



นายกรัฐมนตรี

ISSN 0125-0957



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา  
ประจำเดือน มิถุนายน 2561 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางพุทธศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)							05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	รายการเผยแพร่ ความรู้ทางศาสนา (อิสลาม, คริสต์)	06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำได้ดี	07.30
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงแปล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ศาสตร์พระราชาฯ (คสช./rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.30				สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15
10.00	การเมืองเรื่องของคน			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00
11.00	เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ					บันทึกประชุมสภา	11.00	
12.00	รัฐสภาของเรา					สฎิป.ทันข่าวรัฐสภา	สฎิป.รอบสัปดาห์อาเซียน	12.00
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)					แผ่นดินถิ่นไทย	13.00	
15.00	รักเมืองไทย					เพลินเพลงยามบ่าย	13.00	
16.30	ปฏิรูปกฎหมาย เพื่อประชาชน	วาระปฏิรูป วาระประเทศไทย		เดินทางรัฐธรรมนูญไทย		ท้อถิ่นบ้านเรา	14.00	
17.00	ข่าวเด่นรอบวัน					สภาสาระ		15.00
	Gossip การเมือง					ก้าวทันไอที	เก็บเบาะใต้ถุนร้าน (rerun)	15.30
18.00	เดินทางประเทศไทย (รับสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				เป็นประชาธิปไตย	ชีวิตกับการเรียนรู้ กับแพทย์ทางเลือก	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบาะใต้ถุนร้าน	สฎิป...สภากับประชาคมโลก		สฎิป...เส้นทางกฎหมาย	17.00	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรডিโอ for you		19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ปจณา - วิถีชนธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)		21.00
21.30	ธรรมะก่อนนอน							
22.00	รายการพิเศษ “เดือนบวชกับวิทยุรัฐสภา” ระหว่างวันที่ 16 พฤษภาคม - 16 มิถุนายน 2561							22.00
05.00								05.00

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

- หากช่วงเวลาได้มีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



# រដ្ឋសភា





# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช  
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

## บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์  
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิทัศน์ องค์กรชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์  
นางสาวจรรยาพร ตีกล้า  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำอาจค์

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒  
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๖ เล่ม)  
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๑๐๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)  
กำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษร มีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

## การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

## ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

## ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

## บทบรรณาธิการ

ในปัจจุบันแม้ประชาชนจะเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งโดยเร็ว แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้เพราะมีหลายปัจจัยทำให้การเลือกตั้งต้องเลื่อนออกไป ที่สำคัญคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังประกาศใช้ไม่ครบทุกฉบับ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพราะตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดว่าต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ ๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ ๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งขณะนี้ (เดือนพฤษภาคม) ยังเหลือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ยังไม่ได้ประกาศใช้ เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งร่างทั้งสองฉบับให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โรดแมปเรื่องการเลือกตั้งก็จะดำเนินการไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดคือ ประมาณเดือนกุมภาพันธ์ปีหน้า ซึ่งไม่ไกลเกินรอที่เราจะเข้าสู่กระบวนการการเลือกตั้งตามที่ต้องการ และเมื่อได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วก็จะนำไปสู่การเลือกนายกรัฐมนตรีต่อไป

สำหรับการเลือกนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความแตกต่างไปจากเดิมซึ่งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติเป็นอย่างไรนั้น สามารถติดตามได้จากบทความเรื่อง **“นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปัจฉิมบท)”** ซึ่งเป็นภาคต่อจากเรื่อง นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปฐมบท) ที่ลงในรัฐสภาสารฉบับที่แล้ว โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพัฒนาการของการถือกำเนิดระบบรัฐสภา รวมถึงการแสดงทัศนคติเกี่ยวกับแนวคิดนายกรัฐมนตรีคนนอกต่อระบบรัฐสภา บทความเรื่องต่อมา คือ **“รัฐธรรมนูญกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย”** มีเนื้อหากล่าวถึงประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย โดยศึกษาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงระบอบการปกครองรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าออสเตรเลียได้รับอิทธิพลแนวคิดทางการเมืองในระบอบรัฐสภามาจากประเทศอังกฤษ ส่วนบทความเรื่อง **“ไลบีเรีย บทเรียนจากความขัดแย้งสู่สันติและกระบวนการประชาธิปไตย”** ที่นำเสนอประเด็นสำคัญเกี่ยวกับประเทศไลบีเรีย ได้แก่ เหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศจนนำไปสู่

สงครามกลางเมืองในช่วงครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ การดำเนินการในกระบวนการสร้างสันติภาพและกระบวนการสร้างประชาธิปไตย และปัจจัยสำคัญอันทำให้เกิดความขัดแย้ง สันติภาพ และประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อศึกษาเป็นบทเรียนว่าประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีแนวโน้มความขัดแย้งรุนแรงมากเพียงใด แต่หากปรารถนาที่จะดำเนินการเพื่อสร้างสันติภาพและกระบวนการประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศก็สามารถที่จะทำให้เกิดขึ้นได้

บทความเรื่อง “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบไทย เยอรมนี เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา” ได้อธิบายถึงตัวแบบมาตรฐานในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบไทย เยอรมนี เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ในลักษณะอธิบายความและจัดทำตารางเปรียบเทียบแสดงข้อมูลรายละเอียด ตลอดจนการสังเคราะห์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวม ทำให้เห็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้เขียนสามารถสังเคราะห์ได้ว่า แต่ละประเทศมีลักษณะการกำกับดูแลฯ แบบบูรณาการทั้ง ๓ ฝ่ายเข้าด้วยกัน กล่าวคือ “มีการกำกับดูแลโดยรัฐ มีการกำกับดูแลภายในท้องถิ่นเอง และการกำกับดูแลโดยประชาชน” ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย หลักความจำเป็นของท้องถิ่น และหลักการจัดทำบริการที่ถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และบทความสองเรื่องสุดท้าย “ความเป็นผู้นำและการบริหารการเปลี่ยนแปลง” และ “การเมืองเรื่องการก่อตั้งประเทศอิสราเอล” ซึ่งจะมีเนื้อหาที่น่าสนใจเพียงใดนั้น สามารถติดตามรายละเอียดได้ภายในเล่ม ท้ายนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้ง ๖ เรื่อง ที่คัดสรรมานี้จะให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านไม่มากนักน้อย และขอขอบคุณที่ยังติดตามเป็นสมาชิกวารสารรัฐสภาสารต่อไป

บรรณาธิการ





# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑  
Vol. 66 No. 3 May - June 2018

- นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปัจฉิมบท)** ๙  
นันทชัย รักษ์จินดา
- รัฐธรรมนูญกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย** ๓๓  
ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี
- ไลบีเรีย บทเรียนจากความขัดแย้งสู่สันติและกระบวนการประชาธิปไตย** ๖๑  
ภาณุวัฒน์ เกียรติชนา
- การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบไทย เยอรมนี เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา** ๙๑  
อลงกต สารกาล และทวีศักดิ์ บุทอง
- ความเป็นผู้นำและการบริหารการเปลี่ยนแปลง** ๑๑๕  
ดวงตา ราชอาษา
- การเมืองเรื่องการก่อตั้งประเทศอิสราเอล** ๑๒๙  
ธโรธร ตู่ทองคำ





## นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปัจฉิมบท)

นันทชัย รักษ์จินดา\*

### บทนำ

จากที่ผู้เขียนได้อธิบายในรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “นายกรัฐมนตรี” “นายกรัฐมนตรีคนนอก” และพัฒนาการทางการเมืองเกี่ยวกับ นายกรัฐมนตรีคนนอก ภายใต้ชื่อเรื่อง “นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปฐมบท)” ลงในวารสารรัฐสภาสารฉบับก่อนหน้า มาถึงบทความวิชาการในวารสารรัฐสภาสารฉบับนี้ ผู้เขียน จะได้อธิบายความในรายละเอียดเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีคนนอกสืบต่อไป ภายใต้ชื่อเรื่อง “นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปัจฉิมบท)” โดยมีรายละเอียดของเนื้อหาเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

\* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี

พุทธศักราช ๒๕๖๐ พัฒนาการของการถือกำเนิดระบบรัฐสภา รวมไปถึงการแสดงทัศนคติเกี่ยวกับแนวคิดนายกรัฐมนตรีนอกต่อระบบรัฐสภา โดยมีรายละเอียดของเนื้อหาเป็นลำดับ ดังนี้

## ๑. การได้มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตริตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในลำดับนี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงสาระสำคัญของบทความนี้ คือ การได้มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตริตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้

ก่อนที่จะเข้าเนื้อหาในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนขอสร้างความเข้าใจในขั้นต้นนี้ก่อนว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีการจัดแบ่งบทบัญญัติทางกฎหมายอยู่สองลักษณะสำคัญ ได้แก่ “ลักษณะตามบทสามัญ” และ “ลักษณะตามบทเฉพาะกาล”

คำว่า “บทสามัญ” ในที่นี้หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีได้อยู่ภายใต้บังคับของบทเฉพาะกาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นบทบัญญัติที่จะใช้บังคับเป็นการทั่วไปตลอดอายุของรัฐธรรมนูญหรือจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยจะเริ่มต้นการบังคับใช้ลักษณะตามบทสามัญเมื่อการนั้นได้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในบทเฉพาะกาลแล้ว

คำว่า “บทเฉพาะกาล” ในที่นี้หมายถึง บทบัญญัติทางกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะเจาะจง ตามเงื่อนไขและกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเมื่อการเป็นไปตามเงื่อนไขหรือล่วงพ้นกรอบระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว บทเฉพาะกาลนั้นก็สิ้นผลบังคับใช้ไปโดยปริยาย

บทเฉพาะกาลเช่นที่กล่าวนี้ อาจมีการบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ก็ได้ และเมื่อกฎหมายกำหนดบทเฉพาะกาลไว้แล้ว ในทางการบังคับใช้จะต้องนำเอาบทเฉพาะกาลของเรื่องนั้นๆ มาบังคับใช้ก่อนบทสามัญเสมอ เมื่อการเป็นไปตามบทเฉพาะกาลแล้ว จึงจะนำบทสามัญมาใช้บังคับ เรียกได้ว่าเป็น “เทคนิคทางกฎหมาย (technical of law)”

เรื่องของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตริตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ ก็มีการบัญญัติรับรองไว้ในสองลักษณะ

เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามลักษณะบทสามัญ และการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามลักษณะบทเฉพาะกาล ซึ่งผู้เขียนขอแยกอธิบายถึงการได้มาของนายกรัฐมนตรีทั้งสองลักษณะ ดังนี้

### ๑.๑ การได้มา ที่มา การให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้ง และคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีตามลักษณะบทสามัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติถึงเรื่องของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ไว้ในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเริ่มแต่บทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ ถึงมาตรา ๑๘๓ รวมทั้งสิ้น ๒๖ มาตรา โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการได้มา ที่มา การให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้ง และคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีนั้น มีอยู่ทั้งสิ้น ๔ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๘๘ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๑๕๙ และมาตรา ๑๖๐

#### ก. การได้มา

มาตรา ๑๕๘ วรรคสอง บัญญัติถึงการได้มาของนายกรัฐมนตรีไว้ความว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙”

ดังนั้น การได้มาของนายกรัฐมนตรีตามนัยของมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง จึงให้ความสำคัญไปที่การผ่านความเห็นชอบจาก “สภาผู้แทนราษฎร (house of representative)”

#### ข. ที่มา

ในเรื่องของที่มาของนายกรัฐมนตรีนั้น มีขั้นตอนวิธีการโดยสรุป ดังนี้

(๑) พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง แจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคได้มีมติที่จะให้ดำรงตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี” จำนวนไม่เกิน ๓ รายชื่อ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนเวลาปิดรับสมัครการเลือกตั้งและให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้ประชาชนทราบ (มาตรา ๘๘) ทั้งนี้ รายชื่อที่แจ้งไว้ดังกล่าว เรียกว่า “บัญชีรายชื่อ”

(๒) เมื่อปรากฏผลการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอชื่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป โดยจะทำการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อ (ไม่เกิน ๓ รายชื่อ) ของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ (มาตรา ๑๕๙ วรรคแรก)

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสอง

(๓) การเสนอชื่อจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา ๑๕๙ วรรคสอง)

ดังนั้น ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามลักษณะบทสามัญ จึงกล่าวสรุปได้ว่า มีที่มาจากบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ซึ่งได้แจ้งรายชื่อดังกล่าวไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จะต้องเป็น “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง”

#### ค. การให้ความเห็นชอบ

วิธีการและขั้นตอนในการให้ความเห็นชอบผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั้น ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๙ วรรคท้าย ความว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร<sup>๒</sup>”

ทั้งนี้ หากมีมติเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะได้นำชื่อผู้นั้นทูลเกล้าฯ เสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติเห็นชอบรายชื่อนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่จากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสิทธิ และมีมติเพื่อให้ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีต่อไป

#### ง. การแต่งตั้ง

เมื่อได้ชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้นั้นเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป (มาตรา ๑๕๘ วรรคแรก) ทั้งนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๑๕๘ วรรคสาม)

#### จ. คุณสมบัติ

ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

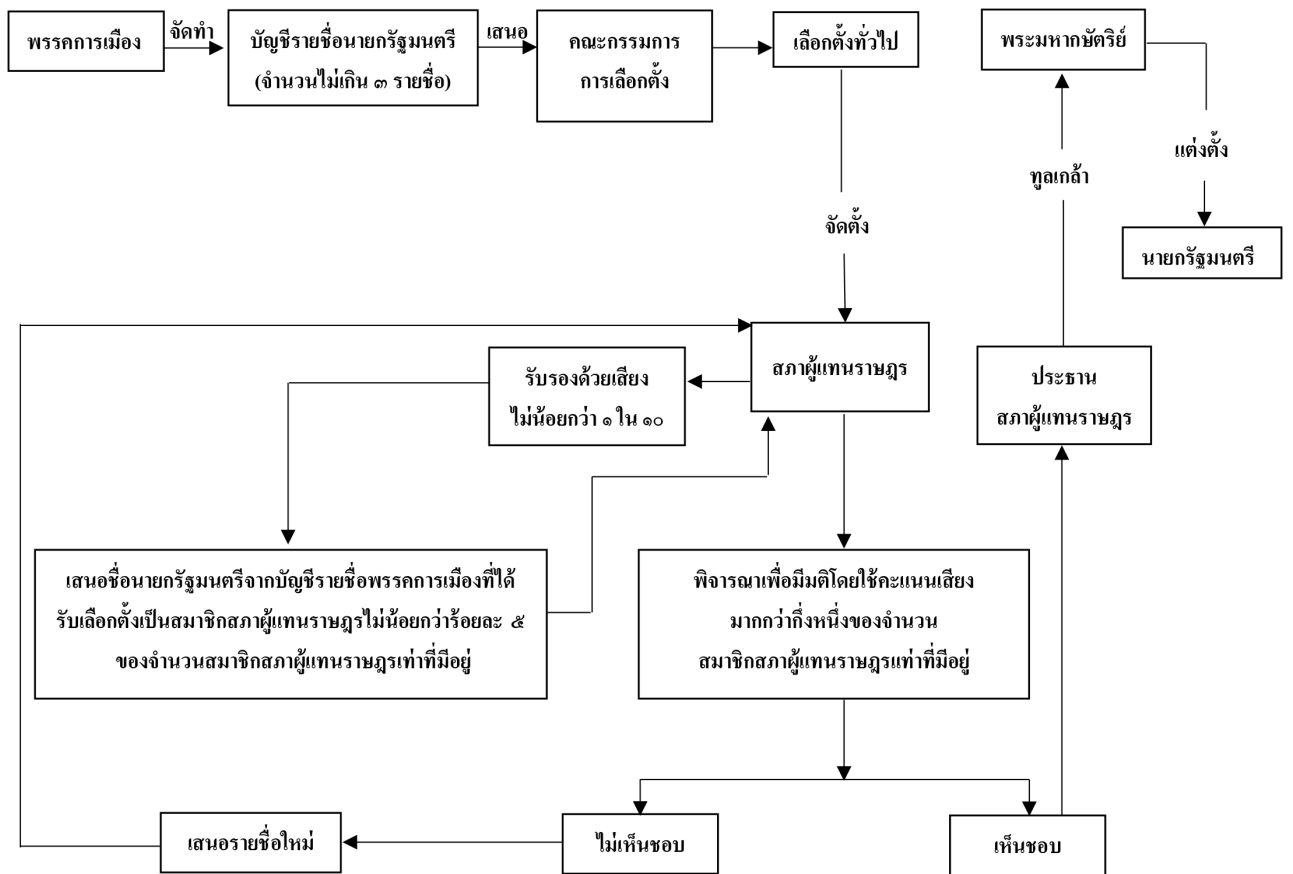
(๑) เป็นบุคคลที่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ซึ่งได้แจ้งรายชื่อดังกล่าวไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๘๘ วรรคแรก)

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๙ วรรคท้าย

(๒) เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับรัฐมนตรี ตามที่มาตรา ๑๖๐ บัญญัติไว้ ได้แก่ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด, มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี, สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า, มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์, ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง, ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘<sup>๓</sup>, ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท, ไม่เป็นผู้เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ มาแล้วยังไม่ถึงสองปีนับถึงวันแต่งตั้ง

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๑) ติดยาเสพติดให้โทษ (๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต (๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) (๕) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล (๗) เคยได้รับโทษจำคุก โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (๘) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ (๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน (๑๑) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง (๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง (๑๓) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (๑๔) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ (๑๖) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (๑๗) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๑๘) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา ๑๔๔ หรือมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม

### ตารางแสดงที่มาและการให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีตามลักษณะบทสามัญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐





## ๑.๒ การได้มาของนายกรัฐมนตรีตามลักษณะแห่งบทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เริ่มต้นตั้งแต่มาตรา ๒๖๒ ถึงมาตรา ๒๗๙ รวมทั้งสิ้น ๑๘ บทบัญญัติมาตรา

โดยบทบัญญัติมาตราที่เกี่ยวกับการได้มาของนายกรัฐมนตรีตามลักษณะแห่งบทเฉพาะกาลนั้น มีอยู่เพียงบทบัญญัติมาตราเดียว คือ มาตรา ๒๗๒ ประกอบด้วย ๒ วรรคตอน ดังนี้

### ก. การได้มาของนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของมาตรา ๒๗๒ วรรคแรก

มาตรา ๒๗๒ วรรคแรก บัญญัติความไว้ว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

เมื่อพิจารณาถ้อยความของบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคแรกแล้ว จะพบว่า การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคแรกตามบทเฉพาะกาลนี้ จะต้องเริ่มต้นจากเงื่อนไขของการมี “รัฐสภาชุดแรก (first parliament)” เสียก่อน กล่าวคือ มีสภาผู้แทนราษฎร (house of representative) และวุฒิสภา (senate) เกิดขึ้น เมื่อมีรัฐสภาชุดแรกแล้ว จึงเริ่มใช้เงื่อนไขตามบทเฉพาะกาลในการได้มาซึ่งตัวนายกรัฐมนตรี นั่นคือ “ให้ใช้วิธีการแห่งบทเฉพาะกาลนี้ ในช่วงระหว่าง ๕ ปีแรกของการมีรัฐสภาในการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี”

ดังนั้น บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการของการได้มาซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือก็คือนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ให้ใช้วิธีการตามบทเฉพาะกาลนี้กับการเสนอชื่อและการให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีถึง ๒ สมัย แห่งอายุสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ สมัย ๔ ปีแรก และอีกสมัยใน ๔ ปีหลัง เพราะสมัย ๔ ปีหลังนี้ ก็ยังคงถือว่าอยู่ภายใต้เงื่อนไขบังคับ ๕ ปีแห่งบทเฉพาะกาล

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๒ วรรคแรก

วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๒๗๒ วรรคแรกนี้ มีความแตกต่างจากลักษณะของบทสามัญเพียง ๒ ประการ ได้แก่ “องค์กรที่จะให้ความเห็นชอบ” กับ “คะแนนเสียงที่ใช้ในการให้ความเห็นชอบ” เท่านั้น แต่เรื่องของคุณสมบัติยังคงเป็นไปตามลักษณะบทสามัญอยู่ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมืองซึ่งแจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีลักษณะคุณสมบัติตามที่มาตรา ๑๖๐ บัญญัติ

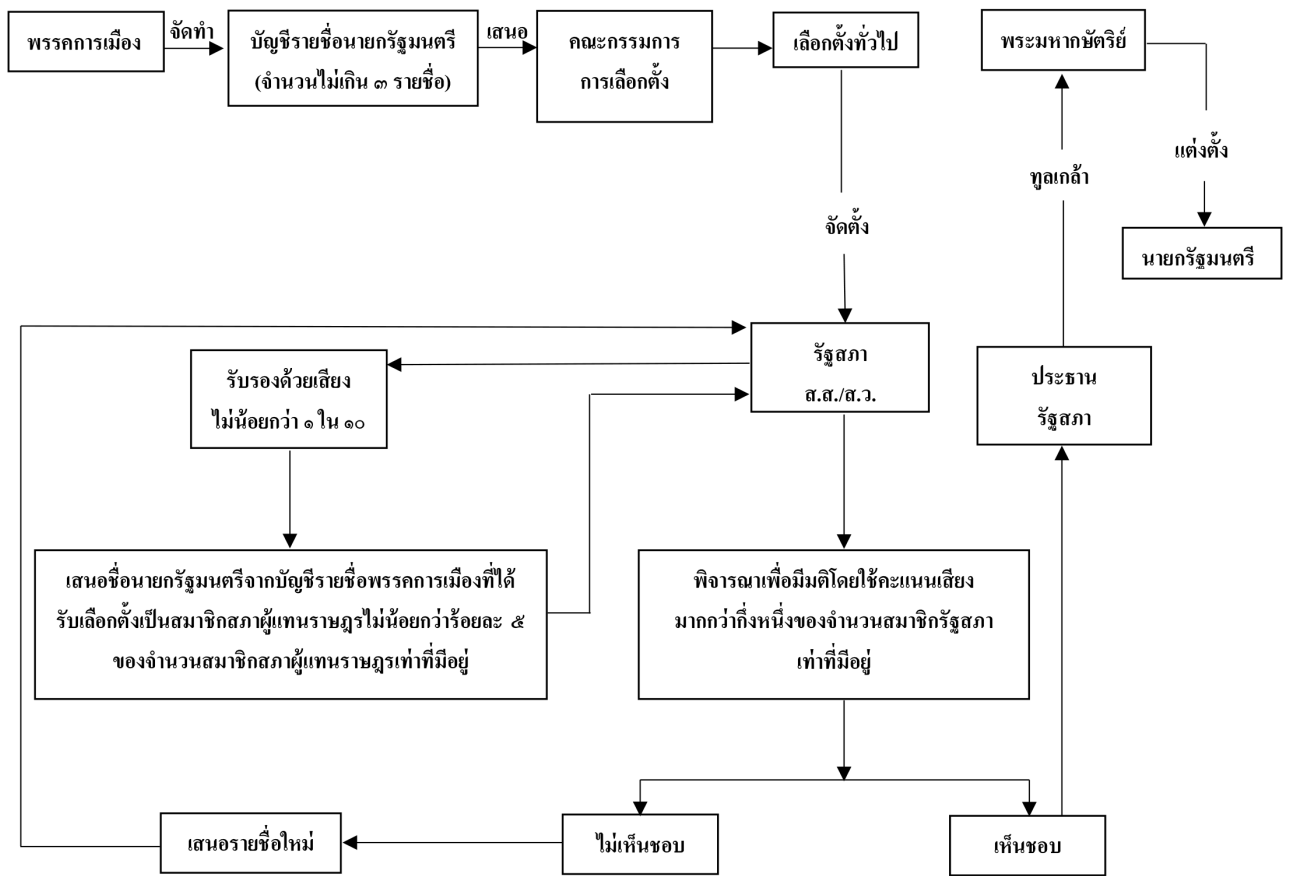
โดยองค์กรที่จะให้ความเห็นชอบชื่อนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๒๗๒ วรรคแรกนี้ คือ “รัฐสภา (parliament)” มิใช่ “สภาผู้แทนราษฎร (house of representative)” ซึ่งคำว่า “รัฐสภา” ตามนัยของบทเฉพาะกาลของมาตรา ๒๗๒ วรรคแรกในที่นี้ คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

ถัดมาในกรณีของคะแนนเสียงในการให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคแรก บัญญัติให้ใช้คะแนนเสียงเพิ่มขึ้นเป็น “มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่” จากเดิมที่ต้องกรคะแนนเสียงเห็นชอบเพียง “มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่” เท่ากับว่า คะแนนเสียงเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๗๒ วรรคสองแห่งบทเฉพาะกาลนี้ จะต้องมีมากถึง ๓๕๑ คะแนนเสียง เนื่องจากสมาชิกของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มีรวมกันทั้งสิ้นจำนวน ๗๐๐ คน ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๘๓ ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น ๕๐๐ คน<sup>๕</sup> และตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๐๗ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น ๒๐๐ คน<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๗ วรรคแรก

ตารางแสดงที่มาและการให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีตามลักษณะบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ วรรคแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



## ข. การได้มาของนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง

มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง บัญญัติความไว้ว่า “ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามิมีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามิมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้<sup>๗</sup>”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๒๗๒ วรรคสองแล้ว จะพบว่า การบังคับใช้บทบัญญัติในวรรคสองนี้ เป็นกระบวนการที่จะเกิดขึ้นได้เมื่อกระบวนการตามมาตรา ๒๗๒ วรรคแรก ไม่สามารถทำให้ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี โดยยืนยันเรื่องดังกล่าวไว้ในถ้อยความตอนต้นของมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ความว่า “.....หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด.....”

ถ้อยความดังกล่าวของมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ตอนต้นนั้น เมื่อทำการพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว จะพบคำปิดท้ายถ้อยประโยคด้วยคำว่า “ไม่ว่าด้วยเหตุใด” นั้น ย่อมแสดงว่า เหตุที่จะทำให้การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไม่อาจเกิดขึ้นได้ อาจมีขึ้นได้จากหลายสาเหตุ โดยผู้เขียนเห็นว่าอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุดังนี้ อาทิ

เหตุที่ว่า ชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งมายังคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาได้ นั่นคือ ๓๕๑ เสียง หรือ

เหตุที่ว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่มีสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ หรือ

<sup>๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง

เหตุที่ว่า บุคคลผู้ถูกระบุไว้ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเพื่อดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ขาดซึ่งคุณสมบัติในภายหลัง (ก่อนหรือขณะให้ความเห็นชอบ) เป็นต้น

โดยผู้เขียนอนุมานว่า สาเหตุที่จะทำให้การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตาม บทเฉพาะกาลของมาตรา ๒๗๒ วรรคแรก ไม่อาจเกิดขึ้นได้นั้น มีโอกาสที่จะเกิดจากปัจจัย ของการ “ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิก ทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่” มากที่สุด

เมื่อการเป็นไปเช่นนี้ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ได้กำหนดทางแก้ไว้ ความว่า “.....สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อ ไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘.....”

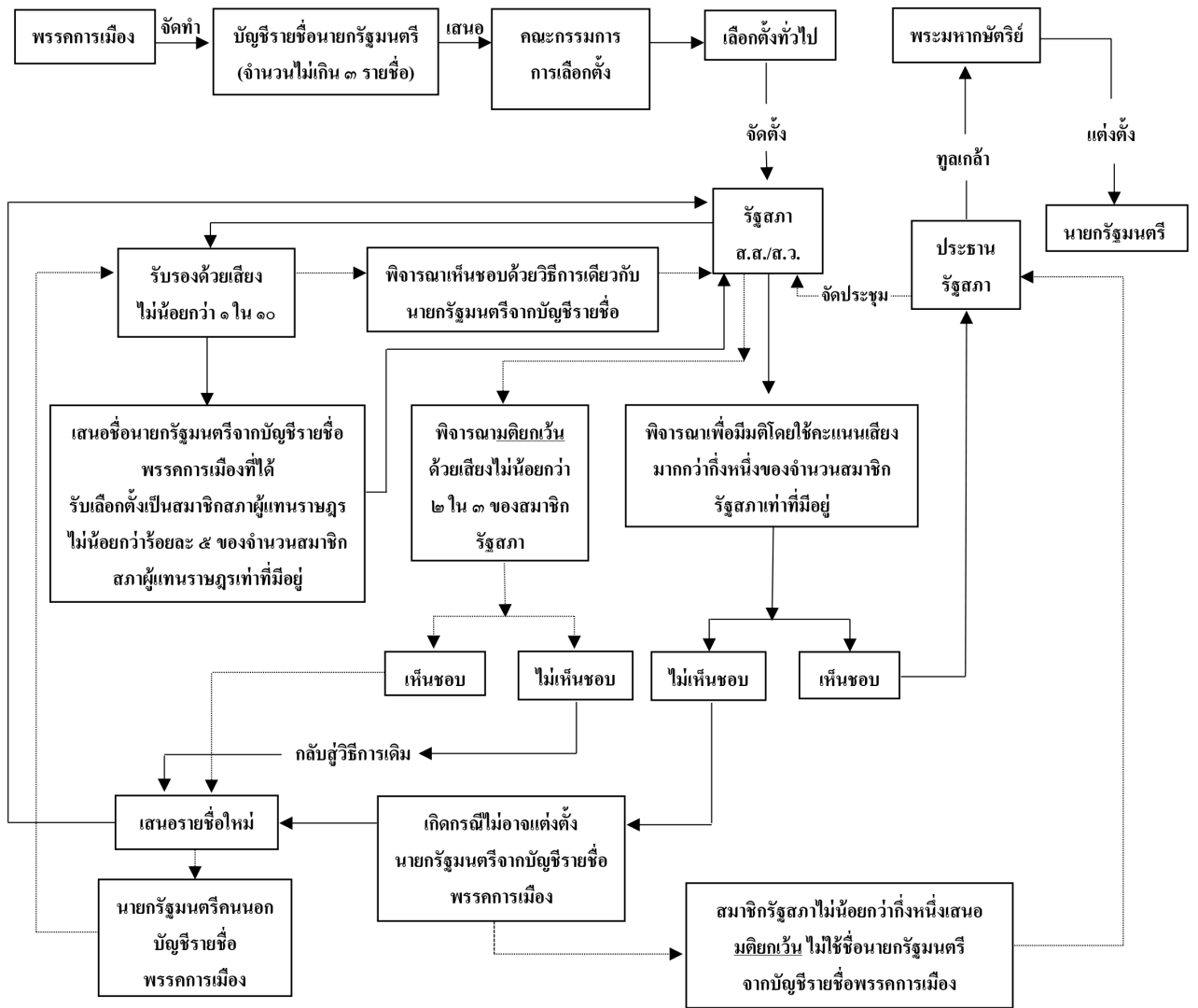
หมายความว่า ให้ใช้มติเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ โดยประมาณ คือ ๓๕๐ เสียง เพื่อสามารถเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อยกเว้นไม่นำเอาชื่อนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองมาเป็นตัวเลือกในการหา ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันมาจากการเลือกตั้งก็ได้

โดยมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ในตอนท้าย ได้บัญญัติถึงที่มาของ “นายกรัฐมนตรี คนนอก” ไว้ ความว่า “.....ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของ รัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

หมายความว่า เมื่อมีการเข้าชื่อจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อยกเว้นกระบวนการไม่นำเอาบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมา เป็นที่มาของนายกรัฐมนตรีแล้ว ประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการจัดประชุมร่วมกันของ รัฐสภาโดยพลัน เพื่อถามมติที่ประชุมรัฐสภาว่า “จะยกเว้นกระบวนการไม่นำเอาบัญชีรายชื่อ ของพรรคการเมืองมาเป็นที่มาของนายกรัฐมนตรีหรือไม่” ซึ่งหากมติเสียงข้างมากไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยประมาณ คือ ๔๖๖ เสียง เห็นด้วย ผลคือ สามารถเสนอชื่อบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่ผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง อันมาจากการเลือกตั้งได้

ดังนั้น จึงกล่าวในที่นี้ได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง แห่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นฐานที่มาและรองรับไว้ซึ่งบุคคลที่เรียกว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงใช้คำเรียกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่าเป็น “ลูกผสม (hybrid)” และไม่อาจนับรวมว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้ได้ ดังที่ได้กล่าวไว้ในชุดบทความภาคปฐมนิเทศ

ตารางแสดงที่มาและการให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีตามลักษณะบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



หมายเหตุ

- > หมายถึง เส้นทางที่ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีคนนอก
- > หมายถึง เส้นทางที่ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง

## ๒. นายกรัฐมนตรีคนนอกกับการปกครองในระบอบรัฐสภา

จากที่ผู้เขียนได้เรียบเรียงถ่ายทอดในเรื่องเกี่ยวกับพัฒนาการของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามพลวัตรทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศ ในชุดบทความภาคปริภูมิบท รวมถึงการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้แสดงทัศนคติทางวิชาการเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีคนนอกต่อการปกครองในระบอบรัฐสภา

ก่อนที่ผู้เขียนจะนำไปสู่บทวิเคราะห์ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และความไม่สัมพันธ์ระหว่างการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีกับระบอบรัฐสภา (parliamentary system) นั้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงพัฒนาการของการถือกำเนิดที่เรียกว่า “ระบอบรัฐสภา” เสียก่อนโดยสังเขป ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้รับรู้และเข้าใจถึงคำว่า “ระบอบรัฐสภา” อย่างเพียงพอ

### ๒.๑ พัฒนาการของระบอบรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร

เป็นที่ยอมรับในทางสากลว่า หากจะทำการศึกษาหรือกล่าวถึงต้นแบบของคำว่า “ระบอบรัฐสภา (parliamentary system)” แล้ว ย่อมไม่มีผู้ใดที่จะปฏิเสธไม่ทำการศึกษาพัฒนาการของระบอบรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรอังกฤษ หรือก็คือสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากระบอบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรนั้น ถือว่ามีพัฒนาการที่ยาวนานและมั่นคงมากที่สุดของโลก

ระบอบรัฐสภานั้น เป็นระบบการเมืองการปกครองรูปแบบหนึ่ง มีพัฒนาการอย่างเป็นระบบขั้นตอนมาจาก “ระบบตัวแทน (agent system)” ในสังคมกรีก-โรมัน กล่าวคือ ให้ตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของรัฐ

ภายหลังจากสาธารณรัฐโรมันล่มสลาย ระบบตัวแทนเช่นที่กล่าวนี้ได้แผ่ขยายก่อตัวและพัฒนาฝังรากแก้วในสังคมการเมืองของสหราชอาณาจักร (สหราชอาณาจักรอังกฤษ) มาอย่างยาวนานเป็นลำดับและไม่ขาดสาย โดยมีลักษณะเป็นการต่อยอดทางความคิด

การต่อยอดทางความคิดดังกล่าว ผลิดอกขึ้นจากระบบที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ เรียกว่า “witenagemot” ซึ่งเกิดขึ้นในยุคสมัยแองโกล-แซกซอน (anglo saxons) อันเป็นยุคเริ่มต้นของการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ในสหราชอาณาจักร กล่าวคือ ให้สภา

“ อรณิข รุ่งธิปานนท์. (๒๕๕๓). รัฐสภาราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. น. ๔.



ที่ปรึกษาทำหน้าที่ถวายคำแนะนำให้แก่พระมหากษัตริย์ในการกำหนดพระราชโบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ถัดมาในช่วงยุคกลาง (middle ages) ระหว่างศตวรรษที่ ๑๑ และศตวรรษที่ ๑๒ ในรัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียมที่ ๑ ผู้วางรากฐานระบอบศักดินา (feudalism regime) ให้แก่สหราชอาณาจักร พระองค์ทรงนำเอาระบบที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์มาปรับใช้เช่นเดียวกัน

ในช่วงเริ่มแรกของการปกครอง พระเจ้าวิลเลียมทรงสถาปนาสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ขึ้น แต่เป็นลักษณะของที่ปรึกษาส່วนพระองค์โดยแท้ เรียกว่า “curia regis”<sup>๙</sup> หรือ “สภาคูเรีย รีจิส” ประกอบด้วยบรรดาขุนนางผู้ใกล้ชิด โดยถือกันทางวิชาการว่า “curia regis” เป็นต้นสายของรูปแบบ “คณะองคมนตรี (privy council)” ในยุคปัจจุบัน

แม้จะได้มีการสถาปนาสภาคูเรีย รีจิส ขึ้นแล้ว แต่ด้วยที่ระบอบศักดินา (feudalism regime) เป็นรูปแบบสัญญาเช่าต่างตอบแทน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์จะมอบที่ดินเป็นการตอบแทนให้แก่บรรดาอัศวิน (knights) ขุนนาง (lords) ที่จงรักภักดีและยอมสวามิภักดิ์ต่อพระองค์

จากรูปแบบต่างตอบแทนดังกล่าวในระบอบศักดินา ทำให้บรรดาอัศวิน (knights) และบรรดาขุนนาง (lords) มีสิทธิและอำนาจในการปกครองดินแดนภายใต้ศักดินาของตนด้วยเหตุนี้ จึงเป็นชนวนปัญหาทางการปกครองระหว่างพระมหากษัตริย์ (king) กับอัศวิน (knights) และบรรดาขุนนาง (lords) รวมถึงพระสังฆาธิการ (lords spiritual) ด้วย โดยบุคคลเหล่านี้ประสงค์ที่จะให้ตนเองมีส่วนร่วมในการกำหนดพระราชโบายในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็น “การดุลอำนาจ (balance powers)” ของพระมหากษัตริย์

จากปฐมเหตุดังกล่าว พระเจ้าวิลเลียมจึงสถาปนา “magnum concilium”<sup>๑๐</sup> หรือ “มหาสภา (the great council)”<sup>๑๑</sup> ขึ้นอีกสภาหนึ่ง อันประกอบด้วยเชื้อพระวงศ์ พระสังฆาธิการ และบรรดาขุนนาง โดยบุคคลเหล่านี้จะคอยทำหน้าที่ในการถวายคำปรึกษา

<sup>๙</sup> สมบัติ อภรณ์ธัญวงศ์. (๒๕๕๓). *การเมืองอังกฤษ* (พิมพ์ครั้งที่ ๙). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, น. ๓๓.

<sup>๑๐</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (๒๕๕๒). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๑๔๐.

<sup>๑๑</sup> อรณิชา รุ่งธิปานนท์. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๔.

เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีธรรมเนียมปฏิบัติว่า พระราชาธิปไตยในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องผ่านการปรึกษาจากมหาสภานี้ก่อน อันเป็นการสร้างความประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์ อัครวิญ พระสังฆาธิการ และขุนนาง ภายใต้ระบอบศักดินา ทั้งนี้ การประชุม “magnum concilium” จะจัดให้มีการประชุมสามัญขึ้น ๓ ครั้งในปีหนึ่ง

ถัดมา เมื่อการปกครองล่งสู่ยุคแผ่นดินในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น (King John) ในคริสต์ศักราช ๑๒๑๕ ได้เกิดวิกฤตการณ์การใช้พระราชอำนาจอย่างไร้ข้อจำกัด (unlimited) อันเป็นปฐมที่มาของการเรียกขานว่า “สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy)” กล่าวคือ พระเจ้าจอห์นทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะพระมหากษัตริย์ในทางกดขี่และตามอำเภอใจโดยการตรากฎหมายเรียกเก็บภาษีจากราษฎรเพื่อการสงคราม โดยมองข้ามการปรึกษาหารือจากมหาสภา และละเลยต่อสิทธิเสรีภาพ ตลอดถึงความเดือดร้อนของประชาชน

จากชนวนเหตุข้างต้น จึงนำไปสู่การต่อต้านพระราชอำนาจของพระเจ้าจอห์น จากบรรดาพระสังฆาธิการ ขุนนาง และประชาชน จนท้ายที่สุดคณะผู้ต่อต้านก็สามารถสร้างกระแสสิทธิพลกดขี่พระเจ้าจอห์นให้ต้องทรงยินยอมลงนามในเอกสารสำคัญชื่อ “Magna Carta (มหากฎบัตร)” โดยเอกสารดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่มุ่งจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้ทรงอยู่ภายใต้กฎหมาย อาทิ ด้านการจัดเก็บภาษีพระมหากษัตริย์จะไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องได้รับการเห็นชอบจากมหาสภา หรือพระมหากษัตริย์จะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย เป็นต้น

จากบทเรียนทางประวัติศาสตร์ในส่วนี้ จึงกล่าวได้ว่าเป็นที่มาของการเกิดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยสภาขึ้นในสหราชอาณาจักร แต่การตรวจสอบถ่วงดุลในช่วงเวลานั้น มุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ

ถัดมาในรัชสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์จะสงวนอำนาจเด็ดขาด (absolute) แห่งกษัตริย์กลับคืน โดยทรงละเลยต่อข้อผูกพันแห่ง “Magna Carta (มหากฎบัตร)” ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้บรรดาพระสังฆาธิการและขุนนางจึงร่วมกันต่อต้านและยึดอำนาจการปกครองของพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ในปีคริสต์ศักราช ๑๒๖๕ โดยมีผู้นำในการก่อกบฏ คือ “ไซมอน เดอ มงฟอร์ต (Simon de Monfort)<sup>๑๒</sup>” ซึ่งได้สถาปนาตนเองเป็นผู้สำเร็จราชการ (regent) แทนที่พระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ในภายหลัง

<sup>๑๒</sup> อรณิข รุ่งธิพานนท์. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๔.

