว่าผู้ไม่พิการ ซึ่งเป็นเรื่องจริงในบริบทของทั้งพื้นที่ชนบทและในเมือง พวกเขามีโอกาสได้งานทำน้อยกว่าคนปกติอย่างมีนัยสำคัญ สิ่งนี้แสดงให้เห็นความจริงที่ว่าอัตราการว่างงานมี

ความสำคัญมากกว่าในกลุ่มประชากรที่มีความพิการอย่างมีนัยสำคัญที่ร้อยละ 4.01 เมื่อเทียบกับประชากรที่ไม่มีความพิการซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 1.35 ทั้งที่ในประเทศลาวประมาณร้อยละ 75 ของคนพิการอยู่ในวัยทำงาน (Lao Statistics Bureau, 2015, หน้า 34)

ในขณะที่การสร้างรายได้และความมั่นคงในการทำงานถือเป็นประเด็นสำคัญ คนพิการมีโอกาสถูกจ้างงานน้อยลงและได้รับค่าจ้างน้อยลงสำหรับงานประเภทเดียวกันเมื่อเทียบกับคนทั่วไป การศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวกับความพิการและการจ้างงานในประเทศลาวมักจะอาศัยข้อมูลภาคตัดขวาง แต่ขาดรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจง (Schur, 2002, p. 341) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลภาคตัดขวางไม่ได้อธิบายกระบวนการและกลไกที่เพียงพอต่อการกำหนดตำแหน่งของคนพิการเมื่อเปรียบเทียบกับคนพิการที่ไม่มีความพิการ

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้นิยาม หรือคำจำกัดความ “คนพิการ (disable persons)” ว่าเป็นคนที่มีความเสียเปรียบที่เกิดจากความชำรุดหรือความสามารถบกพร่องทำให้บุคคลนั้น ไม่สามารถแสดงบทบาทหรือทำอะไรได้ตามวัย เพศ สังคมและวัฒนธรรม สาเหตุส่วนใหญ่ มาจากโรคภัยไข้เจ็บ ความเครียด พิษสุรา และการเสพยาเสพติด นอกจากนี้ผู้พิการยังมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นสาเหตุสำคัญเนื่องจากบางส่วนของประชากรสูงอายุ และในขณะที่สถานการณ์คนพิการทั่วโลกจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในอีก 30 ปีข้างหน้า โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา (ทวีศักดิ์ เฟิงทวี และ ธนพฤษ ขามะรัตน์, 2562, น.111)

ในปัจจุบันนับตั้งแต่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2009 เป็นต้นมาเห็นได้ว่ารัฐพยายามออกกฎหมายต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคนพิการอยู่ในหลายกฎหมายอันเป็นการเอื้ออำนวย ความสะดวกและรับประกันในการได้รับสิทธิในแต่ละด้านให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาคนพิการสากลปี 2006 การเอาใจใส่ของรัฐบาลต่อการคุ้มครองสิทธิคนพิการอย่างจริงจังในภาคพื้น และสากลด้วย สิทธิคนพิการนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่จะต้องได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายสากลด้วย เช่นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการปี ค.ศ. 2006 (Convention on the Rights of Persons With Disability, New York, December 2006)

ต่อมารัฐบาลลาวได้จัดทำกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ขึ้นมาเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการ ตัวอย่างที่โดดเด่นได้แก่การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบการทำงานที่ครอบคลุมสำหรับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้พิการในประเทศลาว และตามมาด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาคนพิการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปีที่ 9 พ.ศ. 2564-2568 (กระทรวงการวางแผนและการลงทุน, 2564) ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนงานสำหรับการพัฒนานโยบายและแผนงานเพื่อปรับปรุงชีวิตของคนพิการในประเทศลาว

พงษ์พันธ์ ไชยสิทธิ์ (2557, น.10) เห็นว่าการที่ สปป.ลาว ได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลปี ค.ศ. 2006 สปป.ลาวจึงควรที่จะปฏิบัติพันธกรณีของตนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์อันแท้จริงแห่งอนุสัญญา แม้ว่ารัฐบาล สปป.ลาว จะได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อคนพิการ (คชพ.) ขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 061/นย ลงวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 2009 เพื่อช่วยให้รัฐบาล และนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบดำเนินการประสานงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการปกป้อง คุ้มครองช่วยเหลือ บำบัดฟื้นฟู และพัฒนาคนพิการลาวทั่วประเทศ ตามที่ได้กำหนดไว้ตามภาระบทบาทของต้นนั้น แต่ยังไม่เห็นว่าจะยังไม่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลเท่าที่ควร

ในประเทศลาวไม่ได้มีหน่วยงานของรัฐเพียงแห่งเดียวที่ดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับความพิการทั้งหมด ในทางกลับกันความรับผิดชอบสำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับความพิการจะถูกแบ่งตามกระทรวงต่างๆ ขึ้นอยู่กับประเด็นเฉพาะ ตัวอย่างเช่นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการจ้างงานสำหรับคนพิการ ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษาสำหรับคนพิการ และฝึกอบรมครูให้

ทำงานร่วมกับนักเรียนที่มีความพิการ กระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการดูแลสุขภาพสำหรับคนพิการ รวมถึงจัดให้มีการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพสำหรับคนพิการ และฝึกอบรมผู้ให้บริการด้านการดูแลสุขภาพให้ทำงานร่วมกับผู้ป่วยที่มีความพิการ สิ่งสำคัญคือความรับผิดชอบของกระทรวงเหล่านี้อาจทับซ้อนกัน และกระทรวงอื่นๆก็อาจมีส่วนร่วมในกิจการที่เกี่ยวข้องกับความพิการด้วยสิ่งนี้อาจทำให้สิทธิผู้พิการเข้าถึงบริการและการสนับสนุนที่ต้องการได้ยาก เนื่องจากอาจต้องเข้ารับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่งเพื่อรับความช่วยเหลือที่ต้องการ แต่อย่างไรก็ตามการมุ่งเน้นไปที่ความต้องการเฉพาะด้านด้วย เนื่องจากแต่ละกระทรวงมีความสามารถเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้

ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปีฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2564-2568) เป็นนโยบายกลางที่ชี้นำนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งหมดของลาว ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ทุกองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรปฏิบัติตาม แผนดังกล่าวมีนโยบายย่อยหลายนโยบาย และนโยบายย่อยแต่ละนโยบายมีโครงการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านความพิการและผู้พิการในประเทศ โครงการเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงชีวิตของคนพิการในประเทศลาวโดยจัดให้มีการเข้าถึงการศึกษา การจ้างงาน การดูแลสุขภาพ และการมีส่วนร่วมทางสังคม โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปีฉบับที่ 9 ถือเป็นก้าวสำคัญในการส่งเสริมสิทธิของคนพิการในประเทศลาว เป็นกรอบในการประกันว่าคนพิการจะมีโอกาสเช่นเดียวกับคนอื่นๆ ในการมีส่วนร่วมในสังคมและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาภาคสาธารณสุขได้แผนระดับชาติคือการสร้างกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ ซึ่งหมายถึงการพัฒนากำลังแรงงานให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางอุตสาหกรรม และความทันสมัยเพื่อให้โอกาสแก่แรงงานด้อยโอกาส เช่นคนพิการ

ในแผนพัฒนา (พ.ศ. 2564) ระบุว่าเป้าหมายสุดท้ายประการหนึ่งของแผนพัฒนาภาคสาธารณสุขคือการบูรณาการประชากรพิการเข้าสู่กำลังแรงงาน ซึ่งหมายถึงการมอบทักษะและโอกาสที่จำเป็นให้กับคนพิการในการหางานและรักษาไว้ซึ่งการจ้างงาน แต่การรวมผู้พิการเข้าสู่กำลังแรงงานมีความสำคัญด้วยเหตุผลหลายประการคือประการแรกช่วยปรับปรุงชีวิตของคนพิการในประเทศลาวโดยทำให้พวกเขาสามารถหาเลี้ยงชีพและช่วยเหลือสังคม ประการที่สองช่วยสร้างสังคมที่ครอบคลุมมากขึ้นโดยการทำลายอุปสรรคและทัศนคติเหมารวมเกี่ยวกับคนพิการให้น้อยลง และประการที่สามสามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มจำนวนคนงานที่มีอยู่ในประเทศ

รัฐบาลลาวได้บังคับใช้กฎระเบียบหลายประการเพื่อช่วยเหลือ ผู้พิการ โดยเฉพาะในการจ้างงาน ตัวอย่างหลักคือพระราชบัญญัติความพิการของลาว (2019) (Lao Disability Act (2019)) มาตรา 4- มาตรา 36 ซึ่งกล่าวถึงอาชีวศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งหมายความว่าคนพิการในประเทศลาวควรมีสวัสดิการได้รับการศึกษาสายอาชีพหรือการฝึกอบรมเพื่อช่วยสร้างรายได้ อีกตัวอย่างหนึ่งของมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติความพิการของลาว (พ.ศ. 2562) สามารถดูได้ในมาตรา 38 ซึ่งระบุว่าคนพิการมีสิทธิได้รับการว่าจ้างในภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรต่างประเทศ บริษัท และองค์กรอื่น ๆ ตามความรู้และความสามารถ ซึ่งหมายความว่าผู้พิการไม่ควรถูกเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน พวกเขาควรได้รับโอกาสเช่นเดียวกับคนอื่นๆ ในการจ้างงาน โดยไม่คำนึงถึงความสามารถของพวกเขา ทั้งหมดเป็นข้อกำหนดที่จำเป็น เนื่องจากช่วยให้แน่ใจว่าคนพิการมีโอกาสเช่นเดียวกับคนอื่นๆทั่วไปในสังคม ในการมีส่วนร่วมในการทำงานและช่วยเหลือสังคม ซึ่งพงษ์พินัย เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิคนพิการภายใต้กฎหมายของสปป.ในปัจจุบันยังไม่มีเพียงพอในการรับประกันและคุ้มครองสิทธิคนพิการให้ชัดเจนและสามารถใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป(พงษ์พินัย ไชยสิทธิ์, 2557, น.115)

4.ปัญหาการมีงานทำของคนพิการในสปป.ลาว

1.องค์กรสำหรับดูแลคนพิการ

ปัญหาด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือและความพิการ ในประเทศลาวมีการสำรวจองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือและความพิการ เช่น สมาคมคนพิการลาว (LDPA) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็น องค์กรแบบสมาชิก สำหรับคนพิการที่สนับสนุนสิทธิด้านความพิการและให้บริการแก่สมาชิกตามความต้องการ ของพวกเขา (Appelhans , 2017, p. 67) LDPA เป็นหนึ่งในสมาคมไม่แสวงหาผลกำไรที่ไม่มีที่แห่ง ที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในสปป. ลาว LDPA ยังเป็นองค์กรประชาสังคมที่จดทะเบียนอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรเพื่อคนพิการที่ใหญ่ที่สุดในประเทศลาว โดยมีเงื่อนไขว่าลาวเป็นประเทศกำลังพัฒนามีการพัฒนาจะมีการ พึ่งพาองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือผู้ พิการ Appelhans คาดว่ามีหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องประมาณ 150 แห่ง ได้อุทิศให้กับประชากร พิการทั่วไปที่รวมเอาความพิการทางจิตและทางกายภาพเข้าด้วยกัน (Appelhans , 2017, p. 69) ประเด็น สำคัญประการหนึ่งที่ต้องทราบก็คือ แม้ว่าจำนวนองค์กรจะค่อนข้างสูง แต่ก็มีความต้องการมากกว่านี้ เนื่องจากความต้องการมีมากกว่าทรัพยากรอย่างมีนัยสำคัญ (Khamvongsa & Russell, 2009, p. 300) เนื่องจากผู้พิการทางร่างกายเป็นจุดสนใจหลัก ประเด็นที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ต้องทราบก็คือความสำคัญ ของแขนขาเทียมในประเทศลาวมี Cooperative Orthotic and Prosthetic Enterprise (COPE) เป็นผู้ ให้บริการด้านกายอุปกรณ์เพียงแห่งเดียวในประเทศลาว (COPE, 2021)

ในส่วนองค์กรของรัฐ รัฐบาลลาวได้ให้ความช่วยเหลือในด้านพื้นที่สำหรับสร้างโรงเรียนวิชาชีพคน พิการ ศรีเกิด (Sikurth Vocational School for Disable People) ภายใต้การกำกับดูแลของศูนย์การแพทย์ พนฟูหนาที่ กระทรวงสาธารณสุข และศูนย์พัฒนาแม่หญิงพิการลาว (Lao Disabled Women Development Centre) ได้สร้างขึ้นในปี .ศ.1990 ภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่ทว่ายังขาดระบบการติดตามประเมินผล เพราะว่ามีคนพิการที่จบออกไปแล้วจำนวนมาก ประมาณร้อยละ 80 ของผู้พิการที่จบไปแล้ว ไม่มีข้อมูลว่าพวกเขาได้ประกอบอาชีพอย่างไร(ทวีศักดิ์เพ็ญทวี และ ธนพลกษขามะ รัตน์,2562 ,น.114)

ศึกษาบทบาทขององค์กรเพื่อคนพิการในการส่งเสริมอาชีพคนพิการในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง พบว่า ภาครัฐยังคงไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐจึงส่งผลให้คนพิการไม่ได้รับการจ้างงาน ข้อเสนอแนะ องค์กรเพื่อ คนพิการควรเป็นการทำงานแบบไตรภาคี ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคสังคม และองค์กรเพื่อคนพิการ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และจิตติรัตน์ วิชัยดิษฐ์ (2561) เสนอว่าภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับคนพิการควรเป็นไปตามอนุสัญญา ว่าด้วยสิทธิคนพิการ ภาครัฐควรให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ และคนพิการควรสนับสนุน ความสามารถของคนพิการด้วยกันและกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์กรเพื่อคนพิการให้เข้มแข็งและเป็นกลไกใน การดูแลคนพิการอย่างยั่งยืนต่อไป

2.การเลือกเพศสภาพของผู้จ้างงาน

เพศสภาพมีอิทธิพลต่อการตอบสนองของผู้จ้างงานบางคนด้วย ในชนบทของประเทศลาว วัฒนธรรม ดั้งเดิมที่เข้มแข็งยังคงอยู่ที่เน้นย้ำถึงการครอบงำของผู้ชาย เป็นผลให้ผู้เข้าร่วมที่เป็นสตรีอาจรู้สึกว่าการ ต้อง รมมีดะวังในการทำงาน Mizunoya และ Mitra (2013) สำรวจประเทศกำลังพัฒนา 15 ประเทศ โดยลาว จัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ รูปแบบการจ้างงานของลาวสอดคล้องกับรูปแบบทั่วไป ซึ่งระบุว่ามีความ ขาด การจ้างงานระหว่างคนพิการกับคนที่ไม่มี ความพิการ (Mizunoya & Mitra , 2013, p. 32) อย่างไรก็ตาม จุด ที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ ผู้หญิงในลาวที่มีความพิการกลับมีอัตราการจ้างงานที่ดีกว่าผู้ชายที่มีความพิการใน ประเทศลาว (Mizunoya & Mitra , 2013, p. 34) สิ่งนี้น่าสนใจเนื่องจากอาจขัดแย้งกับข้อถกเถียงระดับโลก

เกี่ยวกับมิติทางเพศของการจ้างงานและความพิการ ที่ข้อถกเถียงทั่วไประบุว่าผู้หญิงที่มีความพิการมีโอกาสได้งานทำน้อยกว่าผู้หญิงที่เป็นผู้ชาย

ปัจจัยทางเพศในประเทศลาว ที่น่าประหลาดใจที่สุดคืออิทธิพลของเพศ ให้ผลการค้นพบที่แหวกแนวว่าสตรีพิการสามารถเจรจาเรื่องการจ้างงานได้ดีกว่า ในขณะที่Bend and Fielden (2021) แย้งว่าพนักงานหญิงพิการเผชิญกับความท้าทายที่แตกต่างกันมากมาย ซึ่งประกอบด้วยอุปสรรคในการเลือกปฏิบัติ เช่นการถูกกำหนดด้วยมาตรฐานเดียวกันและความคาดหวังของพนักงานชายที่ไม่พิการ นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคทางกายภาพที่เลือกปฏิบัติ เช่นการขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกที่เข้าถึงได้ซึ่งจำกัดไม่ให้พวกเขามีส่วนร่วมการจ้างงานเต็มที่ ลาวประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ที่สุดของไทย ขณะที่ไทยมีแนวโน้มจะคล้ายกับกระแสระดับโลก ผู้หญิงพิการทางร่างกายในประเทศไทยถูกขัดขวางจากข้อจำกัดทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐานและ สิ่งอำนวยความสะดวก ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงได้ ข้อจำกัดด้านทัศนคติที่เกิดจากประชากรทั่วไป โดยเฉพาะนายจ้าง (Bend& Fielden , 2021)

การแบ่งแยกระหว่างชายพิการและหญิงพิการในขอบเขตการจ้างงานของประเทศลาว ผู้หญิงพิการมักถูกละเลยน้อยกว่า ในขอบเขตการจ้างงานในประเทศลาว ดังนั้นจึงขัดแย้งกับข้อถกเถียงด้านวรรณกรรมทั่วโลก ซึ่งให้เหตุผลว่าโดยทั่วไปแล้ว ผู้หญิงพิการมักถูกละเลยมากกว่า Bend & Fielden , 2021) แม้มีการระบุว่าประชากรพิการส่วนใหญ่ที่มีนัยสำคัญในประเทศลาวถูกละเลย อย่างมีนัยสำคัญในด้านการศึกษา (Inui, 2020) ลาวอยู่ในอันดับที่สามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านจำนวนเด็กที่มีความพิการในการเรียน (Inui, 2020, p.77) สำหรับบริบทของลาวดูเหมือนว่าการตัดเย็บ งานฝีมือ และการนวด ล้วนมีความเหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับผู้พิการทางร่างกาย เนื่องจากข้อกำหนดด้านการศึกษาไม่สูงนัก อาชีพทั้งสามนี้เป็นอาชีพในประเทศจึงเหมาะสำหรับสตรีมากกว่า

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การในการส่งเสริมอาชีพคนพิการของประเทศ ลาว ซึ่งพบว่ามี การลงนามความร่วมมือในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเช่นเดียวกัน แต่มาตรการกฎหมายในระดับประเทศมีความแตกต่างกันโดยประเทศไทยมี มาตรการทางกฎหมายที่โดดเด่นที่สุด เพราะมีตัวบทบัญญัติที่ชัดเจน ส่งผลให้คนพิการนั้นได้รับโอกาสในการจ้างงานและการมีอาชีพอิสระมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดความเป็นธรรมและบทความนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การเพิ่มมาตรการและการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ และจตุรงค์ บุญรัตนสุนทร,2562,น.112)

5.สรุป

แม้สปป.ลาวจะเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลปี ค.ศ.2006ของสหประชาชาติ มีกฎหมายคนพิการและแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่บางส่วนสนับสนุนการทำงานของคนพิการ แต่มีข้อจำกัดอย่างมากจากการบังคับใช้กฎหมายและการสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่เห็นความสำคัญ ทำให้การจ้างแรงงาน สำหรับคนพิการในสปป.ลาวยังมีปัญหาที่ถูกละเลยอยู่มาก การแก้ไขปัญหานี้ขึ้นอยู่กับผู้พิการที่ต้องแสวงหางานด้วยตนเองเป็นหลัก แม้ว่าในระบกกกฎหมาย สปป.ลาวมีเครื่องมือทั้งในระดับโลก ระดับประเทศ ทั้งแผนงานและนโยบาย แต่ยังไม่ได้รับความสำคัญในประเด็นดังกล่าวอาจมาจากปัญหาอื่นที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญมากกว่า การจ้างแรงงานคนพิการในสปป.ลาวจึงถูกมองว่าเป็นที่มีลำดับความสำคัญน้อยในสังคมที่ต้องการการพัฒนาในด้านอื่นมากกว่า