ภายใต้การปกครองของ “มองฟอร์ด” ได้ให้ความสำคัญยิ่งต่อที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ จึงได้ปฏิรูปรูปแบบและองค์ประกอบของ “magnum concilium” เสียใหม่ โดยการเพิ่มสมาชิกของที่ประชุมมหาสภาจากเดิมที่ประกอบด้วยเชื้อพระวงศ์ พระสังฆาธิการ (lords spiritual) และบรรดาขุนนาง (lords) เท่านั้น แต่ได้ขยายสิทธิให้แก่ผู้แทนพลเมือง (burgesses) ของเมืองขนาดเล็ก (boroughs) จำนวน ๒๑ เมือง ในฐานะสามัญชนที่เป็นอัศวิน (knights) จำนวนเมืองละ ๒ คน<sup>๓</sup> เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในมหาสภาด้วย จึงทำให้องค์ประชุมของมหาสภามีตัวแทนประชาชนในฐานะอัศวินร่วมอยู่ด้วย จำนวนรวม ๔๒ คน

จึงกล่าวได้ว่า ในยุคสมัยการปกครองของ “มองฟอร์ด” เป็นจุดเริ่มต้นของคำว่า “ผู้แทน (representative)” ที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้และให้ความเห็นชอบในการกำหนดพระราชโองบายของพระมหากษัตริย์ และเป็นปฐมที่มาของการจัดตั้ง “house of commons” หรือ “สภาสามัญ” ในกาลต่อมาอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีบทบาทและอิทธิพลในมหาสภาที่ปฏิรูปขึ้นใหม่นี้ ก็ยังคงเป็นของพระสังฆาธิการและบรรดาขุนนางอยู่เช่นเดิม

ถัดมาในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๑ ได้มีการจัดรูปของสมาชิกแห่งมหาสภาเสียใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยจัดแบ่งสมาชิกออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ สมาชิกกลุ่มพระสังฆาธิการ สมาชิกกลุ่มขุนนาง และสมาชิกกลุ่มสามัญชน กล่าวคือ เริ่มมีการจัดแบ่งสมาชิกของมหาสภาอย่างเป็นแบบแผน

จนกระทั่งปลายศตวรรษที่ ๑๔ ได้มีการยุบรวมสมาชิกแห่งมหาสภาให้เหลือไว้เพียง ๒ กลุ่มสมาชิก ได้แก่ สมาชิกกลุ่มขุนนาง (house of lords) ซึ่งประกอบด้วยพระสังฆาธิการและขุนนางชั้นสูง และสมาชิกกลุ่มสามัญชน (house of commons) ซึ่งประกอบด้วยขุนนางชั้นผู้น้อยและสามัญชน จากการจัดรูปกลุ่มสมาชิกดังกล่าว จึงกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่า เป็นปฐมแห่งการกำเนิด “ระบบสองสภา (bichamber system)” หรือ “รัฐสภา (parliament)” ในสหราชอาณาจักรที่ใช้บังคับมาจวบจนปัจจุบัน ได้แก่ สภาสามัญ (house of commons) และสภาขุนนาง (house of lords)

<sup>๓</sup> วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, น. ๑๔.

พึงสังเกตได้ว่า การเกิดมีขึ้นของมหาสภาที่ดีหรือการปฏิรูปมหาสภาที่ดี ล้วนมีจุดกำเนิดที่มาที่คล้ายคลึงกัน นั่นคือ มุ่งให้สภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ “ดุลอำนาจ (balance powers)” ของพระมหากษัตริย์ โดยมุ่งหมายให้กลุ่มบุคคลฝ่ายต่างๆ เข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น จึงกล่าวในที่นี้ได้ว่า “เจตนารมณ์แห่งมหาสภา (spirit of the great council)” คือ การมีส่วนร่วมและดุลอำนาจ ระหว่างกัน ซึ่งวิธีการแห่งการดุลอำนาจโดยมหาสภาก็คือ การให้ความเห็นชอบนโยบาย และการให้ความเห็นชอบบรรดากฎหมายต่าง ๆ นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การปกครองโดยพระมหากษัตริย์ในสหราชอาณาจักรก็ได้สะดุดหยุดลงในรัชสมัยของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ในศตวรรษที่ ๑๗ ด้วยเหตุการณ์ลอบปลงพระชนม์ เนื่องจากพระองค์ทรงฝ่าฝืนข้อบังคับที่เรียกว่า “The Petition of Right (คำประกาศสิทธิ)” ในปีคริสต์ศักราช ๑๖๔๙<sup>๑๔</sup>

ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าวมหาสภาได้เห็นชอบให้ “นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์” เป็นผู้ปกครองสูงสุด เรียกว่า “เจ้าผู้พิทักษ์ (lord protector)” โดยในปีคริสต์ศักราช ๑๖๕๓ “นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์” ได้เสนอเอกสารหนังสือฉบับหนึ่ง ชื่อ “instrument of government (กระบวนการปกครอง)” ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (written constitution)” ต่อมมหาสภา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย

เอกสารหนังสือดังกล่าวมีนัยสำคัญคือ ยกเลิกการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ และเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐจาก “ราชอาณาจักร (kingdom)” เป็น “สาธารณรัฐ (republic)” ซึ่งมติเสียงข้างมากแห่งมหาสภาเห็นชอบให้ประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว

ในช่วงเวลานี้ กล่าวได้ว่าเป็นยุคสมัยที่เริ่มมีการจัดตั้งรัฐบาล (government) โดยปฏิบัติงานในฐานะสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะก่อนหน้านั้น อำนาจในทางบริหารดังกล่าวยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยมีมหาสภาเป็นองค์กรที่คอยดุลอำนาจ เป็นสำคัญ ดังนั้น ในยุคการปกครองแบบสาธารณรัฐ มหาสภาจึงเปลี่ยนเป้าหมายในการดุลอำนาจจาก “พระมหากษัตริย์ (king)” เป็น “รัฐบาล (government)” แต่สภาที่มีอำนาจยิ่งในช่วงเวลานั้นก็ยังคงเป็นสภาขุนนางมิใช่สภาสามัญชน

<sup>๑๔</sup> วิษณุ เครืองาม. เรื่องเดียวกัน, น. ๑๐๕.

ถึงกระนั้นก็ดี การปกครองแบบสาธารณรัฐก็ใช้บังคับอยู่เพียงชั่วคราวระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น กล่าวคือ ใช้บังคับอยู่จนถึงปีคริสต์ศักราช ๑๖๖๐ หรือประมาณ ๗ ปี มหาสภาก็มีมติเห็นชอบให้นำเอาการปกครองโดยพระมหากษัตริย์กลับมาบังคับใช้อีกครั้ง แต่การนำระบบดังกล่าวกลับมาในครั้งนี้ ได้เกิดข้อสนับสนุนในมหาสภาออกเป็น ๒ ข้ออย่างชัดเจน กล่าวคือ ข้อหนึ่งนิยมนพระมหากษัตริย์ และข้อหนึ่งนิยมนเสรีภาพแห่งรัฐสภา

ข้อนิยมนพระมหากษัตริย์นั้น สนับสนุนให้อำนาจของพระมหากษัตริย์มีอยู่อย่างเด็ดขาดและสมบูรณ์เช่นเดิม เรียกว่า “สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy)” โดยมุ่งหมายให้มหาสภาเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น

ส่วนข้อนิยมนเสรีภาพแห่งรัฐสภานั้น สนับสนุนให้อำนาจของพระมหากษัตริย์มีอยู่อย่างจำกัดภายใต้กฎหมาย ในทางวิชาการเรียกกระบวนดังกล่าวว่า “ปรimitตาญาสิทธิราชย์ (limited monarchy)” โดยมุ่งหมายให้มหาสภาเป็นองค์กรที่ดูแลอำนาจและให้ความเห็นชอบในกิจการแห่งรัฐที่ดำเนินพระราชโองบายโดยพระมหากษัตริย์

ท้ายที่สุดในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ ในรัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ (ตรงกับช่วงรัชสมัยของพระนารายณ์มหาราช แห่งกรุงศรีอยุธยา) การต่อสู้ทางแนวคิดของฝ่ายข้อนิยมนเสรีภาพแห่งรัฐสภาก็ได้รับชัยชนะ เนื่องจากประชาชนจำนวนมากสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ยังผลให้พระเจ้าเจมส์ที่ ๒ หมดอำนาจทางการเมืองลง และทำให้มหาสภามีสถานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง โดยเฉพาะบทบาทของสภาสามัญชน อันเป็นจุดเริ่มต้นของคำว่า “สถาบันทางการเมือง (political institution)” อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ นับแต่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นต้นมา จึงสามารถถือได้ว่า “มหาสภา (the great council)” ได้เปลี่ยนรูปองค์กรเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างเต็มรูป และเรียกว่า “รัฐสภา (parliament)”

ทั้งนี้เนื่องจากนับเป็นครั้งแรกในพลวัตทางการเมืองของสหราชอาณาจักรที่มหาสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้น ยังได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นรากฐานสำคัญของระบอบรัฐสภา รวมทั้งกำหนดขอบเขตอำนาจของพระมหากษัตริย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมี “คณะรัฐมนตรี (cabinet)<sup>๑๕</sup>” เป็นผู้ที่มิบทบาทในการบริหารประเทศขึ้นด้วย กฎหมายดังกล่าวเรียกว่า “bill of rights (บัญญัติแห่งสิทธิ)” ซึ่งตราขึ้นในปีคริสต์ศักราช ๑๖๘๙

<sup>๑๕</sup> สมบัติ อารังธวงค์. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๗-๔๕.

จากการปฏิวัติทางการเมือง (political revolution) ในครั้งนี้ อำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักรจึงถูกจำกัดลงอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมอีกครั้งหนึ่ง และโอนถ่ายอำนาจในการบริหารรัฐมาสู่ “คณะรัฐมนตรี (cabinet)” ในนาม “รัฐบาล (government)” ด้วยเหตุนี้ ดุลอำนาจของรัฐสภาในทางบริหารจึงมุ่งไปที่ “คณะรัฐมนตรี” แทนที่ “พระมหากษัตริย์”

ระบบดังกล่าวบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาร่วมร้อยปี จนกระทั่งล่วงเข้าสู่ยุคศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งเป็นยุคสมัยของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ในช่วงเวลานั้น แนวความคิดในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนถึงความเสมอภาคทางสังคมของประชาชนมีอยู่อย่างมาก ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการปฏิวัติในสหรัฐอเมริกาในปีคริสต์ศักราช ๑๗๗๖ และการปฏิวัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปีคริสต์ศักราช ๑๗๘๙ จนกล่าวได้ว่าเป็น “ยุคทอง (gold age)” ของการวางรากฐานแห่งระบอบประชาธิปไตย (democracy regime) ในประเทศต่างๆ ของโลกรวมถึงในสหราชอาณาจักร

จากกระแสค่านิยมดังกล่าว กลุ่มประชาชนในสหราชอาณาจักรจึงเรียกร้องให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเข้าเป็นสมาชิกของสภาสามัญและสหภาพของประชาชนในสภาสามัญ โดยยื่นข้อเสนอที่เรียกว่า “people’s charter (กฎบัตรแห่งมวลประชาชน)” ในปีคริสต์ศักราช ๑๘๓๔ ต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาตรากฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนให้มีมากยิ่งขึ้น

จากข้อเสนอดังกล่าวนำพามาสู่การปฏิรูปทางการเมืองของสหราชอาณาจักรอย่างมีนัยสำคัญหลายประการ อาทิ ถือกำเนิดระบบการเลือกตั้ง ถือกำเนิดระบบพรรคการเมือง ถือกำเนิดระบบสองสภาอย่างมั่นคงถาวร ถือกำเนิดหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ “นายกรัฐมนตรี (prime minister)” ถือกำเนิดผู้แทนราษฎร (representative) ทำให้สภาสามัญกลายเป็นองค์กรนิติบัญญัติหลักแทนที่สภาขุนนาง และที่สำคัญยิ่ง คือ เกิดการปกครองในระบบที่เรียกว่า “รัฐสภา (parliament)” ขึ้นอย่างแท้จริง โดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองอย่างเคร่งครัดว่า รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศจะต้องมาจากความเห็นชอบของรัฐสภา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “รัฐสภาให้กำเนิดรัฐบาล” โดย “รัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา” ดังนั้น รัฐบาลกับรัฐสภาจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเสมือน “มารดากับบุตร”

จากการปฏิรูปใหญ่ทางการเมืองในศตวรรษที่ ๑๘ นี้เอง สหราชอาณาจักรจึงดำรงและยึดมั่นการปกครองในระบบรัฐสภามาจนกระทั่งปัจจุบัน

จากที่ผู้เขียนได้อธิบายแจ่มแจ้งถึงพัฒนาการของการถือกำเนิดระบบรัฐสภาในสหราชอาณาจักรมาก่อนหน้า ผลึกความคิดของคำว่า “ระบบรัฐสภา” จึงเป็นเรื่อง

ของ “การดูแลอำนาจ” โดยให้ “ตัวแทนประชาชน” เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมและส่วนรับผิดชอบในทางการเมืองของรัฐนั่นเอง

## ๒.๒ นายกรัฐมนตรีคนนอกกับระบบรัฐสภา

ภายใต้หัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้แสดงทัศนคติในเรื่อง “นายกรัฐมนตรีคนนอกกับระบบรัฐสภา” เพื่อสะท้อนภาพว่าการให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งมิได้มีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือ “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั้นจะส่งผลกระทบต่ออะไรต่อระบบการปกครองที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภา” แต่ผู้เขียนใคร่ขอสงวนไว้ซึ่งการไม่แสดงทัศนคติพาดพิงไปถึงเรื่องของข้อเท็จจริงหรืออาจเรียกว่า “เกมส์ทางการเมือง (politic games)” ของสังคมไทยในขณะนี้ เพราะจะกลายเป็นข้อคิดเห็นเชิงสังคมศาสตร์มากกว่าเชิงนิติศาสตร์

ตอนนี้ผู้อ่านคงเป็นที่ทราบและเข้าใจกันแล้วว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” คือ “บุคคลที่มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีเห็นชอบรับรองให้บุคคลภายนอกผู้นั้นเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี”

ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ตามหลักการสากลแล้วย่อมจะต้องมาจาก “การเลือกตั้ง (electoral)” ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็ “การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต” หรือ “การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ” ก็ตาม ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็บัญญัติให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของราชอาณาจักรไทยมาจากวิถีทางทั้งสองช่องทางเช่นเดียวกัน

นั่นหมายความว่า “ผู้แทนราษฎร (representative)” ย่อมจะต้องมาจากการใช้สิทธิเลือกตั้งของ “ประชาชน (people)” เมื่อตรรกะ (logic) เป็นเช่นนี้ จุดเริ่มต้นของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมาจากฐานเสียงของประชาชน ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจึงต้องมีสัมพันธสิทธิจากภาคประชาชน อันเป็นที่มาของคำว่า “ผู้แทนประชาชน” หรือ “ผู้แทนราษฎร” นั่นเอง

กลับมาที่การกำเนิดรัฐบาลในระบบรัฐสภาโดยแท้ ซึ่งผู้เขียนมุ่งหมายถึงระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักร รัฐบาลนั้นย่อมจะต้องเกิดจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ หัวหน้ารัฐบาลจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือก็คือ “นายกรัฐมนตรี” ซึ่งในบริบททางการเมืองของสหราชอาณาจักร ดังที่ผู้เขียนได้ยกแสดงธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองไว้ในหัวข้อที่ ๒.๒ ก. ของภาคปฐมบท กล่าวคือกระบวนการในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลของสหราชอาณาจักรนั้น ภายใต้วิสัยปกติจะเริ่มต้นจากสภาสามัญ (house of commons: สภาผู้แทนราษฎร)

เสนอชื่อและให้ความเห็นชอบต่อหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งซึ่งมีที่นั่งในสภาสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่ง (ฝ่ายเสียงข้างมาก) เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์

ย่อมสะท้อนให้เห็นได้ว่า ผู้ที่สมควรจะเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้ารัฐบาลนั้น จะต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น ตรรกะ (logic) ที่มาของนายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักรในทางเคร่งครัด จึงต้องมีฐานมาจากภาคประชาชนเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ สัมพันธลัทธิระหว่างนายกรัฐมนตรีกับภาคประชาชนและสัมพันธลัทธิระหว่างนายกรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรในมติการเมืองของสหราชอาณาจักรจึงมีความยึดโยงเกี่ยวข้องกันอยู่ ถึงแม้ความยึดโยงในส่วนของภาคประชาชนต่อนายกรัฐมนตรีจะเป็นไปใน “ทางอ้อม” ก็ตาม แต่ก็นับว่ายึดโยง ซึ่งหากยึดถือธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ย่อมกล่าวได้ว่าอย่างหนักแน่นว่า นั่นคือ “ประชาธิปไตย” ใน “ระบบรัฐสภา” ที่แท้จริงที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างเต็มภาคภูมิ

กลับมาในกรณีของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของราชอาณาจักรไทยนั้น ดังที่ทราบกันแล้วว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลของราชอาณาจักรไทยนั้น เกิดขึ้นได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะตามบทสามัญและลักษณะตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามลักษณะบทสามัญนั้นก็ยังคงเคร่งครัดหนักแน่นเช่นเดียวกับวิถีการเมืองของระบบรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยบัญญัติไว้แจ้งชัดในมาตรา ๘๘ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งหากพิจารณาที่มาของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติลักษณะสามัญของรัฐธรรมนูญแล้ว ตรรกะ (logic) ที่มาก็จะปรากฏสัมพันธลัทธิระหว่างนายกรัฐมนตรีกับภาคประชาชนและปรากฏสัมพันธลัทธิระหว่างนายกรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเด่นชัด อันเป็นการเจริญรอยตามรากแก้วของระบบรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร

ในทางตรงกันข้าม การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามลักษณะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนั้น กลับบัญญัติวิถีทางในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้อีกรูปแบบหนึ่ง นั่นคือ รัฐสภาสามารถเสนอชื่อบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอมติเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภารับรองให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ หรือก็คือ



“นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั่นเอง โดยสามารถใช้วิธีการแห่งบทเฉพาะกาลนี้ได้ภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่มีการจัดตั้งรัฐสภาชุดแรก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จะต้องใช้วิธีการแห่งบทเฉพาะกาลนี้ถึง ๒ สมัยสามัญของการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลโดยการเสนอชื่อและการเห็นชอบนายกรัฐมนตรี เมื่อตรรกะ (logic) มีอยู่เช่นนี้ เท่ากับว่าที่มาของนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลนี้ ซึ่งอาจจะเป็น “นายกรัฐมนตรีคนนอก” อาจส่งผลทำให้เกิดการตัดขาดสัมพันธสิทธิระหว่างนายกรัฐมนตรีกับภาคประชาชนไปได้ และจะคงเหลือไว้เพียงสัมพันธสิทธิเพียงมิติเดียว คือ มิติของการเป็นตัวแทนของรัฐสภาเท่านั้น โดยขาดหายไปซึ่งมิติการเป็นตัวแทนของประชาชนที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแน่นอนว่าไม่อาจนับกรณีหลังนี้เข้ากับคำว่า “ประชาธิปไตย” ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้อย่างเต็มภาคภูมิ และสิ่งนี้ก็คือความลึกลับที่เกิดขึ้นจากการนำเอาแนวคิด “นายกรัฐมนตรีคนนอก” มาใช้กับ “ระบบรัฐสภา”

### ๓. บทส่งท้าย

ในส่วนของบทส่งท้ายภาคปัจฉิมบทนี้ ผู้เขียนคงทิ้งท้ายไว้เพียงเจตจำนงของ “ระบบรัฐสภา” ไว้เป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อก้าวถึงระบบรัฐสภาแล้ว คงมีอาจลืมนึกถึงคำว่า “ดุลอำนาจ” และคำว่า “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน” ไปได้ ดังนั้น ในระบบรัฐสภาโลกที่พลวัตทางสังคมการเมืองพยายามให้เกิดมีขึ้นในระบบดังกล่าวคือการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง ซึ่งการมีส่วนร่วมในที่นี้มุ่งหมายรวมไปถึงการมีส่วนร่วมในทางการบริหารซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลและเข้าสู่การดุลอำนาจนั้นโดยรัฐสภา ด้วยเหตุนี้หัวหน้ารัฐบาลจึงไม่อาจปฏิเสธซึ่งความรับผิดชอบต่อภาคประชาชนลงได้ เพราะรัฐบาลหาใช่มีเพียงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่เพียงสถานเดียว ดังนั้น ไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะบัญญัติกำหนดในเรื่องของที่มาของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างไรก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้ว นายกรัฐมนตรีผู้นั้นไม่ว่าจะเป็น “นายกรัฐมนตรีคนใน” หรือ “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อประชาชนไปได้ แม้ความรับผิดชอบนั้นจะเป็นเพียงในทางพฤตินัยก็ตาม

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๒). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของ  
ต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วิชญ์ เควีองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๓)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
นิติบรรณาการ.

สมบัติ ธำรงธัญญวงศ์. (๒๕๕๓). *การเมืองอังกฤษ (พิมพ์ครั้งที่ ๙)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
เสมาธรรม.

อรณิชา รุ่งธิพานนท์. (๒๕๕๓). *รัฐสภาราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงาน  
สนับสนุน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



ที่มา: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Opening](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Opening)

## รัฐธรรมนูญกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย\* (Constitution and the Conventions in Australia)

ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี\*\*

### ๑. ภูมิหลัง

บทความนี้กล่าวถึงประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย โดยศึกษาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงระบอบการปกครอง รัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญออสเตรเลียคือ กลไกและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญที่สถาบันทางการเมือง

---

\* บทความนี้มีที่มาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การนำประเพณีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

อาศัยธรรมเนียมที่ประพฤติปฏิบัติกันมาหรือประเพณีทางรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร<sup>๑</sup> ฉะนั้น รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงทำหน้าที่วางหลักการและแนวปฏิบัติให้แก่สถาบันทางการเมืองไว้อย่างกว้าง ๆ ขณะที่ประเพณีทางรัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ทางรัฐธรรมนูญที่ทำให้บรรลุผลในทางปฏิบัติ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่อุดช่องว่างของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมิได้กล่าวไว้ อาจกล่าวได้ว่า ออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศในเครือจักรภพได้รับอิทธิพลแนวคิดเรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญมาจากประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบ สถานะของประเพณีทางรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เมื่อเกิดการฝ่าฝืนประเพณีที่ประพฤติปฏิบัติกันมาจึงเกิดเป็นวิกฤตการณ์ของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Crisis) ดังกรณีที่น่าปรากฏในปี ค.ศ. ๑๙๗๕<sup>๒</sup> และก่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญรวมทั้งการผลักดันให้มีการบัญญัติประเพณีทางรัฐธรรมนูญให้เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นในประเทศออสเตรเลีย (Codifying Conventions)<sup>๓</sup> กรณีประเทศออสเตรเลียจึงมีความสำคัญต่อการศึกษากำหนดประเพณีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของไทยเป็นอย่างยิ่ง

ออสเตรเลีย หรือเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ดินแดนซึ่งครั้งหนึ่งประกอบด้วยชนพื้นเมืองเผ่าต่าง ๆ อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก (Indigenous People) ชนพื้นเมืองของออสเตรเลียถูกภัยคุกคามจากการอพยพและตั้งถิ่นฐานของชาวยุโรป และการตั้งรัฐทัณฑ์ (Penal Colony) ของอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ ส่งผลให้จำนวนประชากรของชนพื้นเมืองลดลงเป็นอย่างมาก ผู้อพยพซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอังกฤษได้จัดตั้งอาณานิคมขึ้นใน ๖ รัฐและเริ่มปกครองตนเองในระบบรัฐสภาที่มีต้นแบบมาจากอังกฤษ และในที่สุดในปี ค.ศ. ๑๙๐๑ ชาวอาณานิคมทั้ง ๖ รัฐได้รวมตัวกันสถาปนา

<sup>๑</sup> Ian Killey. (2009). *Constitutional Conventions in Australia: An Introduction to the Unwritten Rules of Australia's Constitutions*. North Melbourne: Australian Scholarly Publishing.

<sup>๒</sup> Bredan Lin. (2017). *Australia's Constitution after Whitlam*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>๓</sup> Peter H. Russell. (2015). Codifying Convention. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds). *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*, 233–248.

เป็นสหพันธรัฐหรือเครือรัฐออสเตรเลียที่ปรากฏมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้นำแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) ของสหรัฐอเมริกา มาผสมผสาน<sup>๔</sup> การศึกษาประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วนที่สำคัญ กล่าวคือ การศึกษาระบอบการปกครองรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย และการศึกษาประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งศึกษาจากกรณีที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๕<sup>๕</sup>

## ๒. รัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย และการตีความของศาลในออสเตรเลีย

การศึกษาประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองที่ปรากฏในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ระบบกฎหมาย และการตีความกฎหมายของศาล ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้วางกรอบนิติวิธีในการใช้ดุลยพินิจของศาล

### ๒.๑ พัฒนาการทางการเมืองและระบอบการปกครองของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประมุขแห่งรัฐของออสเตรเลียคือสมเด็จพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๒ กษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษ ออสเตรเลียมีระบอบรัฐสภาซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากอังกฤษและมีรูปแบบรัฐบาลที่เป็นสหพันธรัฐที่ได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐอเมริกา และก่อนการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองไปสู่สหพันธรัฐ (Federation) ออสเตรเลียได้รับอิทธิพลของระบอบการปกครองในระบอบรัฐสภามาจากอังกฤษ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการย้ายถิ่นฐานและการตั้งรัฐทัศนนิคมของอังกฤษ การค้นพบออสเตรเลียเกิดขึ้นโดยนักเดินเรือชาวยุโรปเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๖๐๖ มีการจัดทำแผนที่ของออสเตรเลียในช่วงดังกล่าวจนถึงปี ค.ศ. ๑๗๗๐ ขณะนั้นชาวยุโรปรู้จักออสเตรเลียว่า “นิวฮอลแลนด์” (New Holland)

<sup>๔</sup> Bredan Lin. (2017). *Australia's Constitution after Whitlam*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>๕</sup> Jeffrey R. Archer, & Graham Maddox. (1976). The 1975 Constitutional Crisis in Australia. *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 14(2), 141-157.

ในปี ค.ศ. ๑๗๗๐ เจมส์ คูก (James Cook) เดินทางมาสำรวจออสเตรเลีย และทำแผนที่ชายฝั่งตะวันออกของออสเตรเลีย และประกาศให้ดินแดนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษ ซึ่งเป็นที่รู้จักจนถึงปัจจุบันคือ รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) หลังจากนั้น อังกฤษได้ใช้ดินแดนนี้เป็นสถานที่ตั้งของทัณฑสถาน และเมื่ออังกฤษไม่สามารถส่งนักโทษไปยังทวีปอเมริกาเหนือได้อีกหลังจากการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ อังกฤษจึงหันไปใช้ออสเตรเลียเป็นทัณฑนิคมแทน ผู้ตั้งถิ่นฐานในประเทศออสเตรเลียในยุคแรกส่วนใหญ่จึงเป็นนักโทษและครอบครัวของทหารชาวอังกฤษ

ในปี ค.ศ. ๑๗๙๓ เริ่มมีผู้อพยพเสรีจากประเทศต่าง ๆ เข้ามาตั้งถิ่นฐานตามชายฝั่งต่าง ๆ ของออสเตรเลีย โดยเฉพาะเกาะแทสเมเนีย (Tasmania) และมีการตั้งเป็นอาณานิคม อังกฤษได้ประกาศสิทธิในฝั่งตะวันตกของออสเตรเลียในปี ค.ศ. ๑๘๒๙ และเริ่มมีการตั้งอาณานิคมแยกขึ้นมาอีกหลายแห่ง ได้แก่ ออสเตรเลียใต้ (South Australia) วิกตอเรีย (Victoria) และควีนสแลนด์ (Queensland) แยกออกมาจากนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) และตามด้วยออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia) ในช่วงเวลานี้เองที่ระบบกฎหมายของอังกฤษ (English law) ได้รับการปลูกฝังไปในการปกครองของบรรดารัฐอาณานิคม ฉะนั้น แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญอังกฤษภายใต้มหัศจรรย์ Magna Carta คำขอสิทธิ Petition of Rights และ Bill of Rights 1689 จึงได้รับการปลูกฝังในรัฐอาณานิคม มีการปกครองตนเองในระบบรัฐสภาภายในรัฐอาณานิคมต่าง ๆ ซึ่งถอดรูปแบบมาจากอังกฤษ ตัวอย่างเช่น สภานิติบัญญัติแห่งนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales Legislative Council) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๒๕ เป็นสภานิติบัญญัติที่เก่าแก่ที่สุดในออสเตรเลีย

ระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๔๘ - ๑๘๖๘ มีการรณรงค์ให้ยกเลิกการขนส่งนักโทษเข้ามาในดินแดนอาณานิคมของอังกฤษ และภายหลังการขนส่งนักโทษได้ยุติอย่างเป็นทางการ รัฐอาณานิคมได้รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐภายใต้เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ในปี ค.ศ. ๑๙๐๑ ประกอบด้วย ๖ รัฐ ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) วิกตอเรีย (Victoria) ควีนสแลนด์ (Queensland) ออสเตรเลียใต้ (South Australia) ออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia) และแทสเมเนีย (Tasmania) โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ (Constitution of the Commonwealth of Australia 1901)<sup>๖</sup> ตรงจุดนี้เองที่ออสเตรเลียรับเอาแนวคิดเรื่องสหพันธรัฐ (Federation) ของสหรัฐอเมริกามาผสมผสานกับระบบรัฐสภาของอังกฤษ

<sup>๖</sup> *The Constitution of the Commonwealth of Australia* (1901) (Australia).

ออสเตรเลียได้ส่งทหารเข้าร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ ๑ ร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตร ประกอบด้วย อังกฤษ รัสเซียและฝรั่งเศส และภายหลังสงครามโลกฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ ออสเตรเลียจึงได้รับการรับรองสถานะให้เป็นรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศและระดับระหว่างประเทศ รัฐบาลอังกฤษได้ให้หลักประกันแก่รัฐในเครือจักรภพ รวมทั้งออสเตรเลียภายใต้ Statute of Westminster 1931 ว่าเป็นทุกรัฐในเครือจักรภพของอังกฤษ มีอธิปไตยในการปกครองตนเองโดยมีรัฐบาลที่มีอำนาจในการตัดสินใจทั้งกิจการภายในและกิจการภายนอกอย่างเสรี และให้มีกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษเป็นประมุขของรัฐ รัฐบาลออสเตรเลียได้ให้การรับรอง Statute of Westminster 1931 ดังกล่าวในปี ค.ศ. ๑๙๔๒ นับเป็นการยุติบทบาทของรัฐบาลอังกฤษในกิจการของประเทศออสเตรเลีย

ปัจจุบันออสเตรเลียมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>๗</sup> โดยเป็นรูปแบบผสม กล่าวคือ มีการปกครองในระบบรัฐสภาตามแบบของอังกฤษและมีรูปแบบรัฐบาลเป็นสหพันธรัฐแบบสหรัฐอเมริกา โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองของออสเตรเลียสรุปได้ ดังนี้

**ประมุขแห่งรัฐ (Head of the State)** คือกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษ โดยมีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) ซึ่งแต่งตั้งจากกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวงในออสเตรเลีย อำนาจดังกล่าวรวมทั้งการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ผู้พิพากษา และตำแหน่งสำคัญ ๆ อำนาจในการยุบสภา อำนาจในการให้ความเห็นชอบกฎหมาย และอำนาจลงนามบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น<sup>๘</sup>

**ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative)** มีรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจในการตรากฎหมาย รัฐสภาของออสเตรเลียเป็นระบบสองสภา (Bicameral) โดยได้รับอิทธิพลมาจากระบบ “Westminster System” ของอังกฤษ และระบบ “Federalism” ของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ สภากลางหรือ

<sup>๗</sup> ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ รัฐบาลออสเตรเลียจัดให้มีการลงประชามติว่าจะให้ประเทศเป็นสาธารณรัฐ (Republic) ที่มีประมุขเป็นประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ คะแนนมากกว่าร้อยละ ๕๕ ของการลงประชามติลงคะแนนปฏิเสธ

<sup>๘</sup> *The Constitution of the Commonwealth of Australia* (1901) (Australia).

สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ถอดแบบมาจากอังกฤษ ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย และวางแนวในการปฏิบัติให้แก่ฝ่ายบริหารและตุลาการ และสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) ซึ่งถอดแบบมาจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองกฎหมาย<sup>๙</sup>

**ฝ่ายบริหาร (Executive)** มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Head of the Government) และมีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ภายใต้ความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) ฉะนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>๑๐</sup> สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลแนวความคิดของระบบรัฐสภาอังกฤษ การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในออสเตรเลียมีประเด็นสำคัญอยู่ประการหนึ่งคือ รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบทั้งคณะในมติการตัดสินใจ หรือนโยบายของคณะรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีคนใดไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องลาออกจากตำแหน่งเพื่อแสดงความรับผิดชอบ แสดงให้เห็นถึงความตระหนักในผลประโยชน์ของประเทศมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง กรณีนี้อาจแตกต่างกับบางประเทศที่นักการเมืองบางกลุ่มในพรรคร่วมรัฐบาลเข้าร่วมเป็นรัฐบาลเพียงเพื่อต้องการประโยชน์ทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว

**ฝ่ายตุลาการ (Judicial)** ซึ่งแต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าผู้พิพากษาในออสเตรเลียมาจากการแต่งตั้งโดยคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์ในสาขานิติศาสตร์ อาทิ ที่ปรึกษากฎหมาย (Lawyers) ทนายความในชั้นศาล (Advocates) นักกฎหมาย (Jurists) อัยการ (Attorneys) หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย (Scholars) ศาลสูงของออสเตรเลีย (High Court of Australia) มีอำนาจควบคุมและตรวจสอบกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและการกระทำของรัฐบาล และให้เป็นที่สิ้นสุด<sup>๑๑</sup> โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลสูงออสเตรเลียมีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องการควบคุมกฎหมายที่ตราขึ้นของฝ่ายนิติบัญญัติ (Acts of Parliament) และศาลปกครองของไทยในเรื่องการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองและการกระทำของฝ่ายบริหาร (Acts of Government)

<sup>๙</sup> Ibid.

<sup>๑๐</sup> Ibid.

<sup>๑๑</sup> Ibid.



## รัฐและการปกครองภายในรัฐ (State and Local Government)

ออสเตรเลียประกอบด้วย ๖ รัฐดังกล่าวข้างต้น และมีเขตการปกครองเพิ่มเติม ๒ เขต ได้แก่ เขตเมืองหลวง (Australian Capital Territory) กับนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) โดยแต่ละรัฐจะมีรัฐบาลและสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจะประกอบด้วยสภาสูงและสภาล่าง ยกเว้นในรัฐควีนส์แลนด์และเขตการปกครองเพิ่มเติม ๒ เขต ซึ่งมีเพียงสภาเดียว การปกครองภายในรัฐจะมีนายกรัฐมนตรี (Premier) เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่น<sup>๑๒</sup> ลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบรัฐบาลในสหรัฐอเมริกา และมีข้าหลวงประจำรัฐ (Governor) ทำหน้าที่เหมือนข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) แต่ในระดับที่รองลงมา

### ๒.๒ รัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย

รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๐๑ (Constitution of the Commonwealth of Australia 1901)<sup>๑๓</sup> เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของออสเตรเลีย และเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การศึกษารัฐธรรมนูญของออสเตรเลียยังมีความเกี่ยวข้องกับเอกสารหลายฉบับซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การตั้งรกรากของชาวยุโรปในปี ค.ศ. ๑๗๘๘ สรุปพัฒนาการของรัฐธรรมนูญออสเตรเลียได้ ดังนี้

#### ๒.๒.๑ กฎหมายในช่วงการตั้งถิ่นฐานของชาวยุโรป (White European Settlement) ในปี ค.ศ. ๑๗๘๘

ก่อนการตั้งรกรากของชาวยุโรปตามชายฝั่งของออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. ๑๗๘๘ การเดินทางเข้ามายังออสเตรเลียของชาวยุโรปและนักเดินเรือเป็นเพียงแค่การสำรวจของนักเดินทางเท่านั้น จุดเริ่มต้นของการตั้งรกรากในออสเตรเลียเริ่มนับตั้งแต่การสำรวจของเจมส์ คูก (James Cook) ในปี ค.ศ. ๑๗๗๐ ซึ่งมีการอ้างสิทธิให้ชายฝั่งตะวันออกของออสเตรเลียเป็นเขตปกครองหรือดินแดนของอังกฤษ นักประวัติศาสตร์ให้ข้อสังเกตว่าการอ้างสิทธิดังกล่าวของอังกฤษมิได้มีความชัดเจนแบบในปัจจุบันแต่อย่างใด แต่เป็นที่แน่ชัดเรื่องหนึ่งว่าไม่มีการรับฟังความเห็นของชนพื้นเมืองต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในออสเตรเลีย และไม่มีการจัดทำเป็นสนธิสัญญาแต่อย่างใด ฉะนั้น การอ้างสิทธิดังกล่าวของอังกฤษจึงถูกค้านโดยประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่เข้ามาในออสเตรเลียตามหลักการเรื่อง Terra Nullius (No Man's Land) ในกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>๑๔</sup> ด้วยความปรารถนาที่จะ

<sup>๑๒</sup> Ibid.

<sup>๑๓</sup> *The Constitution of the Commonwealth of Australia* (1901) (Australia).

<sup>๑๔</sup> หลักการเรื่อง Terra Nullius ถูกกล่าวถึงในหลายคดี อาทิ R v Tommy (Monitor, 29 November 1827).

ครอบครองออสเตรเลีย อังกฤษได้ประกาศจัดตั้งอาณานิคมขึ้นในออสเตรเลียในแถบโบตานิ เบย์ (Botany Bay) ปัจจุบันอยู่ในนครซิดนีย์ (Sydney) รัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW) มีการตั้งผู้ว่าราชการในอาณานิคมของอังกฤษขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๗๘๖

การตั้งอาณานิคมก่อให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของชาวยุโรป โดยเฉพาะชาวอังกฤษ และการตั้งทัณฑสถานสำหรับนักโทษเกิดการขนย้ายนักโทษเป็นจำนวนมากจากอังกฤษ และการขนย้ายนักโทษสิ้นสุดในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ ดังกล่าวข้างต้น ในช่วงเวลาดังกล่าวอาณานิคมต่าง ๆ ได้แยกตัวออกจากอาณานิคมนิวเซาท์เวลส์ ได้แก่ แทสเมเนีย ในปี ค.ศ. ๑๘๒๕ ออสเตรเลียตะวันตกในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ ออสเตรเลียใต้ในปี ค.ศ. ๑๘๓๖ วิกตอเรียในปี ค.ศ. ๑๘๕๑ และควีนสแลนด์ในปี ค.ศ. ๑๘๕๙

### ๒.๒.๒ กฎหมายในช่วงที่มีรัฐบาลปกครองตนเองในอาณานิคมทั้งหมด

ระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๕๕ - ๑๘๙๐ รัฐบาลอาณานิคมทั้งหมดเริ่มมีการปกครองตนเอง (Responsible Government) ในกำกับดูแลของจักรวรรดิอังกฤษภายใต้พระราชบัญญัติจัดการรัฐอาณานิคม (Colonial Laws Validity Act 1865)<sup>๑๕</sup>

ภายใต้กฎหมายดังกล่าวรัฐบาลอังกฤษมีอำนาจควบคุมและจัดการกิจการต่าง ๆ ของรัฐอาณานิคมทั้งหมด อาทิ การต่างประเทศ การป้องกัน และการขนส่งทรัพยากร เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลอังกฤษ (Imperial) กับรัฐอาณานิคม (Colony) และบัญญัติให้กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับของรัฐอาณานิคมให้มีผลใช้บังคับได้เฉพาะภายในรัฐอาณานิคมนั้น ๆ และให้ใช้ได้เฉพาะที่ไม่ขัดต่อกฎหมายของอังกฤษที่ใช้บังคับกับอาณานิคม จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาของอังกฤษได้จัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายของรัฐอาณานิคมโดยถือว่ากฎหมายของรัฐอาณานิคมมีลำดับศักดิ์รองกว่ากฎหมายของประเทศอังกฤษ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติกฎหมายที่ประกาศใช้ในอาณานิคมจึงถูกยกเลิกหรือเพิกถอนเป็นจำนวนมากเนื่องจากมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของอังกฤษ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในแต่ละรัฐอาณานิคมถูกแต่งตั้งมาจากขุนนางและเชื้อพระวงศ์อังกฤษ และผู้พิพากษาให้ความสำคัญกับกฎหมายอังกฤษมากกว่ากฎหมายของรัฐอาณานิคม ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับรัฐอาณานิคมหรือไม่

<sup>๑๕</sup> The Colonial Laws Validity Act (1865) (England).

### ๒.๒.๓ รัฐธรรมนูญฉบับแรกและการปกครองแบบสหพันธรัฐ

ความพยายามในการจัดตั้งรัฐบาลแบบสหพันธรัฐปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๘๕ โดยมีการจัดตั้งสภาระดับมลรัฐแห่งออสเตรเลีย (Federal Council of Australia) แต่สภาดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ยังไม่มีความชัดเจน และในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๙๐ เป็นต้นมาจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๐๐ มีความพยายามในการจัดตั้งรัฐบาลแบบสหพันธรัฐออสเตรเลีย และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกติกาและระเบียบในการปกครองภายในรัฐขึ้นเป็นครั้งแรก

ในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ รัฐบาลอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองเครือรัฐออสเตรเลีย หรือรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๐๐ (The Commonwealth of Australia Constitution Act 1900)<sup>๖๖</sup> พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๐๑ และก่อให้เกิดการรวมตัวกันของรัฐอาณานิคมทั้งหมดเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ที่ปรากฏมาจนถึงปัจจุบัน<sup>๖๗</sup> รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันบัญญัติรับรองความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างรัฐบาลในแต่ละรัฐอาณานิคม โดยให้มีรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐสภาในระดับสหพันธ์ (Federal Parliament) ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศและตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับตามลำดับ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติให้มีกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษเป็นประมุขของรัฐ โดยให้มีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) ขึ้นทำหน้าที่แทนพระองค์ และในระยะแรกเริ่มตำแหน่งดังกล่าวถูกแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐบาลอังกฤษ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของออสเตรเลียได้ปรับใช้หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษที่ปรากฏในมหาบัตร Magna Carta 1215 คำขอสิทธิ Petition of Rights 1628 และพระราชบัญญัติ Bill of Rights 1689

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญออสเตรเลียไม่มีการบัญญัติถึงการนำประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลแบบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย แต่ประเพณีทางรัฐธรรมนูญเกิดจากรรณนิยมและระเบียบแบบแผนที่สถาบันทางการเมืองประเพณีปฏิบัติมาอย่างสม่ำเสมอ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียจะได้กล่าวต่อไป

<sup>๖๖</sup> *The Constitution of the Commonwealth of Australia* (1901) (Australia).

<sup>๖๗</sup> รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการแก้ไขหลายครั้ง ได้แก่ การแก้ไขในปี ค.ศ. ๑๙๐๖ ปี ค.ศ. ๑๙๐๙ ปี ค.ศ. ๑๙๒๘ ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ และแก้ไขในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ อีก ๓ ครั้ง

### ๒.๒.๔ การเปลี่ยนรูปแบบปกครองเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์เดียว

ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๒๗ มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของตำแหน่งประมุขแห่งรัฐของออสเตรเลียและบรรดารัฐในเครือจักรภพของอังกฤษ กล่าวคือ อังกฤษมีการเปลี่ยนแปลงจากจักรวรรดิอังกฤษ (British Empire) ไปสู่การเป็นเครือจักรภพ (Commonwealth Realm) มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งประมุขของรัฐในแต่ละรัฐภายใต้พระราชบัญญัติตำแหน่งกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษและรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๒๗ (British Royal and Parliamentary Titles Act 1927)<sup>๑๘</sup> จากเดิมที่กษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษเป็นประมุขในแต่ละรัฐอาณานิคม (Imperial Crown) เป็นการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นประมุของค์เดียวกัน (Shared Monarch)

จะเห็นได้ว่าตำแหน่งประมุขของรัฐส่งผลเปลี่ยนแปลงต่อสถานะของรัฐอาณานิคมต่าง ๆ รวมทั้งออสเตรเลีย กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากการเป็นรัฐภายใต้การปกครองของอังกฤษ (Dominions) หรืออาณานิคม (Colony) เป็นรัฐ/ประเทศในเครือจักรภพของอังกฤษ โดยมีกษัตริย์องค์เดียวกันเป็นประมุขของประเทศ

### ๒.๒.๕ อำนาจทางนิติบัญญัติของออสเตรเลีย

สำหรับรัฐสภาของออสเตรเลียมีอำนาจที่เป็นอิสระจากการตัดสินใจของรัฐสภาอังกฤษภายใต้ Statute of Westminster 1931<sup>๑๙</sup> รัฐบาลออสเตรเลียได้ให้การรับรองในปี ค.ศ. ๑๙๔๒ เป็นผลให้ Colonial Laws Validity Act 1865 เป็นอันยกเลิกไป และในที่สุดในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ รัฐสภาออสเตรเลียได้รับอำนาจทางนิติบัญญัติบริบูรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติออสเตรเลีย (Australian Act 1986)<sup>๒๐</sup> นับเป็นจุดเริ่มต้นของประเทศออสเตรเลียที่แบ่งแยกเด็ดขาดออกจากอังกฤษ

### ๒.๓ ระบบกฎหมายและการตีความกฎหมาย

จากระบบการปกครองและรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษสู่ระบบกฎหมายและการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายของศาลในประเทศออสเตรเลีย ระบบกฎหมายของออสเตรเลียได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมาย

<sup>๑๘</sup> *British Royal and Parliamentary Title Act (1927)* (England).

<sup>๑๙</sup> *The Statute of Westminster (1931)* (England).

<sup>๒๐</sup> *Australian Act (1986)* (Australia and England).

Common Law ของอังกฤษ และสำหรับการตีความกฎหมายของศาลก็ได้รับอิทธิพล แนวความคิดและนิติวิธีในการตีความบทบัญญัติกฎหมายมาจากระบบ Common Law ของอังกฤษ โดยการตีความกฎหมายในประเทศออสเตรเลียมีกรอบนิติวิธีที่รัฐสภา เป็นผู้วางหลักไว้ภายใต้พระราชบัญญัติการตีความกฎหมาย ค.ศ. ๑๙๐๑ (Acts Interpretation Act 1901)<sup>๒๑</sup>

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักการเกี่ยวกับการปรับใช้ตัวบทกฎหมาย ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศออสเตรเลีย และความสัมพันธ์กับกฎหมาย Common Law ของอังกฤษ<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาเอกสารและหลักฐานที่บรรดาผู้พิพากษาสามารถใช้ในการตีความกฎหมายได้<sup>๒๓</sup> และรวมถึงหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมาย โดยเฉพาะการตีความตามความหมายธรรมดา และการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง<sup>๒๔</sup> แสดงให้เห็นถึงการบัญญัติกรอบนิติวิธี ตามทฤษฎี “Literal Rules”, “Mischief Rule” และ “Purposive Approach” ไว้ใน กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statute)

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีความคล้ายคลึงกับหลักการตีความ กฎหมายแพ่งของไทยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔<sup>๒๕</sup> หลักการตีความ กฎหมายอาญาของไทยตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา<sup>๒๖</sup> และหลักการตีความ รัฐธรรมนูญของไทยตามมาตรา ๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๒๗</sup> อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติ Acts Interpretation Act 1901 ของออสเตรเลียมิได้ บัญญัติเรื่องของการนำกฎหมายประเพณีมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลแต่อย่างใด การศึกษาการนำประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญกรณีของประเทศออสเตรเลีย จึงจำเป็นต้อง ศึกษาจากธรรมเนียมปฏิบัติหรือประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เคยเกิดขึ้น

<sup>๒๑</sup> Acts Interpretation Act (1901) (Australia).

<sup>๒๒</sup> Ibid, Part II.

<sup>๒๓</sup> Ibid, Parts IV and V.

<sup>๒๔</sup> Ibid.

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘

<sup>๒๖</sup> มาตรา ๒ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙

<sup>๒๗</sup> มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

### ๓. ประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย

ดังได้กล่าวในบทความเรื่อง “การปกครองในระบบอบกษัตริย์: ภูมิหลังและประเพณีทางรัฐธรรมนูญ” ว่าประเพณีทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวพันกับระเบียบแบบแผน ประเพณีหรือรูปแบบการประพฤติปฏิบัติขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ หรือบุคคลที่อยู่ภายใต้ องค์กรดังกล่าว ประเพณีทางรัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบและทิศทางการดำเนินงานและการใช้ดุลพินิจขององค์กรและผู้ใช้อำนาจ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่อุดช่องว่างที่เกิดขึ้น<sup>๒๘</sup> กรณีนี้มีความคล้ายคลึงกับ หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยดังที่ปรากฏในมาตรา ๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในออสเตรเลียเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายการเมือง การใช้และการตีความจึงยังเป็นที่ถกเถียงเนื่องจากถือว่า ประเพณียังไม่ตกผลึกกลายเป็นกฎหมาย (ลายลักษณ์อักษร) และไม่มีสภาพบังคับ ในทางกฎหมาย<sup>๒๙</sup> โดยอาจมีการปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ฉะนั้น การใช้และการตีความประเพณีทางรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละบุคคลที่ส่งผลให้การปรับใช้ และการตีความอาจมีความแตกต่างและขัดแย้งกัน

ประเพณีทางรัฐธรรมนูญยังมีความเกี่ยวข้องกับธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ภาครัฐ (Government Conventions)<sup>๓๐</sup> โดยทำงานควบคู่ไปกับธรรมเนียมขององค์กร อาทิ การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี ธรรมเนียมที่ประพฤติปฏิบัติกันมาระหว่างสถาบันทางการเมือง เป็นต้น ประเพณีทางรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้จึงเป็นประเพณีที่เกี่ยวกับจารีต (Customary Conventions) หรือประเพณีที่เป็นเรื่องของกระบวนการหรืองานทางธุรการ

<sup>๒๘</sup> Leonard Cooray. (1979). *Conventions, the Australian Constitution and the Future*. Sydney: Legal Book, 68-69.

<sup>๒๙</sup> Eugene Forsey. (1984). Courts and the Conventions of the Constitution. *University of New Brunswick Law Journal*, 33, 11-42, at 12; and William Maley. (1985) Laws and Convention Revisited. *The Modern Law Review*, 48, 121-139.

<sup>๓๐</sup> Leonard Cooray. (1979). *Conventions, the Australian Constitution and the Future*. Sydney: Legal Book, 73-4.

(Administrative Conventions)<sup>๓๑</sup> ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาเมื่อฝ่ายการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประพฤติปฏิบัติกันมาดังกรณีที่ปรากฏในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ และก่อให้เกิดวิกฤติรัฐธรรมนูญ (Constitutional Crisis)

### ๓.๑ วิกฤติรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๕

วิกฤติรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลีย ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) ประจำออสเตรเลียในการปลดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนประเพณีทางรัฐธรรมนูญ และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง ๔ เหตุการณ์ที่สำคัญ กล่าวคือ<sup>๓๒</sup>

**ประการแรก** เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. ๑๙๗๔ เมื่อผู้นำฝ่ายค้าน นาย William Sneddon จากพรรค Liberal ซึ่งสามารถคุมเสียงข้างมากของวุฒิสภา (Senate) ได้ใช้วิธีกดดันรัฐบาลให้ลาออกด้วยการไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (Supply Bills) กรณีนี้ทำให้เกิดสถานการณ์ทางการเมือง รัฐบาลไม่สามารถนำงบประมาณไปใช้จ่ายเพื่อบริหารราชการแผ่นดินได้ และตามประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียถือว่าแม้วุฒิสภามีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่เสนอมมาจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่ใช้อำนาจยับยั้งกฎหมายที่เสนอมมาจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี Gough Whitlam อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญให้ยุบสภาทั้งสองสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่ (Double Dissolution) ในทางพิธีการอำนาจในการยุบสภาเป็นอำนาจของข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) ซึ่งตามจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ (Customary Convention) ข้าหลวงใหญ่จะใช้อำนาจดังกล่าวตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี นาย John Kerr ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นข้าหลวงใหญ่

<sup>๓๑</sup> ดูคำอธิบายใน ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (๒๕๖๐). การปกครองในระบบอบกษัตริย์: ภูมิหลังและประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๑), ๑๖-๓๕.

<sup>๓๒</sup> ดูรายละเอียดและบทวิเคราะห์ของเหตุการณ์ในเอกสารวิชาการต่าง ๆ อาทิ Paul Kelly. (1995). *November 1975: The Inside Story of Australia's Greatest Political Crisis*. Sydney: Allen and Unwin; and Geoffrey Sawer. (1977). *Federation under Strain, Australia 1972-1975*. Melbourne: Melbourne University Press.

(Governor-General) ประจำออสเตรเลียในขณะนั้นอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาและให้มีการเลือกตั้ง ภายหลังจากเลือกตั้ง นาย Gough Whitlam ได้รับเลือกให้กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่เสียงข้างมากในวุฒิสภายังคงเป็นของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งมาจากการรวมกลุ่มของพรรคการเมืองหลายพรรค โดยเฉพาะพรรค Liberal และพรรค National Country พรรคฝ่ายค้านใช้กลยุทธ์เดิมในการกดดันรัฐบาลเพื่อให้ลาออกจากตำแหน่งโดยการไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่อยู่แล้วในขณะนั้นได้ทวีความรุนแรงและทรุดหนักลง ภาคเอกชนและประชาชนเบื่อหน่ายกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น

**ประการที่สอง** เป็นผลสืบเนื่องจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงในเดือนกุมภาพันธ์และกันยายน ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากพรรค Labour (รัฐบาล) ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นที่สำคัญ อาทิ ผู้พิพากษาศาลสูง (ศาลฎีกา) ตามประเพณีทางรัฐธรรมนูญการตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเพื่อทดแทน ประธานวุฒิสภาจะต้องแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองเดิมที่ตำแหน่งดังกล่าวได้ว่างลงอย่างไรก็ตาม ประธานวุฒิสภาได้ตั้งบุคคลที่มาจากพรรคฝ่ายค้านขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาแทน ส่งผลให้จำนวนสมาชิกในวุฒิสภาของพรรคฝ่ายค้านมีเสียงข้างมากเด็ดขาดยิ่งขึ้น

**ประการที่สาม** เกิดขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ เมื่อวุฒิสภาเสนอให้ข้อตกลงให้กับรัฐบาลว่าจะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้ หากรัฐบาลของนาย Gough Whitlam ยุบสภาผู้แทนราษฎรและประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยเร็ว รัฐบาลภายใต้ นายกรัฐมนตรี Gough Whitlam ไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลยังอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง

**ประการสุดท้าย** เกิดขึ้นในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๗๕ เมื่อนาย John Kerr ข้าหลวงใหญ่ประจำออสเตรเลียใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และโดยคำแนะนำของประธานศาลสูง (ศาลฎีกา) (Chief Justice) ปลดนายกรัฐมนตรี Gough Whitlam ออกจากตำแหน่ง และได้เชิญนาย Malcolm Fraser เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการ (นายกฯ พระราชทาน) ภายใต้งื่อนไขสำคัญว่ารัฐสภาจะต้องจัดให้มีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรัฐบาลจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งของทั้งสองสภาโดยเร็ว ในแถลงการณ์ของนาย John Kerr ข้าหลวงใหญ่ประจำออสเตรเลียมีข้อความว่า



ทางออกเดียวที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และ คำสัถย์ปฏิญาณที่ได้ให้ไว้ในการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ เป็นข้าหลวงใหญ่ คือ การยุติกการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของนาย Whitlam และจัดให้มีรัฐบาลรักษาการขึ้นเพื่ออยู่ติปัญหาทั้งปวง โดยให้การอนุมัติงบประมาณผ่านพ้นไปด้วยดีและคืนอำนาจให้แก่ ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ<sup>๓๓</sup>

จะเห็นได้ว่า กรณีนี้มีความคล้ายคลึงกับกรณีนายกรัฐมนตรีพระราชทานของไทย ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจของประมุขในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติ ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รายละเอียด สาเหตุและสาระสำคัญของทั้งสองประเทศ อาจมีความแตกต่างกัน

ภายใต้รัฐบาลรักษาการของนายกรัฐมนตรี Malcolm Fraser การอนุมัติงบประมาณ ได้ผ่านพ้นไปด้วยดี และรัฐบาลประกาศยุบสภาทั้งสองสภาและให้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป ในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ และส่งผลให้พรรค Liberal ได้รับเสียงข้างมาก ทั้งสองสภาและเป็นรัฐบาล และได้รับการเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลจนถึงปัจจุบัน<sup>๓๔</sup>

ภายหลังวิกฤติรัฐธรรมนูญ ออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจ มากกว่าเรื่องการเมือง โดยมองว่าผลประโยชน์ของเอกชนคือผลประโยชน์ของชาติ และหากการเมืองมีเสถียรภาพ รัฐบาลมีนโยบายที่ตอบสนองประชาชนย่อมส่งผลต่อระบบ เศรษฐกิจในภาพรวม มุมมองนี้ก่อให้เกิดความนิยมในรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองใหญ่ เพียงพรรคการเมืองเดียว (Single Party)<sup>๓๕</sup>

<sup>๓๓</sup> John Kerr. (1975). Statement by the Governor-General, 11 November 1975. In H. Mayer and H. Nelson (eds), *Australian Politics: A Fourth Reader*. Melbourne: Cheshire. John Kerr states that “The only solution consistent with the Constitution and with my oath of office and my responsibilities, authority and duty as Governor-General is to terminate the commission of the Prime Minister Mr Whitlam and to arrange a caretaker government able to secure supply and willing to let the issue go to the people”.

<sup>๓๔</sup> พรรค Liberal ได้รับการเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์วิกฤติรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ จนถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่รัฐบาลมาจากพรรค Labour (ค.ศ. ๒๐๐๗-๒๐๑๓).

<sup>๓๕</sup> ดูแนวคิดเรื่องพรรคการเมืองของออสเตรเลียใน ณรงค์เดช สรุโฆษิต. (๒๕๕๔). *แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

## ๓.๒ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติ

### รัฐธรรมนูญ

วิกฤติรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับการใช้และการตีความประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่แตกต่างและมีความขัดแย้งกัน ซึ่งแบ่งการพิจารณาได้เป็น ๓ ประเด็น กล่าวคือ

#### ๓.๒.๑ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการทดแทนตำแหน่งวุฒิสมาชิกที่ว่างลง (Casual Vacancies)

ดังได้กล่าวข้างต้นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติรัฐธรรมนูญในออสเตรเลียในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ คือปัญหาเกี่ยวกับการตั้งวุฒิสมาชิกขึ้นทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง กรณีนี้เกี่ยวข้องกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง (Casual Vacancies)<sup>๓๖</sup>

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้มีข้อห้ามหรือมีความชัดเจนว่าการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจะต้องมาจากพรรคการเมืองใด หรือต้องมาจากพรรคการเมืองที่ตำแหน่งดังกล่าวว่างลง แต่ตามประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียถือว่าการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจะต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งมาจากพรรคการเมืองเดียวกับที่ตำแหน่งวุฒิสมาชิกว่างลง เป็นธรรมเนียมและมารยาททางการเมืองที่ประพติปฏิบัติกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๑<sup>๓๗</sup>

อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกทดแทนตำแหน่งที่ว่างลงในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ มิได้ยึดประเพณีที่ประพติปฏิบัติมาแต่อย่างใด ตำแหน่งวุฒิสมาชิกที่ถูกแต่งตั้งขึ้นทดแทนตำแหน่งที่ว่างลงเป็นบุคคลซึ่งมาจากพรรคอื่น และเป็นพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล กรณีนี้วุฒิสภาให้เหตุผลว่าตำแหน่งวุฒิสมาชิกที่ว่างลงเกิดจากกรณีที่วุฒิสมาชิกซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากพรรครัฐบาลพ้นจากตำแหน่งวุฒิสมาชิกเพราะไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงออสเตรเลีย (High Court of Australia) ตามคำแนะนำ

<sup>๓๖</sup> Section 15 of the Constitution of the Commonwealth of Australia (1901) (Australia).

<sup>๓๗</sup> Joan Rydon. (1976). Casual Vacancies in the Australian Senate. *Politics*, 11(2), 195–204.

ของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองของรัฐบาล ฉะนั้น จึงมิได้เป็นกรณี  
ที่ตำแหน่งวุฒิสมาชิกว่างลงโดยกรณีปกติ การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกที่มาจากพรรคอื่นจึงเป็น  
การสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

กรณีนี้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Gough Whitlam อ้างว่าการปฏิบัติ  
หน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งคุมเสียงข้างมากโดยพรรคฝ่ายค้านประพฤติผิดมารยาทในทางการเมือง  
และฝ่าฝืนประเพณีทางรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง (Breach of Convention)<sup>๓๙</sup> ความขัดแย้ง  
ในเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของประเพณีทางรัฐธรรมนูญ  
ว่าไม่มีสภาพบังคับหรือมีความศักดิ์สิทธิ์เพียงพอที่จะบังคับให้ฝ่ายการเมืองปฏิบัติตาม

### ๓.๒.๒ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง นายกรัฐมนตรีกับประมุขแห่งรัฐ (ข้าหลวงใหญ่ประจำออสเตรเลีย)

กรณีนี้เป็นความขัดแย้งของประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติ  
แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับข้าหลวงใหญ่ประจำออสเตรเลีย  
ซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของประเทศ ดังได้กล่าวข้างต้นรัฐธรรมนูญแห่งออสเตรเลียให้อำนาจ  
ข้าหลวงใหญ่ในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี หรือการแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ  
ของประเทศ และอำนาจในการยุบสภา ตลอดจนอำนาจประกาศให้มีการเลือกตั้ง เป็นต้น  
อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นไปในเชิงพิธีการมากกว่าจะเป็นอำนาจที่แท้จริง  
กล่าวคือ การใช้อำนาจของข้าหลวงใหญ่เป็นการกระทำแทนกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษ  
ในฐานะประมุขของประเทศ และเป็นการกระทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี หัวหน้า  
ของฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจดังกล่าวของข้าหลวงใหญ่จึงเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร  
ซึ่งถอดแบบมาจากหลักการเรื่อง “The King Can Do No Wrong” หรือ  
“Sovereign Immunity”<sup>๓๙</sup> ฉะนั้น จึงเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ว่าข้าหลวงใหญ่จะใช้  
อำนาจที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น เว้นแต่เป็นกรณี  
ฉุกเฉินและมีความจำเป็น ข้าหลวงใหญ่ใช้อำนาจดังกล่าวได้ กรณีนี้เรียกว่าการใช้อำนาจ  
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Reserve Powers)

<sup>๓๙</sup> Gough Whitlam. (1979). *The Truth of the Matter*. London: Penguin Book, 37–40.

<sup>๓๙</sup> ดูคำอธิบายเรื่อง “The King Can Do No Wrong” ในบทที่ ๕ ระบอบการปกครอง  
ระบบกฎหมายและรัฐธรรมนูญของอังกฤษ: บ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี.  
(๒๕๖๑). *ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สำหรับกรณีในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ นายกรัฐมนตรี Gough Whitlam อ้างว่ากรณีนี้ยังไม่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่ข้าหลวงใหญ่จะใช้อำนาจ Reserve Power แต่ต้องยึดตามประเพณี ฉะนั้น ข้าหลวงใหญ่จะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี นักวิชาการเห็นว่ากรณีนี้ส่งผลให้นาย Gough Whitlam มีความเชื่อว่านาย John Kerr (ข้าหลวงใหญ่ประจำออสเตรเลีย) จะไม่ใช้อำนาจปลดตนเองออกจากตำแหน่งเพราะถือเป็นเรื่องที่ผิดประเพณี<sup>๕๐</sup>

### ๓.๒.๓ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

อิทธิพลของระบบรัฐสภาอังกฤษส่งผลในเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งตามหลักการและประเพณี การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการอนุมัติร่างกฎหมายต่าง ๆ กรณีนี้เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวคิดสองระบบในรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย<sup>๕๑</sup> กล่าวคือ

การดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร เป็นหลักการสำคัญของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษหรือระบบ “Westminster System” ที่ออสเตรเลียได้นำมาปรับใช้ภายในประเทศตั้งแต่วัยที่เป็นอาณานิคม และการผสมผสานแนวคิดเรื่องอำนาจของวุฒิสภา (Senate) มาจากสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอำนาจในการกั้นกรองร่างกฎหมายและการอนุมัติเห็นชอบงบประมาณของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในออสเตรเลียจะต้องได้รับความไว้วางใจของทั้งสองสภา<sup>๕๒</sup>

กรณีนี้รัฐบาลนายกรัฐมนตรี Gough Whitlam แม้จะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร แต่มิได้รับความไว้วางใจในวุฒิสภาก็ไม่อาจอยู่ในตำแหน่งได้ ในขณะที่

<sup>๕๐</sup> Nicholar Barry, & Narelle Miragliotta. (2015). Australia. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 204, 211.

<sup>๕๑</sup> Bredan Lin. (2017). *Australia's Constitution after Whitlam*. Cambridge: Cambridge University Press, 1.

<sup>๕๒</sup> Ibid, 2-3.

รัฐบาลรักษาการของนายกรัฐมนตรี Malcolm Fraser ซึ่งเป็นนายกฯ พระราชทาน และสามารถคุมเสียงข้างมากในวุฒิสภาได้ แต่ก็ไม่อาจอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

### ๓.๓ บทเรียนจากวิกฤติรัฐธรรมนูญ

ไม่ว่าผลของการแก้ไขวิกฤติรัฐธรรมนูญ และความขัดแย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประเพณีทางรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร ไม่มีผู้ใดชนะจากเหตุการณ์ดังกล่าว และภายหลังทุกฝ่ายวางมือจากการเมือง บทเรียนที่ได้จากวิกฤติรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ก่อให้เกิดการผลักดันและปฏิรูปรัฐธรรมนูญในออสเตรเลียใน ๓ ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

#### ๓.๓.๑ การควบคุมโดยศาลสูงในคดีรัฐธรรมนูญ (Judicial Review)

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในวิกฤติรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เป็นผลมาจากความขัดแย้งในการใช้และการตีความประเพณีทางรัฐธรรมนูญ และไม่มีองค์กรกลางเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีพิพาทดังกล่าว กรณีนี้จึงเกิดความพยายามที่จะให้องค์กรศาลซึ่งถือว่ามีความเป็นกลางทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจในการตีความและวินิจฉัยกรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยให้เป็นอำนาจของ High Court of Australia ซึ่งเป็นศาลสูงสุดของประเทศออสเตรเลีย<sup>๔๓</sup> เป็นการนำแนวคิดมาจากรื่องการควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการของสหรัฐอเมริกา และมีความคล้ายคลึงกับเขตอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๔๔</sup>

ปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลออสเตรเลียที่นำประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี

#### ๓.๓.๒ การบัญญัติประเพณีทางรัฐธรรมนูญให้เป็นลายลักษณ์อักษร (Codifying Conventions)

นอกเหนือจากเรื่องการควบคุมโดยศาลสูงในคดีรัฐธรรมนูญ วิกฤติรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ยังก่อให้เกิดความพยายามที่จะบัญญัติประเพณีทางรัฐธรรมนูญให้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อความชัดเจนในการปรับใช้และการตีความ

<sup>๔๓</sup> Nicholar Barry, & Narelle Miragliotta. (2015). Australia. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 204, 210.

<sup>๔๔</sup> ดูโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทย ใน ปวีศรี เลิศธรรมเทวี. (๒๕๕๙). การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. *รัฐสภาสาร*, ๖๔(๖), ๗-๓๑.

ของฝ่ายการเมือง<sup>๕๕</sup> กรณีนี้จึงเกิดการจัดทำระเบียบปฏิบัติ หรือคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กรต่าง ๆ ลักษณะเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี คู่มือปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ

### ๓.๓.๓ การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น (Constitutional Amendments)

วิฤตติรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ของออสเตรเลียนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ ใน ๓ ประเด็น ได้แก่ (๑) การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกที่ว่างลงภายใต้ Constitution Alteration (Senate Casual Vacancies) 1977<sup>๕๖</sup> (๒) หลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของผู้พิพากษาภายใต้ Constitution Alteration (Retirement of Judges) 1977<sup>๕๗</sup> และ (๓) การลงประชามติภายใต้ Constitution Alteration (Referendums) 1977<sup>๕๘</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกที่ว่างลงตามรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่กำหนดให้ชะลอการแต่งตั้งตำแหน่งวุฒิสมาชิกที่ว่างลงออกไปก่อนตามสถานการณ์และความเหมาะสมตามที่วุฒิสภาเห็นสมควร

## ๔. แนวคำวินิจฉัยและนิติวิธีเกี่ยวกับการนำประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลออสเตรเลีย

ออสเตรเลียไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้ศาลนำหลักการเรื่องประเพณีมาใช้บังคับแก่พฤติการณ์แห่งคดี กรณีนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ศาลไม่อาจนำหลักการเรื่องประเพณีมาปรับใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีได้แบบของประเทศไทย<sup>๕๙</sup> ออสเตรเลียได้รับอิทธิพลแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองมาจากอังกฤษ ฉะนั้น แนวคิดเรื่องประเพณี

<sup>๕๕</sup> Peter H. Russell. (2015). Codifying Convention. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds). *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. 233–248.

<sup>๕๖</sup> *Constitution Alteration (Senate Casual Vacancies)* (1977) (Australia).

<sup>๕๗</sup> *Constitution Alteration (Retirement of Judges)* (1977) (Australia).

<sup>๕๘</sup> *Constitution Alteration (Referendums)* (1977) (Australia).

<sup>๕๙</sup> ดูปวิศร เลิศธรรมเทวี. (2561). *ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, น. ๗๔-๗๕.

ทางรัฐธรรมนูญจึงได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าประเพณีทางรัฐธรรมนูญเกิดจากแนวปฏิบัติของสถาบันทางการเมืองที่ประพฤติปฏิบัติมาและยอมรับระหว่างกัน หากเกิดกรณีพิพาทและข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจนำหลักการเรื่องประเพณีมาใช้ตัดสินในคดีได้ ในกรณีนี้รัฐสภาจะถือเป็นองค์กรที่เข้ามา มีบทบาทเป็นอย่างมาก แสดงให้เห็นถึงการคืนอำนาจตัดสินใจต่าง ๆ ทางการเมืองให้แก่ประชาชนผ่านรัฐสภาเป็นผู้ตัดสินใจ โดยรัฐสภานำประเพณีในเรื่องต่าง ๆ มาบัญญัติเป็นกฎหมาย (Statute Laws) เพื่อให้มีความชัดเจนในแนวปฏิบัติหรือปรับปรุงยกเลิกหรือแก้ไขโดยจัดทำเป็นกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ดังได้วิเคราะห์ข้างต้น

กล่าวได้ว่าประเด็นเรื่องแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการนำประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลออสเตรเลียจึงยังไม่มีบรรทัดฐานทางคดีที่เกิดขึ้นโดยตรง แตกต่างกับกรณีของประเทศไทย และสำหรับประเด็นเรื่องนิติวิธีในการนำหลักการเรื่องประเพณีมาใช้เป็นเรื่องแนวทางภาคปฏิบัติมากกว่าจะเป็นเรื่องนิติวิธีของศาล

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีแนวโน้มและความพยายามที่จะให้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ให้ศาลนำประเพณีมาบังคับใช้ได้<sup>๕๐</sup> และกล่าวได้ว่าแม้ไม่มีบรรทัดฐานแนวคำวินิจฉัยของศาลที่เป็นการนำหลักการเรื่องประเพณีมาปรับใช้โดยตรง แต่มีแนวคำวินิจฉัยของศาลสูง (High Court of Australia) ที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักการเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญบางหลักการ นักกฎหมายออสเตรเลียอ้างว่าคำวินิจฉัยของศาลสูงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักการเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญในทางอ้อม ดังแนวคำวินิจฉัยต่อไปนี้

#### ๔.๑ คดี Sankey v Whitlam (๑๙๗๘)

คดี Sankey v Whitlam (๑๙๗๘)<sup>๕๑</sup> เกี่ยวข้องกับการตีความเรื่อง “เอกสิทธิ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์” (Crown Privilege) โดยถือเป็นคดีรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุดคดีหนึ่งที่ศาลสูงออสเตรเลีย (High Court of Australia) ได้พิจารณาวินิจฉัยวางหลักไว้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๗๘ โดยมีสาระสำคัญและภูมิหลังของคดีสรุปได้ ดังนี้

<sup>๕๐</sup> Peter H. Russell. (2015). Codifying Convention. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds). *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*, 233–248.

<sup>๕๑</sup> *Sankey v Whitlam* (1978) 142 CLR 1 [1978] HCA 43 (9 November 1978) (High Court of Australia) (Australia).

คดีนี้เกิดขึ้นภายหลังจากกรณีการปลดออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ Gough Whitlam ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ นาย Danny Sankey (โจทก์) ได้ฟ้องคดีบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลของ Gough Whitlam ได้แก่ Gough Whitlam Rex Conner Lionel Murphy และ Jim Cairns โดยมีข้อหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Unlawful Conduct) เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของรัฐบาลจากประเทศในตะวันออกกลาง “Loan Affairs” (กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องอื้อฉาวที่ส่งผลกระทบต่อคะแนนนิยมในตัวรัฐบาลของ Gough Whitlam และเป็นเหตุให้เกิดการปลดออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น) และมีข้อหาเพิ่มเติมอีกสองประเด็น กล่าวคือ

ประการแรก จำเลยถูกฟ้องว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การขอกู้ยืมเงินจากประเทศตะวันออกกลางถือว่ามีกระบวนการที่ขัดต่อพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินและการคลังของออสเตรเลียภายใต้ Commonwealth-State Financial Agreement of 1928<sup>๕๒</sup>

ประการที่สอง การกระทำของจำเลยเป็นการสมรู้ร่วมคิดกันกระทำความผิดและเป็นการใช้อุบายหลอกลวงเพื่อให้เข้าหลวงใหญ่ประจำออสเตรเลียดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

ในชั้นพิจารณาของศาล โจทก์ได้ขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานเอกสารสำคัญเพื่อใช้ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยเป็นเอกสารหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของคณะรัฐบาล นายกรัฐมนตรี Fraser ซึ่งเพิ่งได้รับการแต่งตั้งแทนที่ Gough Whitlam กลับปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ โดยอ้างว่า “เป็นความลับของทางราชการ” และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงเป็น “เอกสิทธิ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์” คดีนี้ได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาตั้งแต่ศาลชั้นต้น (Magistrates’ Court) ศาลอุทธรณ์ (NSW Court of Appeal) ไปจนถึงศาลสูงออสเตรเลีย (ศาลฎีกา) (High Court of Australia) โดยศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ยกคำขอที่ให้ออกหมายเรียกนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาล แต่ในชั้นพิจารณาของศาลสูงได้พิพากษากลับคำสั่งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ โดยมีคำสั่งให้ออกหมายเรียกนำพยานเอกสารดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาของศาล

<sup>๕๒</sup> Commonwealth-State Financial Agreement (1928) (Australia).



อย่างไรก็ตาม คดีดังกล่าวศาลสูงได้พิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งหมดไป โดยถือว่าเป็นการกระทำที่ยังไม่ถึงขนาดว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่เป็นเรื่อง “Bad in Law” คำพิพากษาดังกล่าวมีการกล่าวถึงประเด็นที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ว่า หากเอกสารดังกล่าวเกี่ยวพันกับสถาบันพระมหากษัตริย์ย่อมไม่อยู่ในในครอบครองของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ฉะนั้น แม้เอกสารจะเป็นเรื่องลับเพียงใด หากอยู่ในครอบครองของสถาบันทางการเมืองที่มีใช้สถาบันพระมหากษัตริย์ย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองตามหลักเรื่อง “Crown Privilege”<sup>๕๓</sup> นักกฎหมายรัฐธรรมนูญออสเตรเลียให้ข้อสังเกตว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีสำคัญที่ศาลก้าวไปถึงประเด็นทางรัฐธรรมนูญสำคัญเกี่ยวกับสถานะความอยู่เหนือกฎหมายของสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่หลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่าประเพณี เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกฎหมาย<sup>๕๔</sup> หรือรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลในการนำหลักดังกล่าวมาบังคับใช้<sup>๕๕</sup>

นอกเหนือจากคดี *Sankey v Whitlam* ที่ศาลสูงมีการตีความเรื่องเอกสิทธิ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ยังมีอีกคดีสำคัญที่มีการตีความเรื่องดังกล่าวปรากฏในคดี *Australian Competition and Consumer Commission v Baxter Healthcare Pty Ltd.* (๒๐๐๗)<sup>๕๖</sup> แต่สาระสำคัญอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด

### ๔.๒ คดี *Sykes v Cleary* (๑๙๙๒)

คดี *Sykes v Cleary* (๑๙๙๒)<sup>๕๗</sup> เกี่ยวข้องกับการตีความคำว่า “ลูกจ้าง” กับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคดีนี้ Phil Cleary ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ และในขณะเดียวกันเป็นข้าราชการครู (School Teacher) ในรัฐวิคตอเรีย โดยมีสถานะว่าอยู่ระหว่างการลาโดยมิได้รับเงินเดือน (Leave Without Pay) มาเป็นระยะเวลาสองปี จึงเกิดปัญหาทางข้อกฎหมายและรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมาชิกภาพของ Phil Cleary ดังนี้

<sup>๕๓</sup> Ibid.

<sup>๕๔</sup> กฎหมายดังกล่าว หมายถึง กรอบนิติวิธีภายใต้ Acts Interpretation Act 1901 (Australia) ข้างต้น ซึ่งเป็นกฎหมายวางกรอบนิติวิธีในการที่ศาลจะปรับใช้บทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

<sup>๕๕</sup> ดู George Williams, Sean Brennan, & Andrew Lynch. (2010). *Australian Constitutional Law & Theory: Commentary and Materials*. Sydney: Federation Press.

<sup>๕๖</sup> *Australian Competition and Consumer Commission v Baxter Healthcare Pty Ltd.* (2007) HCA 38 [2007] (15 March 2007) (High Court of Australia) (Australia).

<sup>๕๗</sup> *Sykes v Cleary* (1992) HCA 60, [1992] 176 CLR 77, 107 (25 November 1992) (High Court of Australia) (Australia).

ประการแรก การเป็นข้าราชการครูโดยมีสถานะลาโดยมิได้รับเงิน จะถือเป็นลูกจ้างซึ่งต้องห้ามในการเป็นสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายใต้ Commonwealth Electoral Act 1919<sup>๕๘</sup>

ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง (Separation of Powers) ซึ่งเป็นประเพณีการปกครองที่ว่าสมาชิกรัฐสภา (Member of the Legislature) จะดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร (Member of the Executive) ในคราวเดียวกันมิได้<sup>๕๙</sup>

คดีนี้ศาลสูงออสเตรเลีย (High Court of Australia) ได้พิจารณาและวินิจฉัยว่าความเป็นสมาชิกภาพของ Phil Cleary ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์เรื่องการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง โดยพิพากษาให้ Phil Cleary พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จะเห็นได้ว่า คดีนี้มีการกล่าวถึงหลักการเรื่องการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นหลักการและประเพณีทางรัฐธรรมนูญขั้นพื้นฐานมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี<sup>๖๐</sup> และอาจเปรียบเคียงได้กับคดีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๑๒/๒๕๓๖ ของไทยที่มีการนำหลักการเรื่องการแบ่งแยกอำนาจมาปรับใช้ในคดีเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม บรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลสูงออสเตรเลียนี้จะเป็นการปรับใช้หลักการเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลมิได้กล่าวไว้แต่อย่างใด<sup>๖๑</sup>

### ๔.๓ คดี *Fardon v Attorney-General (Qld)* (๒๐๐๔)

คดี *Fardon v Attorney-General* (๒๐๐๔)<sup>๖๒</sup> เป็นอีกคดีที่สำคัญที่มีความเกี่ยวพันกับประเด็นเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญ โดยเกี่ยวกับการตีความเรื่องหลักการ

<sup>๕๘</sup> *Commonwealth Electoral Act* (1919) (Australia).

<sup>๕๙</sup> *Sykes v Cleary* (1992) HCA 60, [1992] 176 CLR 77, 107 (25 November 1992) (High Court of Australia) (Australia).

<sup>๖๐</sup> ดูบทวิเคราะห์ใน George Williams, Sean Brennan, & Andrew Lynch. (2010). *Australian Constitutional Law & Theory: Commentary and Materials*. Sydney: Federation Press, 404-8.

<sup>๖๑</sup> ความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนมองว่าเป็นการนำหลักการเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเรื่องการแบ่งแยกอำนาจการปกครองมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี แต่การที่ศาลสูงมิได้ระบุให้ชัดเจนเนื่องจากอาจมองว่าประเพณี (Conventions) เป็นเรื่องที่มีอาจบังคับในศาลได้ และฝ่ายนิติบัญญัติก็มีได้บัญญัติให้อำนาจศาลให้นำหลักการเรื่องประเพณีมาปรับใช้ได้แต่อย่างใด

<sup>๖๒</sup> *Fardon v Attorney-General (Qld)* (2004) 223, [2004] 210 CLR 50 (1 October 2004) (High Court of Australia) (Australia).

แบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) โดยในคดีนี้เกี่ยวข้องกับกรณีการประกาศใช้กฎหมายในมลรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) ประเทศออสเตรเลียเกี่ยวกับความผิดทางอาญาข้อหาที่เกี่ยวกับเพศ (Sex Offenders) โดยบัญญัติให้อำนาจศาลสูงในมลรัฐ (ฝ่ายตุลาการ) มีอำนาจกักขัง (Detain) นักโทษความผิดในคดีดังกล่าวภายหลังพ้นโทษแล้ว ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด<sup>๖๓</sup> และมีบทบัญญัติให้อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ (ฝ่ายบริหาร) มีอำนาจยื่นร้องขอต่อศาลเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวได้

Fardon เป็นนักโทษในข้อหาดังกล่าว โดยลักษณะแห่งความผิดที่ให้ต้องโทษจำคุกมีลักษณะเข้าข่ายหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดว่าอาจถูกกักขังต่อไปได้อีกแม้ว่าจะได้รับโทษจนครบระยะเวลาแล้วก็ตาม และต่อมาในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๓ อัยการสูงสุดประจำมลรัฐได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลให้กักขัง Fardon ต่อไปอีกแม้จะได้โทษจำคุกจนครบกำหนดแล้ว

Fardon ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่ศาลในลักษณะที่มีใช่เป็นอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุล (non-Judicial Power) อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจบังคับใช้กฎหมาย เป็นอำนาจของหน่วยงานฝ่ายบริหาร จึงถือว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการและขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

คดีได้ขึ้นสู่ศาลสูงสุดออสเตรเลีย โดยศาลสูงสุดได้วินิจฉัยว่าอำนาจของศาลในการดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจที่เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จึงเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง ฉะนั้น จึงถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการกระทำของศาลชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ<sup>๖๔</sup>

กล่าวได้ว่าศาลสูงสุดออสเตรเลียมิได้นำหลักการเรื่องประเพณีมาปรับใช้ แต่คำพิพากษามีการตีความประเพณีและหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจการปกครอง”

<sup>๖๓</sup> อาทิ นักโทษในคดีความคิดเกี่ยวกับเพศที่กระทำต่อเด็ก

<sup>๖๔</sup> ผู้พิพากษาศาลสูงสุดในคดีนี้ท่านหนึ่งคือ Justice Michal Kirby เป็นอาจารย์ผู้สอนผู้เขียนที่มหาวิทยาลัยแห่งซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย โดยได้หยิบยกคดีดังกล่าวในการบรรยาย

## ๕. บทสรุป

บทความนี้กล่าวถึงประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย โดยศึกษาระบบการปกครอง ระบบกฎหมายและรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย จากการศึกษาพบว่า ออสเตรเลียได้รับอิทธิพลแนวคิดทางการปกครองในระบบรัฐสภามาจากอังกฤษ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะออสเตรเลียมีประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับอังกฤษมาตั้งแต่การตั้งรกรากในศตวรรษที่ ๑๘ การปกครองตนเองโดยมีรัฐบาลภายในรัฐอาณานิคม และการรวมอาณานิคมให้กลายเป็นเครือรัฐออสเตรเลียในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๐๑

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๐๑ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของออสเตรเลียและเป็นฉบับที่ใช้อยู่มาจนถึงปัจจุบัน มีการบัญญัตินำหลักการที่ปรากฏในเอกสารกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษมาใช้ อาทิ มหาบัตร Magna Carta 1215 คำขอสิทธิ Petition of Rights 1628 และพระราชบัญญัติ Bill of Rights 1689 ออสเตรเลียได้ผสมผสานแนวคิดเรื่องรัฐบาลในระบบสหพันธรัฐ (Federation) ของสหรัฐอเมริกามาใช้ในการปกครองภายในแต่ละรัฐ จึงเกิดรัฐบาลภายในแต่ละรัฐซึ่งมีสถานิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นการภายใน และมีรัฐสภาและรัฐบาลกลางซึ่งมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินของประเทศ โดยออสเตรเลียมีการปกครองแบบเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษเป็นประมุขแห่งรัฐของออสเตรเลีย โดยมีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) ทำหน้าที่แทนพระองค์ในประเทศออสเตรเลีย

กล่าวได้ว่าการศึกษาประเพณีทางรัฐธรรมนูญและวิกฤติรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ของออสเตรเลีย เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจและประเทศไทยควรที่จะได้นำไปศึกษาและถอดเป็นบทเรียน นอกเหนือจากกรณีศึกษาประเพณีทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียยังมีตัวอย่างประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏของประเทศในเครือจักรภพ ได้แก่ แคนาดา<sup>๖๕</sup> และนิวซีแลนด์<sup>๖๖</sup> อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวอยู่นอกเหนือการศึกษาในครั้งนี้

<sup>๖๕</sup> ดู Andrew C. Banfield. (2015) Canada. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 189–203.