เอกสารอ้างอิง

- จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ. (2561). *บทบาทองค์กรเพื่อคนพิการในการส่งเสริมอาชีพคนพิการในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง*. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตการบริหารสวัสดิการสังคม . มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.
- ฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ และจตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. (2562). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมอาชีพคนพิการในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย*, 11 (2), 112-128.
- ทวีศักดิ์เพ็งทวี และธนพฤกษ์ชามะรัตน์. (2562). ยุทธศาสตร์การดำรงชีพของครัวเรือนแม่หญิงพิการลาว หลังจากการฝึกอบรมวิชาชีพ ในนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. *วารสารนานาชาติมหาวิทยาลัยขอนแก่น สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 9 (1), 111-131.
- พงษ์พนัย ไชยสิทธิ์. (2557). การคุ้มครองสิทธิคนพิการในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว: ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยและประเทศอื่นๆ *MFU Connexion Journal of Humanities and Social Sciences* , 3(2) ,10.
- Appelhans, P. (2017). Understanding CRPD implementation in Lao PDR. In D. L. Cogburn & T. K. Reuter (Eds.), *Making disability rights real in Southeast Asia: Implementing the UN Convention on the rights of persons with disabilities in ASEAN*. Lanham: Lexington Books.
- Banks, M. E. (2015). Whiteness and disability: Double marginalisation. *Women & Therapy*, 38(3-4), 220-231.
- Bend, G., & Fielden, S. (2021). I see you, but you don't see me: The "two-way mirror effect" of gender and disability in employment. *Gender in Management*, 36(7), 821-838.
- Buchner, D. (2011). *Stories without endings: A study of illness and disability narratives in rural Laos* [Doctoral thesis, University of Calgary]. <https://prism.ucalgary.ca>. doi:10.11575/PRISM/4043
- Cooperative Orthotic and Prosthetic Enterprise (COPE). (2021). *Our Mission*. <http://copelaos.org/>.
- Inui, M. (2020). Language and culture in Laos: An agenda for research. *Journal of Lao Studies*, 7(1), 75-98.
- Kakar, N., Popovski, V., & Robinson, N. A. (Eds.). (2021). *Fulfilling the Sustainable Development Goals*. New York: Routledge
- Khamvongsa, C., & Russell, E. (2009). Legacies of war: Cluster bombs in Laos. *Critical Asian Studies*, 41(2), 281-306.
- Lao Ministry of Planning and Investment (2021). 9th Five-Year National SocioEconomic Development Plan (2021-2025).
- Lao Statistics Bureau. (2015). Disability monograph of the lao pdr from the 2015 population And housing https://lao.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/1.disability_monograph_laos_en_final_29_nov_2020_print.pdf
- Mizunoya, S., & Mitra, S. (2013). Is there a disability gap in employment rates in developing

- countries? *World Development*, 42, 28-43.
- Phetphoxay Sengpaseuth. (2020). High unemployment among people with disabilities a major concern. *VienTiane Times*. December 17, 2020
https://www.vientianetimes.org.la/freeContent/FreeContent_High245.php
- Phimphanthavong, H. (2014). The determinants of sustainable development in Laos. *International Journal of Academic Research in Management (IJARM)*, 3(1), 51-75.
- Schur, L. (2002). The difference a job makes The effects of employment among people with disabilities. *Journal of Economic Issues*, 36(2), 339-347.
- The World Bank. (2023). *World Bank Development Indicators 2017, Disability and Inclusion Framework*, Retrieved from
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/437451528442789278/pdf/Disability-inclusion-and-accountability-framework.pdf>. Accessed 1st March 2023
- United Nations Women. (2022). *Gender, age, and disability: Addressing the intersection*.
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-06/BriefGender-age-and-disability-en.pdf>
- United Nations. (2018). *Promoting full and productive employment and decent work for persons with disabilities (Goal 8)*. Retrieved from
https://www.la.undp.org/content/lao_pdr/en/home/blog/2021/includingpersons-with-disabilities-in-the-national-socio-econom.html. Accessed 31 May 2022
- World Health Organization. (2011). *World report on disability 2011*. Geneva: World Health Organization.

Journal of Asia Social Science Studies Original Article

Received: 16 August 2024

Revised: 23 August 2024

Accepted: 25 August 2024

ชาตินิยมทางเศรษฐกิจกับการทำสวนปาล์มในอินโดนีเซีย

The economic nationalism with palm plantations in Indonesia

น.ส.ลัดดา คงอยู่¹

Miss Ladda KhongYoo

บทคัดย่อ

นโยบายและแนวคิดชาตินิยมโดยเฉพาะกับปาล์มน้ำมันในอินโดนีเซียส่งผลต่อกำหนดทิศทางของผลประโยชน์ทางธุรกิจของต่างชาติ โดยเฉพาะนักธุรกิจอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทำให้บทบาทรัฐสภาในการจำกัดการถือครองสิทธิของต่างชาติล้มเหลว นโยบายนี้ยังขัดแย้งกับผลประโยชน์ของมหาเศรษฐีที่ทรงอำนาจที่สุดของอินโดนีเซีย ลัทธิชาตินิยมทรัพยากรร่วมสมัยเป็นผลผลิตจากวัฒนธรรมการกำหนดนโยบายที่จัดตั้งขึ้นภายในอินโดนีเซีย แต่เป็นปฏิกิริยาต่อทุนต่างประเทศที่มีอิทธิพลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดชะตากรรมของการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในขณะที่ธุรกิจน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซียประกอบด้วยเครือข่ายทุนระดับภูมิภาคและทุนในประเทศที่ซับซ้อน ความสำเร็จของนโยบายต้องให้ความสนใจต่อเศรษฐกิจการเมืองระดับภาคส่วน ต่างๆเพื่อทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงนโยบายชาตินิยมในประเทศที่ภาคธุรกิจยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศที่มีผลต่อรัฐในการใช้นโยบายชาตินิยม

คำสำคัญ: ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ, สวนปาล์ม, อินโดนีเซีย

¹นักวิชาการอิสระ; Independent academic ,Thailand

Corresponding author, e-mail:laddakhongyoo@gmail.com, Tel.081-0143622

Abstracts

Nationalist policies and ideas, especially regarding palm oil in Indonesia, have influenced the direction of foreign business interests, especially Indonesian, Malaysian, and Singaporean businessmen, closely intertwined, causing the role of parliament to fail to limit foreign ownership. The policies also conflict with the interests of Indonesia's most powerful tycoons. Contemporary resource nationalism is a product of a policy-making culture established within Indonesia but is hostile to foreign capital, which plays a significant role in determining the fate of foreign policymaking. While Indonesia's palm oil business is comprised of a complex network of regional and domestic capital, the success of the policy requires attention to the political economy at various sectorial levels to understand the changes in nationalist policies in a country where business still relies on foreign capital, which has implications for the state in implementing nationalist policies.

Keywords: Economic nationalism ,Palm plantations ,Indonesia

1.บทนำ

น้ำมันปาล์มเป็นน้ำมันพืชที่ได้จากปาล์มน้ำมันและใช้ในสินค้าอุปโภคบริโภคหลายประเภท ตั้งแต่อาหารแปรรูปไปจนถึงเชื้อเพลิงชีวภาพ โดยในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา การผลิตน้ำมันปาล์มทั่วโลกได้เพิ่มปริมาณขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการ “อินโดนีเซีย” เป็นผู้ผลิตน้ำมันปาล์มรายใหญ่ที่สุดในโลก โดยผลิตน้ำมันปาล์มได้ 44,500 ล้านตันในปี 2020/2021 มาเลเซียซึ่งผลิตน้ำมันปาล์มมากเป็นอันดับ 2 แต่ตามมาห่างๆ ด้วยกำลังการผลิต 18,700 ล้านตัน ขณะที่ไทยรั้งอันดับ 3 ของโลก มีกำลังการผลิต 3,120 ล้านตัน อันดับ 4 คือ โคลอมเบีย มีกำลังการผลิต 1,615 ล้านตัน และอันดับ 5 คือ ไนจีเรีย มีกำลังการผลิต 1,400 ล้านตัน ขณะที่ประเทศอื่นๆ ผลิตรวมกัน 6,168 ล้านตัน โดยปาล์มเป็นหนึ่งในสินค้าและอุตสาหกรรมเป้าหมายของอินโดนีเซีย และมีมูลค่าของ อุตสาหกรรมทั้งระบบ มากที่สุด มูลค่า (ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ) 2.5 ล้านล้านบาท มีปลูกในสามพื้นที่คือ เกาะสุมาตรา กาลิมันตัน และสุราเวสี โดยเกาะสุมาตรามีพื้นที่ปลูกมากที่สุดจำนวน 28 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 54 ของพื้นที่ในเกาะ(อิทธิ พิศาลวานิช, 2557)

ในระหว่างปีพ.ศ. 2543 ถึง 2557 อินโดนีเซียได้เพิ่มข้อจำกัดในการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่หลากหลาย รวมถึงข้อกำหนดการขายเงินลงทุนสำหรับบริษัทต่างชาติ การเพิ่มภาษี และข้อจำกัดในการส่งออกสินค้าดิบที่ยังไม่แปรรูป ดังนั้นดูเหมือนว่าอินโดนีเซียแสดงให้เห็นว่ารัฐมีความกล้าแสดงออกและแทรกแซงในบางภาคส่วน แต่ค่อนข้างนิ่งเฉยในบางภาคส่วน ต่อมาเมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติกดดันรัฐบาลให้เพิ่มการผูกพันในการขายกิจการของบริษัทต่างชาติได้สำเร็จ โดยให้เหตุผลว่าชาวอินโดนีเซียควรมีส่วนแบ่งที่มากขึ้นในระบบเศรษฐกิจในทรัพยากรธรรมชาติของประเทศของตน ภายใน 12 เดือนรัฐบาลได้ออกกฎระเบียบที่บังคับใช้ซึ่งกำหนดให้บริษัทต่างชาติที่ต้องขายสิทธิ์การเป็นเจ้าของโครงการของตน 20 เปอร์เซ็นต์ภายในปีที่ห้าของการดำเนินงาน ในปี 2014 รัฐบาลเดินหน้าต่อไปโดยเรียกร้องให้บริษัทต่างๆ เลิกกิจการจากต่างชาติที่มีสัดส่วน 51 เปอร์เซ็นต์ในบริษัทภายในปีที่สิบ ในปีเดียวกันนั้นเองรัฐสภาเสนอให้กฎหมายสวนปาล์มฉบับใหม่ครอบคลุมการลงทุนจากต่างประเทศในพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด รวมถึงในภาค

ย่อยที่กำลังเฟื่องฟู สมาชิกสภานิติบัญญัติได้วางกรอบข้อเสนอของตนในแนวทางชาตินิยม และผู้สังเกตการณ์ชาวต่างชาติเกรงว่าลัทธิที่กำลังแพร่กระจายจากการทำเหมืองไปสู่ธุรกิจการเกษตร (McBeth, 2014) อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนสุดท้ายของกฎหมายข้อเสนอเหล่านี้กลับถูกตัดออกไป

ในภาคส่วนเกษตร การลงทุนจากต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาในภาคส่วนย่อยของการทำน้ำมันปาล์ม และมีการบูรณาการอย่างมีเอกลักษณ์กับเครือข่ายทุนในท้องถิ่น ภาคส่วนย่อยยังมีความสำคัญในการมีส่วนร่วมของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และการจ้างงาน แต่ความเสี่ยงในการนำเข้าเงินทุนทั้งจากต่างประเทศและในประเทศก่อให้เกิดอันตรายต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง และรัฐบาลกลัวผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเพิ่มทุนจากต่างประเทศครั้งใหม่ ดังนั้นในภาคส่วนย่อยด้านยุทธศาสตร์น้ำมัน โครงสร้างการเป็นเจ้าของแบบบูรณาการจึงจำกัดแนวคิดชาตินิยมของผู้ที่จะทำกฎหมายในเรื่องนี้

ในภาคส่วนย่อยของการทำน้ำมันปาล์มซึ่งครอบงำโดยอุตสาหกรรมการเพาะปลูกของอินโดนีเซีย มีลักษณะพิเศษคือเป็นข้อตกลงการเป็นเจ้าของแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของบริษัทในมาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด โครงสร้างการเป็นเจ้าของที่พึ่งพาซึ่งกันและกันทำให้การแทรกแซงของรัฐ จากแนวคิดชาตินิยมขัดแย้งกับผลประโยชน์ของมหาเศรษฐีที่ร่ำรวยที่สุดของอินโดนีเซียซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดอำนาจคัดค้านความพยายามที่จะบังคับใช้ข้อจำกัดในการลงทุนจากต่างประเทศได้

เหตุที่รัฐบาลอินโดนีเซียจึงเจียบในการจำกัดการเป็นเจ้าของของต่างชาติในอุตสาหกรรมสวนปาล์มอะไรเป็นแรงจูงใจ และจำกัดการแทรกแซงของรัฐในตลาดทรัพยากรของอินโดนีเซีย ในอินโดนีเซียลัทธิชาตินิยมในทรัพยากรไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลไกราคาหรือสถาบันระดับรัฐเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับโครงสร้างของกรรมสิทธิ์ด้วย ว่าใครเป็นเจ้าของ จำนวนเท่าใด และในภาคย่อยใดนั้นมีความสำคัญต่อการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะบรรลุเป้าหมายในนโยบายชาตินิยมของตนที่บทความจะเสนอตามลำดับ

2.แนวคิดชาตินิยมกับความเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติ

การพิจารณาลัทธิชาตินิยมด้านทรัพยากรธรรมชาติในอินโดนีเซีย อาจต้องพิจารณาเรื่องของราคาและสถาบันระดับรัฐเพื่ออธิบายลัทธิชาตินิยมที่ขยายตัวสูงขึ้น เมื่อพิจารณาจากเศรษฐศาสตร์การเมืองเกี่ยวกับนโยบายอุตสาหกรรมเปรียบเทียบและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและธุรกิจแสดงให้เห็นว่าธุรกิจต่างๆ สามารถจำกัดนโยบายของรัฐได้โดยตรงผ่านการล็อบบี้รัฐเพื่อให้ตระหนักถึงปัญหากฎหมาย ระเบียบ และส่งผลโดยอ้อมผ่านการตัดสินใจลงทุนที่ส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในรัฐ แม้ธุรกิจต่างๆจะมีข้อจำกัดที่กำหนดนโยบายอาจกำหนดให้แตกต่างกันในแต่ละภาคส่วน และอิทธิพลมีผลลัพธ์ของนโยบายอาจขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะของภาคส่วน โครงสร้างการเป็นเจ้าของที่แตกต่างกันทำให้เกิดความต้องการทางธุรกิจที่แตกต่างกันและข้อจำกัดทางโครงสร้างที่แตกต่างกันส่งผลถึงผู้ร่างกฎหมายที่จะกำหนดชาตินิยมที่อาจทำให้ผลลัพธ์แตกต่างกันออกไป

ในความหมายกว้างๆ ลัทธิชาตินิยมด้านทรัพยากรหมายถึงการแทรกแซงของรัฐในอุตสาหกรรมทรัพยากรธรรมชาติเพื่อที่จะควบคุมเงื่อนไขการลงทุนของภาคเอกชน การแทรกแซงของชาตินิยมมุ่งเป้าไปที่เงินทุนภาคเอกชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินทุนจากต่างประเทศ และอาจอยู่ในรูปแบบตั้งแต่การทำให้กำหนดสินทรัพย์ต่างประเทศตกเป็นของชาติ ข้อจำกัดในการลงทุนจากต่างประเทศ ไปจนถึงเพิ่มการจ่ายภาษีและการจ่ายค่าภาคหลวง (Wilson, 2015) คำอธิบายของลัทธิชาตินิยมด้านทรัพยากรในการอธิบายวงจรตลาดแบบเดิมๆมองว่าลัทธิชาตินิยมทรัพยากรมีหน้าที่ทำให้ราคาสินค้าโภคภัณฑ์สูงขึ้น (Bremmer and

Johnston, 2009, p. 149) ซึ่งมีผลตามมาสองประการคือ ประการแรกช่วงเวลาที่เราเศรษฐกิจเติบโตทำให้รัฐบาลของประเทศที่อุดมไปด้วยทรัพยากรมีอำนาจมากขึ้นในการเจรจากับนักลงทุนต่างชาติ และมีอิทธิพลเหนือตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศมากขึ้น (Humphreys, 2013) และประการที่สองเมื่อมีเงินเพิ่มมากขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู จะกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีภักดีและกลุ่มธุรกิจที่เชื่อมโยงทางการเมืองให้แสวงหาการเข้าถึงค่าเช่าในทรัพยากรมากขึ้นโดยผ่านการแทรกแซงของรัฐ (Kurtz and Van Zorge, 2013)

ตัวอย่างคำอธิบายผลเกี่ยวกับวัฏจักรตลาดเช่นนี้เห็นได้ทั่วโลก เช่นภาคพลังงานและโครงการโอนสัญชาติในประเทศตะวันออกกลางและละตินอเมริกาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 จนถึงช่วงรุ่งเรืองในทศวรรษ 1970 และ 1980 ที่ Ernest Wilson (1987) แย้งว่ามี “วงจรปิโตร-การเมือง” อยู่ โดยที่กระแสนี้ได้ก่อให้เกิด “ลัทธิหัวรุนแรงทางอุตสาหกรรม” หรือการแทรกแซงของรัฐอย่างกว้างขวาง ท่ามกลางรัฐผู้ส่งออกปิโตรเลียมเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ที่ได้รับเหนือบริษัท Vivoda (2009, p. 519) อธิบายเกี่ยวกับอำนาจการต่อรองของบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศ โดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกันว่า ลัทธิชาตินิยมทรัพยากรคือ “ผลพลอยได้จากราคาที่สูงขึ้น” ตามมุมมองนี้ลัทธิชาตินิยมด้านทรัพยากรจึงเป็นสิ่งที่ปรากฏการณ์ที่เพิ่มขึ้นตามราคาสินค้าโภคภัณฑ์และก่อให้เกิดการตอบสนองที่คล้ายคลึงกันในประเทศที่อุดมไปด้วยทรัพยากร

อย่างไรก็ตามการศึกษาเชิงเปรียบเทียบที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่เกี่ยวกับลัทธิชาตินิยมด้านทรัพยากรให้เหตุผลว่าการแทรกแซงของรัฐอาจเพิ่มขึ้นในบริบทของสินค้าโภคภัณฑ์ที่ราคาสูงขึ้น แต่กลับไม่สามารถอธิบายการแทรกแซงชาตินิยมที่ปรากฏในประเทศร่ำรวยทรัพยากรทั่วโลกได้ ประเทศต่างๆ อาจตอบสนองต่อการเติบโตอย่างรวดเร็วในรูปแบบแตกต่างกันได้ และสังเกตว่าการแสดงออกของลัทธิชาตินิยมด้านทรัพยากรนั้นอาจไม่เหมือนกัน (Wilson, 2011) แนวทางทั่วไปมักใช้การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างประเทศที่บทบาทของสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ตามที่ Wilson (2015) ยกตัวอย่างเช่นรัฐที่ใช้แนวทางทุนนิยมเสรีมักจะจำกัดการแทรกแซงทางนโยบายไว้เฉพาะที่กิจการที่รัฐมุ่งหวังที่จะคว้าค่าเช่า เช่น การเพิ่มภาษี แต่ในรัฐที่มีอุดมการณ์ทางซ้าย รวมถึงอินโดนีเซีย วิลสันแย้งว่าจะแสดงความพึงพอใจต่อนโยบายที่ใช้อำนาจควบคุมรัฐเหนือกิจกรรมของบริษัท เช่นการบังคับในท้องถิ่นหรือการจำกัดที่ขึ้นปลายน้ำ

3. ชาตินิยมทางเศรษฐกิจกับการทำสวนปาล์มในอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกทรัพยากรธรรมชาติรายใหญ่ในตลาดโลก และได้รับประโยชน์อย่างมากจากการเติบโตของสินค้าโภคภัณฑ์และการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของจีน ที่ทำให้เกิดความต้องการวัตถุดิบบางอย่าง เช่นถ่านหิน นิกเกิล แร่เหล็ก น้ำมันปาล์ม และสินค้าดิบอื่นๆ ของโลกเกิดความไม่เพียงพอจากข้อมูลของธนาคารโลกระบุว่าระหว่างปี 2545 ถึง 2555 ดัชนีราคาพลังงานทั่วโลก (ถ่านหิน น้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติ) เพิ่มขึ้นสี่เท่า ดัชนีราคาโลหะและแร่ธาตุเพิ่มขึ้นสามเท่า ดัชนีโลหะมีค่า (รวมถึงทองคำ) เพิ่มขึ้นหกเท่า และสินค้าเกษตรเช่นน้ำมันปาล์มดิบเพิ่มขึ้นสามเท่า (World Bank, 2015) ขณะที่อินโดนีเซียมีส่วนแบ่งสำคัญในวัตถุดิบเหล่านี้โดยเป็นผู้ผลิตน้ำมันปาล์มชั้นนำของโลก และใหญ่เป็นอันดับสองสำหรับถ่านหินให้ความร้อน และเป็นหนึ่งในผู้ผลิตนิกเกิล ดีบุก ทองคำ ทองแดง และบอกไซต์รายใหญ่ที่สุดของโลก โดยมีภาคพื้นที่ยะลาปูลูกที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่น่าประทับใจเป็นเวลานานนับสิบปีนับจากปี 2547 ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาส่วนแบ่งการส่งออกทั้งหมดของการเกษตรเพิ่มขึ้น ในขณะที่ส่วนแบ่งการผลิตกลับลดลงอย่างต่อเนื่อง (Elias and Noone, 2554) โดยเป็นรองจากปิโตรเลียม ถ่านหินที่เป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกรายใหญ่เป็นอันดับสองของอินโดนีเซีย โดยสร้างรายได้ให้กับรัฐ 22.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในรายได้จากการส่งออกในปี 2556 ขณะที่น้ำมันปาล์มเป็นผู้สร้างรายได้ให้รัฐในอันดับสามของรัฐบาล และในปี 2556

การส่งออกน้ำมันปาล์มดิบ (CPO) มีมูลค่า 19.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Casson , Muliastira and Obidzinski ,2015) ทำให้ภาคเหมืองแร่ของทองแดงและทองคำ ซึ่งเป็นเป้าหมายแรกของการแทรกแซงของชาตินิยมส่วนใหญ่ก่อน เพราะในช่วงที่อุตสาหกรรมทรัพยากรธรรมชาติเติบโตถึงจุดสูงสุดในปี 2555 คิดเป็นร้อยละ 53.8 ของการส่งออกของอินโดนีเซีย และร้อยละ 37.3 ของ GDP จึงก่อให้เกิดแรงผลักดันที่รุนแรงในชาตินิยมทางเศรษฐกิจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบอบการลงทุนของภาคส่วนเหล่านี้ก่อน

ชาตินิยมในการแทรกแซงทางเกษตรกรรมโดยเฉพาะในภาคพื้นที่เพาะปลูก เริ่มมาจากข้อเสนอที่เพื่อจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศแต่ล้มเหลวในภายหลัง โดยมาจากกระทรวงเกษตร (MoA) ทำงานร่วมกับรัฐสภาเพื่อพัฒนาร่างพระราชบัญญัติการเพาะปลูกฉบับใหม่ในช่วงต้นปี 2014 ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ชาวต่างชาติถือหุ้นสูงสุดที่ 30 เปอร์เซ็นต์ในบริษัทเพาะปลูกใดๆ ที่ดำเนินงานในอินโดนีเซีย (Hukum , 2014) ร่างกฎหมายนี้ขัดแย้งโดยตรงกับกฎหมายการลงทุนปี 2007 ซึ่งกำหนดว่านักลงทุนต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของพื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตรได้มากถึง 95 เปอร์เซ็นต์ โดยมีเงื่อนไขตามคำแนะนำของกระทรวงเกษตร ร่างกฎหมายใหม่ยังระบุด้วยว่าการร่วมทุนระหว่างบริษัทในประเทศและต่างประเทศจะต้องเก็บเงินทุนไว้ในธนาคารของอินโดนีเซีย และบริษัทต่างประเทศที่มีส่วนร่วมในการร่วมทุนจะต้องรับประกันการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปยังพันธมิตรในท้องถิ่น รวมถึงปฏิบัติตามข้อกำหนดเนื้อหาของกฎหมายท้องถิ่นที่เข้มงวด (Hukum ,2014) แม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการออกแบบสำหรับอุตสาหกรรมการเพาะปลูกทั้งหมด แต่ดูเหมือนว่าจะกำหนดเป้าหมายมุ่งไปที่ภาคส่วนน้ำมันปาล์มที่มีกำไร และการลงทุนจากเงินทุนจากต่างประเทศถือเป็นส่วนแบ่งการลงทุนที่มากกว่าในภาคส่วนย่อยด้านการเพาะปลูกอื่นๆ มาก เช่นยางพารา หรือโกโก้ ที่มากกว่าร้อยละ 85 ของการผลิตเป็นของเกษตรกรรายย่อย (Arifin, 2013)

ร่างกฎหมายใหม่เน้นเรื่องกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ท้องถิ่นโดยหลัก เป็นผลงานจากการผลักดันของคณะกรรมการการรัฐสภาที่ 4 ด้านการเกษตร ป่าไม้ อาหาร และการเดินเรือ มากกว่าจะเป็นผลงานของรัฐบาล ในขณะที่กรณีของกฎหมายเหมืองแร่ พ.ศ. 2552 พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (PDIP) มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น ในขณะที่ด้านเกษตรกรรม บันทึกรายงานการประชุมของรัฐสภายังเน้นย้ำถึงการสนับสนุนอย่างมากจากพรรคอิสลาม, พรรคอาณัติแห่งชาติ (PAN) จากรายงานการประชุมใหญ่รัฐสภาวันที่ 29 กันยายน 2014 โดยรองประธานคณะกรรมการ Herman Khaeron แห่งพรรคประชาธิปไตย แลงต่อสาธารณะอย่างไม่เต็มใจเกี่ยวกับความจำเป็นในการควบคุมการถือครองพื้นที่เพาะปลูกของอินโดนีเซียโดยชาวต่างชาติ และ “การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติของชาติเพื่อประชาชน” Khaeron อธิบายว่าการจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศให้เหลือร้อยละ 30 นั้นเป็นสิ่งจำเป็น “เพราะเราต้องการให้รัฐบาลตระหนักถึงการดำรงชีวิตของชุมชนและความปรารถนาของพวกเขา และเพื่อให้รัฐบาลประกันความเจริญรุ่งเรืองของประชาชนอินโดนีเซีย” แต่สื่อต่างประเทศและอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มรับประกันว่าข้อเสนอดังกล่าวทันที และอ้างว่าลัทธิชาตินิยมด้านทรัพยากรจากภาคเหมืองแร่ได้แพร่กระจายไปสู่ธุรกิจการเกษตรแล้ว (McBeth ,2014)

เจตนารมณ์ของร่างกฎหมายจากผู้ทำงานด้านกฎหมายกล่าวว่าได้รับแรงบันดาลใจส่วนหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงในภาคส่วนการทำเหมืองแร่ แต่แท้จริงแล้วสมาชิกสภานิติบัญญัติในทั้งสองในกรณี การจำกัดการทำเหมืองแร่ และการจำกัดในด้านเกษตรกรรมใช้เหตุผลทางวาทศิลป์ที่คล้ายคลึงกัน เมื่อพูดถึงเรื่องพื้นที่เพาะปลูก ผู้ร่างกฎหมายโต้แย้งว่านายทุนจากต่างชาติได้รับประโยชน์มากเกินไปจากการแสวงหาประโยชน์จากที่ดินของอินโดนีเซีย ขณะที่สินค้าโภคภัณฑ์อื่นต้องแบกรับภาระของบริษัทในประเทศและเกษตรกรรายย่อย (Global Business Guide ,2014) คณะกรรมการการของรัฐสภาชุดเดียวกันยังได้เสนอแนะกฎหมายพืชสวนฉบับใหม่ ซึ่งรวมถึงการกำหนดเพดานการลงทุนจากต่างประเทศที่คล้ายคลึงกัน

และผู้ร่างกฎหมายรู้สึกว่าการใช้ตรรกะเดียวกันนี้กับการจำกัดพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งในความเป็นจริงกรรมสิทธิ์ของชาวต่างชาติมีสูงมากกว่ากรณีเหมืองแร่เสียอีก ในขณะที่ข้อเสนอจำกัดเขตการลงทุนจากต่างประเทศเดิมที่อาจเกิดจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งสะท้อนถึงการผลักดันชาตินิยมทั่วไปในเป้าหมายนโยบายของกระทรวงเกษตรที่วางแผนยุทธศาสตร์สำหรับปีพ.ศ.2552-2557 โดยเน้นย้ำถึงความเป็นอิสระด้านอาหารและการเกษตรและให้ความสำคัญกับผลผลิตในท้องถิ่นมากกว่าการนำเข้า (Patunru and Rahardja 2015) โดยรัฐมนตรีในขณะนั้นคือซัสโวโน (Suswono) ซึ่งเป็นสมาชิกอาวุโสของพรรค Prosperous Justice Party (PKS) ซึ่งเป็นพรรคอิสลามอนุรักษนิยมซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีจากจุดยืนชาตินิยมในประเด็นทรัพยากร บางคนคาดการณ์ว่าซัสโวโน สนับสนุนแนวคิดในการออกกฎหมายจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศเป็นการส่วนตัว แต่ท้ายที่สุดเขาก็ถูกกดดันจากสมาชิกผู้รัฐสภาคนอื่นๆ ที่ต่อต้านข้อเสนอของรัฐสภา ซึ่งเหตุการณ์นี้ไม่ใช่ครั้งแรกที่รัฐบาลพยายามให้ท้องถิ่นมีกรรมสิทธิ์ในภาคน้ำมันปาล์มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2556 กฎกระทรวงกำหนดว่าบริษัทน้ำมันปาล์มเอกชนทุกแห่งที่ร่วมมือกับสหกรณ์เกษตรกรรมควรขายหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 30 ให้กับสหกรณ์หลังจากผ่านไป 15 ปี ตามระเบียบกระทรวงเกษตรเลขที่ 98/2556 ว่าด้วยใบอนุญาตการเพาะปลูก ระเบียบนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เพิ่มอำนาจแก่เกษตรกรในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามยังได้มีการพยายามบังคับใช้นโยบายใหม่

ภายในปี2557 กระทรวงได้ให้ความสำคัญกับเนื้อหาในกฎหมายใหม่ จึงดูเหมือนว่าจะมีความพยายามเพียงเล็กน้อยในการติดตามหรือบังคับใช้กฎระเบียบปี 2556 เมื่อมูลค่าสูงสุดของผลผลิตปาล์มน้ำมันที่เสนอกลายเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนรับรู้ทั่วไป สมาคมอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มแห่งอินโดนีเซีย (GAPKI) และบริษัทน้ำมันปาล์มรายใหญ่ที่สุดภายในสมาคมได้เริ่มการรณรงค์อย่างรวดเร็วเพื่อให้ยกเลิกข้อจำกัดร้อยละ 30 ออกจากร่างกฎหมาย และขจัดความกังวลถึงกิจการร่วมค้าที่รักษาการเงินทุนของพวกเขาในธนาคารภายในประเทศ การคัดค้านร่างกฎหมายมาจากบริษัทเหล่านี้ที่ไม่เพียงแต่ดำเนินการในนามของสมาชิกต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังมีการดำเนินการจากบริษัทในประเทศที่มีชื่อเสียงซึ่งคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย และสนับสนุนความพยายามของ GAPKI ที่จะยกเลิกข้อจำกัดด้านการลงทุน จากข้อมูลของ GAPKI อ้างว่าผู้บริหารได้รับฟังคำเตือนของกลุ่มธุรกิจว่าการจำกัดอาจทำให้เงินลงทุนไม่เพียงพอ จะเป็นอุปสรรคต่อนักลงทุนในอนาคต ทำให้ราคาที่ดินเกษตรกรรมของอินโดนีเซียลดลง และที่สำคัญอาจมีผลให้ลดการผลิตน้ำมันปาล์มดิบได้

อิทธิพลข้างต้นทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในเดือนกันยายน 2014 ได้ถูกยกเลิกไปในประเด็นข้อกำหนดทั่วไปเรื่องระดับการลงทุนจากต่างประเทศจะมีรายละเอียดอย่างไรปล่อยให้ให้อยู่ในอำนาจของรัฐบาลในอนาคต เช่นเดียวกับประเด็นบังคับให้บริษัทผู้ปลูกมีส่วนร่วมในการแปรรูปภายในประเทศ และเน้นการถ่ายทอดเทคโนโลยีและข้อกำหนดเนื้อหาในกฎหมายท้องถิ่นก็ถูกละทิ้งเช่นกัน บทบัญญัติเหล่านี้จะถูกถอดออกจากร่างกฎหมายหลังจากที่ประธานาธิบดียูโดโยโนเข้าแทรกแซง (McBeth ,2014) ขณะที่รัฐมนตรีและรัฐสภายุบายอย่างหนักที่จะให้ความมั่นใจแก่สาธารณชนว่าจะมีการบังคับใช้ข้อจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ของชาวต่างชาติผ่านกฎกระทรวงในอนาคตอันใกล้นี้ กระทรวงเกษตรควรเร่งร่างกฎหมาย แต่หลายปีนับตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายกลับไม่มีกฎกระทรวง หรือระเบียบดังกล่าวเกิดขึ้น และประเด็นดังกล่าวไม่เคยถูกพูดถึงในวาระการประชุมของกระทรวง เหตุไฉนรัฐสภาและความพยายามของกระทรวงเกษตรในการเปลี่ยนกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของของชาวต่างชาติและกฎหมายในท้องถิ่นจึงเป็นเช่นนั้น

4. การแทรกแซงจากรัฐและการจำกัดกรรมสิทธิ์ตามนโยบายชาตินิยม

ในภาคพื้นที่เพาะปลูกทำปาล์มของอินโดนีเซีย มีลักษณะที่โดดเด่นในเรื่องโครงสร้างการเป็นเจ้าของที่มีเอกลักษณ์ โดยเป็นของบริษัทที่ใหญ่ที่มาจากนักลงทุนของมาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย การพัวพัน

ของเงินทุนจากต่างประเทศและในประเทศทำให้เกิดข้อจำกัดเชิงโครงสร้างมากขึ้นต่อแนวคิดชาตินิยม โครงสร้างการเป็นเจ้าของในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มในอินโดนีเซียมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงสอง ทศวรรษที่ผ่านมา โดยในช่วงทศวรรษ 1990 ธุรกิจน้ำมันปาล์มถูกปิดไม่ต้อนรับนักลงทุนต่างชาติโดยสิ้นเชิง แต่ในช่วงเวลานี้ภาคเอกชนในประเทศมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และบริษัทในท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับ ประธานาธิบดีและเครือข่ายวงในต้องการความคุ้มครองจากการแข่งขันจากต่างประเทศ รัฐบาลซูฮาร์โตจึง เปิดภาคส่วนนี้อีกครั้งภายในไม่กี่ปีเพื่อปรับปรุงเทคโนโลยีและระดับการผลิต และขยายภาคส่วนนี้ให้ กว้างขวางขึ้น (McCarthy and Cramb, 2009) อย่างไรก็ตามในช่วงปลายทศวรรษ 1990 บริษัทท้องถิ่น เริ่มแสดงความไม่พอใจอีกครั้งที่ต้องแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติเพื่อเข้าถึงที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และประสบ ความสำเร็จในการกดดันรัฐบาลให้ปิดธุรกิจน้ำมันปาล์มจากการลงทุนจากต่างประเทศอีกครั้งในปีพ.ศ. 2540 (Carson, 2000, p.7)

ระบอบการลงทุนเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเพียงสองปีหลังจากนั้นหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชีย จากโครงการปรับโครงสร้างของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่บังคับให้รัฐบาลอินโดนีเซียเปิดเสรี บางส่วนของเศรษฐกิจ และยกเลิกกฎหมายที่กีดกันทางการค้าและต่อต้านการแข่งขันในภาคพื้นที่เพาะปลูก สิ่งนี้ทำให้นักลงทุนชาวอเมริกัน สิงคโปร์ และมาเลเซียใช้ประโยชน์จากการปฏิรูปเสรีนิยมครั้งใหม่ โดยเปิด สัมปทานและซื้อบริษัทในประเทศที่ล้มละลายและประสบปัญหา (Casson, 2000) นอกจากนี้กฎหมายการ ลงทุนปี 2550 ยังเอื้ออำนวยความสะดวกในโอกาสการลงทุนจากต่างประเทศ โดยอนุญาตให้ชาวต่างชาติเป็น เจ้าของพื้นที่เพาะปลูกได้มากถึง 95 เปอร์เซ็นต์ โดยไม่ต้องมีข้อกำหนดในการขายทรัพย์สิน ภายในปี 2547 พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันปาล์มจำนวน 2.7 ล้านเฮกตาร์จากทั้งหมด 3.3 ล้านเฮกตาร์ถูกนักลงทุนต่างชาติถือครอง (Jiwan, 2013) สิบปีให้หลังภายในปี 2558 นักลงทุนต่างชาติถือครองที่ดินน้ำมันปาล์มโดยเฉพาะมากกว่า 5 ล้านเฮกตาร์จากทั้งหมด 8 ล้านเฮกตาร์ Varkkey (2012, p.351) ประเมินการว่าด้วยการร่วมทุนกับหุ้นส่วน และบริษัทในเครือของอินโดนีเซีย นักลงทุนชาวมาเลเซียและสิงคโปร์สามารถจะควบคุมพื้นที่ปลูกน้ำมันปาล์ม ในอินโดนีเซียได้ถึงสองในสาม Sawit Watch องค์กรพัฒนาเอกชนของอินโดนีเซียอ้างว่าจากการพิจารณาถึง บริษัทที่ถือหุ้นและต่างชาติที่เข้าควบคุมบริษัทขนาดเล็กในอินโดนีเซียแล้ว สวนปาล์มประมาณครึ่งหนึ่งของ อินโดนีเซียอยู่ในมือของต่างชาติ

สมาคมเกษตรกร อ้างว่า 40 เปอร์เซ็นต์ของสัมปทานน้ำมันปาล์มเป็นของต่างชาติ ที่เหลือเป็นของ องค์กรที่เป็นตัวแทนของบริษัททั้งในประเทศและต่างประเทศ สมาคมน้ำมันปาล์มแห่งอินโดนีเซีย (Gabungan –GAPKI) ประเมินการว่าประมาณร้อยละ 30 ของอุตสาหกรรมมีเจ้าของเป็นชาวต่างชาติ แม้ การแยกความแตกต่างระหว่างบริษัทต่างประเทศหรือบริษัทในประเทศในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มไม่ใช่เรื่อง ง่าย บริษัทที่เป็นเจ้าของพื้นที่เพาะปลูกที่ใหญ่ที่สุด ได้แก่ Golden Agri ที่จดทะเบียนในสิงคโปร์, Salim Group ของอินโดนีเซีย, Wilmar International ที่จดทะเบียนในสิงคโปร์, Sime Darby ที่จดทะเบียนใน มาเลเซีย และ Astra Agro Lestari ที่จดทะเบียนในจาการ์ตา โดยGolden Agri Resources จดทะเบียนใน ตลาดหลักทรัพย์สิงคโปร์ แต่เป็นส่วนหนึ่งของ Sinar Mas Group ที่เป็นเจ้าของเป็นหนึ่งในมหาเศรษฐีที่ ร่ำรวยที่สุดของอินโดนีเซีย ขณะที่บริษัทสิงคโปร์ที่โดดเด่นอื่นๆ มีนักธุรกิจชาวอินโดนีเซียเป็นผู้นำ ได้แก่ First Resources, Bumitami Agri และ Indofood (McBeth, 2014) ครอบครัว Fangiono ของอินโดนีเซีย เป็นเจ้าของ First Resources แต่ครอบครัวนี้ได้แยกตัวจากการเป็นเจ้าของโดยตรงผ่านบริษัทโฮลดิ้งหลายชั้น ที่จดทะเบียนในหมู่เกาะบริติชเวอร์จิน ขณะที่Wilmar International เป็นหนึ่งในบริษัทจดทะเบียนที่ใหญ่ ที่สุดตามมูลค่าราคาตลาดในตลาดหลักทรัพย์สิงคโปร์ และเป็นการร่วมทุนระหว่างนักธุรกิจชาวอินโดนีเซีย และนักธุรกิจชาวมาเลเซีย ในทางกลับกัน Astra Agro Lestari ซึ่งจดทะเบียนในจาการ์ตาเป็นบริษัทในเครือ