<sup>๖๖</sup> ดู Grant Duncan. (2015). New Zealand. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 217–232.

## บรรณานุกรม

- ณรงค์เดช สรุโฆษิต. (๒๕๕๔). *แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (๒๕๕๙). การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. *รัฐสภาสาร*, ๖๔(๖), ๗-๓๑.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๐). การปกครองในระบอบกษัตริย์: ภูมิหลังและประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๑), ๑๖-๓๕.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๑). *ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- Andrew C. Banfield. (2015) Canada. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 189–203.
- Bredan Lin. (2017). *Australia's Constitution after Whitlam*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eugene Forsey. (1984). Courts and the Conventions of the Constitution. *University of New Brunswick Law Journal*, 33, 11-42.
- Geoffrey Sawer. (1977). *Federation under Strain, Australia 1972-1975*. Melbourne: Melbourne University Press.
- George Williams, Sean Brennan, & Andrew Lynch. (2010). *Australian Constitutional Law & Theory: Commentary and Materials*. Sydney: Federation Press.
- Gough Whitlam. (1979). *The Truth of the Matter*. London: Penguin Book, 37–40.
- Grant Duncan. (2015). New Zealand. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 217–232.
- Ian Killey. (2009). *Constitutional Conventions in Australia: An Introduction to the Unwritten Rules of Australia's Constitutions*. North Melbourne: Australian Scholarly Publishing.

- Jeffrey R. Archer, & Graham Maddox. (1976). The 1975 Constitutional Crisis in Australia. *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 14(2), 141-157.
- Joan Rydon. (1976). Casual Vacancies in the Australian Senate. *Politics*, 11(2), 195-204.
- John Kerr. (1975). Statement by the Governor-General, 11 November 1975. In H. Mayer and H. Nelson (eds), *Australian Politics: A Fourth Reader*. Melbourne: Cheshire.
- Leonard Cooray. (1979). *Conventions, the Australian Constitution and the Future*. Sydney: Legal Book.
- Nicholar Barry, & Narelle Miragliotta. (2015). Australia. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 204, 210-1.
- Paul Kelly. (1995). *November 1975: The Inside Story of Australia's Greatest Political Crisis*. Sydney: Allen and Unwin.
- Peter H. Russell. (2015). Codifying Convention. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds). *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*, 233-248.
- William Maley. (1985). Laws and Convention Revisited. *The Modern Law Review*, 48, 121-139.



## ไลบีเรีย บทเรียนจากความขัดแย้งสู่สันติ และกระบวนการประชาธิปไตย

ภาณุวัฒน์ เกียรติชนา\*

หากกล่าวถึงประเทศไลบีเรียน้อยคนนักจะรู้จัก เรื่องราวทางประวัติศาสตร์ หรือ ข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับประเทศนี้ แต่หากกล่าวถึงชื่อของ นายจอร์จ เวีย (George Weah) คนรักกีฬาฟุตบอล คงจะทราบดีว่าเป็นชื่อของอดีตนักฟุตบอลผู้ยิ่งใหญ่ที่สุดคนหนึ่งที่ประสบความสำเร็จมากมายกับสโมสรที่ยิ่งใหญ่อย่างเอซีมิลานและประสบความสำเร็จส่วนตัวด้วยการคว้ารางวัลนักเตะยอดเยี่ยมในรางวัลลูกบอลทองคำ (Ballon d'Or) ซึ่งเขาเป็นนักฟุตบอลคนแรกที่ไม่ใช่คนยุโรป (Non-European) ที่ได้รางวัลนี้และยังคงเป็นนักฟุตบอลจาก

---

\* วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการชายแดนไทย สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ทวีปแอฟริกาคนเดียวที่เคยได้รางวัลนี้จนถึงปัจจุบัน นายจอร์จ เวีย ผู้นำกำลังดำรงเป็นประธานาธิบดีของประเทศไลบีเรีย จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ที่ผ่านมา โดยชนะนายโจเซฟ บัวไกว่ (Joseph Boakai) คู่แข่งในการเลือกตั้งประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม หากศึกษาข้อมูลของประเทศไลบีเรียโดยเฉพาะประเด็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองแล้ว ประเทศไลบีเรียถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะนับแต่ได้รับเอกราชจากสหรัฐอเมริกาผู้เป็นเจ้าของอาณานิคม ประเทศนี้เคยปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้นำมาจากการเลือกตั้ง จนกระทั่งถูกรัฐประหารและปกครองด้วยระบบอำนาจเผด็จการอันนำมาสู่ความขัดแย้งของประชาชนในประเทศก่อให้เกิดกลุ่มกบฏต่อสู้กับรัฐบาลอันนำไปสู่การเกิดสงครามกลางเมืองถึงสองครั้ง ในสงครามการเมืองครั้งแรกระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๙ - ค.ศ. ๑๙๙๗ เป็นเวลากว่า ๗ ปีเศษได้ส่งผลกระทบต่อให้มีผู้เสียชีวิตและสูญหายไปประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ คน หรืออาจจะมากถึง ๓๐๐,๐๐๐ คน รวมถึงมีผู้ต้องอพยพลี้ภัยสงครามกว่า ๗๔๐,๐๐๐ คน ขณะที่สงครามกลางเมืองครั้งที่สองระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๗ - ๒๐๐๓ เป็นเวลากว่า ๔ ปีเศษมีคนเสียชีวิตและสูญหายไปกว่า ๓๐๐,๐๐๐ คน มีผู้ต้องลี้ภัยสงครามกว่าอีกหนึ่งล้านคนเช่นกัน ปัญหาความขัดแย้งจนทำให้เกิดการนองเลือดและโหดร้ายในประเทศไลบีเรียจึงถือเป็นความสูญเสียครั้งรุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา ซึ่งถือเป็นทวีปที่มีความขัดแย้งและเกิดสถานการณ์สูญเสียล้างชีวิตของมวลมนุษยชาติปรากฏขึ้นหลายครั้ง จนกระทั่งภายหลังปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้นำมาสู่การดำเนินการเพื่อสร้างให้เกิดสันติภาพ และมีกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในประเทศไลบีเรีย และตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๒๐๐๕ จนถึงปัจจุบัน ประเทศไลบีเรียได้มีความพยายามที่จะสร้างสันติภาพและกระบวนการประชาธิปไตยมากขึ้น จนทำให้ความขัดแย้งเริ่มลดลงจากเดิมไปอย่างมหาศาล

บทความนี้ต้องการนำเสนอถึงเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศไลบีเรีย จนนำไปสู่สงครามกลางเมือง ช่วงสงครามกลางเมืองครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ การดำเนินการในกระบวนการสร้างสันติภาพและกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในประเทศไลบีเรีย ปัจจัยสำคัญอันทำให้เกิดความขัดแย้ง สันติภาพ และประชาธิปไตยในประเทศ ทั้งนี้เพื่อศึกษาเป็นบทเรียนว่าประเทศใดประเทศหนึ่งถึงแม้จะมีความขัดแย้งรุนแรงมากเพียงใด แต่หากปรารถนาที่จะดำเนินการเพื่อสร้างสันติภาพและกระบวนการประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศก็สามารถที่จะทำให้เกิดขึ้นได้



## ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเทศไลบีเรีย

ประเทศไลบีเรียมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐไลบีเรีย (Republic of Liberia) เป็นประเทศในแถบแอฟริกาตะวันตก ติดกับประเทศเซียร์ราลีโอนทางด้านทิศตะวันตก ประเทศกินีทางด้านทิศเหนือ และประเทศโกตดิวัวร์ทางด้านทิศตะวันออก ประเทศมีเนื้อที่ประมาณ ๑๑๑,๓๖๙ ตารางกิโลเมตร มีเมืองหลวงชื่อ มั่นโรเวีย (Monrovia) และมีการปกครองแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๑๕ มณฑล (Counties) โดยแต่ละมณฑลแบ่งย่อยออกเป็นเขต (Districts) เมื่อพิจารณาจากเนื้อที่ของประเทศ ไลบีเรียถือว่าเป็นประเทศขนาดเล็ก โดยมีภาษาราชการคือ ภาษาอังกฤษ เนื่องจากเคยตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของสหรัฐอเมริกา แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังใช้ภาษาท้องถิ่นของแต่ละกลุ่มเผ่าชาติพันธุ์กันอย่างแพร่หลาย

ด้านระบบการปกครอง ประเทศไลบีเรียมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และผู้บังคับบัญชาสูงสุดแห่งกองกำลังไลบีเรีย นอกจากนี้ ยังมีอำนาจลงนามหรือยับยั้งพระราชบัญญัติอภัยโทษ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และข้าราชการต่าง ๆ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ดำรงตำแหน่งได้สองสมัย ในด้านนิติบัญญัติ รัฐสภาไลบีเรียประกอบไปด้วย ๒ สภา ได้แก่ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๗๓ คน ได้รับเลือกตั้งมาจากทั้ง ๑๕ มณฑลจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ ซึ่งแต่ละมณฑลต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยสองคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งภายใต้มณฑลซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ส่วนวุฒิสภา วุฒิสมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี โดยได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ด้านอำนาจตุลาการ อำนาจตุลาการสูงสุดคือ ศาลสูง (The Supreme Court) มีผู้พิพากษาศาลสูงสุด ๕ คน และมีหัวหน้าศาลยุติธรรมแห่งไลบีเรีย (The Chief Justice of Liberia) เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุด ผู้พิพากษาศาลสูงสุดถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับอนุมัติโดยวุฒิสภา วาระการดำรงตำแหน่งจะเกษียณเมื่ออายุ ๗๐ ปี ทั้งนี้ ระบบกฎหมายของประเทศไลบีเรียเป็นระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งคล้ายกับระบบกฎหมายอังกฤษ-อเมริกัน (Anglo-American law) และกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) แต่ก็ยังคงมีการใช้ระบบศาลที่มีรูปแบบไม่เป็นทางการโดยเป็นลักษณะแบบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมอยู่ในพื้นที่ชนบทของประเทศโดยทั่วไป แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายก็ตาม

ด้านจำนวนประชากรของประเทศ ไลบีเรียมีประชากรทั้งสิ้น ๔,๖๘๙,๐๒๑ คน ประชากรส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ ๖๐ เป็นประชากรอายุต่ำกว่า ๒๕ ปี ประชาชนไลบีเรียส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ร้อยละ ๘๕.๖ ศาสนามุสลิมร้อยละ ๑๒.๒ นับถือความเชื่อดั้งเดิมร้อยละ ๐.๒ และอื่น ๆ รวมทั้งไม่มีศาสนาร้อยละ ๑.๔ (Central Intelligence Agency of The United States of America, ๒๐๑๗)

ด้านเศรษฐกิจ ประเทศไลบีเรียเป็นประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่มีรายได้ต่ำ ต้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เนื่องจากผลของสงครามกลางเมืองในอดีต การบริหารงานของรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพทำให้ระบบสาธารณูปโภคและระบบเศรษฐกิจของประเทศย่ำแย่ อย่างไรก็ตาม ประเทศไลบีเรียเป็นประเทศที่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติมากมายอันประกอบไปด้วย แร่เหล็ก ทอง เพชร ไม้ซุง ยางพารา ปาล์ม และโกโก้ อัตราในการเติบโตทางเศรษฐกิจภายในประเทศอยู่ที่ร้อยละ-๑.๖ แม้ประเทศไลบีเรียจะกลับมามีสันติภาพ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๓ และมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ เป็นต้นมา แต่ประเทศไลบีเรียยังคงประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เนื่องจากผลกระทบจากสงครามในอดีต การบริหารประเทศอย่างไร้ประสิทธิภาพ และปัญหาคอร์รัปชันอย่างหนัก อย่างไรก็ตาม ประเทศได้มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้ การเกิดวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของเชื้ออีโบล่า (Ebola) ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๔ - ๒๐๑๕ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบทำให้เศรษฐกิจของประเทศประสบภาวะย่ำแย่อย่างหนัก ซึ่งมีคนเสียชีวิตกว่า ๓,๐๐๐ คน ส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศต้องหยุดชะงัก ถึงกระนั้นก็ตาม ด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และทรัพยากรแร่ทองคำที่มีอยู่มากมายจึงกลายเป็นความหวังในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศไลบีเรียให้ดีขึ้น ถึงแม้ประเทศยังคงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศให้มีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหากมีการบริหารจัดการที่ดีจากรัฐบาล รวมถึงการปราบปรามปัญหาคอร์รัปชันอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศย่อมจะส่งผลทำให้ประเทศไลบีเรียมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดียิ่งขึ้น (United Nations Development Program, ๒๐๑๗)

## เหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศไต่เบีรีย จนนำไปสู่สงครามกลางเมือง

ในวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ปี ค.ศ. ๑๘๔๗ ประเทศไต่เบีรียได้รับเอกราชจากประเทศสหรัฐอเมริกาเจ้าอาณานิคมและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามหลักการทางการเมือง โดยมีรูปแบบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบอย่าง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความขัดแย้งอันนำไปสู่สงครามกลางเมืองนั้นจุดเริ่มต้นมาจากการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ปี ค.ศ. ๑๘๔๐ โดยจำลึบเอกซามูเอล โด (Marter Sergeant Samuel Doe) กลุ่มชาติพันธุ์คราน (Krahn) จากประธานาธิบดีวิลเลียม อาร์ ทอลเบิร์ต จูเนียร์ (William R. Tolbert, Jr.) ซึ่งเป็นผู้นำที่มีเชื้อสายอเมริกันไต่เบีรีย การรัฐประหารเป็นไปเพื่อชิงอำนาจการปกครองกลับมาสู่กลุ่มคนเชื้อสายเผ่าพื้นเมือง สำหรับเหตุผลการทำรัฐประหารของซามูเอล โด ได้อ้างว่า เนื่องมาจากรัฐบาลของประธานาธิบดีทอลเบิร์ตบริหารประเทศด้วยการกดขี่ประชาชน มีการออกกฎหมายจัดการผู้ก่อความไม่สงบอย่างรุนแรง (Sedition Law) หน่วยงานความมั่นคงได้จับกุมประชาชน ไม่ว่าจะเป็นพระ อาจารย์มหาวิทยาลัย แกนนำนักศึกษา บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ และนักข่าวที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างตรงไปตรงมาจำคุกโดยอ้างประเด็นเรื่องการรักษาความมั่นคง พร้อมกันนี้ ยังได้แทรกแซงสื่อสารมวลชนในประเทศ รวมถึงการบริหารประเทศที่เอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่กลุ่มญาติพี่น้องและพวกพ้อง โดยเฉพาะการนำเข้าข้าวที่ผูกขาดให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่ใกล้ชิดประธานาธิบดีทอลเบิร์ต การเอื้อธุรกิจประมง ธุรกิจบริการ ธุรกิจขายรถยนต์ ฯลฯ

นอกจากนี้ รัฐบาลประธานาธิบดีทอลเบิร์ตยังถูกกล่าวหาว่า ทำให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในระบอบการปกครอง (Regime's Insensitivity) ไร้จริยธรรมในการปกครองและนำประเทศไปสู่ความถดถอย แต่สถานการณ์อันนำไปสู่การสิ้นอำนาจของประธานาธิบดีทอลเบิร์ตคือ ราคาข้าวที่เพิ่มสูงขึ้นอันเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาของผู้ขายซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ใกล้ชิดของประธานาธิบดีทอลเบิร์ต ส่งผลทำให้เกิดการประท้วงของประชาชนและประธานาธิบดีทอลเบิร์ตได้สั่งให้ฝ่ายความมั่นคงจัดการกับการชุมนุมประท้วงจนทำให้มีคนเสียชีวิตประมาณ ๒๐๐คน และบาดเจ็บอีกหลายร้อย ความรุนแรงได้นำไปสู่การจลาจลในกรุงมันโรเวีย ผลจากความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีทอลเบิร์ตไม่ได้รับความสนับสนุนจากกองทัพในการแก้ไขปัญหา จนนำไปสู่การก่อการรัฐประหาร ซึ่งจำลึบเอกซามูเอล โด นำกองกำลังเข้าปฏิบัติภารกิจสังหารประธานาธิบดีทอลเบิร์ต ที่บ้านพัก และกลุ่มผู้ใกล้ชิดประธานาธิบดี ๒๖ คน รวมทั้งคณะรัฐมนตรีอีก ๑๓ คน เจ้าหน้าที่รัฐบาลเชื้อสายอเมริกันไต่เบีรียอื่นๆ รวมถึงสมาชิกกลุ่มพรรคทรู วิก

(True Whig Party) ถูกตั้งประหารชีวิตอย่างโหดเหี้ยมต่อหน้าสาธารณชน ต่อมาจาซิบเอก ซามูเอล โด ผู้นำการรัฐประหารได้กลายเป็นผู้นำโดยได้จัดตั้งสภาปลดแอกประชาชน (People's Redemption Council: PRC) (Sawyer, ๑๙๙๒, pp. ๒๙๐-๒๙๓)

ภายหลังจากการสิ้นสุดรัฐบาลประชาธิปไตยของประธานาธิบดีทอลเบิร์ต ประชาชนไลบีเรียกลับต้องประสบชะตากรรมภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหารที่โหดเหี้ยมของซามูเอล โด โดยเขาอยู่ในอำนาจตั้งแต่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๐ - ๕ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๐ เป็นระยะเวลากว่า ๑๐ ปี ซามูเอล โด ผู้นำการรัฐประหารได้ปกครองประเทศแบบเผด็จการทหารที่กดขี่ประชาชนชาวไลบีเรียอย่างหนัก โดยในช่วง ๕ ปีแรก เขาได้ปกครองประเทศโดยมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศ ซึ่งผลจากการรัฐประหารและการปราบปรามสังหารฝ่ายตรงข้าม ทำให้ถูกประณามและคว่ำบาตรจากสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศต่าง ๆ ในยุโรป อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็ยังคงให้การสนับสนุนการปกครองของซามูเอล โด โดยได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางการทหาร เนื่องจากสหรัฐอเมริกาพิจารณาว่าไลบีเลียเป็นพันธมิตรที่สำคัญในการช่วยป้องปรามการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียต จนได้มีการขยายความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาในการเสริมสร้างระบบความมั่นคงร่วมกัน ทั้งนี้ การบริหารประเทศของซามูเอล โด เป็นไปในลักษณะสนับสนุนการปรับปรุงกองทัพ แต่ไม่สนใจในเรื่องปากท้องของประชาชน (Thamson, ๑๙๙๘, pp. ๔๘-๕๐)

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปกครองประเทศ ซามูเอล โด ได้จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งรูปแบบของรัฐธรรมนูญไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญเดิม และได้ผ่านการลงประชามติของประชาชน ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ได้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้น แต่การเลือกตั้งก็เป็นไปด้วยการทุจริตมีการใส่ร้ายคู่แข่งฝ่ายตรงข้าม โดยอ้างว่าคู่แข่งตัวเองมีแนวคิดสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และจับคู่แข่ง รวมถึงสมาชิกพรรคคู่แข่งของตนเองขังคุก นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังตกอยู่ภายใต้อำนาจของซามูเอล โด ส่งผลให้ ซามูเอล โด ได้เป็นประธานาธิบดี และสมาชิกจากพรรคของตนได้ครองตำแหน่งในวุฒิสภาเป็นส่วนใหญ่ หลังจากได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ประธานาธิบดีซามูเอลโด ปกครองประเทศด้วยการกดขี่มากยิ่งขึ้น เขาพยายามจับกุมกลุ่มประชาชนที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของเข และฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง แม้จะมีนายพลโทมัส กิวอกปา (General Thomas Quiwonkpa) พยายามจะทำรัฐประหารยึดอำนาจของประธานาธิบดีซามูเอลโด แต่ก็ล้มเหลวและถูกสังหารจากเหตุการณ์ความพยายามยึดอำนาจทำให้เขาดำเนินนโยบายกดขี่มากยิ่งขึ้นโดยสั่งไม่ให้มี

การจัดกิจกรรมทางการเมือง ปิดสื่อหนังสือพิมพ์หลายฉบับและเพิ่มงบประมาณทางการด้านการทหารเพื่อเป็นการปกป้องอำนาจของตัวเอง รวมทั้ง เขายังดำเนินนโยบายที่ทำให้เกิดความแตกแยกและกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนในชาติพันธุ์ของประเทศไลบีเรีย โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์จีโอ (Gio) และกลุ่มชาติพันธุ์มาโน (Mano) ทางตอนเหนือของประเทศ ประเทศไลบีเรียในยุคที่ประธานาธิบดี ชามูเอล โด จึงถูกกล่าวได้ว่าเต็มไปด้วยการกดขี่ คอรัปชัน ดำเนินนโยบายให้เกิดความแตกแยก และละเมิดสิทธิมนุษยชนในกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ นอกจากกลุ่มชาติพันธุ์ คราน ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ของเขาเอง (Thamson, ๑๙๘๘, pp. ๕๓-๕๗)

### ช่วงสงครามกลางเมืองครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒

การบริหารประเทศของประธานาธิบดี ชามูเอล โด ทำให้ประชาชนภายในประเทศรู้สึกว่าคุณภาพของรัฐบาลแห่งความหวาดหวั่น (State of Fear) และประเทศมีสภาพความไร้ซึ่งเสถียรภาพในการปกป้องความมั่นคงภายใน จนในที่สุดได้นำไปสู่การเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ โดยในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ปี ค.ศ. ๑๙๘๙ นายชาร์ล เทเลอร์ อดีตรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีทอลเบิร์ต ได้นำกองกำลังแนวหน้าผู้รักชาติแห่งไลบีเรีย (the National Patriotic Front of Liberia: NPFL) รุกเข้าสู่ประเทศไลบีเรีย โดยเป็นการยกกำลังพลผ่านประเทศไอวอรีโคสต์ ซึ่งกองกำลังนี้ นายชาร์ล เทเลอร์ ได้ซ้อมและฝึกซ้อมเพื่อปฏิบัติการโค่นล้มประธานาธิบดีชามูเอล โด กองกำลังพลถูกรวบรวมมาจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกกดขี่จากการปกครองของประธานาธิบดีชามูเอล โด กองกำลัง NPFL ได้ปฏิบัติในมณฑลนิมบา (Nimba County) ใกล้บริเวณชายแดนระหว่างประเทศไอวอรีโคสต์กับประเทศไลบีเรีย กองกำลังแห่งชาติของประธานาธิบดีชามูเอล โด ได้ตอบโต้ปฏิบัติการของกลุ่ม NPFL อย่างรุนแรง ส่งผลให้มีประชาชนบริสุทธิ์ต้องเสียชีวิตลงจำนวนมาก จากการสู้รบที่เกิดขึ้นส่งผลให้กองกำลัง NPFL มีกองกำลังมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันกลุ่ม NPFL ก็มีการตั้งกองกำลังหลักสำคัญขึ้นมาอีก นำโดยนายปรินซ์ จอห์นสัน (Prince Johnson) ชื่อว่า “กองกำลังแนวหน้าผู้รักชาติอิสระแห่งไลบีเรีย” (Independent National Patriotic Front of Liberia: INPFL) กลุ่มนี้กลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการต่อสู้กับกองกำลังแห่งชาติอย่างมาก เนื่องจากในกลางปี ค.ศ. ๑๙๙๐ กองกำลัง NPFL ได้ควบคุมพื้นที่ส่วนใหญ่ในประเทศไลบีเรียแล้ว ขณะที่กองกำลัง INPFL ได้ควบคุมในพื้นที่ส่วนสำคัญโดยเฉพาะเมืองหลวงกรุงมันโรเวีย

ประธานาธิบดีชามูเอล โด พยายามจะขอเจรจาสันติภาพกับกลุ่มกองกำลังดังกล่าว แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งวันที่ ๙ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๐ ประธานาธิบดีชามูเอล โด ได้ถูกกองกำลัง INPEFL เข้าจับกุมและถูกจับขังทรมาน จนท้ายที่สุดได้ถูกสังหาร (Berkley Center for Religion, Peace & World Affairs, ๒๐๑๓, pp. ๔-๕)

แม้การปกครองอันเหี้ยมโหดของอดีตประธานาธิบดี ชามูเอล โด จะสิ้นสุดลง แต่สงครามกลางเมืองกลับไม่มีท่าทีสิ้นสุด องค์การประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐทางทวีปแอฟริกา ตะวันตก (Economic Community of West African States: ECOWAS) ซึ่งมีสมาชิก ๑๖ ประเทศได้ร่วมลงนามที่จะจัดตั้งกองกำลังเพื่อรักษาสันติภาพในประเทศไลบีเรีย ทั้งนี้ การดำเนินการขององค์กรเป็นไปเพื่อให้เกิดการหยุดยิง หยุดการเข่นฆ่าทำลายล้าง ทรมาน ประชาชนผู้บริสุทธิ์ รวมถึงการผลักดันให้แต่ละฝ่ายเคารพกฎหมายการขัดกันด้วยอาวุธ (Law of Armed Conflict) พร้อมทั้งสร้างให้เกิดกระบวนการจัดตั้งรัฐบาลเฉพาะกาล และนำไปสู่การเลือกตั้ง โดยเป็นการพยายามหาข้อตกลงสันติภาพเพื่อยุติการต่อสู้กันระหว่าง กองกำลังแห่งชาติไลบีเรียซึ่งเป็นกลุ่มที่สนับสนุนอดีตประธานาธิบดี ชามูเอล โด กับกลุ่ม INPEFL และ NPEFL แต่การหยุดยิงและการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงความรุนแรงต่าง ๆ ยังไม่มีท่าทีที่จะยุติ หากพิจารณาเฉพาะแค่ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ องค์การฮิวแมนไรท์วอตช์ ได้รายงานว่ามีผู้ลี้ภัยเข้าสู่ประเทศไอวอรีโคสต์จำนวนประมาณ ๑,๐๐๐ คน ต่อวัน ซึ่งคาดว่า น่าจะมีประมาณ ๗๕,๐๐๐ - ๘๐,๐๐๐ คน โดยส่วนใหญ่เป็นประชาชนชาติพันธุ์คราน (Human Rights Watch, ๑๙๙๐, pp. ๒-๕) สถานการณ์ความรุนแรงภายในประเทศ ไลบีเรียรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ เกิดกลุ่มกองกำลังต่าง ๆ มากขึ้นในประเทศไม่ว่าจะกองกำลังที่ จงรักภักดีอดีตประธานาธิบดีชามูเอลโด กองกำลังแห่งประเทศไลบีเรีย (Armed Forces of Liberia: AFL) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มกองกำลังเคลื่อนไหวร่วมกันปลดปล่อยประเทศไลบีเรีย เพื่อประชาธิปไตย(The United Liberation Movement of Liberia for Democracy (ULIMO) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากประเทศไนจีเรีย ประเทศกินี และประเทศ เซียร์ราลีโอน รวมถึงพวกกลุ่มอพยพไลบีเรียที่อยู่ในประเทศกินี โดยหลักเป็นนักรบชาติพันธุ์ คราน โดยกลุ่ม ULIMO ยังได้รับการสนับสนุนตั้งแต่ต้นจากกลุ่มเผ่าสังเกตการณ์ประชาคม ทางเศรษฐกิจ (Economic Community Monitoring Group: ECOMOG) ที่ได้จัดกองกำลัง ที่เข้ามาสืบบทบาทดำเนินการในประเทศไลบีเรีย โดยมีประเทศไนจีเรียเป็นผู้นำปฏิบัติการ เช่นเดียวกับประเทศอูกันดา และแทนซาเนีย ที่ได้เข้าร่วมการดำเนินการด้วย ได้เข้าต่อสู้กับ กลุ่ม NPEL และ INPEFL ของนายชาร์ล เทเลอร์ และนายปรีวัน จอห์นสัน

ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๓ - ๑๙๙๔ มีการแยกกลุ่มกองกำลังย่อยอีกหลายกลุ่ม และมีการทำสงครามภายในประเทศไม่หยุดหย่อน แม้ว่าในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ กองกำลัง AFL NPFL และ ULIMO จะได้ลงนามข้อตกลงสันติภาพโคโทนู (Cotonou Agreement) แต่ข้อตกลงสันติภาพกลับได้ถูกทำลายภายในเวลาไม่กี่เดือน ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ กลุ่ม ULIMO ได้แตกออกเป็นสองกองกำลัง ได้แก่ กลุ่ม ULIMO-J ซึ่งได้รับการสนับสนุน และเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับประเทศเซียร์ราลีโอนโดยมีกำลังพลส่วนใหญ่เป็นชาติพันธุ์คราน และกลุ่มกองกำลัง ULIMO-K ที่ทำการต่อสู้กับกองกำลังป้องกันโลฟา (Lofa Defense Force: LDF) ที่ได้รับการสนับสนุนจากนายชาร์ล เทเลอร์ ซึ่งได้ทำการสู้รบกันในมณฑลโลฟา ความพยายามในการเจรจาสันติภาพเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อกลุ่มกองกำลัง NPFL ULIMO-K และ AFL ได้ร่วมลงนามข้อตกลงสันติภาพพอโคซอมโบ ในวันที่ ๑๒ กันยายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ซึ่งข้อตกลงนี้ได้ยินยอมให้นายชาร์ล เทเลอร์ มีอำนาจในบริหารที่สำคัญในประเทศไลบีเรีย อันประกอบด้วย การดำรงตำแหน่งหนึ่งในห้าตำแหน่งในสภาแห่งรัฐ (Council of State) ข้อตกลงดังกล่าวสร้างความไม่พอใจต่อรัฐบาลไนจีเรียที่สนับสนุนกลุ่ม ECOMOG จนทำให้เกิดการสู้รบอย่างรุนแรงในมณฑลการ์นกา (Gbarga) จนส่งผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ในมณฑลดังกล่าวได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ กลุ่มกองกำลังที่มีความขัดแย้งกันได้เข้าร่วมเจรจาเพื่อสันติภาพอีกครั้งภายใต้ข้อตกลงสันติภาพครั้งที่ ๑๓ (The Thirteenth Peace Agreement) ณ กรุงอาบูจา ประเทศไนจีเรีย ข้อตกลงเป็นไปเพื่อจัดเตรียมให้เกิดสภาแห่งรัฐใหม่ (A New Council of State) การปลดอาวุธที่ใช้ในการต่อสู้กันและนำไปสู่การเลือกตั้ง โดยผู้สนับสนุนให้มีการเจรจาระหว่างกลุ่มกองกำลังต่าง ๆ คือประธานาธิบดีประเทศกานา นาย เจอร์รี รอร์ลิงส์ (Jerry Rawlings) โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศทั้ง ECOWAS สหประชาชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และองค์การสหภาพแอฟริกา (Organization of African Unity) โดยในวันที่ ๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๕ ได้วางแผนดำเนินการให้มีการจัดตั้งรัฐบาลช่วงเปลี่ยนผ่านร่วมกัน โดยใช้ชื่อว่า รัฐบาลช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านแห่งชาติไลบีเรีย (The Liberian National Transitional Government) นายชาร์ล เทเลอร์ ผู้นำกลุ่ม NPFL นายจอร์จ โบเลย์ (George Boley) ผู้นำกลุ่มกองกำลังสภาสันติภาพไลบีเรีย (Liberia Peace Council: LPC) ซึ่งเป็นกลุ่มสนับสนุนอดีตประธานาธิบดี ซามูเอล โด และนายอัลฮาจี โกรมาซ (Alhagi Kromah) กลุ่มผู้นำกองกำลัง ULIMO รวมถึงผู้แทนฝ่ายพลเรือนอีกสามคน ได้ร่วมลงนามข้อตกลงสันติภาพ ขณะที่นายรูสเวลท์ จอห์นสัน (Roosevelt Johnson) ผู้นำกองกำลัง ULIMO-J แม้ไม่ได้ร่วมลงนาม แต่ก็ได้ถูกวางตัวให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในกระทรวง

พัฒนาชนบท ซึ่งทำให้เกิดสันติภาพและสภาวะหยุดยิงระหว่างกองกำลังขึ้นในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ อย่างไรก็ตาม ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ กองกำลัง ULIMO-J กลับละเมิดข้อตกลงสันติภาพโดยโจมตีกองกำลัง ECOMOG ในมณฑลการ์มา และทับแมนเบิร์ก (Tubmanburg) ส่งผลให้ทหารไนจีเรียซึ่งทำหน้าที่รักษาสันติภาพ ๑๖ นาย เสียชีวิต และได้รับบาดเจ็บกว่า ๗๘ นาย พร้อมกับยึดอาวุธของกองกำลังรักษาสันติภาพไปด้วย

ดังกล่าวทำให้เกิดขึ้นการสู้รบกันขึ้นระหว่างกองกำลัง ECOMOG กับกองกำลัง ULIMO-J ขึ้นที่กรุงมันโรเวีย นายชาร์ล เทเลอร์ ได้ประกาศผลักดันให้รัฐบาลจัดการกับกลุ่ม ULIMO-J โดยเฉพาะผู้นำกองกำลังนายรุตเวลท์ จอห์นสัน จนในที่สุดวันที่ ๖ เมษายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ได้เกิดการสู้รบระหว่างกองกำลังครั้งใหญ่ระหว่างกองกำลัง ULIMO-J กองกำลัง LPC และกองกำลัง AFL สู้รบกับ NPFL และ ULIMO-K เพียงไม่กี่วันเท่านั้นสงครามกลางเมืองในครั้งนี้ได้สังหารคนไปว่า ๒,๐๐๐ คน โดยรวมมีผู้เสียชีวิตจากสงครามช่วงเวลาเดือนเมษายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ถึง ๓,๐๐๐ คน นอกจากนี้ ยังมี ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์อีกหลายกรณี ผลจากการสู้รบสร้างความเสียหายจนต้องนำมาสู่การเจรจาสันติภาพและสภาวะหยุดยิงอีกครั้ง โดยเริ่มต้นในวันที่ ๑๙ เมษายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ เมื่อนายชาร์ล เทเลอร์ และ นายอัลฮาจิ โกรมาซ กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาล อย่างไรก็ตาม กองกำลัง ULIMO-J ยังคงสู้รบอยู่อีกเพียง ๑๐ วัน ภายหลังจากนั้นกลางเดือนพฤษภาคมปี ค.ศ. ๑๙๙๖ สหประชาชาติได้รายงานว่าการสู้รบระหว่างกองกำลังอยู่ในสภาพที่ต่างฝ่ายต่างยังกองกำลัง กันไว้ ขณะที่กองกำลังต่าง ๆ ได้แบ่งแยกกันเข้าควบคุมอำนาจอยู่ตามส่วนพื้นที่ต่าง ๆ ในกรุงมันโรเวีย แต่ไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถมีอำนาจควบคุมเขตพื้นที่ได้อย่างบริบูรณ์ ในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ECOWAS ได้ดำเนินการเป็นตัวกลางให้มีการ ลงนามในสัญญาสันติภาพในกรุงอาบูจา ประเทศไนจีเรียอีกครั้ง เพื่อให้เกิดมีการเลือกตั้งใน ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ โดยสัญญาสันติภาพอาบูจาได้ขยายความในเรื่องกรณีกรอบเวลา การปลดอาวุธของกองกำลังต่าง ๆ และการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้ง โดยมี ข้อตกลงร่วมกันว่าจะไม่มีการขัดขวางการดำเนินการในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่จัดการเลือกตั้ง รวมถึงกระบวนการฟ้องร้องเอาความผิดกับผู้กระทำความผิดในฐานะ อาชญากรรมสงคราม สัญญาสันติภาพการหยุดยิงครั้งนี้ได้ถูกประกาศขึ้นในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ และวางกรอบเวลาให้มีการเลือกตั้งในประเทศในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ แต่กองกำลัง ECOMOG ได้เสนอให้มีการเลื่อนการเลือกตั้ง



ออกไปเป็นวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ เพื่อความเตรียมพร้อมในการจัดการเลือกตั้งและในวันที่ ๓ กันยายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ นางรูธ เพอร์รี่ (Ruth Perry) อดีตสมาชิกวุฒิสภาไลบีเรีย ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาปฏิรูปแห่งรัฐ และภายใต้ข้อกำหนดในสัญญาสันติภาพดังกล่าวกลุ่มกองกำลัง ECOMOG ได้เริ่มต้นปลดอาวุธตัวเอง และไม่ปฏิบัติการสู้รบอีกในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ จนนำมาสู่การเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการเพื่อจัดให้มีการการเลือกตั้งในประเทศ ประเทศไลบีเรียจึงกลับมาสู่สันติภาพนับแต่ได้เกิดสงครามกลางเมืองประมาณ ๗ ปีเศษ (The Advocates for Human Right, ๒๐๐๙, pp. ๑๕๘ -๑๖๙)

สงครามกลางเมืองในประเทศไลบีเรียครั้งแรกระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๙ ถึงปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ถือเป็นช่วงระยะเวลาที่เลวร้ายและถือเป็นการนองเลือดรุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติ องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development-USAID) มีการคาดการณ์ว่ามีผู้เสียชีวิตและสูญหายไปประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ -๒๐๐,๐๐๐ คน หรืออาจจะมากถึง ๓๐๐,๐๐๐ คน รวมถึงมีผู้ต้องอพยพลี้ภัยสงครามกว่า ๗๔๐,๐๐๐ คน นอกจากนี้ ยังมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ อีกหลายกรณี อาทิ มีการใช้เด็กเพื่อทำสงคราม จับเอาประชาชนผู้บริสุทธิ์ใช้เป็นโล่ป้องกันกองกำลังตัวเอง รวมทั้งการจับประชาชนไปเป็นทาสเพื่อใช้ในการสงคราม ฯลฯ

ผลจากการเลือกตั้งภายหลังสงครามกลางเมือง ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกในรอบ ๑๒ ปีของประเทศไลบีเรีย ในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ นายชาร์ล เทเลอร์ อดีตผู้นำกองกำลัง NPEL และในฐานะหัวหน้าพรรคผู้รักประเทศชาติ (National Patriotic Party: NPP) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งที่ร้อยละ ๗๕.๓ โดยมีประชาชนได้ลงทะเบียนใช้สิทธิระหว่าง ๗๐๐,๐๐๐ - ๗๕๐,๐๐๐ คน ภายใต้การบริหารประเทศของประธานาธิบดีชาร์ล เทเลอร์ รัฐบาลภายใต้การนำของเขาได้ร้องขอให้กองกำลัง ECOMOG คงกองกำลังประจำการอยู่ในประเทศไลบีเรียเพื่อรักษาสันติภาพต่อไป ดังกล่าวทำให้เกิดการถกเถียงกันอย่างจริงจังในเรื่องบทบาทของกองกำลัง ECOMOG นับต่อจากนี้ แต่หลังจากความขัดแย้งสมัยสงครามกลางเมืองในประเทศไลบีเรียสิ้นสุดลง กองกำลัง ECOMOG ซึ่งได้มีบทบาทในการดำเนินการต่อต้านกลุ่มกองกำลังที่ทำการรัฐประหารที่ประเทศเซียร์ราลีโอนในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง ECOMOG กับรัฐบาลประธานาธิบดีชาร์ล เทเลอร์ เนื่องจากผู้นำเผด็จการของประเทศเซียร์ราลีโอน พันตรี จอห์นนี่ พอล โคโลมา (Major Johnny Paul Koroma) ซึ่งได้อำนาจจาก

การก่อรัฐประหารดังกล่าวได้หลบหนีออกจากประเทศเซียร์ราลีโอนในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ เครื่องบินรบของกองกำลัง ECOMOG ได้ปฏิบัติการไล่ล่าและใช้กำลังบังคับเพื่อให้เฮลิคอปเตอร์ของพันตรีโคโลมาลงจอดที่กรุงมันโรเวีย แต่ทว่าประธานาธิบดีเทเลอร์ กลับปฏิเสธคำขอความร่วมมือจากกองกำลัง ECOMOG ในกรณีนี้ โดยให้เหตุผลว่า การที่เครื่องบิน ECOMOG ดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศไลบีเรีย หลังจากนั้นเมื่อเครื่องบินรบได้บินไล่ตามผ่านน่านฟ้าเหนือกรุงมันโรเวีย ประธานาธิบดีเทเลอร์ได้เรียกเอกอัครราชทูตประเทศไนจีเรียเข้าพบเพื่อทำการประท้วงการกระทำดังกล่าว ในกลางเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ นักหนังสือพิมพ์และเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงชาวไนจีเรียที่เดินทางมาจากประเทศเซียร์ราลีโอนเข้ามายังกรุงมันโรเวียได้ถูกจับกุมด้วยข้อหาหมิ่นยาเสพติดและถูกเปิดเผยในภายหลังว่าเป็นการพยายามแทรกแซงของกองกำลัง ECOMOG ขณะที่ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ กองกำลัง ECOMOG ได้ประกาศจับกุม ๑๒ นักรบชาวไลบีเรียที่เข้าไปต่อสู้ร่วมกับกองกำลังแนวหน้าร่วมเพื่อการปฏิวัติ (the Revolutionary United Front: RUF) ซึ่งเป็นกลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาลประเทศเซียร์ราลีโอน ประธานาธิบดีเทเลอร์ปฏิเสธความเกี่ยวข้องของระหว่างรัฐบาลไลบีเรียกับกองกำลัง RUF และเรียกร้องให้นักรบชาวไลบีเรียที่ยังคงต่อสู้อยู่ในประเทศเซียร์ราลีโอนเดินทางกลับมายังประเทศไลบีเรีย