ของ Astra International ซึ่งก่อตั้งโดย William Soeryadjaya นักธุรกิจชาวอินโดนีเซีย-จีนผู้โด่งดังในยุคซูฮาร์โต และมักถูกมองว่าเป็นบริษัทในอินโดนีเซีย แต่ตั้งแต่ปี 1999 เป็นต้นมา Matherson Group ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในฮ่องกงแต่ผู้ถือหุ้นใหญ่คือ Sime Darby ของมาเลเซีย เป็นเจ้าของปาล์มน้ำมันมากกว่า 180,000 เฮกตาร์ ผ่านการร่วมทุนกับบริษัทในอินโดนีเซีย นอกเหนือจากบริษัทเหล่านี้แล้ว ยังมีกิจการขนาดเล็กหลายร้อยแห่งที่โครงสร้างผู้ถือหุ้นไม่ชัดเจน คนในวงการอุตสาหกรรมรายหนึ่งเปิดเผยว่ากระทรวงเกษตรสามารถยืนยันความเป็นเจ้าของของบริษัทเอกชนที่ดำเนินงานในภาคส่วนนี้ได้เพียงร้อยละ 30 ส่วนที่เหลือเป็น “สี่เทา” และหลายคนใช้ระบบที่บริษัทอินโดนีเซียถือใบอนุญาตการเพาะปลูก แต่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากเงินทุนมาเลเซียหรือสิงคโปร์ (McBeth, 2014)

แม้เป็นเรื่องปกติสำหรับองค์กรที่จะเริ่มต้นด้วยการเป็นเจ้าของเองโดยมีนักธุรกิจชาวอินโดนีเซียที่มีความสัมพันธ์ที่ดีเป็นผู้ดูแล แต่เมื่อผู้นำอินโดนีเซียช่วยอำนวยความสะดวกในกระบวนการออกใบอนุญาต ให้หุ้นของพวกเขาจะถูกซื้อโดยหุ้นส่วนต่างประเทศ สมาคมเกษตรกรและองค์กรพัฒนาเอกชนอ้างว่านักลงทุนชาวมาเลเซียชอบใช้โมเดลนี้ Cramb และ McCarthy (2016, p.445-446) อธิบายว่าเป็น “โครงสร้างความเป็นเจ้าของที่เชื่อมโยงกัน” มีประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย เนื่องจากการทำงานร่วมกับบริษัทในสิงคโปร์และมาเลเซีย และธุรกิจอินโดนีเซียให้สามารถ “การปรับปรุง ผลผลิตช่วยยกระดับตำแหน่งของตนภายในห่วงโซ่คุณค่าระดับโลกโดยการเข้าถึงเทคโนโลยี” ในขณะเดียวกันบริษัทในมาเลเซียและสิงคโปร์ก็สามารถเข้าถึงที่ดินและแรงงานราคาถูก ทำให้โครงสร้างการเป็นเจ้าของที่ซับซ้อนของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มเกิดขึ้น และกลุ่มธุรกิจที่มีอิทธิพลของอินโดนีเซียก็ลobbีต่อต้านการจำกัดเงินทุนต่างประเทศ เนื่องจากขีดจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศที่ร้อยละ 30 และกฎระเบียบเกี่ยวกับกฎหมายในท้องถิ่นถูกกำหนดให้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการชาวอินโดนีเซีย ซึ่งหลายคนได้สร้างความสัมพันธ์กับนักธุรกิจสิงคโปร์ ฮ่องกง และจีน และเลือกที่จะจดทะเบียนบริษัทของตนนอกอินโดนีเซีย

ร่างกฎหมายที่เสนอใหม่จะส่งผลกระทบต่อบริษัทในมาเลเซียและสิงคโปร์ เช่น Sime Darby, Golden Agri และ Wilmar รวมถึงบริษัทอินโดนีเซียที่ถือหุ้นใหญ่หรือเป็นเจ้าของโดยต่างชาติ เช่น Astra Agro Lestari (Global Business Guide, 2014) ถือเป็นการท้าทายต่อนักลงทุนต่างชาติ แม้ว่าจะยังไม่มีข้อมูลว่าบริษัทขนาดเล็กจำนวนมากได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนของมาเลเซียจะได้รับผลกระทบอย่างไร ผู้ที่ดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มอ้างว่ากลุ่มบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในภาคน้ำมันปาล์มมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชนชั้นสูงของรัฐบาลในทุกระดับ มีการวิเคราะห์ทางวิชาการในทำนองเดียวกันเน้นถึงความสำคัญของการเชื่อมโยงทางการเมืองและการอุปถัมภ์ของนักธุรกิจต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมทั่วอินโดนีเซียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในวงกว้างมากขึ้น (Varkkey, 2012)

Cramb และ McCarthy (2016, p.15) ตรวจสอบการเติบโตของอุตสาหกรรมทั่วทั้งอินโดนีเซียและมาเลเซียและเห็นว่า ปัจจัยสำคัญในการขยายตัวของอุตสาหกรรม คือวัฒนธรรมร่วมกันระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซียที่อำนวยความสะดวกในธุรกิจและนโยบายข้ามภูมิภาค โดยรูปแบบการอุปถัมภ์ทางการเมืองยังคงเป็นศูนย์กลางที่มีอยู่ โดยมีที่ปรึกษา และคณะกรรมการที่เชื่อมโยงทางการเมืองอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงที่ดิน

กระทรวงเกษตรและคณะกรรมการเข้าใจว่าข้อเสนอของพวกเขาจะทำให้ธุรกิจในประเทศที่มีอิทธิพลไม่พอใจ ขณะที่อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มในฐานะที่เป็นพื้นฐานของกลยุทธ์การเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และในสายตาของผู้บริหารรัฐ ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของการแยกนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศอาจสูงเกินไป สันคำเกษตรกรคิดเป็นเพียงร้อยละ 12.5 ของ GDP ในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟูมาจากอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม ซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในอินโดนีเซียตั้งแต่ต้นปี 2543

(McCarthy and Zen 2016,p. 110) น้ำมันปาล์มยังเป็นหนึ่งในแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญที่สุดของอินโดนีเซีย ข้อมูลของ Lee and et al. (2014) ระหว่างปี 2000 ถึง 2009 การขยายตัวของปาล์มน้ำมันที่รวดเร็วที่สุดในอินโดนีเซีย โดยมีอัตราการเติบโตต่อปีที่ร้อยละ 11.12 ซึ่งสูงกว่าที่ดินของรัฐบาล (ร้อยละ 0.37) และบริษัทเอกชน (ร้อยละ 5.45) มาก ซึ่งบ่งชี้ถึงการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นและภายในประเทศกับอุตสาหกรรมในระดับสูง

รายได้จากการส่งออกของอินโดนีเซียและบทบาทสำคัญของอินโดนีเซียในฐานะแหล่งรายได้สำหรับเกษตรกรชาวอินโดนีเซียหลายล้านคน เป็นปัจจัยทำให้ผู้บริหารระดับกระทรวงในการจัดวางกระแสการลงทุนจากต่างประเทศในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มประสบความสำเร็จมากกว่า ในท้ายที่สุดความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติในการจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศและบังคับให้ใช้ตามกฎหมายในท้องถิ่น ก็ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากนักธุรกิจชั้นนำที่ร่ำรวยที่สุดของประเทศ ซึ่งรวมถึงนักการเมืองบางคนที่มีผลประโยชน์เชื่อมโยงกับเครือข่ายทุนระดับภูมิภาค และด้วยเหตุนี้เปลี่ยนแปลงแบบชาตินิยมจึงถูกจัดตั้ง โดยทุนภาคเอกชนยังถือเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่มากขึ้นในภาคนี้ และผู้บริหารรัฐได้ใช้ความระมัดระวังมากขึ้นในการกำหนดเป้าหมายเงินทุนต่างประเทศ

5. สรุป

การแทรกแซงนโยบายต่อต้านต่างประเทศจากแนวคิดชาตินิยมของอินโดนีเซีย โดยเฉพาะกับปาล์มน้ำมันที่โครงสร้างความเป็นเจ้าของที่แตกต่างกัน โดยสามารถจำกัดให้เป็นวาระชาตินิยมและกำหนดทิศทางของผลประโยชน์ทางธุรกิจอันทรงพลังที่ได้เห็นได้ชัดว่าเป็นของต่างชาติ และบริษัทที่เป็นเจ้าของในประเทศไม่ได้เกิดในภาคพื้นทีเพาะปลูก ทำให้ความพยายามของรัฐมนตรีและรัฐสภาในการจำกัดการถือครองของต่างชาติล้มเหลวอย่างมาก ในขณะที่โครงสร้างการเป็นเจ้าของแบบบูรณาการของนักธุรกิจอินโดนีเซียมาเลเซีย และสิงคโปร์มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกัน การแทรกแซงที่ต่อต้านต่างชาติจึงขัดแย้งกับผลประโยชน์ของมหาเศรษฐีที่ทรงอำนาจที่สุดของอินโดนีเซีย แม้การอัดฉีดเงินทุนในประเทศและต่างประเทศยังเป็นข้อจำกัดทางเลือกนโยบายสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติที่นิยมแนวคิดชาตินิยมที่เป็นกุญแจสำคัญในยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจ

ลัทธิชาตินิยมทรัพยากรร่วมสมัยถูกมองว่าเป็นผลผลิตจากวัฒนธรรมการกำหนดนโยบายที่จัดตั้งขึ้นภายในอินโดนีเซียแต่เป็นปฏิกิริยาต่อทุนต่างประเทศ ในอินโดนีเซียมีความพึงพอใจของชนชั้นทุนนิยมในประเทศที่มีอิทธิพลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดชะตากรรมของการกำหนดนโยบายต่อต้านต่างประเทศ ในธุรกิจน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซียมากกว่า ประกอบกับเครือข่ายทุนระดับภูมิภาคทำให้ขอบเขตของบริษัทต่างประเทศและในประเทศซับซ้อนขึ้น และกำหนดลักษณะทางธุรกิจในลักษณะที่ไม่คาดคิด การให้ความสนใจต่อเศรษฐกิจการเมืองระดับภาคส่วนต่างๆ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงนโยบายชาตินิยมในประเทศที่ภาคธุรกิจที่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ ทำให้ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางโครงสร้างที่จะใช้แนวคิดชาตินิยมของตนที่ส่งผลต่อความแปรผันภายในรัฐในการใช้นโยบายชาตินิยม

เอกสารอ้างอิง

- อัทธ์ พิศาลวานิช. (2557). *รู้เขา รู้เรา อาเซียน: การพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันของอินโดนีเซีย*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ
https://www.ditp.go.th/contents_attach/89861/89861.pdf
- Arifin, B. (2013). On the Competitiveness and Sustainability of the Indonesian Agricultural Export Commodities. *ASEAN Journal of Economics, Management and Accounting* , 1 , 81–100.
- Bremmer, I. & Johnston, R. (2009). The Rise and Fall of Resource Nationalism. *Survival: Global Politics and Strategy*, 51, 149–158.
- Casson, A. (2000). *The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Sub-Sector in an Era of Economic Crisis and Political Change*. Occasional Paper No. 29. Center for International Forestry Research
- Casson, A. , Muliastira, Y.I.K.D. & Obidzinski, K. (2015). *Land-Based Investment and Green Development in Indonesia: Lessons from Berau District, East Kalimantan*. Center for International Forestry Research (CIFOR). www.cifor.org/library/5538/land-based-investment-and-green-development-in-indonesia-lessonsfrom-berau-district-east-kalimantan/. Accessed July 21, 2017
- Cramb, R. & McCarthy, J.F.(eds). (2016). *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia*. Singapore: NUS Press
- Elias, S. & Noone, C. 2011. The Growth and Development of the Indonesian Economy. *Reserve Bank of Australia, Bulletin* – December Quarter. www.rba.gov.au/publications/bulletin/2011/dec/4.html.
- Hukum Online .(2014). “Draft Bill on Plantations.” 2452. Indonesian Legal Brief. <http://en.hukumonline.com/pages/lt53e8af992ee13/draft-bill-on-plantations>.
- Global Business Guide. (2014). New Restrictions on Foreign Ownership of Plantations Proposed, August 24. www.gbgingonesia.com/en/main/business_updates/2014/upd_new_restrictions_on_foreign_ownership_of_-_plantations_proposed.php. Accessed May 9, 2016
- Humphreys, D. (2013). New Mercantilism: A Perspective on How Politics is Shaping World Metal Supply. *Resources Policy* , 38 (3), 341–349.
- Jiwan, N. (2013). The Political Ecology of the Indonesian Palm Oil Industry: A Critical Analysis. In Bhattacharya, J. & Prye, O. (eds.) *The Palm Oil Controversy in Southeast Asia: A Transnational Perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Kurtz, John, & James Van Zorge. 2013. “The Myth of Indonesia’s Resource Nationalism.” *Wall Street Journal*, October 1, sec. Opinion Asia. http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304373104579108622070263560.html?mod=wsj_streaming_stream. Accessed October 3, 2013.

- Lee, J. S. H., Abood, S., y Ghazoul, J., Barus, B., Obidzinski, K. & Lian , L.P. (2014). Environmental Impacts of Large-Scale Oil Palm Enterprises Exceed that of Smallholdings in Indonesia. *Conservation Letters*, 7 (1), 25–33
- McCarthy, J. F., & Cramb, R. A. (2009). Policy Narratives, Landholder Engagement, and Oil Palm Expansion on the Malaysian and Indonesian Frontiers. *The Geographical Journal* ,175 (2), 112–123.
- McBeth, J. (2014). Indonesia’s Plantation Bill May Undermine the Sector. *The Straits Times*, September 23
- Patunru, A., & Rahardja, S. (2015). *Trade Protectionism in Indonesia: Bad Times and Bad Policy*. Lowy Institute.
www.lowyinstitute.org/publications/trade-protectionism-indonesia-bad-times-and-bad-policy.
- Varkkey, H. (2012). Patronage Politics as a Driver of Economic Regionalisation: The Indonesian Oil Palm Sector and Transboundary Haze. *Asia Pacific Viewpoint*, 53 (3), 314–329. doi:10.1111/j.1467– 8373.2012.01493.x.
- Vivoda, V.(2009). Resource Nationalism, Bargaining and International Oil Companies: Challenges and Change in the New Millennium. *New Political Economy*, 14 (4),517-534. doi:10.1080/13563460903287322
- Wilson, E. J. (1987). World Politics and International Energy Markets. *International Organization* ,41 (1), 125–149. doi:10.1017/S002081830000076X.
- Wilson, J. (2011). Resource Nationalism or Resource Liberalism? Explaining Australia’s Approach to Chinese Investment in Its Minerals Sector. *Australian Journal of International Affairs*, 65 (3), 283–304. doi:10.1080/10357718.2011.563779.
- Wilson, J. (2015). Understanding Resource Nationalism: Economic Dynamics and Political Institutions. *Contemporary Politics*, 21 (4), 1–18. doi:10.1080/13569775.2015.1013293.
- World Bank. (2015). *Indonesia Economic Quarterly Update: High Expectations*. World Bank Group
[www.worldbank.org/content/dam/ Worldbank/document/EAP/Indonesia/IEQ-MAR-2015-EN.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Indonesia/IEQ-MAR-2015-EN.pdf).

Journal of Asia Social Science Studies Original Article

Received: 17 August 2024

Revised: 23 August 2024

Accepted: 25 August 2024

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการของไทยตามทฤษฎีระบบราชการ

The relationship between Thai politicians and civil servants according to the
bureaucracy theory

ผุดผาด หงษ์ชุมแพ¹

Phutphat Hongchumphae

บทคัดย่อ

การตีตราความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมืองไทยภายใต้แนวคิดทฤษฎีระบบราชการแบบเวเบอร์ว่าข้าราชการเป็นตัวแทนและฝ่ายการเมืองเป็นตัวยุติการอาจไม่ถูกต้องในบริบทของระบบบริหารราชการของไทย แม้นักการเมืองของไทยมีบทบาทเป็นผู้บริหาร แต่ในด้านการบังคับบัญชาในระบบราชการกลับไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาด แม้แต่รัฐบาลทักษิณซึ่งได้รับอิทธิพลทางการเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อนก็ยังถูกจำกัดในความพยายามที่จะควบคุมรัฐราชการไทย ในทางกลับกันข้าราชการไทยมักจะทำหน้าที่เป็นตัวแทน แต่บางคนก็เสี่ยงเข้าไปในอาณาจักรของตัวการ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการไทยทำให้เกิดความตึงเครียด ปฏิสัมพันธ์ในความร่วมมือและการเป็นตัวแทน ตัวการในระบบรับราชการของไทยยังไม่สมบูรณ์ตามทฤษฎีระบบราชการ

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ ,ข้าราชการของไทย, นักการเมือง, ทฤษฎีระบบราชการ

¹นักวิชาการอิสระ; Independent academic ,Thailand

Corresponding author, e-mail: phutphathongchumphae@gmail.com, Tel. 081-6840769

Abstracts

Stylizing the relationship between government officials and Thai politicians under Weber's theory of bureaucracy, that government officials are agents and politics are agents, may not be correct in the context of the Thai government administration system. Even though Thai politicians have an executive role in terms of command in the bureaucracy, they do not have absolute power. Even the Thaksin government, which enjoyed unprecedented political influence, was constrained in its attempts to control the Thai bureaucratic state. On the other hand, Thai civil servants usually act as agents. Some venture into the realm of principals. This causes tension in the relationship between Thai politicians and civil servants—interaction in cooperation and representation. The agents in the Thai civil service recruitment system are still incomplete, according to the bureaucracy theory.