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ ไลบีเรียได้ปิดพรมแดนทางด้านตะวันตกซึ่งติดกับประเทศเซียร์ราลีโอน เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณพื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งและรัฐบาลไลบีเรียได้ส่งกองกำลังทหารกว่า ๑,๐๐๐ นาย มาปฏิบัติการในพื้นที่ การกระทำดังกล่าวสร้างความไม่พอใจแก่พลเอกมาลู (General Malu) ผู้นำกองกำลัง ECOMOG แต่ประธานาธิบดีชาร์ล เทเลอร์ได้กล่าวว่าการกระทำของเขากระทำภายใต้รัฐธรรมนูญไลบีเรียเพื่อปกป้องชายแดนของประเทศเท่านั้น จากการดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดความตึงเครียดเพิ่มสูงขึ้นเมื่อกองกำลัง ECOMOG ได้เคลื่อนกองพลเข้าสู่ประเทศเซียร์ราลีโอนบริเวณดังกล่าวและผู้นำกองกำลัง ECOMOG ได้กล่าวหาว่าประธานาธิบดีเทเลอร์สนับสนุนกองกำลัง RUF รวมถึงเป็นเหตุทำให้กองกำลัง ECOMOG ส่วนใหญ่ที่ได้ตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอยู่ในประเทศไลบีเรียได้เริ่มถอนกำลังออกจากประเทศไลบีเรียในปลายปี ๑๙๙๘ และได้ถอนกำลังทั้งหมดออกจากประเทศไลบีเรียในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ (Cook, ๒๐๐๓, pp. ๗-๑๐)

ในประเด็นสิทธิมนุษยชน แม้ว่าประธานาธิบดี เทเลอร์ จะเป็นผู้นำคนแรกของประเทศไลบีเรียที่ลงนามให้มีพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนและได้แต่งตั้งนายอัลฮาจี โกรมาซ เป็นประธานกรรมการปรองดองแห่งชาติ แต่การดำเนินการของรัฐบาลกลับถูกวิจารณ์ว่ามี

การดำเนินการอย่างล่าช้าในเรื่องการตรวจสอบและเอาผิดลงโทษผู้กระทำความผิดในข้อหาอาชญากรรมสงคราม ซึ่งทำให้เป็นที่สงสัยว่าประธานาธิบดีเทลเลอร์ไม่ได้ใส่ใจในประเด็นสิทธิมนุษยชนมากนัก นอกจากนี้ ยังมีความพยายามกำจัดผู้เห็นต่างทางการเมือง หรือฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล เช่น ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ อดีตผู้นำฝ่ายต่าง ๆ ประชาชนชาติพันธุ์ครานและรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีของเขาเองคือ นายรูสเวลท์ จอห์นสัน ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่าประธานาธิบดี เทเลอร์กำลังสร้างกองกำลังโดยการนำเอากำลังพลขนาดใหญ่ ซึ่งเคยเป็นอดีตนักรบ NPFL มาประจำการในกองทัพ ผลจากการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ทำให้คนสนิทและคนใกล้ชิดของนายจอห์นสัน ถูกคุกคามและถูกจับขังคุกในข้อกล่าวหาว่าพยายามลอบสังหารประธานาธิบดี นายจอห์นสัน และสมาชิกในครอบครัวต้องลี้ภัยหนีเข้าไปในสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา กองกำลังความมั่นคงโลปีเรียพยายามไล่ล่าไปยังสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาโดยตั้งใจจะสังหารนายจอห์นสัน ทำให้กองกำลังไล่ล่าได้ยิ่งถูกผู้ใกล้ชิดของนายจอห์นสันเสียชีวิต ๔ คน และทำให้เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาได้รับบาดเจ็บอีก ๒ คน จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาปฏิเสธที่จะส่งตัวนายจอห์นสันให้กับทางการโลปีเรีย ขณะที่ทางโลปีเรียได้ตั้งข้อกล่าวหาว่านายจอห์นสันเป็นอาชญากร ฆ่าคนตาย ข่มขืน กบฏ และลักพาตัว การปฏิบัติการของกองกำลังโลปีเรียที่กระทำการอันส่งผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐในครั้งนี้ทำให้สหรัฐอเมริกาสั่งปิดสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาในกรุงมันโรเวียและเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการยิงเข้ามายังในสถานเอกอัครราชทูต พร้อมทั้งให้รัฐบาลโลปีเรียต้องแถลงการณ์แสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและให้คำมั่นต่อสหรัฐอเมริกาว่าจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาในกรุงมันโรเวีย ซึ่งรัฐบาลโลปีเรียได้แถลงการณ์ขอโทษและแสดงความเสียใจสำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวอย่างเป็นทางการต่อสหรัฐอเมริกาในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๘ ซึ่งผลจากเหตุการณ์ครั้งนี้ นายจอห์นสันได้อ้างว่ารัฐบาลประธานาธิบดีเทลเลอร์ได้สังหารคนใกล้ชิดของเขาที่บ้านพักไปมากกว่าร้อยชีวิต แต่ทางรัฐบาลโลปีเรียอ้างว่ามีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ครั้งนั้นไม่เกิน ๕๐ -๖๐ คน ภายหลังมีการพิจารณาคดีข้อหาฆาตกรรมกับผู้ต้องหา ๓๒ คน ซึ่งมีจำนวน ๑๓ คนถูกตัดสินให้มีความผิดโดยให้ถูกจำคุก ๑๐ ปี ซึ่งนายจอห์นสันได้วิจารณ์ว่า การตั้งข้อหาของรัฐบาลโลปีเรียเป็นการตั้งข้อหาอย่างเลื่อนลอยไม่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ นางวิกกี ยัดเดลตัน ผู้ช่วยที่ปรึกษาด้านแอฟริกาของสหรัฐอเมริกา ได้แสดงความเห็นในช่วงระหว่างการเดินทางมา

ปฏิบัติหน้าที่ ณ กรุงมันโรเวีย ว่า “การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยจะต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม และสิ่งดังกล่าวนี้ยังคงขาดอยู่ในประเทศไลบีเรีย” ซึ่งถือเป็นเสียงสะท้อนอันเป็นผลการสังเกตการณ์ของสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ นอกจากนี้ ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีเทเลอร์ ยังได้มีการดำเนินการควบคุมสื่อทั้งวิทยุและหนังสือพิมพ์ ซึ่งนำเสนอในลักษณะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลในแง่ลบ เช่น ในเดือนมกราคม ค.ศ. ๑๙๙๘ หนังสือพิมพ์ Heritage ซึ่งเขียนวิพากษ์วิจารณ์ความสัมพันธ์ของไลบีเรียกับกองกำลัง ECOMOG ได้ถูกสั่งปิด เป็นต้น รวมถึงสถานีวิทยุได้ถูกคำสั่งปิดหลายสถานี เพราะถูกพิจารณาว่าได้เผยแพร่ข้อมูลอันไม่เหมาะสมจากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้นักการทูตและผู้สังเกตการณ์ในประเทศไลบีเรียแสดงความเห็นโดยเน้นย้ำถึงความน่าห่วงใยต่อการดำเนินการของรัฐบาลไลบีเรียภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีเทเลอร์ ที่ได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนือง (Cook, ๒๐๐๓, pp. ๑๕-๑๗)

ผลจากการบริหารประเทศภายใต้ประธานาธิบดีเทเลอร์ ที่ได้สร้างปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะมีหลักฐานอันเชื่อได้ว่ารัฐบาลไลบีเรียได้ให้การสนับสนุนกองกำลัง RUF ในสงครามกลางเมืองของประเทศเซียร์ราลีโอน เป็นผลให้สหประชาชาติได้ลงมติทำการคว่ำบาตร (Sanctions) ต่อรัฐบาลไลบีเรีย ดังนี้ (๑) ห้ามมิให้นำเข้าอาวุธยุทโธปกรณ์เข้าสู่ประเทศไลบีเรีย (๒) ห้ามมิให้ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติตอบรับการเดินทางมาเยือนของสมาชิกผู้นำระดับสูงและครอบครัวของรัฐบาลไลบีเรีย และ (๓) ห้ามมิให้มีการค้าขายเพชรที่ได้มาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสถานะสงคราม (Blood Diamonds)

ในเวลาต่อมา เกิดกลุ่มกบฏภายในประเทศไลบีเรียขึ้นมาเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลไลบีเรีย โดยเฉพาะพื้นที่เขตมณฑลโลฟา (Lofa County) ซึ่งกลุ่มต่อต้านนี้มีชื่อว่า กลุ่มกองกำลังแนวร่วมชาวไลบีเรียเพื่อความปรองดองและประชาธิปไตย (Liberian United for Reconciliation and Democracy: LURD) โดยมี นายเซกู คอนเน (Sekou Conneh) เป็นผู้นำ นายคอนเนเป็นนักธุรกิจซึ่งสมรสกับลูกสาวประธานาธิบดี แลนชานา กอนเต้ (Lansana Conté) ของประเทศกินี กองกำลัง LURD ได้เริ่มต่อสู้เป็นระยะกับกองกำลังไลบีเรีย (Armed Force of Liberia) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้เป็นจุดเริ่มต้นสงครามกลางเมืองครั้งที่สองของประเทศไลบีเรีย (Dennis, ๒๐๐๖, p. ๔) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ มีการปะทะกันระหว่างกลุ่ม LURD กับกองกำลังแห่งชาติไลบีเรียอย่างต่อเนื่องในบริเวณมณฑลโลฟา ซึ่งเป็นแนวชายแดนของประเทศกินีและเซียร์ราลีโอน และในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๑ กองกำลัง LURD สามารถยึดครองฐานที่มั่นมณฑลโลฟาได้สำเร็จ การสู้รบยัง

คงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีเทเลอร์ยังคงมีอำนาจปกครอง  
กรุงมันโรเวีย ขณะที่ช่วงปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๒ หลายเมืองทางด้านภาคตะวันตกและภาคกลาง  
ของไลบีเรียได้กลายเป็นสนามรบ ส่งผลให้ประชาชนในประเทศต่างได้รับความเดือนร้อนจาก  
ภัยสงครามอย่างหนัก ในช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เกิดความแตกแยกระหว่างกลุ่มผู้นำ  
LURD จนทำให้มีการแยกกองกำลังออกมาเป็นอีกกองกำลังหนึ่งชื่อ “กองกำลังเคลื่อนไหว  
เพื่อประชาธิปไตยในไลบีเรีย” (Movement for Democracy in Liberia: MODEL) กองกำลัง  
นี้ได้รับความสนับสนุนจากประเทศไอเวอรี่โคสต์ ไม่นานกองกำลังนี้สามารถควบคุมพื้นที่  
เมืองทางภาคใต้ ภาคตะวันออก และบริเวณชายฝั่งของประเทศไลบีเรีย ในเดือนเมษายน  
ค.ศ. ๒๐๐๓ องค์กร ECOWAS ได้ประเมินว่ากองกำลัง LURD และ MODEL สามารถ  
ยึดครองพื้นที่ในประเทศไลบีเรียได้กว่าร้อยละ ๖๐ ของพื้นที่ทั้งหมด (Cook, ๒๐๐๔,  
pp. ๕-๖)

ในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ กองกำลัง  
LURD ได้รุกเข้าโจมตีพื้นที่สำคัญในเขตกรุงมันโรเวียสามครั้ง ซึ่งเหตุการณ์นี้ถูกเรียกว่า  
“สงครามโลกครั้งที่ ๑, ๒ และ ๓ (World War I, II and III) เฉพาะการสู้รบเดือน  
กรกฎาคมเพียงเดือนเดียวมีการคาดการณ์ว่ามีผู้เสียชีวิตจาก ๓๐๐ คน ถึง ๑,๐๐๐ คน  
ไม่ซ้ากองกำลัง LURD ก็สามารถบุกเข้าปฏิบัติการในกรุงมันโรเวียได้ ซึ่งส่งผลให้ประชาชน  
ในกรุงมันโรเวียถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมาก ทั้งถูกทำร้ายร่างกาย ฆาตกรรม ช่มชืด  
ทำลายทรัพย์สิน และลักพาตัว อย่างไรก็ตาม ผลจากการกดดันจากนานาชาติในวันที่ ๖  
กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ประธานาธิบดีชาร์ล เทเลอร์ได้ลงนามลี้ภัยไปยังประเทศไนจีเรีย  
และวันที่ ๑๑ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ประธานาธิบดีเทเลอร์ได้ลงนามลาออกจากตำแหน่ง  
ประธานาธิบดี รวมถึงส่งมอบอำนาจให้แก่รองประธานาธิบดี เมื่อในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม  
ค.ศ. ๒๐๐๓ กองกำลัง MODEL กองกำลัง LURD และกองกำลังของอดีตประธานาธิบดี  
เทเลอร์ได้ลงนามความตกลงสันติภาพร่วมกันเพื่อความเข้าใจ (A Comprehensive Peace  
Accord) ณ กรุงอักกรา ประเทศกานา รวมทั้งลงนามในข้อตกลงจัดตั้งรัฐบาลเปลี่ยนผ่าน  
แห่งชาติไลบีเรีย (the National Transitional Government of Liberia: NTGL) นายกรูด  
ไบรอัน (Gyude Bryant) ได้รับเลือกให้เป็นผู้นำรัฐบาลเปลี่ยนผ่านแห่งชาติของประเทศ  
ไลบีเรียโดยได้รับการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๓

สงครามกลางเมืองครั้งที่ ๒ ระหว่างปี ๑๙๙๙ ถึงปี ๒๐๐๓ ซึ่งมีระยะเวลากว่า  
๔ ปีเศษ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนไลบีเรียต้องเสียชีวิตและสูญหายกว่า ๓๐๐,๐๐๐ คน  
และมีผู้ต้องลี้ภัยสงครามกว่าหนึ่งล้านคน (Polgreen, ๒๐๐๖) ทั้งนี้หากพิจารณาช่วงเวลา

ตกอยู่ในสงครามกลางเมืองซึ่งเกือบจะราว ๑๒ ปี ส่งผลให้ประชาชนชาวไลบีเรียเสียชีวิต อาจจะมีมากถึงประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ คน และมีผู้ต้องสละภัยสงครามนับล้าน ทั้งนี้ยังไม่รวมถึง การกระทำอันเป็นลักษณะคุกคามและละเมิดสิทธิมนุษยชนมากมาย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสงครามกลางเมืองสิ้นสุด ประเทศไลบีเรียได้ดำเนินการในกระบวนการสร้างสันติภาพรวมถึงกระบวนการสร้างประชาธิปไตยภายในประเทศ จนทำให้เริ่มมีสันติภาพและเกิดความสงบในประเทศมากขึ้น

### การดำเนินการในกระบวนการสร้างสันติภาพและกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในประเทศไลบีเรีย

การลงนามในความตกลงสันติภาพร่วมกันเพื่อสร้างความเข้าใจ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ โดยกลุ่มกองกำลังสามฝ่ายและพรรคการเมือง ๑๘ พรรค นำไปสู่การดำเนินการกระบวนการสร้างสันติภาพในประเทศ และเข้าสู่การเตรียมการเพื่อจัดตั้งรัฐบาลเปลี่ยนผ่านแห่งชาติไลบีเรีย รวมถึงกำหนดผู้นำในการดำเนินการในกระบวนการดังกล่าว ซึ่ง NTGL ได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในกลางเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ และรัฐบาลที่ผ่านการเลือกตั้งจะเข้ารับตำแหน่งบริหารประเทศในเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๐๖ ซึ่งในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านรัฐบาลชั่วคราวต้องเผชิญกับความท้าทายในการประสานความเข้าใจกับกลุ่มผู้นำกองกำลังทั้ง ๓ ฝ่ายที่มีแนวโน้มที่อาจจะกลับมาต่อสู้รบกันอีก โดยทั้ง ๓ ฝ่ายต่างมีความเห็นไม่ลงรอยระหว่างกันในการแบ่งสรรตำแหน่งบทบาททางการเมืองและผลประโยชน์ ขณะเดียวกันประเทศไลบีเรียก็มีข้อจำกัดในด้านศักยภาพหลายด้านและปัญหาการคอร์รัปชันที่ยังคงมีมากมายหลายกรณีโดยเป็นลักษณะเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ จากการบูรณะประเทศ ทำให้ความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเป็นผลจากความเสียหายอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นมาจากสงครามกลางเมืองเป็นไปได้ อย่างล่าช้า

อย่างไรก็ตาม กำหนดการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งการเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดี ตำแหน่งวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดไว้วันที่ ๑๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ และการจัดการลงคะแนนเสียงในตำแหน่งประธานาธิบดีรอบสองกรณีไม่รู้ผลแพ้ชนะได้กำหนดวันที่ ๘ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๕ ผู้สมัครแข่งขันในตำแหน่งประธานาธิบดีคู่สำคัญที่สุดในครั้งนี้ เป็นการแข่งขันระหว่างนายจอร์จ เวีย อดีตนักฟุตบอลชื่อดังระดับโลกซึ่งเป็นแรงบันดาลใจให้เยาวชนและขวัญใจประชาชนชาวไลบีเรียกับ

นางแอลเลน จอห์นสัน เซอร์ลีฟ (Ellen Johnson-Sirleaf) ซึ่งจบการศึกษาสาขาเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยฮาเวิร์ด มีประสบการณ์ในอดีตเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเคยทำงานกับสหประชาชาติและธนาคารโลกมาก่อน ผลการเลือกตั้งได้ถูกประกาศอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติว่า นางเซอร์ลีฟชนะการเลือกตั้งเหนือ นายจอร์จ เวีย ด้วยคะแนนร้อยละ ๕๙.๔ ต่อร้อยละ ๔๐.๖ ได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีไลบีเรียและถือเป็นผู้นำสตรีคนแรกของประเทศทั้งหลายในทวีปแอฟริกา

ขณะที่ผลการเลือกตั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีผลการเลือกตั้งที่แตกต่างกันในการครองเสียงในรัฐสภา เพราะไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถครองเสียงข้างมากได้เกินร้อยละ ๒๔ ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ขณะที่การเลือกตั้งมีประชาชนผู้มาขอใช้สิทธิประมาณ ๑,๓๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งการจัดการเลือกตั้งโดยทั่วไปที่เป็นไปอย่างสันติ แม้ว่าจะมีการถูกรายงานว่าจะมีการคดโกง ช่มชู้คุกคาม หรือมีการขัดขวางการเลือกตั้งในบางท้องถิ่น แต่ก็ถือว่าเป็นจำนวนน้อยมากจากการสังเกตการณ์หน่วยงานระหว่างประเทศทั้งหลาย เช่น สหประชาชาติ สหภาพยุโรป องค์กรระหว่างประเทศในทวีปแอฟริกา ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอื่น ๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์ในประเทศประมาณ ๖,๐๐๐ คน (Cook, ๒๐๐๕, pp.๒-๓)

ภายหลังการเลือกตั้งภาวะสำคัญของรัฐบาลนางเซอร์ลีฟมีหลายประการ ทั้งการสร้างรากฐานการปรองดองภายในประเทศและการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่อย่างที่สุด แต่ประเด็นที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดคือการพยายามบรรเทาทุกข์ให้แก่ประชาชน เช่น การพยายามให้ประชาชนเผ่าแมนดิงโก (Mandingos) สามารถกลับเข้าพักอาศัยในถิ่นอาศัยของตนและกลุ่มชนเผ่าพันธุ์ที่ไม่ได้รับความสนใจ รวมทั้งประชาชนที่ต้องกลายเป็นผู้ลี้ภัยอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน การสร้างอาชีพให้กับพวกนักรบในอดีต รวมถึงการสร้างอนาคตให้กับเยาวชนที่ถูกจับไปเป็นนักรบ ซึ่งจะต้องอาศัยความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศและนานาชาติ (Harris, ๒๐๐๖)

หากพิจารณาจากดัชนีการพัฒนามนุษย์แห่งองค์กรสหประชาชาติ ประเทศไลบีเรียอยู่อันดับที่ ๑๖๙ จาก ๑๘๒ ประเทศ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ การจัดอันดับในเรื่องความน่าลงทุนทางธุรกิจโดยธนาคารโลก ประเทศไลบีเรียอยู่อันดับ ๑๕๙ จากทั้งหมด ๑๘๓ ประเทศ ภายหลังจากการเลือกตั้งการบริหารประเทศของประธานาธิบดี เซอร์ลีฟมีความตั้งใจที่จะดำเนินนโยบายปฏิรูปประเทศโดยเป็นการลดความยากจน และบูรณะสาธารณูปโภคภายในประเทศและสถาบันภาคสังคมต่าง ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลยังดำเนินนโยบายอย่างจริงจังที่จะปฏิรูปในด้านความมั่นคงและพยายามขจัดปัญหาคอร์รัปชัน

ขณะเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง (The Truth and Reconciliation Commission: TRC) ขึ้น ณ กรุงอักครา ประเทศกานา โดย TRC มีหน้าที่ในการสอบสวนมูลเหตุในความขัดแย้งและสืบหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างช่วงสงครามกลางเมือง จำแนกแยกแยะเหยื่อและผู้กระทำความผิดในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะต่อไปยังรัฐบาลเพื่อกล่าวโทษดำเนินคดีผู้กระทำความผิด ชดใช้ค่าเสียหายแก่เหยื่อ กระบวนการนิรโทษกรรม ปรองดองสมานฉันท์ และปฏิรูปสถาบันต่าง ๆ ซึ่งปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๙ TRC ได้รายงานผลการสอบสวนว่ามีกลุ่มต่าง ๆ ในช่วงสงครามกลางเมืองที่เป็นผู้กระทำความผิดฐานละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายกลุ่มและได้มีการเสนอให้ต่อรัฐบาลไลบีเรียดำเนินคดีแก่สมาชิกที่มีบทบาทสำคัญของกลุ่มดังกล่าว

ด้านเศรษฐกิจ การเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๙.๕ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ แม้ในปี ค.ศ. จะลดลงเหลือ ๗.๑ เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินทั่วโลกก็ตาม ขณะที่ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ การเติบโตก็ยังเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๕ เนื่องจากนักลงทุนจากต่างประเทศเริ่มเข้ามาดำเนินการประกอบกิจการส่งออกสินค้าประเภทไม้ซุงและเพชรมากขึ้นจนกลายเป็นรายได้สำคัญของประเทศ (United States Agency International Development, ๒๐๑๐, pp. ๑๒-๑๓)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสมัยแรกภายใต้การบริหารประธานาธิบดีเซอร์ลีฟได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็น เช่น ประเด็นเสรีภาพของสื่อสารมวลชน เนื่องจากในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ได้มีรายงานหลายรายงานที่บ่งชี้ว่าได้มีการคุกคามและทำร้ายนักหนังสือพิมพ์ในประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ความมั่นคงพิเศษ (The Special Security Service: SSS) แม้ว่าประธานาธิบดีเซอร์ลีฟจะให้คำมั่นว่าจะจัดการกับปัญหาดังกล่าว รวมถึงรัฐมนตรีว่าการสื่อสารมวลชนของไลบีเรียได้ออกมายืนยันว่าจะดำเนินการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับไม่มีหลักฐานใด ๆ ว่าทางรัฐบาลได้ดำเนินการตรวจสอบในเหตุการณ์ดังกล่าว รวมถึงลงโทษผู้ที่ได้กระทำความผิดนั้น เป็นเหตุให้องค์กรกลุ่มผู้สนับสนุนสิทธิสื่อระหว่างประเทศ โดยเฉพาะคณะกรรมการปกป้องนักหนังสือพิมพ์ (Committee to Protect Journalists: CPJ) ได้ทำหนังสือเปิดผนึกถึงรัฐบาลของประธานาธิบดีเซอร์ลีฟ ในประเด็นนี้เรื่อง

แต่ปัญหาสำคัญที่สุดที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักของรัฐบาลคือ ปัญหาการคอร์รัปชัน สภาพปัญหาเกิดจากสภาพการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิรูปสถาบันนโยบายการอบรมและให้ความรู้ ส่งผลให้การดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดจึงเป็นเรื่องยากลำบาก โดยเฉพาะการใช้กฎหมายกับกลุ่มที่เป็นนักการเมือง หรือกลุ่มที่มีศักยภาพ



ขณะเดียวกันได้มีการใช้ประโยชน์จากข้อกล่าวหาเรื่องคอร์รัปชันนี้เป็นเครื่องมือเพื่อเอาชนะกันในการเมือง ซึ่งพบว่าในช่วงการบริหารประเทศสมัยแรกของประธานาธิบดีเซอร์ลีฟ ได้ปรากฏว่ามีคดีที่ถูกกล่าวอ้างว่ามีการคอร์รัปชันโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง โดยหลายคดีได้ถูกเปิดเผยผ่านการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (The General Auditing Commission: GAC) ซึ่ง GAC ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงสถิติการบริหารจัดการในประเด็นเรื่องคอร์รัปชันของประธานาธิบดีเซอร์ลีฟอย่างเปิดเผยว่าจำนวนเงินหลายล้านดอลลาร์ได้ถูกใช้จ่ายอย่างผิดปกติในหลายกิจการ หลายกระทรวง ทั้งกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการศึกษา กระทรวงเหมืองแร่ และกระทรวงการคลัง ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงเข้าเกี่ยวข้องกับการทุจริต (Cook, ๒๐๑๐, pp. ๑๔-๑๖)

แม้ว่าภายใต้การบริหารประเทศ ๖ ปีของประธานาธิบดีเซอร์ลีฟจะถูกวิจารณ์อย่างมากมายในเรื่องการไม่สามารถแก้ไขปัญหาคาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิรูปองค์กรภายในประเทศยังไม่สำเร็จตามที่คาดหวัง รวมถึงปัญหาคอร์รัปชัน และประเด็นอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีเซอร์ลีฟก็ยังคงได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสมัยที่สอง ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ โดยเอาชนะคู่แข่งนายวินสตัน ทับแมน ด้วยคะแนนร้อยละ ๙๐.๗ ต่อร้อยละ ๙.๓ ขณะเดียวกันผลการเลือกตั้งทางนิติบัญญัติยังคงไม่มีพรรคการเมืองใดครองเสียงข้างมากในทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือมีวุฒิสมาชิกเพียง ๒ คนจาก ๑๔ คนที่ยังสามารถได้รับเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกต่ออีกสมัย ขณะที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเพียง ๒๕ คน จาก ๕๙ คน ที่ยังสามารถได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่ออีกครั้ง ผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชาชนชาวโลบีเรียยังคงต้องการให้ผู้แทนของตนมีบทบาทผลักดันประเทศให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่ดีขึ้น (Freedom House, ๒๐๑๒)

การบริหารประเทศของประธานาธิบดีเซอร์ลีฟในสมัยที่สองนั้น แม้เศรษฐกิจของประเทศจะมีอัตราการพัฒนาที่ดีขึ้นและความขัดแย้งทางการเมืองจะไม่มีคามรุนแรง แต่หากพิจารณาผลรวมทางเศรษฐกิจก็ยังคงอยู่ในระดับที่ยังไม่น่าพอใจนัก แม้จะพยายามใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติและการลงทุนจากต่างชาติก็ได้มีเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่ความเปลี่ยนแปลงในความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศยังถือว่ามีผลน้อยมาก โดยเฉพาะอัตราการว่างงานและความยากจนในประเทศยังคงอยู่ในอัตราที่สูงอยู่ แม้จะมีการให้สัมปทานในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินการทางธุรกิจและอุตสาหกรรมทั้งด้านป่าไม้ น้ำ เหมืองแร่ เพื่อหวังให้เกิดการขยายการจ้างงานเพิ่มขึ้นในประเทศก็ตาม การปรับปรุงสาธารณูปโภคและบริการสาธารณสุขยังไม่ได้มีการปรับปรุงให้เกิดผลประโยชน์ต่อความเป็นอยู่

ของประชาชนมากนัก ขณะเดียวกันประชาชนที่มีงานทำกลับได้รับเงินค่าจ้างจากบริษัทต่างชาติน้อยกว่ามาก ซึ่งบทบาทของรัฐบาลในการช่วยเหลือต่อรองในเรื่องความมั่นคงด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของแรงงานมีน้อยมาก ถึงแม้ว่าเป้าหมายยุทธศาสตร์ลดความยากจนของรัฐบาล (Poverty Reduction Strategy) จะถูกผลักดันเพื่อให้มีการดำเนินการให้บรรลุผล แต่ผลลัพธ์โดยรวมยังไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาการคอร์รัปชันและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ฉุดรั้งการพัฒนาประเทศ ขณะที่กระบวนการตรวจสอบการบริหารจัดการทางการเงินซึ่งมีผลใช้บังคับต่อภาคเอกชนยังมีสภาพบังคับใช้ที่หละหลวม โดยเฉพาะพื้นที่ท้องถิ่นห่างไกล (Paczynska, ๒๐๑๖, pp. ๑๘-๑๙).

โดยภาพรวมทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจของไลบีเรียยังคงต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก แม้เศรษฐกิจของไลบีเรียยังคงอยู่ในสภาพที่ไม่พัฒนาได้เต็มที่ตามที่คาดหวังไว้ แต่รูปแบบการสร้างสันติภาพโดยการพัฒนากลไกโดยสนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนนับแต่ช่วงภายหลังยุคสงครามกลางเมือง

จนกระทั่งปี ค.ศ. ๒๐๑๗ สิ้นสุดสมัยวาระการบริหารประเทศของประธานาธิบดีเชอร์ลีฟ การเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองของประเทศไลบีเรียยังคงเป็นกระบวนการดำเนินการโดยสันติผ่านระบบการเลือกตั้งที่ให้ประชาชนทั้งประเทศได้ลงคะแนนเสียงซึ่งผลการลงคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ว่า นายจอร์จ เวีย ได้รับชัยชนะเป็นประธานาธิบดีโดยชนะนายโจเซฟ บัวไกวี่ ที่ร้อยละ ๖๑.๕ ต่อร้อยละ ๓๘.๕ โดยมีผู้มาออกเสียงทั้งหมดร้อยละ ๕๕.๘ หรือประมาณกว่า ๑.๒ ล้านคน (aljazeera.com, ๒๐๑๗) ซึ่งนโยบายสำคัญที่ประธานาธิบดีจอร์จ เวีย ประกาศเป็นวาระสำคัญคือ การต่อต้านการคอร์รัปชัน เพิ่มค่าจ้างให้แก่ข้าราชการของรัฐเพื่อให้พวกเขามีรายได้เพียงพอในการเป็นอยู่ การสนับสนุนภาคธุรกิจส่วนตัวของประชาชนในประเทศ และสนับสนุนให้มีการลงทุนภายในประเทศมากยิ่งขึ้น รวมถึงการพัฒนาสาธารณูปโภค ระบบสาธารณสุขและบริการของรัฐต่าง ๆ ด้วย ซึ่งจะประสบผลมากน้อยเพียงไรคงจะต้องติดตามต่อไป แต่สิ่งที่ถือเป็นแนวทางที่ดีที่สุดของประเทศไลบีเรียคือ ทุกฝ่ายต่างยอมรับว่าการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการดำเนินการต่าง ๆ ภายในประเทศนั้นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการสันติวิธีและวิธีการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้ง โดยประชาชนสามารถเลือกบุคคลที่ตนเองชื่นชอบและไว้วางใจให้บริหารประเทศ ซึ่งถือเป็นการกำหนดอนาคตความเป็นอยู่ของตัวประชากรไลบีเรียเองด้วย

## ปัจจัยสำคัญอันทำให้เกิดความขัดแย้ง สันติภาพ และประชาธิปไตยในประเทศไอบีเรีย

หากพิจารณาปัจจัยอันทำให้เกิดความขัดแย้ง สันติภาพและประชาธิปไตยในประเทศไอบีเรียจะต้องแบ่งออกเป็นสาเหตุที่เกิดขึ้นระหว่างปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศที่มีผลต่อการทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงจนถึงขั้นสงครามกลางเมือง รวมถึงปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศที่ทำให้เกิดสันติภาพและประชาธิปไตยในประเทศ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

### ๑. ปัจจัยสำคัญอันทำให้เกิดความขัดแย้งในประเทศไอบีเรีย

#### ๑.๑ ปัจจัยภายในประเทศ

หากพิจารณาปัจจัยภายในที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในประเทศไอบีเรีย สิ่ง que แสดงให้เห็นได้ชัดคือ ผู้นำที่ขึ้นมาีอำนาจเมื่อขึ้นมาีอำนาจสูงสุดแล้ว ตั้งแต่ประธานาธิบดี วิลเลียม อาร์ ทอลเบิร์ต จูเนียร์ เป็นต้นมา กลับบริหารประเทศโดยมีลักษณะคุกคาม กดขี่ ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงจนสร้างความไม่พอใจกับประชาชนในประเทศ ในที่สุดจึงทำให้เกิดรัฐประหารเกิดขึ้นโดยประธานาธิบดี ซามูเอล โด เมื่อประธานาธิบดีซามูเอล โด ขึ้นสู่อำนาจก็บริหารปกครองประเทศที่คุกคาม กดขี่ ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงยิ่งกว่า จนทำให้เกิดความไม่พอใจโดยเฉพาะประชาชนซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศทำให้เกิดกลุ่ม กบฏต่อต้านทำให้เกิดสงครามกลางเมืองครั้งที่ ๑ แม้จะกลับสู่ความสงบอีกครั้ง แต่เมื่อมีการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีชาร์ล เทเลอร์ เมื่อได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหารประเทศ ก็กลับบริหารประเทศโดยปกครองคุกคาม กดขี่ ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง จนทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจกลับไปสนับสนุนกลุ่มกบฏล้มล้างรัฐบาลอีก สภาพดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไอบีเรียที่มีปัญหาเรื่องสถาบัน องค์กรที่ ทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล อำนาจฝ่ายบริหารคือ ประธานาธิบดีไม่สามารถใช้กลไกที่เป็น ที่พึงในเรื่องการคานอำนาจประธานาธิบดีได้ ในทางกลับกันสถาบันและองค์กรที่ ทำหน้าที่ ถ่วงดุลอำนาจบริหารกลับกลายเป็นกลไกสำคัญที่สนับสนุนความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจอย่างมิชอบไปคุกคาม ละเมิดสิทธิประชาชน เช่น อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่พร้อมจะ ออกกฎหมายภายใต้การสนับสนุนประธานาธิบดีให้ใช้อำนาจต่าง ๆ ที่ไม่ชอบธรรม รวมถึง อำนาจตุลาการ หรือศาล ซึ่งเมื่อเกิดกรณีประเด็นที่แสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าอำนาจรัฐกระทำการไม่ชอบธรรมและละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่กลับอำนาจตุลาการกลับได้มีการพิพากษา ให้การใช้อำนาจฝ่ายบริหารไม่มีความผิด หรือกระทำการโดยมิชอบปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในแต่ละช่วงระยะเวลาในก่อนสงครามกลางเมืองและในระหว่าง

สงครามกลางเมืองทำให้ประชาชนไร้ทางเลือกหันไปร่วมมือกับกลุ่มกองกำลังกบฏต่างๆ ล้มล้างรัฐบาล เพื่อหวังชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นปัจจัยสำคัญคือ ความอ่อนแอในรากฐานระบอบประชาธิปไตยภายในประเทศของประเทศไลบีเรีย

## ๑.๒ ปัจจัยภายนอกประเทศ

เนื่องจากปราศจากความมั่นคงและความขัดแย้งภายในประเทศจนถึงขั้นมีการจัดตั้งกองกำลังเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ ปัจจัยภายนอกประเทศที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ บทบาทประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในภูมิภาค รวมทั้งประเทศมหาอำนาจ กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่เข้ามามีส่วนในความขัดแย้งของประเทศไลบีเรีย ตลอดช่วงระยะเวลาสงครามกลางเมือง ซึ่งสามารถอธิบายบทบาทของแต่ละประเทศที่เข้าไปมีส่วนร่วมในความขัดแย้งได้ดังต่อไปนี้

(๑) บทบาทของประเทศมหาอำนาจในช่วงสงครามเย็น ในช่วงก่อนสงครามกลางเมืองครั้งแรกถือว่าอยู่ในช่วงยุคสงครามเย็น บทบาทของสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตมีส่วนสำคัญที่มีผลต่อความขัดแย้งในประเทศไลบีเรีย สหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนประธานาธิบดีชามูเอล โด ในการบริหารประเทศ โดยสหรัฐอเมริกาพิจารณาว่าไลบีเรียเป็นพันธมิตรสำคัญในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังขยายอิทธิพลในทวีปแอฟริกา ซึ่งไลบีเรียได้รับการสนับสนุนทางการทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ เพื่อปราบปรามกลุ่มกบฏ ทำให้รัฐบาลไลบีเรียขณะนั้นได้มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหภาพโซเวียตเป็นไปในลักษณะเป็นภัยคุกคาม เนื่องจากกลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาลของประธานาธิบดีชามูเอล โด ก็ได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตทางการทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์เช่นกัน

(๒) บทบาทไอวอรีโคสต์ ในช่วงก่อนสงครามกลางเมืองครั้งแรก ประเทศไอวอรีโคสต์ซึ่งเป็นประเทศมีพรมแดนทางตะวันตกที่ใกล้กับไลบีเรีย กลายเป็นประเทศที่ให้พื้นที่ในการสนับสนุนให้กองกำลังของนายชาร์ล เทเลอร์ ได้ชั่งสุ่มและฝึกซ้อมเพื่อปฏิบัติการโค่นล้มประธานาธิบดีชามูเอล โด ซึ่งกลายเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่สงครามกลางเมืองครั้งแรก ขณะที่ในช่วงสงครามกลางเมืองครั้งที่สอง เหตุการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศไอวอรี โคสต์ ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ส่งผลให้กองกำลังอิสระจากไลบีเรียเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับกลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาลไอวอรี โคสต์ ซึ่งรัฐบาลไอวอรี โคสต์ อ้างว่ากองกำลังดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากประธานาธิบดีชาร์ล เทเลอร์ ของประเทศไลบีเรีย ขณะที่ทางการไลบีเรียก็ได้อ้างว่าไอวอรี โคสต์ ได้สนับสนุนกองกำลังติดอาวุธต่อต้านรัฐบาลไลบีเรีย จนกลายเป็นประเด็นสร้างความขัดแย้งระหว่างสองประเทศที่ต่างฝ่ายต่างโจมตีว่า

แต่ละฝ่ายสนับสนุนกองกำลังกบฏ จนทำให้เกิดความขัดแย้งในบริเวณพื้นที่ชายแดนของทั้งสองประเทศและมีผลต่อความมั่นคงภายในประเทศของทั้งสองประเทศเช่นกัน และในช่วงสงครามกลางเมืองครั้งที่สอง ประเทศไอวอรี โคสต์ ได้สนับสนุนกองกำลัง MODEL ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับกองกำลังของรัฐบาลไลบีเรีย

(๓) ประเทศไนจีเรีย ซึ่งได้จัดกลุ่มกองกำลัง ULIMO และกลุ่ม ECO-MOG ซึ่งเป็นกองกำลังที่มีประเทศอูกันดา และแทนซาเนียร่วมสนับสนุนด้วย แต่ประเทศไนจีเรียเป็นประเทศผู้นำปฏิบัติการ กองกำลังเหล่านี้ ได้เข้าต่อสู้กับกลุ่มกองกำลังของนายชาร์ล เทเลอร์ ทั้งกลุ่ม NPEL และ INPEFL กองกำลัง ECOMOG จากที่เคยเป็นจะเป็นกองกำลังเข้าไปรักษาสันติภาพในประเทศไลบีเรีย กลับกลายเป็นกองกำลังที่เข้าไปมีส่วนในความขัดแย้งในประเทศไลบีเรียด้วย

(๔) ประเทศเซียร์ราลีโอน เป็นประเทศที่ให้ความสนับสนุนกองกำลัง ULIMO-J ซึ่งเข้าต่อสู้กับกองกำลัง LDF ที่สนับสนุนจากประธานาธิบดีชาร์ล เทเลอร์ ในช่วงการบริหารประเทศของประธานาธิบดีเทเลอร์ ได้มีหลักฐานเชื่อว่ารัฐบาลไลบีเรียได้ให้การสนับสนุนกองกำลัง RUF ในสงครามกลางเมืองของประเทศเซียร์ราลีโอน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสองประเทศ

(๕) ประเทศกินี ประเทศกินีสนับสนุนพื้นที่ให้กลุ่มกองกำลังเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลไลบีเรียในยุคของประธานาธิบดีชาร์ล เทเลอร์ โดยมีนายเชกู คอนเน นักธุรกิจซึ่งสมรสกับลูกสาวประธานาธิบดี แลนชานา กอนเต้ ของประเทศกินี ตั้งกลุ่มกองกำลัง LURD ซึ่งถือเป็นกองกำลังหลักที่ทำการสู้รบกับกองกำลังของรัฐบาลไลบีเรียในสงครามกลางเมืองครั้งที่สอง

## ๒. ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดสันติภาพและประชาธิปไตยในประเทศ

### ๒.๑ ปัจจัยภายใน

จากการที่ต้องตกอยู่ภายใต้ความทุกข์ทรมานจากช่วงสงครามกลางเมืองและการปกครองที่กดขี่กว่า ๑๔ ปี ประชาชนภายในประเทศกอบกู้กลุ่มกองกำลังต่าง ๆ นอกจากจะถูกกดขี่จากนานาชาติแล้ว แต่ละฝ่ายที่มีส่วนในความขัดแย้งต่างพยายามต่อรองเพื่อให้เกิดสันติภาพในประเทศ จนนำมาสู่การร่วมลงนามความตกลงสันติภาพร่วมกันเพื่อความเข้าใจ ณ กรุงอักกรา ประเทศกานา รวมทั้งลงนามในข้อตกลงจัดตั้งรัฐบาลระยะช่วงเปลี่ยนผ่านแห่งชาติไลบีเรีย นอกจากนี้ รัฐบาลระยะช่วงเปลี่ยนผ่านแห่งชาติยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ TRC โดยพยายามที่จะนำเอาคนผู้กระทำความผิดในช่วงสงครามกลางเมืองมาลงโทษ รวมถึงการจัดตั้งกระบวนการสร้างความปรองดองขึ้น