Keywords: Relationship , Thai civil servants, Politicians , Bureaucracy theory

1.บทนำ

ในปัจจุบันคงไม่มีประเด็นเชิงนโยบายของรัฐบาลใหม่ที่เป็นที่ถกเถียงกันในวงกว้างถึงความเหมาะสมและความเสี่ยงมากเท่าโครงการแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ที่รัฐบาลในฐานะฝ่ายการเมืองพยายามผลักดันตามเสียงสนับสนุนทางการเมืองท่ามกลางเสียงคัดค้านจากนักวิชาการบางส่วน ซึ่งตั้งคำถามถึงความจำเป็นของนโยบายดังกล่าวเมื่อเทียบกับความเสี่ยง ซึ่งจากข้อมูลล่าสุดที่มีการนำเสนอสู่สาธารณะ จะอาศัยแหล่งเงินจากการกู้ยืมสถาบันการเงินภาครัฐ ยุทธนา เศรษฐบุราโมทย์ (2567) เห็นว่าสิ่งที่คาดหวังจากนโยบายลักษณะนี้คือการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ภายในประเทศและผลสืบเนื่องต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจผ่านตัวทวีคูณ ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการนายเศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ทำหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 เมษายน 2567 เพื่อเสนอเป็นความเห็นประกอบการพิจารณาในครม. โดยมีเนื้อหายาวกว่า 5 หน้า ระบุว่าด้วยโครงการเติมเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท เป็นโครงการขนาดใหญ่ของประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ใช้งบประมาณจำนวนมาก และก่อให้เกิดภาระผูกพันต่อรัฐบาลในระยะยาว พร้อมแนะนำให้พิจารณาให้รอบคอบ ทำให้เกิดกระแสความตึงเครียดระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ พร้อมกระแสจะปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

การคัดค้านนโยบายทางการเมือง วิริงรอง ทัพพะรังสี ประธานเครือข่ายมหาวิทยาลัยเพื่อการปฏิรูปประเทศ ได้เชิญชวนประชาชนให้ร่วมลงชื่อเพื่อคัดค้านนโยบายแจกเงินดิจิทัลของรัฐบาล และร่วมร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจดำเนินการส่งเรื่องนี้ต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลขัดต่อพระราชบัญญัติเงินตรา พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติในส่วนของหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ต่อมาวันที่ 14 พฤษภาคม 2567 เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เผยผลวินิจฉัยคำร้องโครงการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ตว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว เพื่อขอให้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ โดยวินิจฉัยว่าไม่อาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้เพราะการกำหนดนโยบาย

และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจ “ทางบริหาร” ของคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และมีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐบาลในรูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐสภา และไม่อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เพราะการดำเนินการใช้แหล่งเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2567 และปีงบประมาณ พ.ศ.2568 ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐบาลจะดำเนินโครงการดังกล่าวโดยการออกพระราชบัญญัติเงินกู้แต่อย่างใด ในที่สุดมีการยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2567 ศาลรัฐธรรมนูญประชุมปรึกษาเรื่องพิจารณาที่ 15/2567 คดีที่นายคงเดช ชัยรัตน์ ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 ว่าการกระทำของพรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ 1 ที่ทำนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท มาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้คะแนนเสียงเลือกตั้ง (.สส) ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศที่ไม่ได้มาจากเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทำให้นโยบายของฝ่ายการเมืองสามารถขับเคลื่อนเดินหน้าต่อไปได้โดยผ่านระบบราชการที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายการเมือง

ในขณะที่ลักษณะระบบราชการของไทย เป็นเวลาหลายทศวรรษที่ระบบราชการของไทยถูกรอบงำด้วยการเมือง โดยมีเงื่อนโซ่ที่ Riggs (1966) เรียกว่า “การเมืองในระบบราชการ” ซึ่งมีการแข่งขันกันในด้านทรัพยากร อำนาจ และอิทธิพลเกิดขึ้นภายในและระหว่างกลุ่มข้าราชการ พัฒนาการอำนาจแบบเดิมค่อย ๆ หลุดออกจากมือของระบบราชการในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 เมื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ ชนชั้นกลาง และผู้บังคับบัญชาส่วนภูมิภาคได้เข้าร่วมในแวดวงการเมือง (Anek ,1992) และหลังวิกฤตการณ์ปี 1992 นักวิชาการ เชื่อว่ารัฐไทยมีความเข้มแข็งขึ้น อำนาจอยู่ในมือของนักการเมืองพลเรือน (Bidhya ,2005; Chai-Anan ,1997) แต่สองทศวรรษต่อมาหลังจากการรัฐประหารสองครั้งและนำโดยรัฐบาลทหาร ผู้สังเกตการณ์ทั้งหลายเห็นวาระระบบราชการไทยได้ฟื้นคืนชีพอีกครั้ง (Puangthong ,2014)

พัฒนาการระบบราชการไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก เริ่มจากการครอบงำโดยฝ่ายการเมือง การล่มสลาย และการฟื้นคืนชีพของระบบราชการที่นำโดยฝ่ายข้าราชการประจำ อีกครั้งในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ในทฤษฎีรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กรอบการพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการต้องอาศัยกรอบในเรื่องการเป็นตัวแทนเป็นอย่างมาก (Meier and Krause, 2003) ภายใต้สมมติฐานพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นระหว่างผู้บริหารคือฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ราชการ และนักวิชาการในฐานะฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย ถูกใช้อธิบายกลไกที่มุ่งใจติดตามและกำกับดูแลข้าราชการ เพื่อให้แน่ใจว่าข้าราชการจะปฏิบัติตามความปรารถนาของผู้บริหารทางการเมือง (Shapiro ,2005) ข้าราชการอาจปฏิบัติเหมือนกระตือรือร้นในระหว่างการดำเนินนโยบาย แต่ส่วนใหญ่จะเฉยๆ ในกระบวนการทางการเมือง (Moe ,2006) การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการของประเทศไทยดูเหมือนจะเป็นปัญหา เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญมักอธิบายว่าข้าราชการไทยมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเมืองและมักไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมของนักการเมือง (Chambers & Napisa ,2016) ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวขัดแย้งกับสมมติฐานพื้นฐานของทฤษฎีตัวแทน ตัวแทน ทำให้เกิดคำถามว่า ใครคือผู้บริหารของรัฐไทย นักการเมือง หรือข้าราชการกันแน่?

ในบทความนี้จะแสดงให้เห็นการควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการ โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี 2535 ถึง 2549 ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการในประเทศไทยมีความซับซ้อนจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างหน่วยงานภาครัฐและนักการเมืองที่ได้รับเลือก โดยเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากในระบบราชการของไทยขัดขวางไม่ให้พลเรือนควบคุมอำนาจของรัฐ ซึ่งอาจขัดแย้งกับทฤษฎีการเมืองและระบบราชการ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา แม้จะยอมรับถึง

ความสำคัญของระบบราชการ แต่สมมติฐานพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบลำดับขั้นนั้นอาจมองข้ามอำนาจของข้าราชการ (Fukuyama, 2013) ทั้งที่ระบบราชการ มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดในการเมือง และไม่ใช่ว่าผู้รับทางเลือกที่นักการเมืองจะเฉยเมยได้ (Moe, 2006) แต่ในประเทศไทยเราเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับระบบราชการนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นลำดับขั้นเหมือนในตำราเสมอไป แต่อาจเป็นความสัมพันธ์ในเชิงธุรกรรมมากกว่า สิ่งนี้สร้างความสับสนระหว่างการเป็นตัวการ ตัวแทนของฝ่ายการเมืองและข้าราชการ (Unger & Chandra, 2016, p.80-92)

บทความจะเริ่มต้นด้วยการทบทวนทฤษฎีตัวการตัวแทนในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ และพิจารณาในด้านปฏิบัติจากการส่งผ่านอำนาจฝ่ายการเมืองไปสู่การจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมนโยบายของฝ่ายการเมืองและบทบาทนักการเมืองที่ควบคุมเส้นทางของข้าราชการในสองกระทรวงที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม เพื่อแสดงให้เห็นผลกระทบของความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองและข้าราชการของไทยว่ามีลักษณะเป็นไปตามหลักการหรือทฤษฎีมากน้อยเพียงใด

2. ทฤษฎีการควบคุมนโยบายของรัฐ

การควบคุมนโยบายของรัฐอธิบายโดยกรอบการทำงานแบบตัวการ-ตัวแทน หรือที่เรียกว่าทฤษฎีหน่วยงาน เป็นฐานทางทฤษฎีที่โดดเด่นที่สุดสำหรับงานสังคมศาสตร์ที่ใช้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ (Shapiro, 2005) หลักการนี้ยืมมาจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีหน่วยงานมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ตามสัญญาโดยที่ตัวการจ้างตัวแทนเพื่อทำงานให้สำเร็จ โดยความท้าทายคือการใช้สิ่งจูงใจและการเฝ้าติดตามเพื่อจัดการกระทำของตัวแทนให้สอดคล้องกับความปรารถนาของตัวการ (Jensen & Meckling, 1976) นักรัฐศาสตร์ได้นำมุมมองนี้มาใช้ดำเนินการภายใต้สมมติฐานว่าอำนาจทางการเมืองเป็นขอบเขตของนักการเมือง แต่การกระทำของฝ่ายการเมืองอาจถูกจำกัดโดยสถาบันและบริบทของระบบราชการ จากความเชี่ยวชาญของระบบราชการและผู้เล่นในกระบวนการทางการเมืองจะเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ของระบบราชการได้ ระบบราชการอาจมีอิทธิพลเหนือนโยบายการเมืองได้โดยผ่านการดำเนินการเป็นหลัก เนื่องจากมีโอกาสที่จะหลบเลี่ยงหรือทำให้การขับเคลื่อนนโยบายสะดุด แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการอาจรับรู้ถึงจุดยืนที่ค่อนข้างอ่อนแอของตนและมักปรับผลประโยชน์ของตนให้สอดคล้องกับนักการเมืองในที่สุด ซึ่งทำให้เกิดภาพลวงตาของข้าราชการว่ามีความเป็นอิสระ ในขณะที่นักการเมืองคือผู้กำหนดนโยบายขั้นสูงสุด คุลยพินิจของระบบราชการส่วนใหญ่จึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ขัดขวางความสามารถของนักการเมืองในการติดตามและบังคับใช้นโยบายที่ต้องการได้ยาก

ทฤษฎีนี้อาจแตกต่างกับการศึกษาในประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก ซึ่งได้เน้นย้ำถึงความเข้มแข็งทางการเมืองของระบบราชการที่เป็นอิสระในความสามารถกำหนดผลลัพธ์ของนโยบายได้ (Evans, 1995) แม้จะมีประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น แต่ความเป็นอิสระของระบบราชการก็สามารถสร้างปัญหาได้เช่นกัน เมื่อการปฏิรูปนโยบายมาถึงเบื้องหน้า ข้าราชการก็จะเป็นหนึ่งในกลุ่มของ “ผู้แพ้” ที่ใหญ่ที่สุดที่จะต้องเผชิญกับการลดขนาด การฝึกอบรมใหม่ หรือการปรับโครงสร้างใหม่ ดังนั้นระบบราชการจึงมีผลประโยชน์สำคัญในการกำหนดรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลได้ และพวกเขาอาจใช้ประโยชน์จากอิทธิพลทางการเมืองของตนเพื่อกำหนดหรือขัดขวางผลลัพธ์ทางนโยบายที่คุกคามผลประโยชน์ของตนได้ จึงอาจเห็นภาพความสัมพันธ์ข้าราชการและนักการเมืองในการแย่งชิงอำนาจที่อาจเกิดขึ้น นักการเมืองเข้มแข็งเท่านั้นจึงจะสามารถใช้การควบคุมระบบราชการได้ (Fukuyama, 2013) มิฉะนั้นข้าราชการเองซึ่งมีบรรทัดฐาน ความเชี่ยวชาญ และเป้าหมายจะกลายเป็นผู้ที่สามารถควบคุมขอบเขตนโยบายเสียเอง

ผู้สนับสนุนทฤษฎีหน่วยงานมักโต้แย้งข้อกล่าวอ้างเหล่านี้ โดยเห็นว่านักการเมืองยังคงความสามารถในการควบคุมเนื่องจากสามารถใช้อิทธิพลเหนือข้าราชการผ่านกลไกต่างๆ เช่นการควบคุมการแต่งตั้งและความก้าวหน้าในอาชีพของระบบราชการ (Peters ,1997)การตัดสินใจด้านงบประมาณ การปรับโครงสร้างระบบราชการ ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการไทยมีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับแนวคิดหรือรูปแบบหลัง โดยฝ่ายการเมืองปฏิบัติต่อข้าราชการค่อนข้างเป็นอิสระและมีความกระตือรือร้นทางการเมือง (Unger & Chandra ,2016) และด้วยเหตุนี้ทฤษฎีตัวการตัวแทนจะนำไปใช้อธิบายกับระบบราชการประเทศไทยได้หรือไม่?

ในบทความจะอธิบายทฤษฎีตัวการตัวแทนจะนำไปใช้อธิบายกับระบบราชการประเทศไทยในสองวิธีของการควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการคือการออกกฎหมายและการแต่งตั้งข้าราชการ การจัดทำกฎหมายนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติจะใช้อำนาจนโยบายของตนโดยการทำการกฎหมายเพิ่มเติมและในกฎหมายที่พวกเขาจัดทำขึ้น ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจง และแนวโน้มที่จะอธิบายการดำเนินการที่แน่นอนให้ระบบราชการจะต้องดำเนินการในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ในทางกลับกันถ้ากฎหมายสั้นและคลุมเครืออาจให้สิทธิแก่ข้าราชการในการเลือกดำเนินการได้ (Huber & Shipan 2002,p. 3-8) นักการเมืองอาจใช้การควบคุมข้าราชการด้วยการให้รางวัลแก่ผู้ที่พอใจพวกเขา หรือลงโทษได้ด้วยเงื่อนไขภายในระบบราชการด้วยการเลื่อนตำแหน่งและความก้าวหน้า โดยเฉพาะในหมู่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ตามทฤษฎีของหน่วยงาน การควบคุมกระบวนการนิติบัญญัติและการแต่งตั้งทำให้นักการเมืองมีอำนาจเหนือกว่าข้าราชการตามทฤษฎี

จากแนวคิดข้างต้นเมื่อเอามาพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการในประเทศไทย ซึ่งนักการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐไทยในขณะที่ข้าราชการเป็นตัวแทนปฏิบัติตาม หากนักการเมืองในประเทศไทยทำหน้าที่เป็นผู้บริหารของรัฐ เราควรเห็นการเปลี่ยนแปลงในดุลยพินิจของระบบราชการที่อาจส่งผลยับยั้งสภานิติบัญญัติในการผ่านกฎหมายให้น้อยลงได้ เมื่อขนาดของกลุ่มข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยมีขนาดใหญ่ โดยจำกัดขอบเขตของนโยบายที่ยอมรับได้ นักการเมืองจะลดจำนวนกฎหมายและรายละเอียดของกฎหมายนั้นลงเพื่อที่จะบรรลุการประนีประนอมที่ตกลงร่วมกันพลวัตทางอำนาจระหว่างนักการเมืองและข้าราชการที่ยังมีบทบาทในเส้นทางการเลื่อนตำแหน่งและการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Peters ,1997) หากข้าราชการกระทำการขัดต่อความต้องการของนักการเมือง นักการเมืองอาจมีอำนาจที่จะโยกย้ายเจ้าหน้าที่หรือขัดขวางความก้าวหน้าในอาชีพ ดังนั้นนโยบายที่ได้รับการพัฒนาและดำเนินการโดยระบบราชการจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของนักการเมือง มิฉะนั้นนักการเมืองอาจไม่พอใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลกระทบคือนักการเมืองที่ควบคุมระบบราชการจะมีอิทธิพลต่อการดำรงตำแหน่งและการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ

3.การควบคุมของฝ่ายการเมืองในการจัดทำกฎหมาย

การควบคุมของฝ่ายการเมืองในการจัดทำกฎหมายโดยตรวจสอบความแปรผันของจำนวนการจัดทำกฎหมายในแต่ละรัฐบาลในประเทศไทย โดยอาจพิจารณารัฐบาลที่ก่อตั้งขึ้นระหว่างการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ถึง 2546 เนื่องจากหลังจากปี 2535 เท่านั้นที่นักวิชาการต่างยอมรับอย่างกว้างขวางว่านักการเมืองมีอำนาจเหนือกว่าข้าราชการชัดเจน (Bidhya, 2005) โดยช่วงเวลานี้ โดยเฉพาะระหว่างปี พ.ศ.2535 ถึง2549 ทำให้เราเห็นสถานการณ์ที่เป็นไปได้มากที่สุดที่ชัดเจนว่านักการเมืองจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนได้จริงหรือไม่ จากสมมติฐานของทฤษฎีตัวการตัวแทนในกรณีของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีจำนวนรัฐบาล 10 รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจากสภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

รัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการนิติบัญญัติก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจถือเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความสับสนได้ (Chanchai & Apirach, 2011) เมื่อการทดสอบทฤษฎีหน่วยงานด้วยจำนวนการผ่านกฎหมายในรัฐบาลนั้น

เมื่อพิจารณาจำนวนกฎหมายที่ลงนามโดยแต่ละรัฐบาลต่อเดือน ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณว่าแต่ละรัฐบาลมีความกระตือรือร้นในการส่งเสริมนโยบายใหม่ๆอย่างไรในการควบคุมระบบราชการ หากไม่มีกฎหมายใหม่การกำหนดนโยบายส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของระบบราชการ โดยอาจพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดของกฎหมายมากกว่าจำนวนกฎหมายที่ผ่านด้วย โดยนักการเมืองใช้ควบคุมการดำเนินนโยบายโดยการเขียนรายละเอียดเพิ่มเติมลงในกฎหมายได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ยิ่งใช้กฎหมายโดยแก้ไขในรายละเอียดมากเท่าใด ดุลยพินิจของระบบราชการก็ยิ่งน้อยลงเท่านั้น

เมื่อใช้หลักเกณฑ์นี้มาชี้วัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ สรุปกฎหมายในรายงานประจำปีที่ทำโดยสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มีทั้งพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา เอมาคำนวณพบว่าโดยเฉลี่ยระหว่างวันที่ 23 กันยายน 2535 ถึง 31 ธันวาคม 2556 สภานิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งในประเทศไทยจัดทำกฎหมายได้ 2.74 กฎหมายต่อเดือน ความยาวเฉลี่ยของกฎหมายไทยในช่วงเวลาเดียวกันคือ 7.64 หน้า โดยมีบทบัญญัติเฉลี่ยต่อฉบับที่ 23.47 มาตรา โดยรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่สองทำกฎหมายสูงสุดที่ 5.41 ฉบับต่อเดือน ในขณะที่รัฐบาลอื่นอยู่ที่ระดับไม่เกิน 3 ฉบับต่อเดือน ขณะที่รัฐบาลทักษิณสมัยที่หนึ่งมีค่าเฉลี่ยจำนวนมาตราต่อกฎหมายสูงสุดที่ 28.20 มาตราต่อฉบับ

หากพิจารณาประวัติศาสตร์ไทย เราจะเห็นรูปแบบที่น่าสนใจในกฎหมายไทย โดยที่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งสภานิติบัญญัติในสมัยเผด็จการทหารและรัฐบาลที่ได้รับแต่งตั้งมักจะเขียนและทำกฎหมายหลายฉบับมากกว่ารัฐบาลพลเรือนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2556 รัฐบาลทหารออกกฎหมายมากกว่าประมาณ 10 เท่า ในขณะที่รัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งมีผลใช้บังคับประมาณ 3 เท่า สภานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งยังทำกฎหมายที่มีรายละเอียดมากที่สุดที่พบในหลักกฎหมายไทย ข้าราชการได้เขียนกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของนักการเมืองและลดการใช้ดุลยพินิจ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี 2560 ยังคงส่งเสริมความพยายามเช่นนี้ต่อไป เนื่องจากข้าราชการทหารสายอนุรักษ์นิยมและผู้มีบทบาทอื่นๆ ได้ปรับแต่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อลดอำนาจที่มีศักยภาพของนักการเมืองพลเรือนลง โดยรัฐธรรมนูญในรูปแบบปัจจุบันนี้คือที่ประดิษฐ์บทบาทนำของข้าราชการในปีต่อไป (Khemthong, 2017) อย่างไรก็ตามก็ต้องรอดูกันต่อไปว่าวิวัฒนาการการออกแบบสถาบันดังกล่าวจะยังคงอยู่ต่อไปได้หรือไม่ เมื่อมีแรงกดดันทางสังคมและการเมืองที่รัฐบาลทหารควบคุมไว้ถูกปล่อยออกมา และนักการเมืองพลเรือนมีแนวโน้มที่จะท้าทายข้อจำกัดเหล่านี้ ขณะที่รัฐธรรมนูญของไทยมีชื่อเสียงในเรื่องอายุขัยที่สั้นมาก

4.การควบคุมของฝ่ายการเมืองในตำแหน่งของระบบราชการ

ตามสมมติฐานของทฤษฎีตัวการตัวแทน เราควรจะเห็นว่านักการเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อเส้นทางอาชีพของระบบราชการได้อย่างง่ายดาย เพราะเมื่อพรรคการเมืองพยายามที่จะสั่งการคณะรัฐมนตรี ซึ่งดำเนินการผ่านการเจรจาต่อรองระหว่างแนวร่วมระหว่างการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้ว โดยพวกเขาอาจเลื่อนตำแหน่งผู้สนับสนุนในระบบราชการให้อยู่ในตำแหน่งที่สูงขึ้นด้วย เนื่องจากข้าราชการพยายามเป็นพันธมิตรกับบุคคลสำคัญทางการเมืองโดย เจ้าหน้าที่ยังมุ่งมั่นที่จะลดการแทรกแซงทางการเมืองภายในหน่วยงานของตน โดยทั่วไปแล้วการเลื่อนตำแหน่งในราชการไทยขึ้นอยู่กับการดำรงตำแหน่งและเครือข่ายส่วนบุคคล มากกว่าความสามารถหรือทักษะ (Akira, 2014, p. 321-324) เราสามารถสังเกตผลกระทบของอิทธิพลทางการเมืองได้โดยคำนึงถึงบทบาทของนักการเมืองในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ ที่มุ่งเน้นไปที่

กระทรวงที่สำคัญและมีอำนาจมากที่สุดสองกระทรวงในระบบราชการของไทยคือกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม (Bidhya,2001)

กระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญทั้งในด้านงบประมาณและอิทธิพลทางการเมือง ได้รับงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 11 ของงบประมาณทั้งหมดในปี 2554 รองจากกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ในทางการเมืองกระทรวงมหาดไทยมีเครือข่ายข้าราชการที่เข้มแข็งและกว้างขวางทั่วประเทศ เจ้าหน้าที่ในกระทรวงนี้ ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตำรวจ และผู้บริหารท้องถิ่น (Achakorn & Tatchalerm ,2014) ขณะที่กระทรวงกลาโหม รวมทั้งกองทัพ เป็นสาขาที่มีอิทธิพลมากที่สุดในระบบราชการตลอดประวัติศาสตร์ของประเทศไทย นับตั้งแต่วันรัฐประหารโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ถึงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2560 มีข้าราชการทหารประจำการหรือเกษียณอายุเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา ประมาณร้อยละ 68 ของช่วงเวลาทั้งหมดของนายกรัฐมนตรี พิชยา บวรวัฒนา ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับระบบราชการของไทย ถึงกับโต้แย้งว่าระบบของไทยไม่ใช่ “การเมืองระบบราชการ” แต่เป็น “การเมืองทางทหาร” ในขณะที่การควบคุมกองทัพโดยพลเรือนถือเป็นความท้าทายสำคัญประการหนึ่งที่รัฐไทยต้องเผชิญจนถึงปัจจุบัน (Punchada & Ricks, 2016)

การควบคุมของฝ่ายการเมืองในกระทรวงมหาดไทย

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการมหาดไทยปรารถนามากที่สุด เพราะเดิมสงวนไว้สำหรับผู้มีสถานระดับซีสิบ ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดอันดับสองในระบบราชการไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เพียงแต่ดำรงตำแหน่งสูงสุดในกระทรวงในระดับจังหวัดเท่านั้น แต่ยังควบคุมกำกับดูแลกระทรวงและกรมอื่นๆ ภายในขอบเขตการบริหารของตนอีกด้วย (Punchada & Ricks, 2016) อำนาจของตำแหน่งทำให้มีการจัดสับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการประจำซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมปกติที่สำคัญที่สุด และการสับเปลี่ยนดังกล่าวมักปรากฏในการเมืองระดับประเทศ

ในอดีตการบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกครอบงำโดยข้าราชการอาชีพ แต่ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 มีข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อให้จังหวัดเป็นประชาธิปไตย โดยให้เปลี่ยนผู้ว่าการจังหวัดจากการแต่งตั้งไปเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลชวนชุดแรกถูกบังคับให้ละทิ้งแนวคิดนี้ภายใต้การต่อต้านอย่างดุเดือดจากข้าราชการมหาดไทยซึ่งบ่งบอกถึงความเข้มแข็งของกระทรวงต่อนโยบายของฝ่ายการเมืองเป็นอย่างดี (Nagai, Ozaki & Kimata ,2007,p. 5-7) นอกจากนี้ในสมัย รัฐบาลชวนที่สอง และรัฐบาลบรรหาร การแต่งตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัดก็เป็นไปตามความปรารถนาของข้าราชการกระทรวง รายชื่อการสับเปลี่ยนเดือนตุลาคม 2538 จัดทำโดยข้าราชการโดยไม่ยอมให้นักการเมืองทำให้ ปลัดกระทรวงยืนยันว่านายกรัฐมนตรี “ไม่ได้เปลี่ยนแปลงรายการสับเปลี่ยน” ที่หน่วยงานได้เสนอให้รัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 นักการเมืองพลเรือนได้รับอำนาจควบคุมกระทรวงมากขึ้น พลเอกชวลิต ได้ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนที่เขาเชื่อว่ามีความใกล้ชิดกับนายบรรหาร ไปอยู่ในตำแหน่งที่ไม่ได้ใช้งาน (Temsak ,1997) เมื่อชวน หลีกภัยกลับเข้ารับตำแหน่งหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชีย ในก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นผู้จัดการเปลี่ยนแปลง ย้ายครั้งใหญ่นอกกำหนดการประจำปี ผู้ว่า 15 คนถูกย้ายในเดือนเมษายน แทนที่จะรอการสับเปลี่ยนตามปกติในเดือนตุลาคม ขณะที่ชวนและกระทรวงมหาดไทยปฏิเสธว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีแรงจูงใจทางการเมือง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการส่งสัญญาณว่า รัฐบาลของชวน สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงนอกเหนือจากกำหนดการโยกย้ายตามปกติได้

เมื่อทักษิณ ขึ้นสู่อำนาจในปี พ.ศ. 2544 เขาตั้งเป้าที่จะปฏิรูประบบราชการ รวมถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการ โดยรับเอานโยบาย “ผู้ว่าซีไอโอ” มาใช้ การปฏิรูปนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงสายความรับผิดชอบโดยการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดของตน และจะรายงานตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี (Painter, 2006) การรวมศูนย์อำนาจนี้ทำให้ทักษิณมีแรงจูงใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการสับเปลี่ยนข้าราชการในกระทรวงพลังงานประจำปีมากขึ้น รายชื่อสับเปลี่ยนจะถูกส่งผ่านโดยตรงไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบและอนุมัติ (Yuwadee & Temsak, 2003) ทักษิณใช้การควบคุมการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าเพื่อให้รางวัลผู้สนับสนุนและลงโทษผู้แปรพักตร์ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ได้รับการยอมรับในสื่อทางการทูตของสหรัฐฯ (US Embassy, 2005) รองผู้ว่าการที่เกษียณอายุราชการคนหนึ่งอธิบายว่าก่อนทักษิณอาจมีอิทธิพลทางการเมืองในการปรับโครงสร้างประจำปีเล็กน้อย แต่ก็ไม่ได้เปิดเผยมากนัก แต่เห็นชัดมากในสมัยทักษิณ

หลังจากการเลือกตั้งทักษิณกลับมาอีกครั้งในปี 2551 เป็นรัฐบาลที่ยังคงใช้อิทธิพลเหนือการแต่งตั้งผู้ว่า ประเด็นการแต่งตั้งผู้ว่าก่อให้เกิดความตึงเครียดเกิดเป็นประกายไฟทางการเมืองเกิดระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ของอภิสิทธิ์ และพันธมิตรคือพรรคภูมิใจไทย เรื่องการควบคุมการโยกย้ายสับเปลี่ยนประจำปี (Veera, 2010) รัฐบาลผสมชุดใหม่พยายามที่จะแสดงตนในกระทรวงมหาดไทย ด้วยการกำหนดตำแหน่งผู้ว่าและการบังคับเกษียณอายุของผู้ได้รับแต่งตั้งจากทักษิณ แนวทางนี้เกิดขึ้นซ้ำอีกในรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ (Pradit, 2012)

ภาพเหตุการณ์ทั้งหมดในกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมาข้างต้น เป็นหลักฐานที่ยืนยันได้ว่านักการเมืองเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามลำดับชั้นเหนือระบบราชการไทย ในขณะที่ช่วงทศวรรษ 2533 ระบบราชการสามารถต้านทานความต้องการของนักการเมืองได้ แต่การปกครองตนเองนี้สิ้นสุดลงหลังจากระหว่างปี 2540 เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจทางการเมืองที่เข้มข้น ทำให้รัฐบาลทักษิณสามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงและนำการเมืองมาใช้ต่อไปได้ ข้าราชการทนไม่ไหวถ้ามีรัฐบาลเข้มแข็ง เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้อำนาจแก่รัฐบาล แม้แต่ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขก็มีความกระตือรือร้นมากขึ้นในการดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของนักการเมือง เช่นกรณีกัญชา การพิจารณา คัดเลือกรายชื่อสับเปลี่ยนโยกย้ายประจำปีโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และ ผู้นำรัฐบาลพลเรือนหลังทักษิณ ยังคงเข้ามาแทรกแซงรายชื่อสับเปลี่ยนผู้ว่าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบ่งชี้ว่านักการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวการ และใช้อำนาจควบคุมข้าราชการมากขึ้น

การควบคุมของฝ่ายการเมืองในกระทรวงกลาโหม

นักการเมืองพลเรือนในประเทศไทยยังคงมีสายสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นกับผู้นำทหาร แม้นายกรัฐมนตรีไทยมักพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีกับนายทหาร โดยบ่อยครั้งจะให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยให้นายทหารเกษียณอายุที่ภักดีต่ออุดมการณ์ของพวกเขา ตัวอย่างเมื่อชวน หลีกภัย แต่งตั้งตัวเองเป็นรัฐมนตรีกลาโหมในปีพ.ศ.2540 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่พลเรือนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ต่อมาตั้งแต่ ชวน หลีกภัย , สมคร สุนทรเวช , สมชาย วงศ์สวัสดิ์ และยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่างเดินในรอยเดียวกันด้วยความหวังที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกองทัพ อย่างไรก็ตาม การดำรงตำแหน่งเหล่านี้ไม่ได้ส่งสัญญาณว่านักการเมืองสามารถควบคุมการปรับเปลี่ยนโยกย้ายกองทัพประจำปีได้ แต่พวกเขาพยายามที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกองทัพเพื่อขัดขวางความพยายามรัฐประหารที่อาจเกิดขึ้นเป็นสำคัญ

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2544 มีหลักฐานว่าการควบคุมทางการเมืองของกองทัพมีมากขึ้นผ่านความพยายามของนักการเมืองพลเรือนในการที่จะมีอิทธิพลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร รัฐบาลชุดแรกของชวน หลีกภัยได้ดำเนินการหลายประการที่ขัดต่อผลประโยชน์ของกองทัพ รวมถึงการจำกัดงบประมาณและการซื้ออาวุธ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีของบรรหาร ยังขัดขวางการแต่งตั้งทหารบางส่วนที่ผู้นำระดับสูงต้องการ (Tasker, 1995) บทบาททางการเมืองที่ลดลงของกองทัพเกิดขึ้นในวุฒิสภา โดยในปี 2539 มีสมาชิกวุฒิสภาเพียงร้อยละ 18.4 เท่านั้นที่มียศทหาร ซึ่งลดลงอย่างมากจากร้อยละ 55.2 ก่อนหน้านี้ (Chambers 2013)

หลังวิกฤตการเงินปี 2540 รัฐบาลชวนเลือกพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นผู้บัญชาการทหารคนใหม่ โดยพลเอกสุรยุทธ์ อ้างว่ามีความมุ่งมั่นอย่างแน่วแน่ที่จะไม่ให้ทหารออกจากการเมือง (Pasuk and Baker, 2009) แม้ว่าความพยายามในการปฏิรูปเป็นไปอย่างช้าๆ โดยชวน ยอมรับว่าความพยายามก่อนหน้านี้ในการฟื้นฟูระบบการเลื่อนขั้นทางทหารแต่ล้มเหลว เนื่องจากจำนวนนายพลยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Ockey, 2001, p. 208) ภาพทั้งหมดทำให้เห็นว่าพลเรือนยังคง “ไม่สามารถเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานของกองทัพได้” ดังนั้น การควบคุมทางการเมืองเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งและการดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี 2535 ถึง 2544 จึงเพิ่มมากขึ้นแต่ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับใช้และได้รับความนิยม รัฐบาลทักษิณถูกจัดตั้งขึ้นดูเหมือนว่านักการเมืองจะเตรียมพร้อมและมีอำนาจมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อการปรับกองทัพ เช่นเดียวกับวุฒิสภาที่กลายเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ทหารที่เกษียณอายุราชการเกือบทั้งหมดในวุฒิสภาย้ายตัวไปจากสภาใหม่ ทักษิณมองว่ากองทัพเป็นภัยคุกคามต่ออำนาจครอบงำทางการเมืองของเขา และเขาพยายามที่จะนำกองทัพมาอยู่ภายใต้การควบคุมส่วนตัวของเขา เมื่อไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบันของนักการเมือง (McCargo & Ukrist 2005) จึงแต่งตั้งอดีตนายกรัฐมนตรีพลเอกชวลิต เข้าสู่อำนาจคณะรัฐมนตรี เขาหวังว่าจะใช้ประโยชน์จากทักษะและอิทธิพลของชวลิตที่ผันตัวมาเป็นนักการเมืองในการกำกับดูแลการปรับกองทัพ (Chambers, 2013) แม้ว่าทักษิณจะพลิกสถานการณ์ทางการเมืองให้กับกองทัพ และนำการปรับเปลี่ยนโยกย้ายกองทัพประจำปีมาอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมืองโดยตรงมากกว่า แม้ทักษิณจะมีการติดต่อกับกองทัพมากมาย และเขาเริ่มส่งเสริมให้มีข้าราชการที่เป็นมิตรกับเขา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2547 สำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดการแต่งตั้งครั้งสำคัญหลายครั้งในการปรับเปลี่ยนโยกย้ายกองทัพประจำปี โดยใช้นายทหารทั้งในปัจจุบันและที่เกษียณอายุแล้วเข้ามาแทรกแซงเพื่อทักษิณ (Chambers, 2013, p.258–260) แม้ว่าสิ่งนี้อาจไม่ได้ส่งสัญญาณถึงการควบคุมตามวัตถุประสงค์ของกองทัพ แต่อย่างน้อยทหารส่วนใหญ่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมเชิงส่วนบุคคล (Punchada & Ricks, 2016)

ในขณะที่รัฐบาลสมัยที่ 2 ของทักษิณ การล่าเส้นก๊วไปข้างหน้าทำให้กลุ่มต่างๆ ในกองทัพและองคมนตรีไม่พอใจมากขึ้นกับการก้าวถอยหลังของนายกรัฐมนตรี เกิดการประท้วงทางการเมืองบนท้องถนนในกรุงเทพฯ และการคุกคามของความรุนแรง ทักษิณที่ไม่มีใครสามารถทำให้อ่อนแอลงได้ พลเอกเกษียณอายุราชการและอดีตนายกรัฐมนตรีอย่างพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้พูดคุยกับเจ้าหน้าที่ทหารอย่างเปิดเผย โดยโต้แย้งอย่างเปิดเผยว่ากองทัพควรมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพียงเล็กน้อย (Pasuk and Baker, 2009) การปรับเปลี่ยนโยกย้ายกำลังทหารในปี พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 เป็นเรื่องที่ถูกเถียงกันอย่างมาก (Chambers, 2013) แม้ว่าจะไม่ใช่สาเหตุเดียว แต่การควบคุมกองทัพโดยอหิวาต์ที่เพิ่มขึ้นก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดรัฐประหารในปี 2549

ภายหลังการรัฐประหารกองทัพได้ยืนยันอำนาจของตนในเวทีการเมืองอีกครั้ง โดยแสดงให้เห็นถึงอำนาจทางการเมืองที่เป็นอิสระ และในปี พ.ศ. 2551 ได้จัดทำพระราชบัญญัติการบริหารกระทรวงกลาโหม

ใหม่ โดยได้กำหนดอำนาจการทหารในการเลื่อนตำแหน่ง ทำให้ฝ่ายการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งไม่สามารถควบคุมการเลื่อนตำแหน่งที่สูงกว่าสภายุโรปได้อย่างอิสระ และรัฐบาลหลังรัฐประหารไม่เคยสามารถสร้างการควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางทหารขึ้นมาใหม่ได้ หลังถูกรวบงำโดยผู้สนับสนุนรัฐประหารในปี 2549 รัฐบาลต่อมากลับยอมจำนนต่อความต้องการทางทหาร (Chambers , 2013) งบประมาณทางการทหารก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน ตรงข้ามกับก่อนหน้านี้ที่แนวโน้มการใช้จ่ายทางทหารที่ลดลงนับตั้งแต่ทศวรรษ 1990

เราจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลทักษิณ และรัฐบาลชวน สามารถมีอิทธิพลเหนือการเลื่อนตำแหน่งในกองทัพได้ในทั้งสองกรณี ความสมดุลของอำนาจมีแนวโน้มไปสู่การปกครองของพลเรือน สำหรับรัฐบาลชวนความเป็นผู้นำทางทหารอ่อนแอลงอย่างมากหลังการประท้วงในปี 2535 สิ่งนี้ทำให้นักการเมืองพลเรือนสามารถควบคุมกองทัพได้มากขึ้น ในขณะที่รัฐบาลทักษิณ ยังมีอำนาจทางการเมืองมากกว่ากองทัพ อย่างน้อยในช่วงปีแรกๆ ของการเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากกองทัพถูกรวบงำโดยทหารประกาศสถานะที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอย่างเปิดเผย ทักษิณจึงเผชิญกับการต่อต้านเพียงเล็กน้อย ในขณะที่เขาใช้ประโยชน์จากชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อครอบงำการแต่งตั้งระบบราชการทั้งในและนอกกองทัพ อย่างไรก็ตามสิ่งนี้ทำให้เกิดการต่อต้านภายในกลุ่มทหารบางกลุ่ม และก่อให้เกิดรัฐประหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำพลเรือนและทหารถือได้ว่าเป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2549 พลเรือนได้รับชัยชนะในการควบคุมเหนือทหาร แต่ไม่ได้หมายความว่าระบบราชการของทหารได้นำคุณลักษณะของระบบราชการของเวเบอร์มาใช้ได้อย่างเต็มที่ หรือยอมจำนนต่อการควบคุมของนักการเมือง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ยังห่างไกลจาก อุดมคติระบบราชการของเวเบอร์ นักการเมืองไม่มีกลไกที่ชัดเจนและสอดคล้องกันในการควบคุมระบบราชการเหมือนที่ทฤษฎีของเวเบอร์อธิบาย ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง นักการเมืองและข้าราชการ สรุปลงไม่ได้ว่านักการเมืองมีความได้เปรียบแบบลำดับชั้นเหนือข้าราชการ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสถานการณ์เหล่านี้มีความสับสนโกลาหลมากกว่า และเชื่อมโยงกับการอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์เหล่านี้ยังไม่ตกผลึกเหมือนในโลกทฤษฎีของเวเบอร์

5.สรุป

การควบคุมทางการเมืองต่อการแต่งตั้งระบบราชการ ข้อเสนอพื้นฐานพื้นฐานที่ว่าการเมืองมีสถานะเหนือกว่าข้าราชการนั้นยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้ในกรณีของไทย นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งสะสมอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2549 สามารถควบคุมระบบราชการได้มากขึ้น ซึ่งบ่งชี้ว่าประเทศไทยกำลังก้าวไปสู่สถานการณ์ที่สอดคล้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทนของเวเบอร์ จากตัวอย่างกระทรวงมหาดไทยพบว่านักการเมืองได้รับผลประโยชน์มหาศาลจากการเป็นผู้บริหารรัฐไทย ในเวลาเดียวกันมีการต่อต้านระบบราชการที่มีการนำโดยทหารเป็นหัวหอก และในที่สุดในปี 2549 การรัฐประหารที่ย้อนเวลากลับไป ช่วยแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของการควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการ ที่ระบบราชการของกองทัพไทยยังคงรักษาแหล่งอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองที่แยกจากกัน โดยถือว่าการแข่งขันกับฝ่ายการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมากกว่าอยู่ภายใต้การควบคุมของพวกเขา