ส่วนการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้น กลุ่มกองกำลังและประชาชนส่วนใหญ่ต่างกระตือรือร้นที่จะผลักดันให้เกิดการเลือกตั้ง พร้อมทั้งภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งองค์กรภายในประเทศและต่างประเทศได้ร่วมกันหามาตรการที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลที่ได้ผ่านการได้รับการเลือกตั้งมาบริหารประเทศจะได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ดังกล่าวถือเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่า ความขัดแย้งและความแตกต่างจะสามารถยุติลงได้ด้วยการดำเนินการผ่านกระบวนการแข่งขันทางการเมืองที่บริสุทธิ์ยุติธรรม แม้ว่าหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงสันติภาพและความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในประเทศ รวมถึงความมั่นคงภายในประเทศยังอยู่ในลักษณะที่เปราะบาง ความขัดแย้งอาจจะปะทุขึ้นมาได้อีกครั้ง แต่สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือ กระบวนการสร้างสันติภาพและประชาธิปไตย รวมถึงกระบวนการสร้างความปรองดองภายในประเทศโลบิเรียได้ดำเนินการไปในทางก้าวหน้าที่ดีอย่างต่อเนื่อง

## ๒.๒ ปัจจัยภายนอก

สหประชาชาติได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการสร้างสันติภาพและประชาธิปไตยในโลบิเรีย โดยสภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ได้มีมติเพื่อแก้ไขปัญหา (Resolution) ๑๕๐๙ ในเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๐๓ โดยให้มีการจัดตั้งปฏิบัติการสหประชาชาติในประเทศโลบิเรีย ( The United Nations Mission in Liberia: UNMIL) ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติการ ๒ ปี จากเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ - เดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยต้องมีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงและฟื้นฟูประชาธิปไตยในประเทศโลบิเรีย โดยส่งกองกำลังรักษาสันติภาพโดย ๑๕,๐๐๐ คน เป็นทหาร และ ๑,๑๑๕ คน เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจรักษาสันติภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากกองกำลังความมั่นคงของโลบิเรียทั้งหมดต่างมีส่วนในความขัดแย้งในสงครามที่เกิดขึ้น รวมทั้งกองกำลังในอดีตที่เคยเข้าไปช่วยรักษาสันติภาพอย่างเช่นกองกำลัง ECOMOG และ ECOWAS

นอกจากนี้ หน่วยงานระหว่างประเทศได้ร่วมมือกับรัฐบาลรักษาการได้มุ่งดำเนินการให้ความสำคัญในการดำเนินการกิจกรรมอันเกี่ยวกับความมั่นคงเป็นสำคัญ อันประกอบด้วย การดำเนินปฏิบัติการปลดอาวุธ ปลดกองกำลังทางทหาร ดำเนินกระบวนการฟื้นฟูและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในกองกำลังอีกครั้งโดยมุ่งจัดตั้งให้อดีตนักรบกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน เข้ามาประจำการเป็นกองกำลังแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังจัดตั้งคณะกรรมการ TRC ปฏิรูปสถาบันที่ส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง จัดตั้งกระบวนการสร้างระบบนิติธรรมขึ้น และนำไปสู่การเลือกตั้ง ทั้งนี้โครงการปลดกองกำลัง ปลดอาวุธ และบูรณะฟื้นฟู (De-Mobilization, Disarmament and Reconstruction: DDR) ได้มีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสงคราม

ขึ้นอีก สหประชาชาติได้ดำเนินการโดยเป็นแกนหลักสำคัญในการสร้าง ศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อพลเรือน สร้างองค์ประกอบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน โดยดำเนินการให้เป็นไปตามแบบแผนในการจัดตั้งกองกำลังตำรวจและกระบวนการยุติธรรม ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาได้มีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูกองกำลังทหารและกระทรวง กลาโหมของประเทศ ไลบีเรีย ทั้งในเรื่องการให้คำปรึกษา การฝึกฝน และสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือในด้านความมั่นคง

การดำเนินการร่วมกันทั้งในส่วนองค์กรภายในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ได้ส่งผลให้เรื่องการค้าและการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไลบีเรียได้ถูกริเริ่มบรรจุให้อยู่ในวาระการประชุมหลักสำคัญของที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสร้างสันติภาพแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ แม้ว่าในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ เลขาธิการสหประชาชาติจะได้อนุมัติว่าประเทศไลบีเรียจะเป็นรับประโยชน์จากกองทุนเพื่อสร้างสันติภาพของสหประชาชาติ ดังกล่าวเป็นผลให้ไลบีเรียได้รับเงินทุนในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์เพื่อลดความยากจน โดยเฉพาะแนวทางตามเสาหลักที่ ๑ และ ๓ คือเพื่อลดช่องว่างให้เกิดความมั่นคงและความยุติธรรมตามลำดับ เสาหลักที่ ๑ มีวัตถุประสงค์คือการสร้างสังคมให้เกิดความมั่นคงและสันติภาพ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาในกระบวนการยุติธรรมและการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน เสาหลักที่ ๓ มุ่งส่งเสริมโดยผลักดันและพยายามสร้างความเป็นหุ้นส่วนร่วมกันในสังคมพลเมืองโดยมีนัยยะในการสร้างและปฏิบัติการให้เกิดระบบ และสถาบันต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการในด้านสิทธิมนุษยชนตามข้อกำหนด UNHCR ซึ่งประเทศไลบีเรียได้พยายามดำเนินการตามแนวทางของสหประชาชาติอย่างต่อเนื่อง

การเลือกตั้งวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๕ ถือเป็นวันประวัติศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของประเทศไลบีเรียเนื่องจากการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมและชอบด้วยกฎหมายเป็นครั้งแรก ซึ่งกระบวนการนี้ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศและประชาคมระหว่างประเทศมากมาย ต่อมา เมื่อประธานาธิบดีเซอร์ลีฟ เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ให้ปฏิญญาที่จะดำเนินการโดยมีประเด็นสำคัญ คือ (๑) เปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (๒) จัดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรและที่ดิน (๓) สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง (๔) ประเด็นเยาวชน ซึ่งรัฐบาลไลบีเรียและคณะกรรมการดำเนินการสร้างสันติภาพแห่งสหประชาชาติได้เห็นพ้องร่วมกันในประกาศปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้ ซึ่งประกาศปฏิญญาร่วมกันนี้ได้เป็นหลักสำคัญในการสร้างสันติภาพสร้างหลักนิติธรรม ปฏิรูปด้านความมั่นคงและสร้างความสมานฉันท์ในชาติ อันนำไปสู่

การพัฒนาต่อไปจนเกิดโครงการสร้างสันติภาพแห่งประเทศไทย และเพื่อเติมเต็มส่วนที่ขาดหายไปในประเทศสันติภาพอื่น ๆ จนทำให้เกิดการสร้างยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นแนวทางอันนำไปสู่การฟื้นฟูประเทศ สร้างสันติภาพ และสร้างความปรองดองขึ้นในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ซึ่งยุทธศาสตร์นี้ได้กลายเป็นแนวทางการดำเนินการหลักสำคัญของประเทศไทย (Shah Shilue, & Fagan, ๒๐๑๔, pp. ๑๔-๒๐)

## สรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้ประสบเหตุการณ์อันเลวร้ายจากความไม่สงบและความรุนแรงจนถึงมีสภาพเป็นสงครามกลางเมืองภายในประเทศ รวมระยะเวลาที่อยู่ในห้วงของความขัดแย้งเป็นเวลากว่า ๑๔ ปี สงครามกลางเมืองทั้ง ๒ ครั้ง สังหารชีวิตประชาชนประมาณเกือบ ๖ แสนคนและมีประชาชนต้องลี้ภัยไปยังต่างชาติกว่า ๒ ล้านคน หากเปรียบเทียบอัตราส่วนกับจำนวนประชากรนั้นอาจกล่าวได้ว่ามากกว่า ๑ ใน ๘ ส่วนของจำนวนประชากรในประเทศที่ได้สูญเสียชีวิตและประชากรอีกกว่าครึ่งประเทศต้องลี้ภัย นอกจากนี้ ยังไม่นับผู้ที่ได้รับทุกข์จากการประทุษร้าย ทรมาน และอื่น ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมากอันไม่อาจจะประเมินได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงเวลาที่ประชาชนในประเทศเรียกร้องต้องการผลักดันให้เกิดสันติภาพอปรองดองระหว่างประเทศซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ร่วมผลักดัน โดยเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๓ จนกระทั่งถึง ค.ศ. ๒๐๐๕ ได้นำมาสู่การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม และชอบด้วยกฎหมายครั้งแรกของประเทศดังกล่าวจึงนำไปสู่การเริ่มต้นประวัติศาสตร์ใหม่ของประเทศไทยที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้พยายามร่วมกันเพื่อทำให้ประเทศเกิดสันติภาพโดยคาดหวังให้ชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะย่ำแย่ทางเศรษฐกิจ ประชาชนยากจนอยู่มาก บางประชาคมในประเทศยังคงมีความแตกแยกอยู่ แนวทางการจัดการความไม่เท่าเทียมโดยให้สิทธิพิเศษแต่เฉพาะบางกลุ่มชนและความไม่ชอบธรรมทางกฎหมายยังมีเกิดขึ้นเสมอ ขณะที่กลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการปฏิรูปในระดับท้องถิ่น รวมถึงในระดับชาติยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างสัมฤทธิ์ผลอย่างที่คาดหวังไว้ จนทำให้เกิดความตึงเครียดกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ระหว่างกลุ่มศาสนาต่าง ๆ และระหว่างช่วงอายุวัยในประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินดังกล่าว จึงถือว่าเป็นความท้าทายที่สำคัญต่อประเทศไทยในการสร้างสันติภาพและสร้างความปรองดองภายในประเทศให้มีความอย่างยั่งยืน ถึงแม้ประเทศไทยจะถูก



สหประชาชาติพิจารณาว่ายังคงเป็นประเทศที่มีความเปราะบางในเรื่องความมั่นคงภายในประเทศและจะต้องพยายามสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน แต่หากพิจารณาว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๕ ที่มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นเวลากว่า ๑๓ ปีที่ประเทศไลบีเรียไม่มีเหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงอย่างเช่นอดีตและได้มีการเลือกตั้งทั่วไปที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมและชอบด้วยกฎหมายในประเทศแล้วถึง ๓ ครั้งสิ่งดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชาชนชาวไลบีเรียไม่ต้องการความขัดแย้งและความรุนแรงอีกต่อไป พวกเขาต้องการสันติภาพ ความปรองดองและต้องการให้ประเทศเดินไปข้างหน้าโดยคาดหวังถึงอนาคตของประเทศที่จะดีขึ้น ความรุนแรงและสงครามอันทำให้เกิดความสูญเสียเหมือนเช่นในอดีตกลายเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นอีกต่อไป ดังวลีที่น่าประทับใจของชาวไลบีเรียที่ว่า “เอาหีบเลือกตั้ง ไม่เอากระสุนปืนอีกแล้ว” (“ballots not bullets”)

### อักษรตัวย่อ

AFL	Armed Forces of Liberia (กองกำลังแห่งประเทศไลบีเรีย)
CPJ	Committee to Protect Journalists (คณะกรรมการปกป้องนักหนังสือพิมพ์)
DDR	De-Mobilization, Disarmament and Reconstruction (โครงการปลดกองกำลัง ปลดอาวุธ และบูรณะฟื้นฟู)
ECOMOG	Economic Community Monitoring Group (กลุ่มเฝ้าสังเกตการณ์ประชาคมทางเศรษฐกิจ)
ECOWAS	Economic Community of West African States (องค์การประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐทาง ทวีปแอฟริกาตะวันตก)
GAC	The General Auditing Commission (คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี)
LDF	Lofa Defense Force (กองกำลังป้องกันโลฟา)
LPC	Liberia Peace Council (กองกำลังสมานติภาพไลบีเรีย)
LURD	Liberian United for Reconciliation and Democracy (กองกำลังแนวร่วมชาวไลบีเรียเพื่อความปรองดองและประชาธิปไตย )
NPFL	The National Patriotic Front of Liberia (กำลังแนวหน้าผู้รักชาติแห่งไลบีเรีย)
INPFL	Independent National Patriotic Front of Liberia (กองกำลังแนวหน้าผู้รักชาติอิสระแห่งไลบีเรีย)



MODEL	Movement for Democracy in Liberia (กองกำลังเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยในไลบีเรีย)
NTGL	The National Transitional Government of Liberia (รัฐบาลเปลี่ยนผ่านแห่งชาติไลบีเรีย)
PRC	People's Redemption Council (สภาปลดแอกประชาชน)
RUF	The Revolutionary United Front (กองกำลังแนวหน้าร่วมเพื่อการปฏิวัติ)
SSS	The Special Security Service (เจ้าหน้าที่ความมั่นคงพิเศษ)
TRC	The Truth and Reconciliation Commission (คณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง)
ULIMO	The United Liberation Movement of Liberia for Democracy (กองกำลังเคลื่อนไหวร่วมกันปลดปล่อยประเทศไลบีเรียเพื่อประชาธิปไตย)
UNMIL	The United Nations Mission in Liberia (โดยจัดตั้งปฏิบัติการสหประชาชาติในประเทศไลบีเรีย)
USAID	United States Agency for International Development (องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา )



## เอกสารอ้างอิง

### เอกสารสิ่งพิมพ์

- Berkley Center for Religion, Peace & World Affairs. (2013). *Liberia: Religious Leaders, Peacemaking, and the First Liberian Civil War*. Washington DC: George Town University.
- Cook, N. (2003). *Liberia: 1989-1997 Civil War, Post-War Developments, and U.S. Relations*. Washington DC: Congressional Research Service Report for Congress, the Library of Congress.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Liberia: Transition to Peace*. Washington DC: Congressional Research Service Report for Congress, the Library of Congress.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Liberia's Post-War Recovery: Key Issues and Developments*. Washington DC: Congressional Research Service Report for Congress, the Library of Congress
- \_\_\_\_\_. (2010). *Liberia's Post-War Development: Key Issues and U.S. Assistance*. Washington DC: Congressional Research Service Report for Congress, the Library of Congress
- Harris, D. (2006). Liberia 2005: an unusual African post-conflict election. *Journal of Modern African Studies*, Cambridge, 44(3), 375-395.
- Shah Shilue, & Fagan. (2014). *Liberia: Links between peace building, conflict prevention and durable solution to displacement*. Washington DC: Brookings Institution.
- Sawyer, A. (1992). *The Emergence of Autocracy in Liberia Tragedy and Challenge*. California: Institute for Contemporary Studies San Francisco.
- The Advocates for Human Right. (2009). *A House with Two Rooms, Final Report of The Truth and Reconciliation Commission of Liberia Diaspora Project*. Minnesota: DRI Press.
- Thomson, J.H. (1988). *The Liberian Coup d' Etat its Impact on Economic and Security Assistance* (Study Project, Army War College Carlisle Barracks, 1988)



## เอกสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- Aljazeera.com. (2017). George Weah declared winner of Liberia vote. Retrieved January 23, 2018, from <https://www.aljazeera.com/news/2017/12/boakai-concedes-defeat-george-weah-liberia-vote-171229122812783.html>
- Central Intelligence Agency of The United States of America. (2017). Liberia. Retrieved January 22, 2018, from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/li.html>
- Dennis, P. (2006). A Brief History of Liberia. The International Center for Transitional Justice. Retrieved February 5, 2018, from <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Liberia-Brief-History-2006-English.pdf>
- Bureau of Conflict and Stabilization Operations, U.S. Department of State. (2012). Liberia ICAF UPDATE Report. Retrieved February 16, 2018, from <https://www.state.gov/documents/organization/187974.pdf>
- Freedom House. (2012). Countries at the Crossroads 2012: Liberia. Retrieved February 16, 2018, from <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2012/liberia>
- Human Rights Watch. (1990). Liberia: A Human Rights Disaster Violations of the Laws of War by All Parties to the Conflict. Retrieved February 5, 2018, from <https://www.hrw.org/reports/1990/liberia/>
- Paczynska, A. (2016). Liberia rising? Foreign direct investment, persistent inequalities and political tensions. February 5, 2018, from <https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Paczynska%202016%5B3%5D.pdf>
- Polgreen, L. (2006). A Master Plan Drawn in Blood. New York Times. Retrieved February 9, 2018, from <http://www.nytimes.com/2006/04/02/weekinreview/a-master-plan-drawn-in-blood.html>
- United Nations Development Program. (2017). Liberia. Retrieved January 22, 2018 from <http://www.lr.undp.org/content/liberia/en/home/countryinfo/>
- United States Agency International Development. (2010). Liberia ICAF Report: Coordination for Reconstruction & Stabilization. Retrieved February 9, 2018, from <https://www.state.gov/documents/organization/187971.pdf>



การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบไทย เยอรมนี เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา  
Supervision of local Administration Organization  
Comparative of Thailand, Germany, South Korea, Japan,  
United Kingdom, France and United States.

อลงกต สารกาล\*  
ทวีศักดิ์ บุทอง\*\*

## ๑. บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ใน ๒ หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ และ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

---

\* และ \*\* นักศึกษาปริญญาโท สาขาการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ วรรค ๔ ระบุไว้ว่า “กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”<sup>๑</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง ได้แก่ ด้านการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และกำหนดว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ในขณะที่การกำกับดูแลฯ ต่างประเทศก็มีลักษณะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ

ดังนั้น บทความชิ้นนี้จะอธิบายถึงตัวแบบมาตรฐานในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับไทย เยอรมนี เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ในลักษณะอธิบายความและจัดทำตารางเปรียบเทียบแสดงข้อมูลรายละเอียด ตลอดจนการสังเคราะห์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวม ดังที่ผู้เขียนจะได้อธิบายเป็นลำดับดังนี้

## ๒. ความหมายและตัวแบบอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ทัศนะของ Gordon L. Clark<sup>๒</sup> ได้นำหลักความเป็นอิสระตามแนวคิดของ Bentham มาพิจารณาความหมายในเรื่องความเป็นอิสระไว้ว่า หลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับลักษณะ ๒ ประการที่สำคัญ คือ ประการแรก อำนาจในการคิดริเริ่ม

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น. (๒๕๖๐), น. ๗๕.

<sup>๒</sup> Gordon L. Clark. (1984). A Theory of local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*. Jun 1984, Vol. 74 Issue 2, pp. 195-208.

สร้างสรรค์กิจกรรมโครงการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถออกกฎระเบียบการใช้อำนาจในการควบคุมด้วยตนเองภายในท้องถิ่นได้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทำงานได้โดยการตัดสินใจที่สมบูรณ์ในการกระทำด้วยตนเองได้อย่างอิสระในท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวในการดำเนินการนั้นจะไม่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางของรัฐ ประการที่สอง อำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเองจากการควบคุมและการแทรกแซงจากรัฐ โดยการควบคุมดูแลด้วยความชอบธรรม การดำเนินการในท้องถิ่นขึ้นอยู่กับประชากร ดังนั้น ถือว่าความชอบธรรมทางกฎหมายท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจเป็นหลัก โดยเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย เคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการปกครองตนเอง การตอบสนองความต้องการของประชาชนพลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holder) ดำเนินการร่วมกันในท้องถิ่น

นอกจากนี้ Gordon L. Clark ยังมีการอธิบายทฤษฎีความเป็นอิสระของท้องถิ่นใน ๔ ประเภท (A Typology Local Autonomy) เพื่อสามารถนำรูปแบบหรือประเภทดังกล่าวนี้มาศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระและความสัมพันธ์เชิงอำนาจของท้องถิ่นกับระดับชั้นของรัฐแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสมในบริบทของความเป็นจริงในแต่ละประเทศดังต่อไปนี้

ตาราง: การจำแนกประเภทตัวแบบมาตรฐานในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามแนวคิดของ Clark

อำนาจ	คิดริเริ่ม (Initiative)		
	มี (Yes)	ไม่มี (No)	
การปกป้องคุ้มครองตนเอง (Immunity)	มี (Yes)	ประเภทที่ ๑ (มีอำนาจในการคิดริเริ่ม และมีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง)	ประเภทที่ ๒ (ไม่มีอำนาจคิดริเริ่มแต่มีอำนาจการปกป้องคุ้มครองตนเอง)
	ไม่มี (No)	ประเภทที่ ๓ (มีอำนาจคิดริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง)	ประเภทที่ ๔ (ไม่มีอำนาจคิดริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง)

ที่มา: A Theory of local Autonomy, Gordon L. Clark (1984, pp. 195-208)

### **ประเภทที่ ๑ ท้องถิ่นมีอำนาจในการคิดริเริ่ม และอำนาจในการปกป้องคุ้มครอง**

**ตนเอง** ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีสูงเพราะท้องถิ่นมีอำนาจความคิดริเริ่มและมีอำนาจในการปกป้องการควบคุมแทรกแซงจากรัฐ ท้องถิ่นที่อิสระจากรัฐบาล มีการควบคุมและมีการออกกฎหมายของท้องถิ่นด้วยตนเองซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำงานได้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจที่สมบูรณ์ในการกระทำ ข้อจำกัดการดำเนินการไม่ได้ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง แต่ขึ้นอยู่กับประชากรในท้องถิ่น ดังนั้น จึงมีความชอบธรรมทางกฎหมาย ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจเป็นหลัก ให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย เคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการปกครองตนเอง การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน พลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดำเนินการร่วมกันในท้องถิ่น

### **ประเภทที่ ๒ ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่มีอำนาจในการปกป้อง**

**คุ้มครองตนเอง** การที่ไม่มีความเป็นอิสระในการคิดริเริ่มในท้องถิ่น กล่าวคือ สิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นกระทำ กฎระเบียบหรือแม้กระทั่งการปฏิบัติจะถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวข้องกับรูปแบบของระบบราชการ การไม่มีอำนาจความคิดริเริ่มของประเภทนี้ท้องถิ่นของรัฐนั้นจะต้องตอบสนองต่อส่วนกลางโดยจะมีการกำหนดหน้าที่ มีการสั่งการ การกำหนดนโยบายโดยผู้แทนระดับสูงของรัฐที่ได้รับเลือกตั้งระดับประเทศ ความชอบธรรมทางกฎหมายในระบบดังกล่าวเป็นอำนาจเหนือกว่า เรียกรูปแบบนี้ว่า “การกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง” กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นตอบสนองต่อผลประโยชน์ และจะได้รับ ความชอบธรรมและการคุ้มครองโดยรัฐ รูปแบบนี้มีข้อจำกัดว่าคนในท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดงานที่มีความเฉพาะในการดำเนินการของท้องถิ่นเอง แต่ยังมีอำนาจในการปกป้องการควบคุมแทรกแซงจากรัฐ ดังนั้น ในบางกรณีที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกป้องแต่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นโดยอาจจะมี ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในวิธีการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายจากคำสั่งจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก

### **ประเภทที่ ๓ ท้องถิ่นมีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้อง**

**คุ้มครองตนเอง** ความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีหน่วยงานควบคุมดูแลการออกกฎหมาย และผลประโยชน์ของท้องถิ่น แต่สำหรับเรื่องการตัดสินใจของท้องถิ่นนั้นอาจจะถูกตรวจสอบหรืออาจจะถูกปฏิเสธได้ และไม่เห็นด้วยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้สามารถมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง มีการดำเนินการประชุมเกี่ยวกับหน้าที่และการกระทำ การดำเนินนโยบาย ถือว่าเป็นประชาธิปไตยเพราะการคิดริเริ่มด้วยตนเองของ



รัฐบาลท้องถิ่นได้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ แต่ยังไม่มีความสมบูรณ์แบบเพราะท้องถิ่นยังขาดอำนาจในการปกป้อง หมายความว่า การดำเนินการในท้องถิ่นมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและมีการกำกับดูแลมาตรฐานจากภายนอกตามกรอบของกฎหมายหรือเรียกรูปแบบนี้ว่า “การกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน” ถือเป็นารเริ่มคิดริเริ่มแก้ปัญหาจากท้องถิ่นเองในพื้นที่ และสามารถตอบสนองปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นเอง

**ประเภทที่ ๔ ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มและไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง** ท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ โดยระเบียบวาระการประชุม การดำเนินการ และการตอบสนองที่กำหนดโดยรัฐ มีการปฏิบัติตามคำแนะนำจะถูกตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวเป็นหลักในการบริหารหรือเครื่องมือของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นเปรียบเสมือนระบบราชการ ท้องถิ่นจะไม่มีดุลยพินิจในการตัดสินใจ ไม่สามารถเริ่มต้นการออกกฎหมาย ข้อบัญญัติ โดยจะปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายตามคำแนะนำที่ได้รับปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเรียกร้องได้ โดยตรงต่อรัฐบาลท้องถิ่น หมายความว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่อาจจะเป็นวาทกรรมทางการเมือง (Political Discourse) ที่จะดำเนินการในระดับสูง รัฐบาลท้องถิ่นในระบบดังกล่าวเป็นเพียงหน่วยงานในการขับเคลื่อนการดำเนินการตามคำสั่งให้บรรลุผลสำเร็จเท่านั้น

### ๓. รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทยใช้หลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ขณะเดียวกันก็มีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการในฐานะผู้แทนของส่วนกลาง และมีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยจะเป็นไปในลักษณะกำกับดูแลตามกฎหมายเป็นหลัก

#### ๓.๑ การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากอำนาจในการกำกับดูแลของรัฐ สภาฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารและประชาชนเจ้าของอำนาจ ยังมีการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

(๑) **สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน**<sup>๓</sup> โดยอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการตรวจสอบในฐานะหน่วยรับตรวจ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยตรวจสอบจากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ (๒) **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ**<sup>๔</sup> “สำนักงาน ป.ป.ท.” มีหน้าในการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือเจ้าหน้าที่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเมื่อมีการร้องเรียนหรือมีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือท้องถิ่นว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ (๓) **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ในกรณีร้ายแรงผิดปกติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบ

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา ๑๑๖, ๑๑๕ ก (๑๘ พฤศจิกายน), ๑-๒๗.

<sup>๔</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๘, ๙๓ ก (๒๑ ธันวาคม), ๒๘-๔๐.

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนด ดังนั้น จึงส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช.

**(๔) คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด<sup>๕</sup>** ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๕/๑ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ธ.จ.” ในทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่สอดส่อง และเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓/๑ สำหรับจำนวน วิธีการสรรหา และการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

**(๕) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น<sup>๖</sup>** ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจในความรับผิดชอบ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดแนวทางวางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานและส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**(๖) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๗</sup>** สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กร

<sup>๕</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๖, ๖๒ ง (๒๗ เมษายน), ๘-๑๐.

<sup>๖</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๑. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๕, ๑๒๕ ก (๖ เมษายน), ๑-๗.

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๑๖, ๑๑๔ ก (๑๗ พฤศจิกายน), ๕๑-๖๒.

ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงการจัดสรร สัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีองค์ประกอบเป็นไตรภาคี ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน (๒) กรรมการโดย ตำแหน่งจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๑ คน (๓) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑๒ คน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ๒ คน เทศบาล ๓ คน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ๔ คน กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ๒ คน) (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย จำนวน ๑๒ คน

นอกจากหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมี (๗) การกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๙</sup> โดยมีวิธีการ กำกับดูแลโดยตรง อันได้แก่ การกำกับดูแลตัวบุคคล การกำกับดูแลองค์กร และการกำกับ ดูแลการกระทำของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัย อำนาจในการกำกับดูแลตามตัวบทกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น อำนาจใน การอนุมัติ ยับยั้ง เพิกถอน ยุบสภา แม้กระทั่งระงับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หากการกระทำนั้นไม่ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน และส่วนรวม

## ๔. การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

๔.๑ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สามารถแบ่งออกเป็น ๒ วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้<sup>๑๐</sup>

<sup>๙</sup> สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๕๑). *การกำกับดูแลเทศบาล ด้านการเงิน การคลัง และ งบประมาณ ในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. รายงานหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงาน ภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๗ กลุ่มที่ ๑. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>๑๐</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (๒๕๔๖). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๒๖๖-๒๖๘.

**๔.๑.๑ การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง** เนื่องจากเยอรมันเป็นสาธารณรัฐ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงไม่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มลรัฐกลับมีหน้าที่ดังกล่าวนี้แทน กฎหมายที่ควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมันมีตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ และกลุ่มของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น สำหรับกระทรวงที่ควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรงก็คือกระทรวงกิจการภายใน และมีกระทรวงหลักอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เกี่ยวข้องซึ่งมีดังต่อไปนี้ ๑) **กระทรวงกิจการภายใน** ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง ทั้งในด้านงานปกครอง งานทะเบียน กฎและระเบียบต่าง ๆ ข้อบังคับการประชุมสภา รูปแบบการออกคำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น กระทรวงกิจการภายในมีเขตพื้นที่ในการควบคุมแบ่งไปตามระดับ ตั้งแต่ระดับเขต ต่อมาเป็นอำเภอ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลสูงสุด ๒) **กระทรวงการคลัง** ทำหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ ระบุให้กระทรวงการคลังดูแล เช่น การวางแผนงบประมาณ การจัดทำแผนการลงทุน การประมาณรายได้ การประมาณการรายรับ การจัดเก็บภาษีและการจัดการทรัพย์สิน การกู้ยืมเงินต่าง ๆ ๓) **กระทรวงแรงงาน ครอบครัว และกิจการสังคม** ทำหน้าที่ในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้สวัสดิการและสงเคราะห์คนชรา ดูแลสวัสดิการแรงงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานและค่าจ้างขั้นต่ำให้อยู่ในขอบเขตและมาตรฐานเดียวกัน

**๔.๑.๒ วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง** การตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเยอรมัน มีการกำหนดรายละเอียดให้แก่แต่ละมลรัฐทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเอง สำหรับตัวอย่างวิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการในรัฐบาว่าเลียตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบไว้ ดังนี้

๑) **การตรวจสอบโดยกฎหมาย** คือ การตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกรณีทั่วไป เป็นมาตรการที่มลรัฐใช้บังคับองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตน

๒) **การตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการ** เป็นการตรวจสอบในกรณีพิเศษซึ่งมาตรการที่มลรัฐจะแต่งตั้งผู้ชำนาญการพิเศษขึ้นมาเพื่อให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะงานที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐบาลมลรัฐให้ดำเนินการแทน อย่างไรก็ตาม ผู้ชำนาญการที่ว่านี้ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามแต่อย่างใด มีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำเท่านั้น ประโยชน์ของการมีผู้ชำนาญการพิเศษก็คือ ผู้ชำนาญการจะช่วยแบ่งเบาภาระในการตรวจสอบการทำงาน ของมลรัฐได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ มลรัฐยังอาจแบ่งพื้นที่ให้ผู้ชำนาญการตรวจสอบการปฏิบัติ ราชการแทนตนก็ได้

## ๔.๒ ประเทศเกาหลีใต้ สามารถแบ่งออกเป็น ๒ วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้<sup>๑๐</sup>

๔.๒.๑ การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง ในประเทศเกาหลีใต้มี กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล การทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่อำนาจต่าง ๆ ที่กระทรวงบริหารกิจการของ รัฐและกิจการภายในสามารถควบคุมการทำงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ มีดังต่อไปนี้

๑) การที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงบริหาร กิจการของรัฐและกิจการภายใน ได้แก่ (๑.๑) การเปลี่ยนชื่อ หรืออาณาเขตขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง (๑.๒) การเปลี่ยนแปลงที่ตั้ง สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง (๑.๓) การจัดตั้งองค์กรใด ๆ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง (๑.๔) การกักยึดเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมาเพื่อบูรณะหลังจากเกิดภัยทางธรรมชาติจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวง และกระทรวงต้องค้ำประกันวงเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย (๑.๕) การจัดตั้งวิสาหกิจของท้องถิ่น จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง (๑.๖) การจัดตั้งสมาคมใด ๆ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวง

๒) ความที่จำเป็นต้องรายงานแก่กระทรวงบริหารกิจการของ รัฐและกิจการภายใน ได้แก่ (๒.๑) การออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ของท้องถิ่นใด ๆ เช่น เทศบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้แก่กระทรวงทราบ (๒.๒) เมื่อ ร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านสภาแล้วหัวหน้าฝ่าย

<sup>๑๐</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (๒๕๔๖). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๒๑๓-๒๑๕.

บริหารต้องรายงานกฎหมายงบประมาณประจำปีนั้นให้แก่กระทรวงทราบ (๒.๓) เมื่อการจัดทำบัญชีของฝ่ายบริหารได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นต้องรายงานบัญชีดังกล่าวไปยังกระทรวงเพื่อให้กระทรวงรับทราบ (๒.๔) เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นทำข้อตกลงใด ๆ กับองค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งอื่น หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องรายงานให้แก่กระทรวงทราบด้วย (การรายงานนี้รวมถึงการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงข้อตกลงต่าง ๆ ด้วย) (๒.๕) การจัดตั้งสภาให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นระดับบน เพื่อช่วยให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นระดับล่าง การจัดตั้งสภาดังกล่าวจะต้องรายงานให้แก่กระทรวงทราบ

#### ๔.๒.๒ วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง

ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมดูแลการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง ซึ่งวิธีการที่รัฐบาลเกาหลีใต้ใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ มี ๔ รูปแบบ ดังต่อไปนี้

๑) **การตรวจสอบและควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลกลาง** กล่าวคือ การทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นใด ๆ จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐบาลกลางผ่านกฎหมายต่าง ๆ และกฎหมาย Local Autonomy ก็ได้กำหนดให้กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการควบคุมและดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่กรุงโซลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี นอกจากนั้นแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นยังถูกควบคุมดูแลจากกระทรวงอื่น ๆ อีกตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนด ๒) **การแก้ไขและยกเลิกสิ่งที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เมื่อใดก็ตามที่องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการผิดกฎหมายหรือทำให้เกิดความเสียหาย รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องสามารถสั่งให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแก้ไขหรือยกเลิกการกระทำนั้น ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หากองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ปฏิบัติตามรัฐมนตรีสามารถสั่งแก้ไขคำสั่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เลย ๓) **การสืบสวนและสอบสวนขององค์กรปกครองท้องถิ่น** กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในสามารถร้องขอให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายส่งรายงานที่เป็นเอกสาร บัญชี หรือเอกสารอื่นใดมาให้กระทรวงตรวจสอบได้ โดยอำนาจดังกล่าวนี้เป็นของกระทรวงที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามอย่างไม่มีเงื่อนไข หากพบข้อสงสัยต่อเอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ กระทรวงสามารถทำการสืบสวน สอบสวนถึงข้อเท็จจริงและหากพบสิ่งผิดกฎหมายใด ๆ กระทรวงสามารถฟ้องร้องต่อศาลหรือสั่งให้มีการแก้ไขสิ่งนั้น ๆ ได้ตามที่ได้ ๔) **การสั่งให้มีการทบทวนการพิจารณาต่อการตัดสินใจของสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่น** เมื่อมีการตัดสินใจใด ๆ ของสภาขององค์กรปกครอง

ท้องถิ่นซึ่งการตัดสินใจนั้นเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในสามารถแจ้งให้หัวหน้าของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ร้องขอให้สภาพทบทวนการตัดสินใจใหม่ได้ แต่ทั้งนี้กระทรวงต้องให้เหตุผลในการให้พิจารณา ทบทวนการตัดสินใจของสภาใหม่ด้วย

### ๔.๓ ประเทศญี่ปุ่น สามารถแบ่งออกเป็น ๒ วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้<sup>๑๑</sup>

๔.๓.๑ การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง การบริหารการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ ในแง่ที่ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปกครองในระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อจะให้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติเป็นสำคัญ และในเรื่องของการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน บริการไปรษณีย์ และโทรคมนาคม (Ministry of Publics Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunication) ซึ่งมีรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป และมีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น ดังเช่นกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และกระทรวงก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ (Ministry of Construction, Health and Welfare) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม โดยบทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญ ๆ ดังนี้ ๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียกข้อมูลตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ๒) ถ้าในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการกระทำให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว

<sup>๑๑</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (๒๕๔๖). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๑๗๖-๑๗๙.



นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของ เทศบาลก็ได้ ๓) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ผู้สอบบัญชี ทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่งและการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

#### ๔.๓.๒ วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของท้องถิ่นญี่ปุ่นนั้นได้จัดแบ่งองค์กรในการตรวจสอบออกเป็น ๒ ระบบใหญ่ ๆ คือระบบคณะกรรมการตรวจสอบ และระบบผู้ตรวจสอบภายนอก ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑) **ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ** เป็นระบบดำเนินการโดย คณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประเภทของการตรวจสอบของ คณะกรรมการตรวจสอบ มีดังนี้ (๑.๑) การตรวจสอบทั่วไป เป็นการตรวจสอบที่ คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระในการดำเนินการตรวจสอบตามความเห็นของตนเอง โดย ประเภทของการตรวจ ได้แก่ ตรวจสอบการเงิน เป็นการตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติ งานธุรการที่เกี่ยวกับการเงินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะดำเนินการตรวจสอบ เป็นประจำอย่างน้อย ๑ ครั้งในงวดปีบัญชี และตรวจสอบเป็นครั้งคราว (๑.๒) การตรวจสอบ พิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ ได้แก่ การตรวจสอบเมื่อหัวหน้าหน่วย การปกครองท้องถิ่นร้องขอ การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง การตรวจสอบเมื่อ สมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ การตรวจสอบตามคำร้องขอการตรวจสอบจากประชาชน และการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอจากหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกรณีพัวพันกับ การชดเชยความเสียหาย (๑.๓) อำนาจอื่น ๆ เช่น การตรวจสอบรายรับรายจ่ายประจำเดือน โดยจะตรวจสอบรายรับรายจ่ายที่เป็นเงินสดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกเดือน

สำหรับการรายงานผลการตรวจสอบ หรือการกำหนดมาตรการที่ ใช้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบจะเป็นหน่วยงานอิสระที่สามารถดำเนินการตรวจสอบตาม ลำพังได้ โดยไม่ต้องรอรับมติการลงคะแนนก็ตาม

๒) **ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก** เป็นระบบที่จะเพิ่มความมี อิสระในการบริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรตรวจสอบในท้องถิ่น ซึ่งระบบนี้เป็น ระบบใหม่ที่เริ่มใช้เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๙ โดยสาระสำคัญของระบบนี้ คือ เป็นระบบที่ทำ

สัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน ผู้ตรวจสอบภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น

**๔.๔ ประเทศสหราชอาณาจักร** สามารถแบ่งออกเป็น ๒ วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้<sup>๑๒</sup>

**๔.๔.๑ การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง** โดยภาพรวมแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นอังกฤษจะถูกควบคุมดูแลโดยอยู่บนฐานทางกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลผ่านทางรัฐสภาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ยังมีองค์กรอีกจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทในการเข้ามาดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่งด้วย ซึ่งมีดังต่อไปนี้

๑) **สำนักรองนายกรัฐมนตรี (Office of Deputy Prime Minister - ODPM)** หน่วยงานนี้ถือเป็นกระทรวงส่วนกลางที่มีบทบาทโดยตรงในการดูแลเรื่องการปกครองท้องถิ่น และเป็นกระทรวงที่ท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์มากที่สุด โดยจะมีบทบาทในฐานะกลไกของรัฐบาลกลางในการให้คำแนะนำ ชี้แนะ เสนอกฎระเบียบ ตลอดจนการออกหนังสือเวียนเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสาร (Inter-Communication) ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง

๒) **ศาล (Court)** แม้ระบบการบริหารปกครองของอังกฤษจะไม่มีศาลปกครอง (Administrative Court) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตีความทางปกครองโดยเฉพาะเหมือนกับประเทศฝรั่งเศส แต่ศาลก็มีบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการพิจารณาข้อขัดแย้งทางกฎหมายในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Judicial Reviews) และยังเป็นช่องทางสำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมและล่วงละเมิดสิทธิในการส่งเรื่องฟ้องร้องได้ อย่างไรก็ตาม ศาลยังมีบทบาทไม่มากนักในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลกลางมีอำนาจในการออกกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้กับท้องถิ่นได้ อีกทั้งรัฐบาลในสมัยพรรคอนุรักษนิยมยังได้พยายามที่จะกันมิให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการตัดสินข้อขัดแย้งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจในการผลักดันกฎหมายที่ตนมีอยู่

๓) **คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission)** มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปเป็นผู้สอบบัญชีประจำหน่วย

<sup>๑๒</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (๒๕๕๖). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๑๓๘-๑๔๒.

การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง นอกจากนี้ยังมีบทบาทกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานตรวจสอบการจัดทำบริการอื่น ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นมีการจัดทำภารกิจอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ๔) **ผู้ตรวจการรัฐสภา (Local Government Ombudsman)** ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งอิสระ (Quango) มีหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่ประชาชนได้มีการร้องเรียนมา โดยเรื่องที่รับร้องเรียนจะเกี่ยวกับการบริหารงานที่ไม่เหมาะสมของท้องถิ่น (Maladministration) เช่น ความรวดเร็วในการบริการ, ประสิทธิภาพ, การเลือกปฏิบัติในการบริการ เป็นต้น แต่จะไม่ยุ่งเกี่ยวในเรื่องที่เป็นนโยบายของท้องถิ่น ๕) **คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ (The Standards Board for England)** ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกรอบวินัยกลางที่ได้กำหนดไว้ (Code of Conduct) โดยจะทำงานร่วมกับคณะกรรมการวินัยกลางที่สภาท้องถิ่นทุกแห่งต้องจัดตั้งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่สอบสวนทางวินัยในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติตัวที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาท้องถิ่น

**๔.๔.๒ วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง** สำหรับการควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป้าหมายของการตรวจสอบนี้มีอยู่สามประการ คือ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับบริการอย่างเหมาะสมและทั่วถึง เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ละเมิดกฎหมาย และเพื่อเป็นการชี้แนะและปรับปรุงการทำงานของท้องถิ่นให้ดีขึ้น (Best Value) สำหรับเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการมีอยู่ด้วยกัน ๖ รูปแบบ ดังต่อไปนี้ ๑) **เครื่องมือทางกฎหมาย (Statutory Instruments)** ในกฎหมายพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาหลาย ๆ ฉบับได้ให้อำนาจแก่กระทรวงส่วนกลางสามารถออกกฎหมายในรูปของกฎระเบียบต่าง ๆ เพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บทได้ อำนาจดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมดูแลท้องถิ่น โดยมักปรากฏในรูปของการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ทางการบริหารและจัดทำบริการของท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานการบริการและการเพิ่มอำนาจให้ส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการบางเรื่องได้ ซึ่งปัจจุบันมีไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ ฉบับ ๒) **การแนะนำและชี้แนะผ่านหนังสือเวียน (Circulars)** ถือเป็นเครื่องมือที่กระทรวงจากส่วนกลางใช้เพื่อผลในการแนะนำ (Advice) และชี้แนะ (Guidance) หน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าควรจะมีแนวปฏิบัติอย่างไรในกิจการที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งหนังสือเวียนดังกล่าวมิได้เกิดจากการริเริ่มโดยส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในบางกรณีก็เกิดจากผลการเจรจาต่อรองกับสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association - LGA) โดยส่วนใหญ่หนังสือเวียนดังกล่าวมักจะเป็น

การอธิบายถึงแนวปฏิบัติต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบาลออกมาบังคับใช้กับท้องถิ่น ซึ่งมักจะกระทำโดยกระทรวงที่มีหน้าที่ดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ สำนักงานรัฐมนตรี (ODPM) ๓) การดึงอำนาจกลับคืน (Default Powers) ในกฎหมายบางฉบับเปิดโอกาสให้กระทรวงส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานกิจการบางด้านของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ โดยท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดปฏิบัติภารกิจได้ไม่เป็นที่น่าพอใจหรือมีการประพฤติปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมในการจัดทำบริการ ส่วนกลางก็สามารถจะดึงเอาอำนาจหน้าที่ในภารกิจนั้นกลับคืนเพื่อไปจัดทำเองหรืออาจโอนไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ จัดทำแทน ๔) การตรวจสอบ (Inspection) ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวมีขึ้นโดยเน้นการควบคุมดูแลและตรวจสอบการจัดทำภารกิจด้านที่สำคัญ ๆ ของท้องถิ่น โดยจะมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ เช่น ด้านการศึกษา จะมีสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standards in Education - OFSTED) และด้านงานบริการสังคม ก็จะมีสำนักตรวจสอบงานบริการสังคม (Social Services Inspectorate - SSI) เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จะคอยทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานการบริการ กำหนดมาตรฐานกลาง รับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนให้คำแนะนำและฝึกอบรมพนักงานท้องถิ่นที่ทำงานในด้านเหล่านี้ โดยจะมีการทำงานร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) อีกชั้นหนึ่ง ๕) เครื่องมือทางการคลัง (Finance) มาตรการทางการคลังถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นซึ่งจะมีอยู่ด้วยกัน ๒ ลักษณะ ดังนี้ (๕.๑) การควบคุมปริมาณการใช้จ่าย รัฐบาลสามารถกำหนดวงเงินการใช้จ่ายของท้องถิ่นได้โดยการกำหนดเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น (Capping) หรือการคัดค้านโครงการลงทุนของท้องถิ่นได้ (๕.๒) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน โดยจะกระทำผ่านคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปตรวจสอบบัญชีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งอาจจะมาจากบุคลากรของตนเองหรือจากบริษัทเอกชนก็ได้

**๔.๕ ประเทศฝรั่งเศส** สามารถแบ่งออกเป็น ๒ วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้<sup>๑๓</sup>

**๔.๕.๑ การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง** โดยเหตุที่อำนาจในการควบคุมดูแลของส่วนกลางต่อท้องถิ่นโดยตรงของประเทศฝรั่งเศสได้ถูกยกเลิกไป ดังนั้นองค์กร

<sup>๑๓</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (๒๕๔๖). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๑๐๐-๑๐๓.

ผู้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีบทบาทหน้าที่ในสามลักษณะ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง มีบทบาทในการควบคุมดูแลท้องถิ่นที่เป็นแต่เพียงการ “ควบคุมดูแลให้ชอบด้วยกฎหมาย” มิใช่การเข้าไปแทรกแซงการทำงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ประการที่สอง มีบทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินข้อขัดแย้งทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองหรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่น ๆ และประการที่สาม จะมีบทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะแนวการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องในปัจจุบันองค์กรที่มีบทบาทดังกล่าวในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่ด้วยกัน ๓ องค์กร ดังต่อไปนี้

**๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด** แม้อำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดจะถูกยกเลิกไปภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจเมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๒ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมายโดยเฉพาะการใช้อำนาจในการส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หากเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในฐานะ “กรรมการ” ในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้น

**๒) ศาลปกครอง** การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการกลางในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางปกครองถือเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากว่ารัฐส่วนกลางไม่สามารถที่จะใช้อำนาจเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้โดยอิสระ แต่ประเด็นความขัดแย้งต่าง ๆ จะถูกส่งให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยตีความและตัดสิน ดังนั้น ศาลปกครองนอกจากจะเป็นองค์กรในการควบคุมดูแลการประพฤติปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ศาลปกครองก็ยังมีฐานะเป็นหลักประกันว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ในการกระทำการเพื่อประโยชน์ของชุมชนจะไม่ถูกบั่นทอนโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง

**๓) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค** โดยภายหลังการกระจายอำนาจได้มีกฎหมายออกบังคับใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้มีการสร้างกลไกควบคุมดูแลทางการคลังขึ้นมาใหม่โดยใช้ระบบการควบคุมดูแล “ความชอบด้วยกฎหมาย” เช่นเดียวกับกับประเด็นทางปกครองที่มีศาลปกครอง นั่นคือศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (La Chambres régionales des comptes) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นทดแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลที่ถูกยกเลิกไป ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด ๒๖ แห่ง กระจายอยู่ในทุกภาคของฝรั่งเศส

#### ๔.๕.๒ วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง

โดยภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมทำงานของท้องถิ่นโดยตรงจึงไม่มี ดังนั้นวิธีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลางจึงมีลักษณะของการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้้นำการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน ๓ ลักษณะ ดังต่อไปนี้

##### ๑) การควบคุมดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคล โดยมีวิธีการ

ควบคุมดูแลที่สามารถแบ่งย่อยออกเป็น ๓ วิธี ดังต่อไปนี้ (๑.๑) การควบคุมดูแลสภาท้องถิ่นทำให้รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไป “แทรกแซง” การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวได้แก่อำนาจในการ “ยุบสภาท้องถิ่น” (La Dissolution) ซึ่งการจะใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้น นั่นคือสภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้จะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภาและรัฐบาลต้องรีบรายงานต่อรัฐสภาทันที (๑.๒) การควบคุมดูแลสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นการควบคุม “คุณสมบัติ” ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายโดยภายหลังการเลือกตั้ง หากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง การปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้ หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควรก็สามารถถูกตัดสินให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (Tribunal Administratif) (๑.๓) การควบคุมดูแลฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้วแต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐนอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้

##### ๒) การควบคุมดูแลเหนือการตัดสินใจ การควบคุมในที่นี้

มิได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการตัดสินใจก่อนการกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ “ภายหลัง” จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติการตัดสินใจหรือคำสั่งใด ๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา

##### ๓) การควบคุมดูแลทางการคลัง ในอดีตรัฐบาลและตัวแทน

ของรัฐมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกอำนาจดังกล่าวไปโดยโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของกลไกที่สร้างขึ้นใหม่ นั่นคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง

**๔.๖ ประเทศสหรัฐอเมริกา** การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะการควบคุมของมลรัฐต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่นที่ควบคุมดูแลโดยส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งมีวิธีการควบคุมดูแล ดังต่อไปนี้<sup>๔</sup>

**๔.๖.๑ การควบคุมดูแลโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ** สภานิติบัญญัติของมลรัฐมีส่วนเข้ามาควบคุมเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่น การออกกฎหมายของท้องถิ่น และเป็นที่ยุติการดำเนินงานต่างๆ ของท้องถิ่น

**๔.๖.๒ การควบคุมดูแลโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ** ฝ่ายตุลาการของมลรัฐเป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งในปัญหาระหว่างท้องถิ่นกับมลรัฐ ท้องถิ่นกับเอกชน หรือท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้ ตุลาการยังมีหน้าที่ตรวจสอบท้องถิ่นว่าใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

**๔.๖.๓ การควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ** การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐเป็นไปในลักษณะที่หน่วยงานของมลรัฐแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ดูแลเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเอง เช่น หน่วยงานการศึกษาของมลรัฐจะเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น เช่น กำหนดมาตรฐานครู มาตรฐานหนังสือหรือหลักสูตร เป็นต้น

**๔.๖.๔ การควบคุมดูแลทางการเงิน** รัฐบาลมลรัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือการเงินแก่ท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า State grant-in-aid ซึ่งจะนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา สาธารณสุข การประชาสงเคราะห์ และการสร้างถนนหนทางต่างๆ นอกจากนี้ เงินจากรัฐบาลกลางบางประเภทที่อุดหนุนท้องถิ่นจะต้องได้รับคำปรึกษาจากมลรัฐก่อน เช่น การสร้างสนามบิน และการสร้างที่อยู่อาศัย เป็นต้น

**๔.๖.๕ การควบคุมดูแลโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ** รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะกำหนดโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ กฎหมายของท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐ

<sup>๔</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (๒๕๔๖). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. น. ๒๓๑.

ตาราง: การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบไทย เยอรมนี เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา

ประเทศ	การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง
ไทย	(๑) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (๔) คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (๕) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๖) สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๗) การกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ	โดยอาศัยอำนาจในการกำกับดูแลตามตัวบทกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นแต่ละประเภท อาทิ อำนาจในการอนุมัติยับยั้ง เพิกถอน ยุบสภา แม้กระทั่งระงับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หากการกระทำนั้นไม่ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม
เยอรมนี	(๑) กระทรวงกิจการภายใน (๒) กระทรวงการคลัง (๓) กระทรวงแรงงาน ครอบครัว และกิจการสังคม	(๑) การตรวจสอบโดยกฎหมาย (๒) การตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการ
เกาหลีใต้	การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง (๑) การที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน (๒) ความที่จำเป็นต้องรายงานแก่กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน	(๑) การตรวจสอบและควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลกลาง (๒) การแก้ไขและยกเลิกสิ่งที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) การสืบสวนและสอบสวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน (๔) การสั่งให้มีการทบทวนการพิจารณาต่อการตัดสินใจของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ตาราง: การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบไทย เยอรมนี เกาหลีใต้  
ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

ประเทศ	การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง
ญี่ปุ่น	การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง	(๑) ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ (๒) ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก
สหราชอาณาจักร	(๑) สำนักงานนายกรัฐมนตรีย (Office of Deputy Prime Minister - ODPM) (๒) ศาล (Court) (๓) คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) (๔) ผู้ตรวจการรัฐสภา (Local Government Ombudsman) (๕) คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ (The Standards Board for England)	(๑) เครื่องมือทางกฎหมาย (Statutory Instruments) (๒) การแนะนำและชี้แจงผ่านหนังสือเวียน (Circulars) (๓) การดึงอำนาจกลับคืน (Default Powers) (๔) การตรวจสอบ (Inspection) (๕) เครื่องมือทางการคลัง (Finance)
ฝรั่งเศส	(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด (๒) ศาลปกครอง (๓) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค	(๑) การควบคุมดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคล (๒) การควบคุมดูแลเหนือการตัดสินใจ (๓) การควบคุมดูแลทางการคลัง
สหรัฐอเมริกา	การควบคุมดูแลโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ การควบคุมดูแลโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ การควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ	การควบคุมดูแลโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ การควบคุมดูแลทางการเงิน

## ๕. สรุป

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับไทย เยอรมนี เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ดังกล่าวนั้น ทำให้เห็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ ผู้เขียนสามารถสังเคราะห์ได้ว่าแต่ละประเทศมีลักษณะการกำกับดูแลฯ แบบบูรณาการทั้ง ๓ ฝ่ายเข้าด้วยกัน กล่าวคือ “มีการกำกับดูแลโดยรัฐ มีการกำกับดูแลภายในท้องถิ่นเอง ตลอดจนการกำกับดูแลโดยประชาชน” เพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย หลักความจำเป็นของท้องถิ่น หลักการจัดทำบริการที่ถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น สำหรับรายละเอียดในการกำกับดูแลในแต่ละฝ่ายนั้น ผู้เขียนขอแยกอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ดังนี้

(๑) **การกำกับดูแลโดยรัฐ** โดยมีรูปแบบในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น อาทิ รัฐธรรมนูญ กฎหมายการกระจายอำนาจ กฎหมายท้องถิ่น และกฎหมายของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกำกับดูแลภายใต้กรอบกฎหมายดังกล่าวนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น คำนึงถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและผลประโยชน์ส่วนรวมในระดับชาติ และคำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งภาครัฐจะต้องใช้อำนาจอย่างถูกต้องเหมาะสมตามกรอบกฎหมายและไม่เข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้วย ดังนั้น หากมีการกำกับดูแลโดยภาครัฐที่เหมาะสมจะนำไปสู่กรอบหลักการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งมีมาตรฐานกลางกับมาตรฐานการปฏิบัติที่เหมาะสม อันได้แก่ (๑) เนื้อหาภารกิจตามกฎหมาย (๒) เงื่อนไขเชิงพื้นที่และสถานการณ์อันจำเป็น (๓) ผู้กำกับดูแลในพื้นที่ (๔) การกำกับดูแล ก่อน/ระหว่าง/หลัง (๕) ตัวชี้วัด บันทึกลง และรายงาน (๖) การตรวจสอบวินิจฉัย (๗) การแนะนำ สนับสนุน ยับยั้ง (๘) ปฏิทินการปฏิบัติ เป็นต้น

สืบเนื่องจากการกำกับดูแลโดยรัฐพบว่ามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีหน้าที่กำกับดูแลโดยถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐกับท้องถิ่นที่ถูกกำกับดูแล ซึ่งองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามกรอบกฎหมายเข้าไปกำกับดูแล ตรวจสอบ ยับยั้งการกระทำที่ไม่เหมาะสมของท้องถิ่น และท้องถิ่นก็ต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ให้ภาครัฐทราบ และท้องถิ่นต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้อยู่เสมอ ส่งผลให้มีระบบการกำกับดูแลที่เข้มแข็งถ้าทุกฝ่ายร่วมมือซึ่งกันและกัน

(๒) **การกำกับดูแลภายในท้องถิ่น** สำหรับการกำกับดูแลภายในท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายก รองนายก และทีมงาน มีหน้าที่ในการคิดริเริ่ม ดำเนินการตามนโยบายของท้องถิ่น และดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละท้องถิ่น โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายสภาซึ่งประกอบด้วยประธานสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นที่คอยกำกับดูแล มีการตรวจสอบการทำงาน โดยขออภิปรายหรือการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบต่อนโยบายและข้อบัญญัติต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ ตามหลักการฝ่ายบริหารต้องมีอำนาจสิทธิยับยั้ง (Veto) ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน

(๓) **การกำกับดูแลโดยประชาชน** สำหรับการกำกับดูแลของประชาชนนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยเสริมสร้างกรอบการกำกับดูแลให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเพราะตามหลักการของประชาธิปไตย ประชาชนอยู่ในฐานะเจ้าของอำนาจและผู้รับบริการจากท้องถิ่นหรือรัฐ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลที่สำคัญต้องอาศัยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การเสนอแนะหรือกำหนดนโยบายที่ตรงความต้องการของประชาชนและปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น การดำเนินการร่วมกันในภารกิจต่าง ๆ ของท้องถิ่น การตรวจสอบกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและมีอำนาจในการถอดถอนหากพบว่าการดำเนินงานหรือการกระทำของทั้งสองฝ่ายนั้นส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นของตนด้วย

## บรรณานุกรม

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๕, ๑๒๕ ก (๖ เมษายน), ๑-๗.  
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (๒๕๔๖). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ  
เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พ.ศ. ๒๕๔๒. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๑๖, ๑๑๔ ก (๑๗  
พฤศจิกายน), ๕๑-๖๒.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒. ราชกิจจา  
นุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๑๖, ๑๑๕ ก (๑๘ พฤศจิกายน), ๑-๒๗.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ  
เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔. ราชกิจจานุเบกษา.

ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๘, ๙๓ ก (๒๑ ธันวาคม), ๒๘-๔๐.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒.

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๖, ๖๒ ง (๒๗ เมษายน), ๘-๑๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๒ องค์การอิสระ.

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๓๔, ๔๐ ก (๖ เมษายน), ๖๗-๗๒.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๕๑). *การกำกับดูแลเทศบาล ด้านการเงิน การคลัง และ  
งบประมาณในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. รายงานหลักสูตร  
ประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๗  
กลุ่มที่ ๑. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

Gordon L. Clark. (1984). A Theory of local Autonomy. *Annals of the Association  
of American Geographers*. Jun 1984, Vol. 74 Issue 2, pp. 195-208.

Retrieved January. (2018) from <http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=7b817ff1-0aea-4164-a3cf-4b9112583dcd%40sessionmgr4008>



## ความเป็นผู้นำและการบริหารการเปลี่ยนแปลง Leadership and Management changes

ดวงตา ราชอาษา\*

### บทคัดย่อ

การบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ จึงมักจะไม่มีความตายตัวสำหรับทุกปัญหา ต้องอาศัยการลองผิดลองถูกบ้างเป็นบางครั้ง ดังนั้นองค์กรที่ต้องการเปลี่ยนแปลงจะต้องเรียนรู้กระบวนการ เครื่องมือและวิธีการในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพื่อการรองรับและการรับมือกับการปฏิเสศ การต่อต้าน แล้วสุดท้ายก็จะทำให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงล้มเหลว ความสำเร็จของการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้น คนที่สำคัญที่สุด คือ ผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจังและใส่ใจอย่างต่อเนื่อง รวมถึงจะต้องมีกระบวนการเรียนรู้ความสำเร็จและล้มเหลวขององค์กร

---

\* นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รป.ด.) คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

อื่น ๆ มาเปรียบเทียบกับ ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องเข้าใจในกระบวนการหรือขั้นตอนของการบริหารการเปลี่ยนแปลง ต้องมีกระบวนการและเครื่องมือการสื่อสารที่ถูกต้อง เหมาะสม และสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนในขั้นที่มีการปฏิเสศ จะต้องให้ความรู้ การอบรม การพัฒนา และเน้นย้ำประเด็นสำคัญกับทีมงานในองค์กร เพราะในขั้นตอนของการต่อต้านจะต้องให้สิ่งอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน กระตุ้น การจูงใจและให้กำลังใจในขั้นตอนของการทดลอง และสุดท้ายจะต้องให้การยอมรับ ยึดมั่น ยืนยันการดำเนินการ และให้การสนับสนุนในช่วงยึดมั่นยืนยัน และทำตาม

**คำสำคัญ:** ความเป็นผู้นำ การบริหารการเปลี่ยนแปลง

## **Abstract**

Change management requires both art and science. So often there is no fixed answer for every problem. Relies on trial and error sometimes. Therefore, organizations that want to have to learn the process. Tools and procedures for change management. In order to accommodate and cope with rejection and opposition finally make management changes failed. The success of the management change. The most important person is the leader or senior management that need to be taken seriously and constantly pay attention. The process will have to learn the successes and failures of the organization. Compared with other Leaders or administrators must understand the process or the process of change management. Must have processes and tools to communicate properly and create a clear understanding of the steps that have been rejected. Awareness must be trained to develop and emphasize key points with the teams in the organization. Because in the process of resistance. Facilities are required to promote, stimulate, motivate and encourage the process of trial and final adoption will be adhering to confirm the operation. And to support the adherence and follow confirmation

**Keywords:** Leadership, Management changes

## บทนำ

ปัจจุบันหลักการของการบริหารจัดการมีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เป็นการนำเอาวิธีการและเครื่องมือพร้อมกับหลักการของการบริหารจัดการรูปแบบต่าง ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ จากในอดีตจนถึงปัจจุบันสังเกตได้ว่าองค์กรใดก็ตามที่สามารถนำเครื่องมือสมัยใหม่ ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ได้ก็จะประสบปัญหาในระยะแรกเริ่มต่อการประยุกต์ใช้ เพราะหากองค์กรขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการประยุกต์ใช้ และไม่เข้าใจหัวใจของหลักการของการบริหารการเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็อาจจะประสบกับปัญหา แต่ถ้าหากองค์กรใดเรียนรู้และสามารถเข้าใจถึงกระบวนการและเครื่องมือของการบริหารการเปลี่ยนแปลงแล้วก็จะสามารถวางแผนและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะส่งผลต่อเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงนั้นได้

ปัจจุบันได้มีการนำเสนอหลักการของการประยุกต์ใช้ในการบริหารการเปลี่ยนแปลงจำนวนมาก และสามารถทำความเข้าใจได้โดยง่าย โดยเฉพาะกระบวนการและการประยุกต์ใช้ในรูปแบบต่าง ๆ แต่จะเป็นสำหรับการบริหารการเปลี่ยนแปลงกับภาคเอกชนแต่เพียงเท่านั้น แต่ทว่าการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้น สำหรับองค์กรภาครัฐย่อมสำคัญไม่แพ้กัน โดยเฉพาะการใช้เครื่องมือและหลักการบริหารสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารและพัฒนาสังคมให้ดียิ่งขึ้น อาทิเช่น ระบบมาตรฐานต่าง ๆ การประยุกต์ใช้ระบบการบริหารงาน คุณภาพทั่วทั้งองค์กร การประยุกต์ใช้ระบบการผลิตแบบลีน หรือการพัฒนาระบบดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพของการทำงานด้วย KPI/Competency ที่รู้จักกันเป็นอย่างดีในปัจจุบัน เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่าองค์กรใดก็ตามที่ต้องการจะประยุกต์เครื่องมือเหล่านี้จะประสบปัญหา หรือทำให้การประยุกต์ใช้เครื่องมือเหล่านี้ไม่เกิดประสิทธิภาพตามที่ต้องการ หรือทำให้เสียเวลามากขึ้น และเสียต้นทุนในการดำเนินการมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรนั้น ๆ ย่อมขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในหลักของการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้น และบางองค์กรในหน่วยงานภาครัฐเองที่บุคลากรเกิดการต่อต้าน กระบวนการต่อต้านนั้นเกิดขึ้นทุกระดับของการบริหาร และแม้แต่ผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐเองก็มีเช่นกัน นั่นก็เพราะการเปลี่ยนแปลงจะต้องเริ่มที่ผู้บริหารก่อน แต่หากผู้บริหารไม่เห็นด้วยและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสียแล้ว ย่อมทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดความล่าช้า หรืออาจถึงขั้นล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่เริ่มต้นก็เป็นไปได้

## ความเป็นมาและความสำคัญของความเป็นผู้นำและการบริหารการเปลี่ยนแปลง

รูปแบบพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นสิ่งสำคัญจากการศึกษาของ ดร.แคร์ว โอคอนเนอร์ พบว่า ประสิทธิภาพของผลงานมีความสัมพันธ์กับรูปแบบพฤติกรรม โดยเฉพาะแรกเริ่มต้องมีความเข้าใจและมีการเปิดรับสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงเสียก่อน เพราะหากปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นแล้ว ย่อมไม่สามารถทำให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงสำเร็จได้ ทั้งนี้ผู้นำหรือผู้บริหารนั้นจะต้องปราศจากทัศนคติเชิงลบต่าง ๆ อาทิเช่น แสดงออกในทางลบอย่างอาการโกรธหรือโมโห พร้อมต่อรองเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด และอาจถึงขั้นไม่คำนึงถึงประสิทธิผลโดยรวมขององค์กรและกระทบทำให้ผลงานขององค์กรตกต่ำลง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้นำหรือผู้บริหารนั้นจะต้องมีใจเปิดกว้างเพื่อยอมรับการเปลี่ยนแปลงเสียก่อน หลังจากนั้นจึงจะสามารถเริ่มปฏิบัติและทดลองตามเพราะเชื่อมีการบริหารการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวว่าจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง

## หลักการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

หลักการของการเปลี่ยนแปลงนี้ มีผู้สนใจศึกษาแล้วจำนวนมาก อีกทั้งยังได้รับการพัฒนาออกมาเป็นรูปแบบของหลักการและหลักปฏิบัติต่าง ๆ อย่างหลากหลายตามแนวคิดต่าง ๆ อาทิเช่น Kramer, J., & Magee, J. (1990), Aladwani, A. M. (2001). Doppler, K., Lauterburg, C., & Egert, A. C. (1998), Mabey, C., Salaman, G., & Storey, J. (1998), Innes, J., & Mitchell, F. (1990), Paton, R. A., & McCalman, J. (2008), Gill, R. (2002) และ Hayes, J. (2014). ดังนี้

### ความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลง

การบริหารการเปลี่ยนแปลง คือ การจัดการกับเหตุการณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเหมาะสม ทำให้เกิดการพัฒนางานองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### รูปแบบของการบริหารการเปลี่ยนแปลง

สำหรับรูปแบบของการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้น สามารถแบ่งจำแนกออกเป็น ๒ รูปแบบด้วยกัน ได้แก่



๑) **การเปลี่ยนแปลงเชิงรุก (Proactive)** เป็นการเปลี่ยนแปลงตนเองก่อนที่จะได้รับการเปลี่ยนแปลงจากผู้อื่น ซึ่งต้องอาศัยการวิเคราะห์สถานการณ์ และแนวโน้มสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อเตรียมการรองรับ ซึ่งถ้าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีผลในเชิงลบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นก็อาจบรรเทาเบาบางลง

๒) **การเปลี่ยนแปลงเชิงรับ (Reactive)** เป็นการถูกเปลี่ยนแปลงโดยผู้อื่น ตัวเองไม่ยอมที่จะเปลี่ยนแปลงหรือมีความคิดติดยึดในแนวทางเดิม ๆ มานาน ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในแนวทางนี้ อาจจะส่งผลร้ายเกิดขึ้นต่อผู้ที่ได้รับการเปลี่ยนแปลง

### องค์ประกอบของการจัดการความเปลี่ยนแปลง

โดยทั่วไปแล้วการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องประกอบด้วย ๒ ส่วนด้วยกัน จึงจะทำการเปลี่ยนแปลงได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) **กระบวนการของการเปลี่ยนแปลง** ประกอบด้วย การละลาย กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงที่พยายามเอาชนะแรงต้านมักจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง การพยายามลดความรุนแรงของแรงต่อต้านนั้น ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องวางแผนอย่างรอบคอบ เพราะการต่อต้านมักจะปรากฏให้เห็นเสมอเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง

๒) **กลยุทธ์การจัดการเปลี่ยนแปลง** การปรับรู้ระบบทำโดยการออกแบบ กระบวนการทำงานใหม่ โดยมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบโครงสร้าง สิ่งจูงใจ และค่านิยม ปัจจัยสำคัญในการประสบความสำเร็จ ในการปรับรู้ระบบ คือ การยอมรับจากผู้บริหารระดับสูง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จ คือ การวางแผนความร่วมมือ

### สาเหตุที่สำคัญที่องค์กรจะต้องทำการเปลี่ยนแปลง

จากสถานการณ์ปัจจุบันพบว่า สาเหตุที่องค์กรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงนั้นมีหลายสาเหตุ และหลายสาเหตุนั้นก็ส่งผลกระทบต่อองค์กรทั้งระยะสั้นและระยะยาว ถ้าหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงสาเหตุต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น สามารถยกตัวอย่างได้ ดังนี้

๑) **ความซับซ้อนและความหลากหลายขององค์กร** ทำให้องค์กรหลายแห่งต้องปรับตัวจนมีโครงสร้างที่ซับซ้อน และมีรูปแบบที่หลากหลายขึ้น ซึ่งเราจะเห็นรูปแบบการปรับตัวในระดับต่าง ๆ เช่น การปรับระบบ การแตกออกเป็นหน่วยงานย่อย การลดระดับการบังคับบัญชา หรือการลดขนาดองค์กรลง เป็นต้น

๒) **สภาพแวดล้อมเปลี่ยน** เกิดจากการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี และโลกาภิวัตน์ ตลอดจนจนสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น ลูกค้ำ คู่แข่งขัน ต่างก็มีอิทธิพลต่อการดำรงอยู่ของทั้งองค์กรและบุคลากร

๓) **ความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อปัญหา** ทั้งนี้ องค์กรต้องมีความยืดหยุ่นต่อแรงกดดันและสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และเหมาะสม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงและความผันผวนของสภาพแวดล้อมอาจสร้างโอกาสหรืออุปสรรคให้แก่องค์กรได้

๔) **แรงผลักดันของเทคโนโลยี** ปัจจุบันเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของทุกองค์กร แรงผลักดันด้านเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลง อาทิเช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีการผลิต และการปฏิบัติงาน และเทคโนโลยีการบริหารงาน

๕) **การตื่นตัวด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม** ถือว่าเป็นปัจจัยแวดล้อมภายนอก ผู้นำหรือผู้บริหารในองค์กรต่าง ๆ ยังจะต้องตื่นตัวและให้ความสำคัญกับการดำเนินงานอย่างมีจริยธรรม ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม ลูกค้ำ และพนักงาน

### บุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง

องค์กรใดก็ตามที่ต้องการการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันไปจากการบริหารรูปแบบเก่า แน่แน่นอนว่าจะต้องมีโครงสร้างของการบริหารงานที่จะต้องมาจากบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินการ บุคคลที่มีบทบาทในหลักการของการบริหารการเปลี่ยนแปลงอาจมีหลายลักษณะ อาทิเช่น

๑) **ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent)** เป็นผู้ที่มีความรู้ลึกซึ้งของบุคลากรในการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเชิงบวก ควรเป็นบุคคลที่มีความคิดและอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง มีประสิทธิภาพในการสื่อสาร มีความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง รวมทั้งวางตัวเป็นกันเอง และเป็นผู้ร่วมงานที่ดี

๒) **ที่ปรึกษาการเปลี่ยนแปลง (Change Counselors)** จะเป็นผู้ที่ให้คำแนะนำแก่บุคลากรถึงวิธีการปฏิบัติตนต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ที่ปรึกษาจะต้องวางตัวเป็นกลาง และไม่รุกเร็วให้ยอมรับหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเร็วเกินไป

๓) **ผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง (Change Facilitators)** ได้แก่ ที่ปรึกษาการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งการวางแผนหรือการดำเนินการตามแผนการเปลี่ยนแปลง

๔) **ผู้ปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลง (Change Implementation)** คือ บุคลากรทุกระดับชั้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยหน่วยงานจะทำการย่อยแผนการเปลี่ยนแปลง และเลือกบุคคลที่เหมาะสมรับผิดชอบในแต่ละงาน ซึ่งหน่วยงานต้องชี้แจงให้บุคคลได้รับทราบถึงความคาดหวังที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน เพื่อให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานในแนวทางที่ต้องการ

### ขั้นตอนการบริหารการเปลี่ยนแปลง ๗ ขั้นตอน

สำหรับขั้นตอนการบริหารการเปลี่ยนแปลง ๗ ขั้นตอนนั้น สามารถนำหลักการคิดของกระบวนการคิดเชิงระบบเข้ามาประยุกต์ใช้ได้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ๗ ขั้นตอนดังนี้

**ขั้นที่ ๑ เข้าใจถึงสาเหตุที่ต้องเปลี่ยนแปลง** สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท กล่าวคือ เนื่องจากความจำเป็นและความต้องการ

**ขั้นที่ ๒ กำหนดเป้าหมาย** เป้าหมายที่ดีจะช่วยบอกทิศทางการเปลี่ยนแปลง กระตุ้นบุคลากรให้ดำเนินการไปในทิศทางที่ถูกต้อง และเกิดการประสานงานกันเป็นอย่างดี ควรมีลักษณะเป็นรูปธรรม เป็นที่ต้องการของคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นไปได้ มีความสมบูรณ์และเจาะจงชัดเจน และง่ายต่อการสื่อสาร

**ขั้นที่ ๓ สร้างและกำหนดทางเลือก** สร้างทางเลือกด้วยวิธีการระดมสมอง เทคนิคการประยุกต์ใช้หรือเปรียบเทียบ การกำหนดทางเลือกด้วยวิธีการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลตอบแทน หรือวิธีให้คะแนนตามเกณฑ์

**ขั้นที่ ๔ วางแผน การจัดทำแผน** เป็นการประมวลข้อมูลต่าง ๆ รวมเข้าด้วยกัน โดยทำรายการและตรวจสอบความพร้อมของสิ่งที่ต้องการกำหนดรูปแบบของแผนว่าจะทำเป็นตารางแผนการปฏิบัติ ฟังก์ชันกรรม หรืออื่น ๆ ตามความเหมาะสม

**ขั้นที่ ๕ ปฏิบัติการตามแผน** ต้องดำเนินการต่อไปพร้อมกันอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ สื่อสารความคืบหน้า ปรับเปลี่ยนเป้าหมายและแผน และรายงานความคืบหน้าให้ผู้บริหารระดับสูงทราบ

**ขั้นที่ ๖ เสริมแรงให้กับความเปลี่ยนแปลง** การชี้แจงให้รู้ทั่วกันถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้ว และแสดงการขอบคุณพนักงานที่มีส่วนช่วยเหลือในการเปลี่ยนแปลง

**ขั้นที่ ๗ ประเมินผล** การเอาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงมาเปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้ โดยมีองค์ประกอบที่พิจารณา คือ หลักเกณฑ์ในการประเมิน เช่น เป้าหมายที่เรากำหนดไว้ เจือจางต่าง ๆ ระดับความถูกต้องแม่นยำของแผน ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลในการประเมิน การกำหนดผู้ติดตามความเปลี่ยนแปลงนี้ต่อไป ความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และความซื่อสัตย์ในการประเมิน

### แนวทางของการประยุกต์ใช้หลักการการบริหารการเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาหลักการของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ๕ ขั้นตอนของ Elisabeth Kubler-Ross พบว่า ภาวะของคนที่กำลังจะตาย ซึ่งภายหลังได้เอามาใช้ในการทางการแพทย์ และเกิดการปรับปรุงและพัฒนาเปลี่ยนแปลงจนกลายเป็น ๕ ขั้นตอนของการบริหารการเปลี่ยนแปลงในที่สุด โดย ๕ ขั้นตอนดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

**๑) การปฏิเสธความจริง** อาทิเช่น ผู้ป่วยที่ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นเบาหวาน เริ่มแรกก็จะมีความคิดก่อนว่าหมอตีตราผิดหรือเปล่า ใช้ผลเลือดของตนเองจริงหรือไม่ มันไม่น่าจะเป็นไปได้ หรือตนเองนั้นออกจะแข็งแรงเพราะออกกำลังกายทุกวัน อาหารหวานชนิดต่าง ๆ ก็ไม่ค่อยได้ทาน จะเป็นเบาหวานไปได้ได้อย่างไร เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นกระบวนการปกป้องตนเองทางจิตใจรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นได้กับทุกคน ซึ่งไม่ได้เป็นผลเสียอะไรมากนัก เพราะถ้าสามารถผ่านขั้นตอนนี้ไปได้อย่างรวดเร็วเท่าใดแล้วยิ่งเป็นผลดี แต่ทว่าหากหยุดอยู่กับขั้นตอนนี้ยาวนานเกินไปจะส่งผลเสียจากขั้นตอนนี้มากยิ่งขึ้น เพราะผู้ป่วยอาจจะเปลี่ยนแพทย์ไปเรื่อย ๆ เพราะคิดว่าแพทย์ที่วินิจฉัยไม่เก่งหรือวินิจฉัยผิด ทำให้การเริ่มการรักษาต้องยืดเยื้อออกไปจนโรคขยายลุกลามไปเรื่อย ๆ

**๒) ความเกรี้ยวกราด** เป็นอาการของการโมโหคนอื่น ตนเอง และบางทีก็เลยไปถึงขั้นโมโหศาสนาของศาสนาที่ตนเองนับถือว่าทำไมต้องทำให้ตนเองเป็นโรคนี้นี้ด้วย แม้ว่าในใจจะมีคำถามและข้อสงสัยเต็มไปหมดว่าถูกและผิดคืออะไร ใครเป็นคนที่ต้องรับผิดชอบกับสิ่งดังกล่าว

**๓) การต่อรอง** หลังจากเริ่มอารมณ์เย็นลงแล้ว คราวนี้จะเริ่มต่อรองกับใครก็ได้ที่เกี่ยวข้อง ไม่เว้นพระเจ้าว่าช่วยให้ตนเองไม่เป็นโรคนี้นี้ได้หรือไม่ แล้วตนเองจะทำตัวดี

ไม่กินอาหารตามใจปาก ไม่กินเหล้า ไม่สูบบุหรี่ จะช่วยเหลือผู้อื่น จะเป็นคนดี โดยในใจจะคิดถึงแต่สิ่งที่จะเหนื่อธรรมชาติที่จะช่วยให้ตนเองหายจากโรครดงกล่าวได้

**๔) ความซึมเศร้า** หลังจากผ่านการต่อรองไปได้แล้ว ขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นตามมา โดยจะเกิดการซึมเศร้า เก็บตัว ร้องไห้ฟูมฟาย จะเป็นจะตาย เจกเช่นว่าโลกนี้เลวร้าย เกินเยียวยา และไม่น่าอยู่อาศัย ทุกชีวิตล้วนเต็มไปด้วยสิ่งเลวร้าย ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่ง และอาจจะกินเวลานานมาก และส่งผลให้มีการวิกฤตตามมา

**๕) การยอมรับ** เป็นขั้นตอนของบุคคลที่ผ่านขั้นตอนที่ ๔ มาได้ และยอมรับว่าตนเองนั้นเป็นโรครดงกล่าวจริง ยอมรับการรักษาและพร้อมที่จะปฏิบัติตัวตามคำแนะนำของแพทย์อย่างเคร่งครัด

สำหรับการประยุกต์ใช้หลักการ ๕ ขั้นตอนดังกล่าวนี้ เพื่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง มีดังนี้

จาก ๕ ขั้นตอน ของ Elisabeth Kubler-Ross นั้น สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางของการบริหารการเปลี่ยนแปลงได้ เพราะสำหรับขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงนั้น สามารถเกิดขึ้นได้กับทุกคน เมื่อต้องพบกับความเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านของชีวิต และเมื่อเกิดการปรับเปลี่ยนใด ๆ โดยการบริหารการเปลี่ยนแปลงขั้นตอน จะส่งผลกระทบต่อผลผลิตในการทำงาน ส่วนระยะเวลาของการดำเนินงานนั้นก็เป็นตัวชี้วัดของประสิทธิภาพของการดำเนินการด้วย ดังนั้น ผลของการบริหารการเปลี่ยนแปลงจะเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ๒ ด้าน กล่าวคือ ผลผลิตและระยะเวลาของการดำเนินการ ซึ่งสามารถแสดงพฤติกรรมได้ ดังนี้

### ขั้นที่ ๑ คือ การปฏิเสธ

บุคคลที่กำลังอยู่ในขั้นนี้ อาจสังเกตลักษณะหรือคำพูดของเขาได้จากคำว่า “มันไม่มีทางเกิดขึ้นหรอก” หรือ “มันไม่ส่งผลกระทบต่อฉันหรอก” เป็นต้น และอาจจะสังเกตจากท่าทางจากอาการที่อาจดูนิ่งเฉยหรือแสดงอาการไม่เชื่อ หรือแสดงอาการหลีกเลี่ยง

### ขั้นที่ ๒ คือ การต่อต้าน

บุคคลที่กำลังอยู่ในขั้นนี้ อาจสังเกตลักษณะท่าทางหรือคำพูดของเขาได้ จากคำว่า “มันเป็นไปไม่ได้หรอก” หรือ “ข้อมูลคุณผิดพลาด ไม่ถูกต้อง” และอาจจะสังเกตจากท่าทางจากอาการโมโหหรือแสดงอาการขึ้นขมขื่นดี ๆ ในอดีต หรือไม่ให้ความร่วมมือ

### ขั้นที่ ๓ คือ การทดลอง

บุคคลที่กำลังอยู่ในขั้นนี้ อาจสังเกตลักษณะหรือคำพูดของเขาได้จากคำว่า “ลองดูใหม่ ถ้าทำแบบนี้อาจจะสำเร็จ” หรือ “ฉันมีความคิดแบบนี้” เป็นต้น และอาจจะ

สังเกตจากท่าทางจากอาการที่ดูมั่นใจ มีพลัง แต่ทำสิ่งต่าง ๆ โดยขาดความจดจ่อเท่าที่ควร

#### ขั้นที่ ๔ การยึดมั่นทำตาม

บุคคลที่กำลังอยู่ในขั้นนี้ อาจสังเกตลักษณะหรือคำพูดของเขาได้จากคำว่า “ฉันจะสามารถช่วยอะไรได้บ้างไหม” หรือ “ลองมันดูสักตั้ง” เป็นต้น และอาจจะสังเกตจากท่าทางจากอาการที่ดูมั่นใจ หรือมีความคิดริเริ่ม หรือสนใจในสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต

### แนวทางของการบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางของการบริหารเพื่อที่จะก้าวผ่านตามกระบวนการของการบริหาร การเปลี่ยนแปลงตามขั้นตอนนั้น โดยเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตและระยะเวลา ดำเนินการ โดยเป้าหมายของการบริหารจัดการจะต้องสามารถผ่านจากขั้น “ปฏิเสธ” ไปสู่ “ต่อต้าน” ไปสู่ “ทดลอง” ไปสู่ “ยึดมั่นทำตาม” ได้อย่างรวดเร็ว อาจจะสามารถพิจารณาได้จากขณะที่เปลี่ยนแปลงจากขั้นปฏิเสธไปสู่การต่อต้าน ไปสู่การทดลองนั้น ผลผลิตจะลดลงอย่างมาก ยิ่งสามารถเปลี่ยนไปสู่ขั้นยึดมั่นทำตามได้เร็วขึ้นเท่าไรก็ยิ่งดีมากเท่านั้น โดยมีแนวทางของการบริหารจัดการตามขั้น ดังนี้ (Burns, J., & Vaivio, J. (2001), Dunne, D., & Martin, R. (2006), Eick, S. G., Graves, T. L., Karr, A. F., Marron, J. S., & Mockus, A. (2001), Kettinger, W. J., & Grover, V. (1995) และ Waddell, D., & Sohal, A. S. (1998))