หลักฐานข้างต้นชี้ให้เห็นว่านักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในประเทศไทยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐไทยมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2549 ในขณะที่ข้าราชการตัวแทนที่เป็นผู้มีบทบาทที่ส่งผลต่อนโยบายทางกฎหมายมีบทบาทลดลง มีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับประสิทธิภาพทางกฎหมายที่มากขึ้น การควบคุมข้าราชการกระทรวงมหาดไทยถูกลดโทษตามความปรารถนาของนักการเมืองด้วยการควบคุมทางการเมืองเพื่อส่งเสริมระบบราชการ แม้ลักษณะความสัมพันธ์เหล่านี้ถูกลดทอนลง ไม่มีลักษณะเดียวกันชัดเจนในทุกรัฐบาล

อาจเกิดจากทหารจากกระทรวงกลาโหม ที่ต่อต้านการควบคุมของนักการเมือง จนกระทั่งโค่นล้มรัฐบาลในปี 2549 และ 2557 โดยพื้นฐานแล้วการสันนิษฐานว่านักการเมืองและข้าราชการมีความสัมพันธ์แบบมีลำดับชั้นแบบเวเบอร์นั้นไม่สมบูรณ์เช่นกัน เพราะมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนกว่าซึ่งนักการเมืองพลเรือนไม่สามารถไว้วางใจในการควบคุมระบบราชการได้ตลอดเวลา บางครั้งอาจใช้วิธีออกคำสั่ง แต่ในบางคนพวกเขาก็ต้องใช้วิธีโน้มน้าวข้าราชการของตน

เอกสารอ้างอิง

- ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์. (2567).โครงการแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท กับความยั่งยืนของการเติบโตเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
<https://thaipublica.org/2023/10/nida-sustainable-move54/>
- Achakorn Wongpreedee & Tatchalerm Sudhipongpracha. (2014). The Politics of Intergovernmental Transfers in Northeast Thailand. *Journal of Developing Societies*, 30 (3), 343–363.
- Akira, S. (2014). Technocracy and Thaksinocracy in Thailand: Reforms of the Public Sector and the Budget System under the Thaksin Government. *Southeast Asian Studies* ,3 (2), 299–344.
- Anek Laothamatas. (1992). *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*. Boulder: Westview Press.
- Bidhya Bowornwathana. (2001). Thailand: Bureaucracy Under Coalition Governments. In Burns, J.P. & Bidhya Bowornwathana (eds.) *Civil Service Systems in Asia* (281–313). Northampton: Edward Elgar.
- Bidhya Bowornwathana. (2005). Administrative Reform and Tidal Waves from Regime Shifts: Tsunamis in Thailand’s Political and Administrative History. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 27 (1), 37–52.
- Chai-Anan Samudavanija. (1997). Old Soldiers Never Die, They are Just Bypassed: The Military, Bureaucracy, and Globalisation. In Hewison, K. (ed.) *.Political Change in Thailand: Democracy and Participation* (42–57). London: Routledge.
- Chambers, P., ed. (2013). *Knights of the Realm: Thailand’s Military and Police, Then and Now*. Bangkok: White Lotus Press.
- Chambers, P. & Napisa Waitookiat. (2016). The Resilience of Monarchised Military in Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 46 (3), 425–444.
- Chanchai Boonyawan & Apirach Phetsiri. (2011). Legislative Process of Thailand: An Historical Perspective.” In Sakda Tanitcul & Shinya Imaizumi (eds.) *Legislative Process in Thailand* (65–86). Joint Research Program Series No. 157. Tokyo: IDE-JETRO.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance* ,26 (3), 347–368.

- Huber, J. D., & Shipan, C.R. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Jensen, M. C., & Meckling, W.H.(1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305–360.
- Khemthong Tonsakulrungruang. (2017). A Year After Referendum, Only Bad News About Thailand’s Constitution. New Mandala (blog), Australia National University, August 29. Accessed December 15, 2017. www.newmandala.org/year-referendum-bad-news-thailands-constitution/
- McCargo, D. & Ukrist Pathmanand. (2005). *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press
- Meier, K. J., & Krause,G.A.(2003). The Scientific Study of Bureaucracy: An Overview. In Krause, G.A. & Meier, K.J. (eds.) *Politics, Policy, and Organizations* (1–19). Ann Arbor: University of Michigan Press
- Moe, T.M. (2006). Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 22 (1), 1–29.
- Nagai, F., Ozaki, K. & Kimata,Y. (2007). *JICA Program on Capacity Building of Thai Local Authorities*. Case Study Report. Japan International Cooperation Agency
- Ockey, J. (2001). Thailand: The Struggle to Redefine Civil-Military Relations. In Alagappa, M. (ed.) *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*, (187–208). Stanford: Stanford University Press.
- Painter, M. (2006). Thaksinisation or Managerialism? Reforming the Thai Bureaucracy. *Journal of Contemporary Asia* ,36 (1), 26–47.
- Pasuk Phongpaichit & Baker,C. (2009). *Thaksin*, 2nd Edition. Chiang Mai: Silkworm Books
- Peters, B. G. (1997). Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who’s Who and Does it Make any Difference? In Farazmand,A. (ed.) *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*(232–254). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pradit Ruangdit. (2012). Interior—Reshuffle Confirmed by Cabinet. Bangkok Post, October 3.
- Puangthong Pawakapan. (2014). *Thailand: The Return of Bureaucratic Polity*. Presentation at ISEAS, September 23. Institute of Southeast Asian Studies: Singapore.
- Punchada Sirivunnabood & Ricks, J.I. (2016). Professionals and Soldiers: Measuring Professionalism in the Thai Military. *Pacific Affairs* ,89 (1), 7–30.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East West Center Press
- Shapiro, S. P. 2005. Agency Theory. *Annual Review of Sociology* ,31, 263–284.

- Tasker, R. (1995). I'm in Charge Here: Chavalit puts his stamp on Army Promotions. *Far Eastern Economic Review*, 158, 17-18.
- Temsak Traisophon. (1997). Nod for Govenors' Reshuffle. Bangkok Post, March 12.
- Unger, D. H. & Chandra Mahakanjana. (2016). *Thai Politics: Between Democracy & Its Discontents*. Boulder, CO: Lynne Reinner
- US Embassy Bangkok. (2005). Governor Reshuffle—Some Rewards for TRT Supporters. WikiLeaks. Accessed February 6, 2015.
<https://wikileaks.org/cable/2005/09/05BANGKOK5964.html>
- Veera Prateepchaikul. (2010). Bhumjaithai Tests PM Abhisit's Patience to the Limit. Bangkok Post, November 22
- Yuwadee Tunyasiri & Temsak Traisophon. (2003). CEO Governors—First Thirty Names go to Cabinet. Bangkok Post, August 5.

ภาคผนวก

คำแนะนำสำหรับผู้แต่ง

บทความที่ส่งมาขอรับการตีพิมพ์ในวารสาร ควรจะมีความเนื้อหาทางวิชาการอยู่ในขอบเขตทางสังคมศาสตร์หรือเกี่ยวเนื่องกับสังคมศาสตร์ หรือเกี่ยวข้องกับสังคม และเป็นบทความจะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสาร

1.รูปแบบการเตรียมต้นฉบับของวารสาร ประกอบด้วย

1.1 บทความต้องเป็นตัวพิมพ์ สำหรับบทความภาษาอังกฤษใช้ชุดแบบอักษร (Font) ชนิดแอเรียล (Arial) ส่วนบทความภาษาไทยใช้ชุดแบบอักษร (Font) ชนิดไทยสารบรรณ (TH-Sarabun-PSK)

1.2 เนื้อหา (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) ให้จัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ และจัดพิมพ์เนื้อหาภาษาอังกฤษให้จัดพิมพ์เป็น Single Space

1.3 ถ้ามีรูปภาพ/ตารางประกอบควรมีภาพที่ชัดเจน โดยให้จัดพิมพ์แยกออกจากเนื้อหา และให้ระบุคำว่า “ภาพที่” จัดกึ่งกลางของหน้ากระดาษได้ภาพ และ “ตารางที่” จัดชิดซ้ายของหน้ากระดาษ บนตาราง ตามด้วยหมายเลขกำกับใช้ตัวอักษรขนาด 16 ตัวหนา แสดงเนื้อหาสำคัญของเรื่องด้วยข้อความที่กะทัดรัด ชัดเจน ส่วนคำอธิบายใช้ตัวอักษรขนาด 16 ตัวปกติ รูปภาพ/ตารางที่นำเสนอต้องมีรายละเอียดของข้อมูลครบถ้วน และเข้าใจได้โดยไม่ต้องกลับไปอ่านที่เนื้อความอีก ระบุลำดับของรูปภาพ/ตารางทุกรูปให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่อยู่ในต้นฉบับ โดยคำอธิบายต้องกระชับและสอดคล้องกับรูปภาพที่นำเสนอ

1.4 พิมพ์หน้าเดียวลงบนกระดาษพิมพ์ขนาดเอสี่ (A4) ขนาดของตัวอักษรเท่ากับ 16 ส่วนเลขหน้าขนาด 16 และใส่เลขหน้ากึ่งกลางหน้ากระดาษช่วงบนตั้งแต่ต้นจนจบบทความ โดยมีเนื้อหาบทความรวมบรรณานุกรมควรอยู่ระหว่าง 8-15 หน้า

1.5 การตั้งค่าน้ำกระดาษพิมพ์ให้ห่างจากขอบกระดาษซ้ายกับด้านบน 1 นิ้ว และด้านขวากับด้านล่าง 1 นิ้ว

1.6 การเตรียมข้อมูลต้นฉบับบทความตามแบบฟอร์มที่กำหนดให้

1.6.1 ชื่อบทความภาษาไทยใช้รูปแบบอักษรขนาด 18 หนา

1.6.2 ชื่อบทความภาษาอังกฤษใช้รูปแบบอักษรขนาด 18 ปกติ

1.6.3 ชื่อผู้เขียน และผู้ร่วมเขียนใช้รูปแบบอักษรขนาด 16 ปกติ

1.6.4 หัวข้อหลักใช้รูปแบบอักษรขนาด 18 หนา

1.6.5 หัวข้อย่อยใช้รูปแบบอักษรขนาด 16 หนา

1.6.6 เนื้อเรื่องใช้รูปแบบอักษรขนาด 16 ปกติ

1.7 ชื่อเรื่องต้องมีภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้พิมพ์ไว้หน้าแรก

1.8 ชื่อผู้เขียน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษต้องใส่ให้ครบทุกคนแต่ไม่เกิน 5 คน ชื่อใช้รูปแบบอักษรขนาด 16 ปกติโดยจัดชิดกันหน้าซ้าย และใส่ Footnote เป็นตัวเลขอารบิกต่อท้ายแต่ละชื่อโดยระบุสังกัด หากเป็นมหาวิทยาลัยให้ระบุ คณะและมหาวิทยาลัย หากเป็นหน่วยงานราชการให้ระบุกรมและกระทรวงที่สังกัด หากเป็นพระสงฆ์ให้ระบุวัดและจังหวัด แต่หากเป็นภาคเอกชนให้ระบุบริษัทหรือองค์กรและจังหวัด การระบุให้ตรงกับเครื่องหมายที่กำกับไว้ข้างบน โดยให้ระบุเป็นรายบุคคลภาษาไทยและคั่นด้วย (;) ก่อนระบุเป็นภาษาอังกฤษและระบุ Corresponding author, e-mail:, Tel.ของผู้เขียนหลัก

1.9 บทคัดย่อภาษาไทย และ Abstract ภาษาอังกฤษควรเขียนให้ได้ใจความทั้งหมดของเรื่อง ลักษณะของบทคัดย่อควรประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ (Objective) วิธีดำเนินการวิจัย (Methods) ผลการวิจัย (Results) โดยสรุปให้สั้นกะทัดรัด ระหว่าง 250-400 คำ คำสำคัญ (Keywords) ควรมีคำสำคัญ 3-5 คำ ที่ครอบคลุมชื่อเรื่องที่ศึกษา และจะปรากฏอยู่ในส่วนท้ายของบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษโดยต้องจัดเรียงคำสำคัญตามตัวอักษร และคั่นด้วยเครื่องหมาย (,)

1.10 การเรียงหัวข้อแต่ละหัวข้อให้เว้น 1 บรรทัด หัวข้อใหญ่สุดให้พิมพ์ชิดขอบด้านซ้าย หัวข้อย่อยเว้นห่างจากหัวข้อใหญ่โดยมีระยะย่อหน้า และหัวข้อย่อยถัดไปโดยมีระยะย่อหน้า

2. ส่วนประกอบของบทความ

2.1 บทความวิชาการ ให้เรียงลำดับหัวข้อ ดังนี้

2.1.1 บทนำ (Introduction) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอในบทความตามลำดับ บทนำควรอธิบายว่าเรื่องที่ต้องการศึกษามีความสำคัญ วัตถุประสงค์ หรือเค้าโครงของบทความเป็นอย่างดี

2.1.2 เนื้อเรื่อง (Content) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอตามลำดับ เนื้อเรื่องสามารถแบ่งเป็นส่วนย่อย 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนย่อยที่ 1 ปูพื้นฐานความรู้แก่ผู้อ่านในเรื่องที่จะกล่าวถึง

ส่วนย่อยที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูล ได้แย้งข้อเท็จจริง ใช้เหตุผล หลักฐานเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้อ่าน

ส่วนย่อยที่ 3 เสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของผู้เขียนต่อประเด็นที่น่าเสนอ

2.1.3 สรุปผล (Conclusion) สรุปสาระสำคัญที่ต้องสรุปให้เห็นความสำคัญของบทความตามลำดับ โดยการเลือกเฉพาะประเด็นสำคัญ ๆ ของบทความมาเขียนรวมกันไว้อย่างสั้น ๆ ท้ายบท หรืออาจใช้วิธีการบอกผลลัพธ์ว่าสิ่งที่กล่าวมาสำคัญอย่างไรและสามารถนำไปใช้อะไรได้บ้าง หรือจะทำให้เกิดอะไรต่อไป หรืออาจใช้วิธีการตั้งคำถามหรือให้ประเด็นทิ้งท้ายกระตุ้นให้ผู้อ่านไปสืบเสาะแสวงหาความรู้ หรือคิดค้นพัฒนาเรื่องนั้นต่อไปเพื่อเป็นการสรุปจุดยืนของผู้เขียนที่มีต่อเรื่องที่เขียน

2.1.4 องค์ความรู้ใหม่ เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ผลการวิจัยสามารถนำเสนอรูปแบบของโมเดลพร้อมคำอธิบายที่กระชับ เข้าใจง่าย

2.1.5 เอกสารอ้างอิง (References) รูปแบบการเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรมใช้แบบ APA (American Psychological Association) ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6 และจะต้องตรงกันกับการอ้างอิงในเนื้อหา ซึ่งผู้นิพนธ์บทความต้องตรวจสอบและรับผิดชอบต่อความถูกต้องของเอกสารการอ้างอิงทั้งหมด

2.2 บทความวิจัย ให้เรียงลำดับหัวข้อ ดังนี้

2.1.1 บทนำ (Introduction) เขียนให้เห็นความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย หรือ โจทย์วิจัย

2.1.2 วัตถุประสงค์ (Objective) ควรกล่าวถึงจุดมุ่งหมายของการศึกษา

2.1.3 วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology) ให้ระบุรูปแบบของการวิจัย การคำนวณหา กลุ่มตัวอย่าง(ถ้ามี)และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

2.1.4 สรุปผลการวิจัย/ผลการทดลอง (Research) ให้เสนอผลที่พบตามวัตถุประสงค์การวิจัย ตามลำดับอย่างชัดเจน

2.1.5 อภิปรายผลการวิจัย/วิจารณ์ (Discussion) ให้เสนอเป็นความเรียงและให้เชื่อมโยงกับ ผลการวิจัยตามลำดับอย่างชัดเจนว่ามีความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของผู้ใด ผลวิจัยเป็นไปตาม แนวคิด ทฤษฎีของผู้ใด เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

2.1.6 องค์ความรู้ใหม่ (ถ้ามี) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ผลการวิจัย โดยสามารถนำเสนอรูปแบบของโมเดลพร้อมคำอธิบายที่กระชับ เข้าใจง่าย

2.1.7 ข้อเสนอแนะ (Suggestion) ให้นำเสนอใน 2 ประเด็น คือ 1) ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย และ 2) ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือสถาบัน

2.1.8 กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgement) (ถ้ามี) เป็นส่วนที่กล่าวขอบคุณต่อองค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือร่วมมือในการวิจัย รวมทั้งแหล่งที่มาของเงินทุนวิจัยและหมายเลข ของทุนวิจัย (ถ้ามี) (ให้ใส่เฉพาะกรณีที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัย หรือกรณีซื้อบทความมีชื่อเรื่องไม่ตรงกับ งานวิจัย วิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์)

2.1.9 เอกสารอ้างอิง (References) รูปแบบการเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรมใช้แบบ APA (American Psychological Association) ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6 และจะต้องตรงกันกับการอ้างอิงในเนื้อหา ซึ่งผู้ นิพนธ์บทความต้องตรวจสอบและรับผิดชอบต่อความถูกต้องของเอกสารการอ้างอิงทั้งหมด

2.3บทความปริทัศน์ (Review Articles) ให้เรียงลำดับหัวข้อ ดังนี้

2.3.1 บทนำ (Introduction) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอในบทความตามลำดับ บทนำควร อธิบายให้ภาพรวมโดยย่อของบทความและหัวข้อหลักที่ครอบคลุมว่าเรื่องที่ต้องการศึกษามีความสำคัญ หรือ ค่าโครงของบทความเป็นอย่างไร

2.3.2 เนื้อเรื่อง (Content) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอตามลำดับ เนื้อเรื่องสามารถแบ่งเป็น ส่วนย่อย 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนย่อยที่ 1 ปูพื้นฐานความรู้แก่ผู้อ่านในเรื่องที่จะกล่าวถึง

ส่วนย่อยที่ 2 วิเคราะห์ ข้อมูล โต้แย้งข้อเท็จจริง ใช้เหตุผล ในการประเมินรายละเอียด ทบทวนบทความที่กล่าวถึงเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้อ่านโดยกล่าวถึงจุดอ่อนจุดแข็งของบทความที่ทบทวนโดยทบทวน

จัดลำดับจากเรื่องหนึ่งไปอีกเรื่องหนึ่ง หรือจากผู้วิจัยคนหนึ่งไปอีกคนหนึ่ง โดยนำข้อค้นพบของแต่ละเรื่องมากล่าวโดยสังเขป

ส่วนย่อยที่ 3 สังเคราะห์ เปรียบเทียบ และ/หรือวิจารณ์ เพื่อให้เกิดเป็นองค์ความรู้ในมุมมองใหม่ เสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของผู้เขียนต่อประเด็นที่นำเสนอ โดยอภิปรายถึงความน่าเชื่อถือของผู้เขียน ความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่อ้างถึง ความถูกต้องของวิธีการที่ใช้โดยชี้ให้เห็นว่ามีความเป็นมาอย่างไร ทั้งในอดีต ปัจจุบัน ความก้าวหน้าล่าสุด เป็นความรู้และข้อเท็จจริง และมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เขียน

2.3.3 สรุปผล (Conclusion) สรุปสาระสำคัญที่ต้องสรุปให้เห็นความสำคัญของบทความตามลำดับ โดยการเลือกเก็บประเด็นสำคัญ ๆ ของบทความมาเขียนรวมกันไว้อย่างสั้น ๆ ท้ายบท หรืออาจใช้วิธีการบอกผลลัพธ์ว่าสิ่งที่กล่าวมาสำคัญอย่างไร ผลลัพธ์สามารถนำไปใช้อะไรได้บ้าง หรือจะทำให้เกิดอะไรต่อไป หรืออาจใช้วิธีการตั้งคำถามหรือให้ประเด็นทิ้งท้ายกระตุ้นให้ผู้อ่านไปสืบเสาะแสวงหาความรู้ หรือคิดค้นพัฒนาเรื่องนั้นต่อไป เพื่อเป็นการสรุปจุดยืนของผู้เขียนที่มีต่อเรื่องที่เขียน

2.4 บทวิจารณ์หนังสือ ให้เรียงลำดับหัวข้อ ดังนี้

2.4.1 บทนำ (Introduction) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอในบทความตามลำดับ บทนำควรอธิบายว่าเรื่องที่ต้องการศึกษามีความสำคัญ วัตถุประสงค์ หรือเค้าโครงของบทความเป็นอย่างไร

2.4.2 เนื้อเรื่อง (Content) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอตามลำดับ

2.4.3 บทวิจารณ์ วิเคราะห์ข้อมูลโต้แย้งข้อเท็จจริง ใช้เหตุผล หลักฐานเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้อ่าน และเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของผู้เขียนต่อประเด็นที่นำเสนอ

2.4.4 สรุปผล (Conclusion) สรุปสาระสำคัญที่ต้องสรุปให้เห็นความสำคัญของบทความตามลำดับ โดยการเลือกเก็บประเด็นสำคัญ ๆ ของบทความมาเขียนรวมกันไว้อย่างสั้น ๆ ท้ายบท หรืออาจใช้วิธีการบอกผลลัพธ์ว่าสิ่งที่กล่าวมาสำคัญอย่างไร สามารถนำไปใช้อะไรได้บ้าง หรือจะทำให้เกิดอะไรต่อไป หรืออาจใช้วิธีการตั้งคำถามหรือให้ประเด็นทิ้งท้ายกระตุ้นให้ผู้อ่านไปสืบเสาะแสวงหาความรู้ หรือคิดค้นพัฒนาเรื่องนั้นต่อไป เพื่อเป็นการสรุปจุดยืนของผู้เขียนที่มีต่อเรื่องที่เขียน

2.4.5 เอกสารอ้างอิง (References) รูปแบบการเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรมใช้แบบ APA (American Psychological Association) ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6 และจะต้องตรงกันกับการอ้างอิงในเนื้อหา ซึ่งผู้นิพนธ์บทความต้องตรวจสอบและรับผิดชอบต่อความถูกต้องของเอกสารการอ้างอิงทั้งหมด

3. การเขียนเอกสารอ้างอิง

การอ้างอิงในวารสารให้ใช้แบบแทรกในเนื้อหาตามหลักเกณฑ์ APA (American Psychological Association) 6th edition ที่มีการปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัยเพื่อรองรับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเขียนบรรณานุกรม หรือเอกสารอ้างอิง ใช้มาตรฐานการเขียนแบบ APA ที่พัฒนามาจากนักสังคมศาสตร์และ

นักพฤติกรรมศาสตร์มากกว่า 80 ปี เพื่อเป็นมาตรฐาน ในการเขียนอย่างเป็นระบบสำหรับการทำวิจัย รายงาน การวิจัย การทบทวนวรรณกรรม บทความและกรณีศึกษา ผู้แต่งสามารถดูการอ้างอิงได้จาก

<https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

หรือบางส่วนจากตัวอย่างทั่วไปที่มีผู้เขียนแนะนำไว้มากมาย เช่น

-ฝ่ายบริการทรัพยากรสารสนเทศ สำนักหอสมุดกลาง มศว.ที่

<mailto:https://lib.swu.ac.th/images/Documents/Researchsupport/APA6th-Citation160820.pdf>

-มหาวิทยาลัยแม่โจ้ที่ [mailto:https://pulinet2022.pulinet.org/wp-](mailto:https://pulinet2022.pulinet.org/wp-content/uploads/2021/07/TEMPLATE_Reference_PULINET2022.pdf)

[content/uploads/2021/07/TEMPLATE_Reference_PULINET2022.pdf](https://pulinet2022.pulinet.org/wp-content/uploads/2021/07/TEMPLATE_Reference_PULINET2022.pdf)

การส่งต้นฉบับ

1.การตรวจสอบก่อนส่งบทความ

ในขั้นตอนการส่งบทความผู้แต่งต้องตรวจสอบและปฏิบัติตามข้อกำหนดรายการตรวจสอบการส่งทุกข้อ

ดังต่อไปนี้ และบทความอาจถูกส่งคืนให้กับผู้แต่งกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทั้งหมด

1.บทความที่ส่งมาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์ หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาของวารสารใดๆ

2.การเขียนชื่อเจ้าของบทความหลัก, E-mail, เบอร์โทรศัพท์ และสถานที่ทำงาน ต้องเป็นไปตามรูปแบบที่วารสารกำหนด

3.การเตรียมต้นฉบับ ชื่อเรื่อง บทคัดย่อ คำสำคัญ ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และเป็นไปตามคำแนะนำในการเตรียมต้นฉบับที่วารสารกำหนด

4.การอ้างอิงในเนื้อหาและเอกสารอ้างอิงท้ายบทความใช้ตามหลักเกณฑ์ APA (American Psychological Association) และต้องมีการอ้างอิงแหล่งที่มาอย่างถูกต้อง ไม่มีปัญหาการลอกเลียนงานวิชาการ (Plagiarism)

5.ต้นฉบับต้องพิมพ์ด้วยโปรแกรมไมโครซอฟท์เวิร์ด โดยใช้แบบตัวอักษร TH-Sarabun-PSKกรณีบทความภาษาไทย แบบตัวอักษร Arial กรณีบทความภาษาอังกฤษ การแสดงรูปภาพ แผนภูมิ และตารางขอให้อยู่ในเนื้อหาที่สอดคล้องกัน

2.วิธีและขั้นตอน การส่งบทความ

1.การส่ง บทความจะต้องส่งบทความทางระบบ Thai Journals Online (ThaiJO)

หากส่งช่องทางอื่นต้องแนบ “แบบฟอร์มเสนอบทความเพื่อพิจารณาการตีพิมพ์” มาที่บรรณาธิการวารสาร

2. การตอบรับ

เมื่อส่งบทความแล้ว ทางกองบรรณาธิการจะพิจารณากลับกรองขอขยายของบทความดังกล่าวและตอบรับบทความ ภายใน 7 วันทำการ โดยทำการส่งทางอีเมล

3. ระยะเวลาการพิจารณา

3.1 กองบรรณาธิการส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา รอฟผลการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายใน 14 วัน

3.2 เมื่อได้รับบทความคืนจากผู้ทรงคุณวุฒิเรียบร้อยแล้ว กองบรรณาธิการจะส่งบทความให้ผู้เขียนบทความแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ หรือปฏิเสธการลงตีพิมพ์ ภายใน 1 วัน

3.3 เมื่อผู้เขียนแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ให้แนบไฟล์บทความฉบับสมบูรณ์ ส่งกลับส่งกลับในช่อง Revision ของระบบ Thai Journals Online (ThaiJO) ภายใน 7 วัน

3.4 บรรณาธิการออกหนังสือตอบรับการตีพิมพ์บทความลงวารสาร ทางอีเมล

4. การตีพิมพ์วารสาร

4.1 กองบรรณาธิการจะรวบรวมเอกสารบทความ ส่งตีพิมพ์เมื่อถึงกำหนดเวลาที่วารสารจะออกเผยแพร่ตามกำหนด

4.2 เมื่อได้เล่มวารสารที่สมบูรณ์แล้ว กองบรรณาธิการจะแจ้งให้ผู้เขียนทราบผ่านระบบ Thai Journals Online (ThaiJO)

จริยธรรม

จริยธรรมในการตีพิมพ์ผลงานวิชาการ/วิจัยในวารสารสังคมศาสตร์ไทย(TSSJ's Publication Ethics) วารสารสังคมศาสตร์ไทย ยึดมั่นในหลักจริยธรรมการพิมพ์ตามมาตรฐานระดับนานาชาติตามกรอบแนวทางจริยธรรมการตีพิมพ์ของ Committee on Publication Ethics (COPE) ดังต่อไปนี้
(ส่วนใหญ่ปรับปรุงต้นฉบับและแปลจาก <https://publicationethics.org/>)

1. จริยธรรมในการตีพิมพ์สำหรับผู้เขียนต้นฉบับ

1. ผู้เขียนบทความจะต้องมีความรับผิดชอบและรับรองว่า บทความที่ส่งมาขอรับการตีพิมพ์ใน วารสารสังคมศาสตร์ไทยจะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่นๆ

2. ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ไทยอย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสาร

3. ผู้เขียนจะต้องปรับแต่ง แก้ไขบทความให้ถูกต้องตามรูปแบบของวารสารในหัวข้อ “คำแนะนำสำหรับผู้แต่ง” โดยเฉพาะหัวข้อรูปแบบของการจัดเตรียมต้นฉบับอันจะนำไปสู่บทความที่มีรูปแบบการตีพิมพ์ที่ได้มาตรฐานเดียวกัน

4. ผู้เขียนจะต้องคำนึงถึงจริยธรรมการวิจัย คือต้องไม่ละเมิดหรือคัดลอกผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตนเอง

5. ผู้เขียนซึ่งมีชื่อปรากฏอยู่ในบทความจะต้องเป็นผู้มีส่วนในการจัดทำบทความหรือมีส่วนในการดำเนินการวิจัย ซึ่งข้อนี้ขอสงวนสำหรับบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำบทความจะไม่อนุญาตให้ใส่ชื่อลงไป

เด็ดขาด หากมีการตรวจสอบพบว่ามิบุคคลที่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำบทความปรากฏอยู่ ทางวารสารจะถอนบทความนั้นออกทันที

6. ผู้เขียนจะต้องมีความรับผิดชอบในการอ้างอิงเนื้อหาในผลงาน ภาพ หรือตาราง หากมีการนำมาใช้ในบทความของตนเอง โดยให้ระบุ “ที่มา” เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ (หากมีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว ทางวารสารจะไม่รับผิดชอบใดๆ ทั้งสิ้น) และจะดำเนินการถอนบทความออกจากการเผยแพร่ของวารสารทันที

7. ผู้เขียนจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของรายการเอกสารอ้างอิงทั้งในแง่ของรูปแบบและเนื้อหา และไม่ควรนำเอกสารวิชาการที่ไม่ได้อ่านมาอ้างอิง หรือใส่ไว้ในเอกสารอ้างอิง และควรอ้างอิงเอกสารเท่าที่จำเป็นอย่างเหมาะสม ไม่ควรอ้างอิงเอกสารที่มากเกินไป รวมทั้งต้องอ้างอิงจากรูปแบบการอ้างอิงของบทความโดยจะต้องมีการอ้างอิงตรงตามรูปแบบที่วารสารกำหนดไว้

8. ผู้เขียนจะต้องปรับปรุงแก้ไขบทความตามผลประเมินจากผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ปรับปรุงตามที่กำหนดจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป หรืออาจถูกปฏิเสธการเผยแพร่บทความ

9. ผู้เขียนควรระบุชื่อแหล่งทุนที่ให้การสนับสนุนในการทำวิจัย (ถ้ามี) และควรระบุผลประโยชน์ทับซ้อน (ถ้ามี)

10. ผู้เขียนจะต้องไม่รายงานข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างข้อมูลเท็จ หรือการปลอมแปลง บิดเบือน รวมไปถึงการตกแต่ง หรือ เลือกแสดงข้อมูลเฉพาะที่สอดคล้องกับข้อสรุป

11. ผู้เขียนไม่ควรอ้างอิงเอกสารที่ถูกถอดถอนออกไปแล้ว เว้นแต่ข้อความที่ต้องการสนับสนุนนั้นเป็นข้อความที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอน และจะต้องระบุไว้ใน เอกสารอ้างอิงด้วยว่า เป็นเอกสารที่ได้ถูกถอดถอนออกไปแล้ว

12. ผู้เขียนต้องอ้างอิงผลงานของบุคคลอื่นให้ปรากฏการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation) หากมีการนำผลงานเหล่านั้นมาใช้ในผลงานตัวเอง รวมทั้งจัดทำบรรณานุกรมท้ายบทความทุกรายการ

2. จริยธรรมในการตีพิมพ์สำหรับผู้ประเมินบทความ

1. ผู้ประเมินบทความควรมีจรรยาบรรณคือต้องรับประเมินบทความที่ตนเองนั้นมีความถนัด หรือมีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญกับเรื่องหรือบทความที่ได้รับการประเมินนั้นๆ ผู้ประเมินบทความควรประเมินบทความในสาขาวิชาที่ตนมีความเชี่ยวชาญ โดยพิจารณาความสำคัญของเนื้อหาในบทความที่มีต่อสาขาวิชานั้นๆ คุณภาพของการวิเคราะห์ และความเข้มข้นของผลงานหรือระบุผลงานวิจัยที่สำคัญๆ และสอดคล้องกับบทความที่กำลังประเมิน แต่ผู้เขียนบทความไม่ได้อ้างถึง เข้าไปในการประเมินบทความด้วย ผู้ประเมินไม่ควรใช้ความคิดเห็นส่วนตัวที่ไม่มีข้อมูลรองรับมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบทความและควรปฏิเสธในบทความที่ตนเองนั้นไม่ถนัด

2.ผู้ประเมินบทความควรมีจรรยาบรรณคือแนะนำความคิดเห็นทางวิชาการของตนเอง ลงในแบบฟอร์มการประเมินหรือเนื้อหาในบทความด้วยความยุติธรรม ไม่อคติ ตรงไปตรงมา ไม่ลำเอียง รวมทั้งตรงต่อเวลาตามที่วารสารกำหนดในการประเมิน

3.ผู้ประเมินบทความควรมีจรรยาบรรณคือต้องรักษาความลับและไม่เปิดเผยข้อมูลของบทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาให้แก่บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ รวมถึงหลังจากที่พิจารณาประเมินบทความเสร็จแล้ว

4.หลังจากได้รับบทความจากบรรณาธิการวารสาร และผู้ประเมินบทความตระหนักว่า ตนเองอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้พิมพ์ที่ทำให้ไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างอิสระได้ ผู้ประเมินบทความควรแจ้งให้บรรณาธิการวารสารทราบและปฏิเสธการประเมินบทความนั้นๆ

5.ผู้ประเมินบทความควรคำนึงถึงการพิจารณาในหัวข้อ ชื่อเรื่อง หากเป็นบทความวิชาการสามารถพิจารณาให้แก้ไขชื่อเรื่องได้ แต่หากเป็นบทความวิจัย ควรพิจารณาเฉพาะความผิดพลาดด้านตัวสะกด และไม่ควรพิจารณาให้เปลี่ยนชื่อเรื่องบทความวิจัย

6.ผู้ประเมินบทความต้องไม่นำข้อมูลบางส่วนหรือทุกส่วนของบทความไปเป็นผลงานของตนเอง

7.เมื่อผู้ประเมินบทความพบว่า มีส่วนใดของบทความที่มีความเหมือนกัน หรือซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่นๆ ผู้ประเมินบทความต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบพร้อมแสดงหลักฐานให้เห็นเป็นประจักษ์

3.จริยธรรมในการตีพิมพ์ของกองบรรณาธิการวารสาร

1.บรรณาธิการจะต้องกำกับติดตามดูแลให้การดำเนินงานของวารสาร เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ให้ถูกต้องตามจริยธรรม/จรรยาบรรณ

2.บรรณาธิการจะต้องกำกับติดตามดูแล และดำเนินการอย่างเหมาะสมกับผู้พิมพ์หรือบทความที่ตรวจพบว่ามีผลกระทบด้านจริยธรรม/จรรยาบรรณ

3.บรรณาธิการต้องกำกับติดตามดูแลการตีพิมพ์เผยแพร่บทความที่มี conflict of interest เช่น การตีพิมพ์เผยแพร่บทความของตนเอง(บรรณาธิการหรือหัวหน้ากองบรรณาธิการ)อย่างมีนัยสำคัญ หรือ ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพบทความก่อนการตีพิมพ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบทความ เป็นต้น

4.บรรณาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลและพิจารณาคุณภาพของบทความเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร และต้องคัดเลือกบทความมาตีพิมพ์หลังจากผ่านกระบวนการประเมินบทความแล้ว โดยพิจารณาจากความชัดเจน และความสอดคล้องของเนื้อหา กับนโยบายของวารสารเป็นสำคัญ และจะต้องมีข้อความรู้ที่สะท้อนมุมมอง แนวคิดเชิงทฤษฎีที่ได้จากประสบการณ์ การสังเคราะห์เอกสาร หรืองานวิจัย มุ่งเน้นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎีใหม่รวมถึงแบบจำลองเชิงแนวคิด (Conceptual Model) ที่ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันจะนำไปสู่การวิจัยในหัวข้อวิชาการที่สำคัญ

5.บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้เขียนและผู้ประเมินบทความแก่บุคคลอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาของการประเมินบทความ ซึ่งวารสารได้กำหนดในลักษณะปกปิดรายชื่อ (Double blind peer-reviewed)

6.บรรณาธิการต้องไม่ตีพิมพ์บทความที่เคยตีพิมพ์ที่อื่นมาแล้ว โดยต้องมีการตรวจสอบการคัดลอกผลงานผู้อื่น (Plagiarism) อย่างจริงจังเพื่อให้แน่ใจว่า บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารไม่มีการคัดลอกผลงานของผู้อื่น และหากตรวจพบการคัดลอกผลงานของผู้อื่นเกินตามที่กำหนดไว้ จะต้องหยุดกระบวนการประเมิน และติดต่อผู้เขียนบทความหลักทันทีเพื่อขอคำชี้แจง เพื่อประกอบการ “ตอบรับ” หรือ “ปฏิเสธ” การตีพิมพ์บทความนั้นๆ

7.บรรณาธิการจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียน และผู้ประเมิน โดยเด็ดขาด เพื่อรักษาไว้ซึ่งธรรมาภิบาลในการดำเนินงานอย่างเคร่งครัด

8.บรรณาธิการต้องไม่นำข้อมูลบางส่วนหรือทุกส่วนของบทความไปเป็นผลงานของตนเอง

9.บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานวิจัยที่มีระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้อง และให้ผลที่น่าเชื่อถือ โดยนำผลของการวิจัยมาเป็นตัวชี้ว่าสมควรตีพิมพ์เผยแพร่หรือไม่

10.หากบรรณาธิการตรวจพบว่า บทความมีการลอกเลียนบทความอื่นโดยมิชอบ หรือมีการปลอมแปลงข้อมูลซึ่งสมควรถูกถอดถอน แต่ผู้เขียนปฏิเสธที่จะถอนบทความ บรรณาธิการสามารถดำเนินการถอนบทความได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เขียนซึ่งถือเป็นสิทธิและความรับผิดชอบต่อบทความของบรรณาธิการ

11.บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาความสามารถของกองบรรณาธิการ และควรมอบหมายงานให้ตรงกับความสามารถของแต่ละท่าน

12.บรรณาธิการต้องกำกับติดตามดูแลทั้งด้วยตนเองและคณะทำงานในเรื่องจำนวนและคุณภาพการอ้างอิงของวารสารที่ผิดไปจากสภาพความเป็นจริง เช่น มีการกำกับและร้องขอให้มีการอ้างอิงบทความในวารสารทั้งในลักษณะลับหรือเปิดเผย และมีการใช้อ้างอิงที่ไม่ถูกต้องและสอดคล้องกับเนื้อหา

13.บรรณาธิการต้องกำกับติดตามดูแล การเก็บค่า Page charge หรือ processing fee คือ ต้องมีการดำเนินการอย่างโปร่งใส เช่น กำหนดให้มีการประกาศกระบวนการเรียกเก็บอย่างชัดเจน หรือ ระบุราคาหรือเงื่อนไขของการเรียกเก็บค่า Page charge ตามที่ระบุได้ประกาศไว้อย่างเคร่งครัด