จากขั้นที่ ๑ การปฏิเสธ ไปสู่ขั้นที่ ๒ การต่อต้าน อาจจะต้องทำการสื่อสาร และสร้างความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ทำไมต้องมีการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงนั้นส่งผลดีอย่างไรหรืออาจจะเกิดอะไรขึ้น ถ้าเราไม่เปลี่ยนแปลง การดำเนินการนี้จะต้องดำเนินการโดยผู้บริหารระดับสูง ซึ่งรูปแบบที่สามารถทำได้ เช่น การประกาศนโยบาย การประชุม การชี้แจงผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ เป็นต้น

จากขั้นที่ ๒ การต่อต้าน ไปสู่ขั้นที่ ๓ ทดลอง จะต้องให้ความรู้ และเน้นย้ำประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญอีกรอบหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสบายใจ และมีความกล้ามากขึ้น กล้าที่จะลอง ขั้นตอนนี้มีความสำคัญอย่างมาก เหมือนกับคนเพิ่งหัดขับรถที่ต้องขับออกถนนใหญ่เป็นครั้งแรก การดำเนินการในขั้นนี้สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การอบรมแนะนำ ความรู้ ความเข้าใจ เครื่องมือ วิธีการ ในการดำเนินการ ซึ่งอาจจะทำได้โดยบุคลากรที่รับมอบหมายภายในองค์กรหรือการจัดจ้างที่ปรึกษาภายนอกองค์กรก็ได้

จากขั้นที่ ๓ การทดลอง ไปสู่ขั้นที่ ๔ การยึดมั่นทำตาม เราต้องคอยอำนวยความสะดวก และให้กำลังใจ เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นให้มากยิ่งขึ้น ในขั้นตอนนี้องค์กรจะต้องให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง และจะต้องมีการติดตามความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนนั้นอาจจะอยู่ในรูปของงบประมาณของโครงการหรือแม้แต่การสนับสนุนรางวัลต่าง ๆ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจ

ขั้นที่ ๔ เมื่อมาอยู่ในขั้นนี้แล้ว การยึดมั่นทำตาม ก็ควรแสดงการยอมรับถึงความสำเร็จของเขา และให้การสนับสนุนต่อไป เมื่อถึงขั้นนี้ หมายถึง องค์กรได้ดำเนินการครบถ้วนและจะพบกับผลของความสำเร็จแล้ว แต่ในขั้นตอนนี้จะต้องมีการดำเนินการต่อ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง องค์กรจะต้องสนับสนุนและยึดมั่นตามนโยบายที่ผู้บริหารได้ประกาศแล้ว และก็เป็นหน้าที่ของผู้นำหรือผู้บริหารเองที่จะต้องแสดงให้เห็นได้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้นำหรือผู้บริหารได้มีความตระหนักและใส่ใจในการดำเนินการอย่างจริงจัง และสุดท้ายผู้นำหรือผู้บริหารเองก็ควรสร้างเครื่องมือมาเป็นตัววัดการดำเนินการในทุกด้าน เช่น ใช้หลักการ KPI หรือ Competency มาเป็นเครื่องมือในการวัดผลและปรับปรุงการทำงานได้

กล่าวโดยสรุป สำหรับแนวทางของการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถกล่าวได้ว่าเป้าหมายที่เป็นไปได้หรือควรจะเป็น เมื่อผู้นำหรือผู้บริหารสามารถบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงตามขั้นตอนแล้ว ผลผลิตหรือประสิทธิภาพการทำงานตามกระบวนการใหม่จะต้องดีขึ้น และระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงนั้นก็จะต้องสั้นหรือตามระยะเวลาในแผนงาน ผู้นำหรือผู้บริหารควรถือว่าสองปัจจัยนี้เป็นตัวดัชนีชี้วัดผลของประสิทธิภาพของการบริหารการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ถ้าหากผู้นำหรือผู้บริหารสามารถบริหารจัดการได้ตามขั้นตอนแล้ว ก็จะสามารถแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและผลของการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการตามกระบวนการและขั้นตอนนี้ก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเลย หากเกิดเหตุการณ์ ดังต่อไปนี้

### ๑. ขาดการสนับสนุนจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร

การขาดการสนับสนุนจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร หรือขาดการสนับสนุนจากทีมงานที่ดีเพียงพอ จะทำให้ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น หรือหากเกิดขึ้นได้ก็จะเกิดขึ้นได้ยาก และต้องใช้เวลายาวนาน เพราะมีแรงเสียดทานมากเกินไป

## ๒. วิสัยทัศน์ที่ไม่ชัดเจน

การขาดวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนจะทำให้เห็นภาพในอนาคตไม่ชัดเจนว่าจะเดินทางไปทางไหนอย่างไร เพื่ออะไร จะทำให้ขาดพลังในการสร้างความเปลี่ยนแปลง

## ๓. การสื่อสารที่ไม่ดีเพียงพอ

สำหรับการขาดการสื่อสารที่ดีเพียงพอนั้นจะทำให้ทีมงานไม่รู้และไม่เข้าใจถึงความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง เพราะขาดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกันนั่นเอง

## ๔. การปล่อยให้อุปสรรคที่พบมามีผลเหนือกว่าวิสัยทัศน์ที่มองเห็น

สำหรับปัจจัยนี้การปล่อยให้อุปสรรคที่พบมามีผลเหนือกว่าวิสัยทัศน์ที่มองเห็นนั้น เป็นสิ่งที่ส่งผลอย่างมาก เพราะการที่ปล่อยให้อุปสรรคเข้ามาขัดขวางจนทำให้เลิกล้ม การเปลี่ยนแปลงกลางคันหรืออาจจะยังไม่ได้เริ่มต้นเปลี่ยนแปลงนั้น จะเป็นที่น่าความล้มเหลว และล้มเลิกของการเปลี่ยนแปลงในที่สุด

## ๕. ความผิดพลาดที่ไม่ได้ทำให้การเปลี่ยนแปลงฝังราก

สำหรับการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนจำเป็นต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถูกฝังรากลึก ลงไปจนกลายเป็นวัฒนธรรมหรือนิสัยใหม่ในการทำงาน โดยผลเสียที่ส่งผลตามมาก็คือ ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเพียงชั่วคราว พนักงานก็กลับไปทำงานแบบเดิม ๆ ด้วยวิธีการเดิม ๆ อีกครั้ง

### แผนผังขั้นตอนของการเป็นผู้นำต่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง

ขั้นที่ ๑ การปฏิเสธ

ขั้นที่ ๒ การต่อต้าน

ขั้นที่ ๓ การทดลอง

ขั้นที่ ๔ การยึดมั่นทำตาม



## บทสรุป

การบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ จึงมักจะไม่มีคำตอบตายตัวสำหรับทุกปัญหา ต้องอาศัยการลองผิดลองถูกบ้างเป็นบางครั้ง ดังนั้นองค์กรที่ต้องการเปลี่ยนแปลงจะต้องเรียนรู้กระบวนการ เครื่องมือและวิธีการในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพื่อการรองรับและการรับมือกับการปฏิเสศ การต่อต้าน แล้วสุดท้ายก็จะทำให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงลัมเหลว ความสำเร็จของการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้น คนที่สำคัญที่สุด คือ ผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจังและใส่ใจอย่างต่อเนื่อง รวมถึงจะต้องมีกระบวนการเรียนรู้ความสำเร็จและลัมเหลวขององค์กรอื่น ๆ มาเปรียบเทียบด้วย ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องเข้าใจในกระบวนการหรือขั้นตอนของการบริหารการเปลี่ยนแปลง ต้องมีกระบวนการและเครื่องมือการสื่อสารที่ถูกต้อง เหมาะสม และสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนในขั้นที่มีการปฏิเสศ จะต้องให้ความรู้ การอบรม การพัฒนา และเน้นย้ำประเด็นสำคัญกับทีมงานในองค์กร เพราะในขั้นตอนของการต่อต้านจะต้องให้สิ่งอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน กระตุ้น การจูงใจและให้กำลังใจในขั้นตอนของการทดลอง และสุดท้ายจะต้องให้การยอมรับ ยึดมั่น ยืนยันการดำเนินการ และให้การสนับสนุนในช่วงยึดมั่นยืนยันและทำตาม

## เอกสารอ้างอิง

- Aladwani, A. M. (2001). Change management strategies for successful ERP implementation. *Business Process Management Journal*, 7(3), 266-275.
- Burns, J., & Vaivio, J. (2001). *Management accounting change. Management Accounting Research*, 12(4), 389-402.
- Doppler, K., Lauterburg, C., & Egert, A. C. (1998). *Change management*. Editorial Ariel.
- Dunne, D., & Martin, R. (2006). Design thinking and how it will change management education: An interview and discussion. *Academy of Management Learning & Education*, 5(4), 512-523.
- Eick, S. G., Graves, T. L., Karr, A. F., Marron, J. S., & Mockus, A. (2001). Does code decay? assessing the evidence from change management data. *Software Engineering, IEEE Transactions on*, 27(1), 1-12.
- Gill, R. (2002). Change management--or change leadership?. *Journal of Change Management*, 3(4), 307-318.
- Hayes, J. (2014). *The theory and practice of change management*. Palgrave Macmillan.
- Innes, J., & Mitchell, F. (1990). The process of change in management accounting: some field study evidence. *Management Accounting Research*, 1(1), 3-19.
- Kettinger, W. J., & Grover, V. (1995). Special section: toward a theory of business process change management. *Journal of Management Information Systems*, 9-30.
- Kramer, J., & Magee, J. (1990). The evolving philosophers problem: Dynamic change management. *Software Engineering, IEEE Transactions on*, 16(11), 1293-1306.
- Mabey, C., Salaman, G., & Storey, J. (1998). *Human resource management: A strategic introduction*. Blackwell Publishing.
- Paton, R. A., & McCalman, J. (2008). *Change management: A guide to effective implementation*. Sage.
- Waddell, D., & Sohal, A. S. (1998). Resistance: a constructive tool for change management. *Management Decision*, 36(8), 543-548.



# การเมืองเรื่องการค้าต่างประเทศอิสราเอล

ธโสธร ตู่ทองคำ\*

อิสราเอลนับเป็นประเทศที่ถือกำเนิดใน ค.ศ. ๑๙๔๗ ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มประเทศอาหรับ การถือกำเนิดของประเทศอิสราเอลเป็นผลต่อเนื่องจากแรงขับเคลื่อนนับจากอดีตที่ไม่มีดินแดนที่พำนักอาศัยภายหลังจากที่โรมันขับไล่ออกจากดินแดนปาเลสไตน์ ทั้งที่ในประวัติศาสตร์อิสราเอลเคยเป็นอาณาจักรที่เป็นอิสระหรือเป็นเอกราชสลับกับการเป็นประเทศราชหรืออาณานิคมกับอาณาจักรหรือจักรวรรดิอื่น ภายหลังจากพ่ายแพ้สงคราม ความไม่สามารถครอบครองที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิต

---

\* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ที่สำคัญในประเทศที่พำนัก ทำให้ชาวยิวจำนวนมากต่างประกอบอาชีพอิสระ ทำให้เป็นพ่อค้า นักธุรกิจ นายธนาคาร นักการเงิน นายแพทย์ ทนายความ หรืออาชีพอิสระอื่น จนครอบครอง เศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศที่พำนัก และการมีศาสนา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรม ที่แตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่พำนัก ทำให้ไม่สามารถ ผสมกลมกลืนหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่พำนักได้ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวยิวเป็นกลายเป็นชนกลุ่มน้อยที่ทรงอิทธิพลต่อเศรษฐกิจ ในประเทศที่พำนัก ก่อให้เกิดการรังเกียจ ความหวาดระแวง การไม่ไว้วางใจ จนนำไปสู่ ความขัดแย้ง ความรุนแรง การสังหาร การลอบสังหาร การกักกันบริเวณ จนไปถึง การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในประเทศที่พำนักในที่สุด เรื่องราวการก่อตั้งความเป็นมาของชาวยิว จนนำไปสู่การก่อตั้งเป็นประเทศอิสราเอล จึงนับว่ามีความสำคัญที่นำไปสู่สาระสำคัญของบทความเรื่องการเมืองเรื่องการก่อตั้งประเทศอิสราเอล ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอ ความเปลี่ยนแปลง ปัจจัย บริบท และสภาพแวดล้อม ที่นำไปสู่การก่อตั้งประเทศอิสราเอล มีสาระสำคัญ แบ่งเป็นสี่ส่วน ประกอบด้วย ชาติยิวกับการเป็นอาณาจักรอิสระที่เป็น เอกราชกับการเป็นประเทศราชหรืออาณานิคม ปัญหาชาวยิวกับประเทศที่พำนักในยุโรป ชาวยิวกับการรวมกลุ่มเพื่อสถาปนาประเทศอิสราเอล และบทสรุป: การเมืองเรื่องการก่อตั้ง ประเทศอิสราเอล

### ชนชาติยิวกับการเป็นอาณาจักรอิสระที่เป็นเอกราชกับการเป็นประเทศราชหรืออาณานิคม

ความเป็นมาของประเทศอิสราเอลมาจากบทบาทและการผลักดันของชนชาติยิว ที่เคยพำนักที่ดินแดนปาเลสไตน์ในภูมิภาคเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลางนับตั้งแต่ อดีต เริ่มต้นจากยิวซึ่งเป็นชนชาติที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานกว่า ๔,๐๐๐ ปี จากการ ถือกำเนิดของอับราฮัมหรืออิบราฮิมที่พำนักที่คลาเดียบาปิโลนไน ๑๘๕๐ ปีก่อนคริสตกาล การพบกับพระเจ้าตามตำนานทำให้อับราฮัมและครอบครัวเดินทางไปแผ่นดินที่เป็นพันธะ สัญญาที่พระเจ้าประทานให้ประมาณ ๑๘๕๐ ถึง ๑๗๐๐ ปีก่อนคริสตกาล การออกเดินทางนับเป็นจุดเริ่มต้นของการถือกำเนิดของอิสราเอล อับราฮัมมีบุตรชายจำนวน ๒ คน คือ อิสมาเอลที่ถือกำเนิดจากนางฮาการ์ และอิสอัคหรือไอแซคที่ถือกำเนิดจากนางซาราห์ อิสอัคมีบุตรจำนวน ๒ คน คือ เอซาวและจาคอบ จาคอบพบกับบุรุษที่เปนีแอล มีการ ต่อสู้ระหว่างกันและบุรุษที่เปนีแอลเรียกจาคอบว่าอิสราเอล ภายหลังเผ่าพันธุ์ของจาคอบ แบ่งเป็นจำนวน ๑๒ เผ่า และแต่งตั้งบุตรจำนวน ๑๒ คน เป็นหัวหน้าปกครองกลุ่มละจำนวน

๑ คน โจเซฟ บุตรที่สำคัญคนหนึ่งพำนักที่อาณาจักรอียิปต์ การทำความดีความชอบของโจเซฟ ให้ราชสำนักที่อียิปต์ทำให้ภายหลังดำรงตำแหน่งเป็นอัครมหาเสนาบดีซึ่งเป็นคนโปรดของ ฟาโรห์ การเสด็จสวรรคตของฟาโรห์ทำให้ฟาโรห์พระองค์ต่อมาขาดความไว้วางใจ นำไปสู่ การลดฐานะจนกลายเป็นทาสและเรียกคนกลุ่มนี้ให้เป็นชาวฮีบรู มีการเกณฑ์แรงงานไปใช้ เพื่อสร้างพีระมิดเป็นเวลากว่า ๔๐๐ ปี การเพิ่มจำนวนประชากรของชาวฮีบรูจำนวนมาก นำไปสู่การประหารชีวิตทารกตามคำสั่งฟาโรห์ การรอดชีวิตของเด็กชายชาวฮีบรูจากการลอยแพ ตามแม่น้ำไนล์ด้วยความช่วยเหลือของเจ้าหญิงของอียิปต์นำไปสู่การอุปการะ และตั้งชื่อว่า โมเสส<sup>๑</sup>

ความมีจิตเมตตาของโมเสสที่มีต่อชาวฮีบรูทำให้เป็นหัวหน้าวางแผนหลบหนีจาก อียิปต์ข้ามผ่านทะเลแดงมาคาบสมุทรไซนายระหว่าง ๑๒๕๐ ถึง ๑๒๓๐ ปี ก่อนคริสตกาล ระหว่างทางพบกับพระเจ้าที่ภูเขาไซนายและรับบัญญัติ ๑๐ ประการ จากพระเจ้า แต่การ ละเลยการปฏิบัติต่อกฎบัญญัติของพระเจ้าทำให้ถูกลงโทษด้วยการหลงทะเลทรายเป็นเวลา ๔๐ ปี จนภายหลังเดินทางกลับคัณนาฮาน โมเสสถึงแก่กรรม ชาวฮีบรูไม่เคยมีกษัตริย์ ปกครองทำให้ขาดเอกภาพและศัตรูภายนอกกรูกรานจนภายหลังเลือกซาอูลเป็นปฐมกษัตริย์ ประมาณ ๑๐๕๐ ปี ก่อนคริสตกาล เดวิด กษัตริย์องค์ถัดมาทรงครองราชย์ระหว่าง ๑๐๕๐ ถึง ๙๗๐ ปีก่อนคริสต์กาล ทำให้อาณาจักรเจริญรุ่งเรือง<sup>๒</sup> พระเจ้าไซโลมอน พระราชโอรสเดวิด ปกครองอาณาจักรทำให้มั่งคั่ง แต่ปลายสมัยทรงปล่อยให้ศาสนาฟินิเซียน และอียิปต์เข้ามาเผยแพร่ทางภาคเหนือ ทำให้ประชาชนภาคเหนือต่างนับถือเทพเจ้า ประชาชนภาคใต้ที่เคร่งครัดศาสนาเดิมต่างรังเกียจประชาชนภาคเหนือ ประชาชนด้านเหนือ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าไม่พอใจกษัตริย์ที่ทรงทำนุบำรุงศาสนาเฉพาะภาคใต้ การสิ้นสุด ของพระเจ้าไซโลมอน ทำให้อาณาจักรชาวิวแบ่งเป็นสองอาณาจักร ประกอบด้วย อิสราเอล (Israel) อาณาจักรทางเหนือ ที่มีกรุงสมาเลีย (Samaria) เป็นเมืองหลวง และยูดาห์ (Judaea) อาณาจักรทางใต้ ที่มีเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวง<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> กิตติ โลห์เพชรัตน์. (๒๕๕๙). *ยิว ยอดคนอัจฉริยะ*. นนทบุรี: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, น. ๙-๑๐.

<sup>๒</sup> เฟิงอ๋าง, น. ๑๐-๑๒.

<sup>๓</sup> เฟิงอ๋าง, น. ๒๙-๓๑.

ความเชื่อทางศาสนาทำให้อาณาจักรทั้งสองอาณาจักรทำสงครามระหว่างกัน เป็นเหตุแห่งทางเสื่อม อิสราเอลสูญเสียเอกราชให้กับพระเจ้าซาร์กอนที่สอง กษัตริย์แห่งอัสซีเรีย ที่รุกรานช่วง ๗๒๒ ปี ก่อนคริสตกาล และยูดาห์สูญเสียให้กับพระเจ้าเนบูคัดเนสซาร์ กษัตริย์แคเดีย ผู้ปกครองบาบิโลเนีย ช่วง ๕๘๖ ปี ก่อนคริสตกาล และทำลายเยรูซาเล็ม ภายหลัง ชาวยิวที่ถูกบาบิโลเนียกวาดต้อนเป็นอิสราเอลเมื่อพระเจ้าไซรัสมหาราช กษัตริย์เปอร์เซีย ทรงตีกรุงบาบิโลเนียช่วง ๕๓๖ ปี ก่อนคริสตกาล และเดินทางกลับฟื้นฟูเยรูซาเล็มเพื่อเป็นศูนย์กลางศาสนายิว การสูญเสียอำนาจของเปอร์เซียให้กรีก ทำให้กรีกมีอำนาจเหนือโรมัน<sup>๔</sup> เพราะพระเจ้าแผ่นดินหรือกษัตริย์ของกรีกที่ซีเรียครอบครองปาเลสไตน์ การสูญเสียอำนาจของกรีกที่ปกครองปาเลสไตน์ต่อโรมัน ทำให้โรมันปกครองปาเลสไตน์ และตีเยรูซาเล็มแตกใน ๖๓ ปี ก่อนคริสตกาล จนก้าวสู่การกำหนดนโยบายสันติโรมัน (Pax Romana) ที่เน้นความเป็นโรมัน ทำให้ชาวยิวถูกฮือแข่งข้อต่อโรมัน จักรพรรดิติดัสสั่งการให้กองทัพโรมันบุกเยรูซาเลมจนยิวที่เป็นคำเรียกใหม่สูญเสียเอกราช กองทัพโรมันทำลายเยรูซาเลมจนพินาศ ทำให้ชาวยิวกระจัดกระจายไปที่อื่น ที่สำคัญ คือ ยุโรป และแอฟริกา ประกอบกับการเผยแพร่ศาสนาคริสต์อย่างกว้างขวาง ทำให้ชาวยิวที่ปาเลสไตน์เหลือจำนวนน้อยมากกลายเป็นชนกลุ่มน้อยนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๒ แต่การยึดมั่นในพันธสัญญากับพระเจ้าของชาวยิวนำกลับไปสู่ดินแดนที่เป็นอิสราเอลภายหลัง<sup>๕</sup>

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาจากดินแดนปาเลสไตน์เป็นของชาวคริสต์นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๔ ที่เป็นของอาณาจักรไบเซนไทน์ (Byzantine) ภายหลังจากสิ้นสุดอำนาจของจักรวรรดิโรมัน จักรพรรดิคอนสแตนตินสั่งให้สร้างวิหารศักดิ์สิทธิ์ที่กรุงเยรูซาเล็ม จนเป็นสถานที่ดึงดูดให้คริสต์ศาสนิกชนแสวงบุญจำนวนมาก มีการสร้างโบสถ์และวิหารจำนวนมาก นับเป็นดินแดนที่มีสงครามและความขัดแย้ง การยึดครองดินแดนของอาหรับใน ค.ศ. ๖๓๘ ทำให้ประชาชนที่เคยนับถือศาสนาคริสต์มานับถือศาสนาอิสลาม เป็นดินแดนที่สงบสุขเป็นช่วงเวลายาวนาน เป็นช่วงสงครามครูเสดที่มีระยะเวลาว่าหนึ่งร้อยปีระหว่าง ค.ศ. ๑๐๙๖ ถึง ๑๒๙๑ แต่ภายหลังตกเป็นของอาหรับ และอำนาจของอียิปต์ การครอบครองอียิปต์ของอาณาจักรออตโตมันนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๕๑๗ ทำให้ครอบครองปาเลสไตน์จนถึงการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๑<sup>๖</sup>

<sup>๔</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. ๓๑-๓๒.

<sup>๕</sup> ศรีสุวรรณค์ พูลทรัพย์. (๒๕๒๗). *ปัญหาปาเลสไตน์*. เอกสารวิชาการหมายเลข ๑ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. ๘.

<sup>๖</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. ๘-๙.

## ปัญหาชาวยิวกับประเทศที่พำนักในยุโรป

ชาวยิวเป็นที่รังเกียจของชาวยุโรปเป็นเวลานานจากวิถีชีวิตที่แตกต่าง จากภาษา วัฒนธรรม อาหาร ที่สำคัญ แม้ชาวยิวถือสัญชาติใด แต่การประพฤติปฏิบัติตนแตกต่าง จากคนส่วนใหญ่ ความเป็นชนกลุ่มน้อยของชาวยิวทำให้รักใคร่สนิทสนมกลมเกลียว พี่พว อาศัยและสนับสนุนระหว่างกัน ทำให้ชาวยิวจำนวนมากถูกเนรเทศ เหยียดหยาม และ กีดกันจากชนชาติที่ทำให้หน้าที่ยกครองอย่างต่อเนื่อง ที่ชาวยิวถูกขับไล่ออกจากอังกฤษ ใน ค.ศ. ๑๒๙๐ เนรเทศจากฝรั่งเศสใน ค.ศ. ๑๓๐๖ และ ๑๓๙๔ เนรเทศจากเบลเยียม ใน ค.ศ. ๑๓๗๐ ขับไล่ออกจากเชโกสโลวาเกียใน ค.ศ. ๑๓๘๐ เนเธอร์แลนด์ขับไล่ออก ใน ค.ศ. ๑๔๔๔ สเปนเนรเทศใน ค.ศ. ๑๔๙๒ โปรตุเกสเนรเทศใน ค.ศ. ๑๔๙๗ รัสเซียเนรเทศใน ค.ศ. ๑๕๑๐ อิตาลีเนรเทศใน ค.ศ. ๑๕๔๐ และเยอรมนีขับไล่ออก ใน ค.ศ. ๑๕๕๑<sup>๑</sup> ชาวยิวที่ไม่หนียอมถูกกักขังในเกตโต (Ghetto) ที่เป็นกำแพงสูงล้อมรอบ มีทหารถือปืนเฝ้าสังเกตตลอดเวลา หากกลับไม่ตรงเวลาหรือตามกำหนดย่อมถูกลงโทษ<sup>๒</sup>

ความเกลียดชังชาวยิวทำให้มีตั้งแต่การกลั่นแกล้ง เกลียดชัง ประชาทัณฑ์ กำหนดเขตจำกัดพื้นที่ การเนรเทศ จนถึงการสังหารชาวยิวทั้งผู้ชาย ผู้หญิง เด็ก ที่ไร้ ความผิดเหล่านี้ล้วนแล้วเป็นปัจจัยที่ทำให้ชาวยิวจำนวนมากต่างปรารถนามีประเทศเป็นของตนเอง การแพร่ขยายของแนวคิดชาตินิยมในยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เพิ่มความรังเกียจ แก่ประเทศอื่นอย่างมาก ทำให้ชาวยิวไม่ได้รับสิทธิเสรีภาพเท่าคนในประเทศที่สังกัด ที่สำคัญ คือ การห้ามการรับราชการ การเป็นเจ้าของที่ดิน ทำให้ชาวยิวจำนวนมากประกอบอาชีพ ธุรกิจสร้างความร่ำรวยนำไปสู่การควบคุมเศรษฐกิจประเทศนั้น ทำให้ประชาชนในประเทศ จำนวนมากไม่พอใจกับชาวยิว ก่อให้เกิดการต่อต้านชาวยิวนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ ที่สำคัญ คือ ร้อยเอกเดรฟุส (Dreyfus) ชาวฝรั่งเศสเชื้อสายยิวที่ถูกกล่าวหาว่าขายชาติ เพราะนำ ความลับทางการทหารของฝรั่งเศสไปให้กับเยอรมนี ใน ค.ศ. ๑๘๙๔ ก่อให้เกิดการเกลียดชัง แม้ภายหลังจะพ้นจากข้อกล่าวหาแล้วก็ตาม การกล่าวหาชาวยิวที่มีส่วนลอบปลงพระชนม์ พระเจ้าอเล็กซานเดอร์ที่ ๒ ใน ค.ศ. ๑๘๘๑ นำไปสู่การกลั่นแกล้ง เกลียดชัง และ

<sup>๑</sup> กิตติ โล่เพชรรัตน์. *อ้างแล้ว*, น. ๓๒-๓๓.

<sup>๒</sup> *เพ็งอ้าง*, น. ๓๓.

ประชาทัศน์ชาวยิวในรัสเซียจำนวนมาก<sup>๙</sup> นับเป็นเหตุการณ์ที่แสดงถึงแนวคิดการต่อต้านชาวยิว หรือแอนตี้เซมิทิสซึม (Anti-Semitism) มีการกล่าวหาว่าเป็นการปฏิบัติการของชาวยิว ทำให้มีการเรียกร้องและสนับสนุนให้สังหารชาวยิว ส่งผลให้ชาวยิวจำนวนมากอพยพออกจาก รัสเซีย<sup>๑๐</sup>

### ชาวยิวกับการรวมกลุ่มเพื่อสถาปนาประเทศอิสราเอล

เหตุการณ์ที่ถือกำเนิดในรัสเซียทำให้ชาวยิวในรัสเซียจำนวนหนึ่งจัดตั้งขบวนการ ชิบบัทไซออน (Chibbath Zion) หรือความรักของไซออน (Love of Zion) เพื่อสนับสนุน ความคิดของชาวยิวเพื่อตั้งถิ่นฐานในปาเลสไตน์และฟื้นฟูภาษาฮีบรู ภายหลังมีชื่อว่าสมาคม เพื่อการส่งเสริมเกษตรกรรมและช่างฝีมือชาวยิวในปาเลสไตน์และซีเรีย มีลีโอออน พินสเกอร์ (Lion Pinsker) นายแพทย์ชาวรัสเซียเชื้อสายยิวเป็นผู้นำ นับเป็นบุคคลแรกที่เรียกร้องให้มีการจัดตั้งชุมชนชาวยิวเป็นการเฉพาะในพื้นที่ใดหรือที่ใดก็ได้ เป็นการเรียกร้องที่ถือกำเนิด ท่ามกลางการอพยพออกจากรัสเซียของชาวยิวจำนวนหนึ่ง เช่นเดียวกับการถือกำเนิดของ สมาคมชาวยิวในยุโรปตะวันออกหลายสมาคมที่สนับสนุนให้ชาวยิวอพยพออกจากยุโรป ตะวันออกเพื่อตั้งถิ่นฐานในแผ่นดินของอิสราเอล (The Land of Israel หรือ Eretz Israel) ส่งผลให้ชาวยิวจำนวนหนึ่งที่อพยพออกนอกยุโรปตะวันออก ชาวยิวจำนวนหนึ่งอพยพ ไปตั้งถิ่นฐานในปาเลสไตน์ใน ค.ศ. ๑๘๘๒ นับเป็นการเดินทางครั้งแรก (The First Aliyah)<sup>๑๑</sup>

จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งประเทศในทางทฤษฎีมีพื้นฐานจากแนวคิดของลัทธิติไซออนนิสต์ (Zionism) ที่เป็นลัทธิตีที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสถาปนารัฐของชนชาติยิวในปาเลสไตน์ มาจากไซอัน (Zion) ซึ่งเป็นภูเขาในเยรูซาเลมและที่เป็นที่ตั้งของศาสนสถานสำคัญของยิว ถือว่าไซอันเป็นสัญลักษณ์ชนชาติยิวและศูนย์กลางของชุมชนชาวยิว ความเปลี่ยนแปลง ในทางปฏิบัติมีจุดเริ่มต้นจากบทความเรื่องรัฐยิว (The Jewish State) ของนายธีโอดอร์

<sup>๙</sup> ศรีสุรางค์ พูลทรัพย์. อ้างแล้ว, น. ๙.

<sup>๑๐</sup> ธารทอง ทองสวัสดิ์. (๒๕๔๙). “หน่วยที่ ๙ การเมืองการปกครองของอิสราเอลและ ปาเลสไตน์” เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย หน่วยที่ ๘-๑๕ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

<sup>๑๑</sup> เฟิงอ้าง, น. ๙-๑๕ - ๙-๑๖.



เฮอรัลด์ (Theodore Herzl) ชาวฮังการีเชื้อสายยิวที่มีการศึกษาที่เวียนนา ออสเตรีย ใน ค.ศ. ๑๘๙๖ ที่มีเหตุการณ์ร้อยเอกเดรฟุสเป็นแรงบันดาลใจที่แสดงให้เห็นว่า ชาวยิวไม่สามารถอยู่ร่วมกับชนชาติอื่น ชุมชนอื่น หรือประเทศอื่นได้ สาระสำคัญของบทความจึงเรียกร้องให้ชาวยิวจัดตั้งรัฐอิสราเอล<sup>๑๒</sup> ตรงกับความต้องการของชาวยิวที่ถูกบีบคั้น และปรารถนาจัดตั้งประเทศที่คานาอันดินแดนเดิมจากบรรพบุรุษสมัยพระคัมภีร์เก่า (Old Testament) ที่เป็นปาเลสไตน์ในปัจจุบัน

ความพยายามจัดตั้งองค์การชาวยิวนำไปสู่การจัดตั้งองค์การไซออนนิสต์ (Zionist Organization) ใน ค.ศ. ๑๘๙๗ มีนายธิโอดอร์ เฮอรัลด์ เป็นหัวหน้า เดิมมีศูนย์กลางที่ยุโรป ภายหลังจากย้ายไปสหรัฐอเมริกา การได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางทำให้มีการจัดการประชุมคองเกรสแห่งไซออนนิสต์ครั้งที่ ๑ (The First Zionist Congress) ที่บาเซล (Basel) สวิตเซอร์แลนด์ ใน ค.ศ. ๑๘๙๗ มีการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์การไซออนนิสต์ ที่ภายหลังพัฒนาเป็นองค์การไซออนนิสต์โลก (The World Zionist Organization) นับเป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญที่ให้ความช่วยเหลือชาวยิวให้กลับตั้งถิ่นฐานที่ปาเลสไตน์ มีการจัดตั้งองค์การอย่างเป็นระบบระเบียบ มีแบบแผนระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน ที่สำคัญ คือ การฝากเงินในธนาคารที่ลอนดอนอังกฤษ และนำเงินไปซื้อที่ดินในปาเลสไตน์สำหรับการตั้งถิ่นฐานของชาวยิว<sup>๑๓</sup>

นายธิโอดอร์ เฮอรัลด์ มีบทบาทสำคัญในการเจรจากับนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี และผู้นำทางการเมืองคนอื่นในประเทศหลายประเทศเพื่อให้อยอมรับข้อเสนอขององค์การไซออนนิสต์ มีอังกฤษเพียงประเทศเดียวที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งรัฐของชาวยิวที่คาบสมุทรไซนายในอียิปต์ ตรงกันข้ามกับอียิปต์ที่ต่อต้านแนวคิดการจัดตั้งรัฐของชาวยิวในตะวันออกกลางหรือเอเชียตะวันตกเฉียงใต้แต่เสนอให้มีการจัดตั้งรัฐของชาวยิวที่ยูกันดาในแอฟริกาแทน นับเป็นครั้งแรกที่มีการต่อต้านแนวคิดการจัดตั้งรัฐของชาวยิวในตะวันออกกลางหรือเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ แต่ทำที่ที่ขาดความชัดเจนขององค์การไซออนนิสต์ เพราะแบ่งเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรก เน้นแนวคิดด้านการเมืองมีนายธิโอดอร์ เฮอรัลด์ เป็นแกนนำ ขณะที่ฝ่ายหลังเน้นการปฏิบัติจากความผูกพันกับดินแดนในปาเลสไตน์ทำให้มี

<sup>๑๒</sup> เฟิงอ๋าง, น. ๙-๑๖.

<sup>๑๓</sup> เฟิงอ๋าง, น. ๙-๑๖.

การเรียกร้องให้มีการจัดตั้งประเทศในดินแดนปาเลสไตน์ ความเข้มแข็งของฝ่ายหลังทำให้มีการปฏิบัติด้วยการเรียกร้องให้มีการก่อตั้งประเทศของชาวยิวในปาเลสไตน์ภายหลัง<sup>๑๔</sup>

การอพยพของชาวยิวสู่ปาเลสไตน์ระลอกที่สอง (The Second Aliyah) ถือกำเนิดใน ค.ศ. ๑๙๐๕ มีบุคคลสำคัญอพยพเป็นจำนวนมาก ที่สำคัญ คือ นายเดวิด เบนกูเนียน (David Ben-Gurion) ที่ภายหลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอิสราเอล นายยิตซัค เบนซวี (Yitzhak Ben-Zvi) ที่ภายหลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่สองของอิสราเอล ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญภายหลังการอพยพ คือ การถือกำเนิดของชุมชนคิบบูตซ์ (Kibbutz) ใน ค.ศ. ๑๙๐๙ ซึ่งเป็นผลจากแนวคิดสังคมนิยมของผู้นำทางการเมืองหลายคนที่มีบทบาทสำคัญที่มีแนวคิดเพื่อเผยแพร่และเรียกร้องระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม สะท้อนถึงอุดมการณ์ของยุคสมัย และการจัดตั้งกองกำลังป้องกันตนเองเพื่อปกป้องหมู่บ้านของชาวยิว<sup>๑๕</sup>

การถือกำเนิดของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงของจักรวรรดิออตโตมันจากการพ่ายแพ้แก่ฝ่ายไตรภาคีที่ประกอบด้วยประเทศที่สำคัญ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ส่งผลให้จักรวรรดิออตโตมันที่ภายหลังเปลี่ยนชื่อประเทศเป็นตุรกี สิ้นสุดอำนาจทางการเมืองในตะวันออกกลางหรือเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ และส่งผลให้สันนิบาตชาติ องค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง มีบทบาทสำคัญในระบบดินแดนภายใต้อาณัติของสันนิบาตชาติ ทำให้อังกฤษรับผิดชอบดินแดนปาเลสไตน์นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๒ มีข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับว่ายิวเป็นชนชาติที่มีประวัติความเป็นมาที่ผูกพันกับดินแดนปาเลสไตน์ ทำให้มีเหตุผลเพียงพอที่จะจัดตั้งประเทศของตนในดินแดนปาเลสไตน์ มีการจัดตั้งหน่วยงานของชาวยิว (Jewish Agency) เพื่อความร่วมมือและทำงานด้านการบริหารการก่อตั้งรัฐยิวเพื่อรักษาผลประโยชน์ชาวยิว<sup>๑๖</sup>

แต่ปัญหาที่สำคัญของการก่อตั้งรัฐของชาวยิวมาจากการตีความที่ขัดแย้งกันระหว่างองค์กรไซออนนิสต์ รัฐบาลอังกฤษ และกลุ่มประเทศอาหรับ เพราะชาวยิวเห็นว่าจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของการปกครองของอังกฤษที่มีต่อปาเลสไตน์คือการจัดตั้งรัฐของชาวยิว ส่วนจุดมุ่งหมายอื่นเป็นเรื่องรอง ขณะที่รัฐบาลอังกฤษยืนยันการสนับสนุน

<sup>๑๔</sup> เฟ็งอ้าง, น. ๙-๑๖.

<sup>๑๕</sup> เฟ็งอ้าง, น. ๙-๑๘.

<sup>๑๖</sup> เฟ็งอ้าง, น. ๙-๑๙.

แถลงการณ์บัลโฟร์และสนับสนุนการจัดตั้งรัฐของชาวยิว แต่อังกฤษเห็นว่าควรต้องให้ชาวอาหรับในปาเลสไตน์มีการปกครองตนเอง ชาวอาหรับในปาเลสไตน์ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอย่างเท่าเทียมกัน นำไปสู่การออกสมุดปกขาวเชอร์ชิล (Churchill White Paper) ใน ค.ศ. ๑๙๒๒ ที่ระบุว่าอังกฤษปฏิเสธที่กำหนดให้ดินแดนปาเลสไตน์ทั้งหมดเป็นของชาวยิว และตัวแทนขององค์การไซออนนิสต์จะไม่ได้รับการแต่งตั้งให้มีส่วนร่วมหรือลักษณะพิเศษในการบริหารประเทศแต่อย่างใด มีการกำหนดหลักการการนำเข้าชาวยิวเพื่อให้อพยพมาในดินแดนปาเลสไตน์มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ การแย่งแยกดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำจอร์แดนออกจากดินแดนปาเลสไตน์เพื่อจัดตั้งประเทศทรานส์จอร์แดนที่ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นประเทศจอร์แดนใน ค.ศ. ๑๙๔๗ ส่วนทางอาหรับปฏิเสธการค้าตั้งรัฐของชาวยิวเว้นแต่การบังคับด้วยกำลังให้ชาวอาหรับในปาเลสไตน์ย้ายออกจากดินแดนปาเลสไตน์ ความขัดแย้งจากการตีความนับเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งในปาเลสไตน์ที่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน<sup>๑๗</sup>

การหลั่งไหลของชาวยิวจำนวนมากจากรัสเซีย ไปแลนด์ และประเทศยุโรปตะวันตกอื่น สู่ดินแดนปาเลสไตน์ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๑๙ ถึง ๑๙๒๘ ช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ทำให้ชาวยิวในปาเลสไตน์เพิ่มจำนวนกว่าสามเท่าตัว ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง คือ การจัดตั้งสถาบันและกระบวนการทางการเมืองจำนวนมาก ที่สำคัญ คือ สภาการบริหารและสภาตัวแทน มีการกำหนดให้มีพรรคการเมือง ด้านเศรษฐกิจ กองทุนชาวยิวมีบทบาทสำคัญเพื่อซื้อที่ดินให้กับชาวยิวเพื่อการตั้งถิ่นฐานในอิสราเอล การส่งเสริมการประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นและด้านสังคม มีการจัดตั้งชุมชนชาวยิวจำนวนมากเพื่อเตรียมความพร้อมเป็นประเทศการจัดตั้งมหาวิทยาลัยฮีบรู การนำขนบธรรมเนียมประเพณีศิลปวัฒนธรรมทั้งหลายเข้ามาในปาเลสไตน์<sup>๑๘</sup>

ความเปลี่ยนแปลงที่ถือกำเนิดขึ้นก่อให้เกิดการต่อต้านจากชาวอาหรับในปาเลสไตน์ มีการจลาจลลอบสังหารหรือสังหารหมู่ชาวยิวหลายครั้ง ส่งผลให้อังกฤษออกแถลงการณ์สมุดปกขาวใน ค.ศ. ๑๙๓๙ เพื่อสนองตอบต่อแรงกดดันที่มาจากฝ่ายอาหรับให้จำนวนชาวยิวที่อพยพเข้าสู่ดินแดนปาเลสไตน์ กำหนดให้ไม่เกินปีละ ๑๐,๐๐๐ คน ในช่วง ๕ ปี หลังจากนั้นก็ให้เป็นไปตามข้อตกลงกับฝ่ายอาหรับ การจำกัดจำนวนที่ดินที่ขายให้กับ

<sup>๑๗</sup> เฟิงอ๋าง, น. ๙-๑๙.

<sup>๑๘</sup> เฟิงอ๋าง, น. ๙-๑๙.

หน่วยงานชาวยิว แต่ปัญหาที่ยืดเยื้อและต่อเนื่องทำให้อังกฤษพยายามแก้ปัญหาด้วยการเสนอข้อยุติทั้งหลาย แต่ไม่เป็นที่ยอมรับหรือตกลงของทั้งสองฝ่าย ปัญหาระหว่างชาวยิวกับชาวอาหรับในปาเลสไตน์เป็นไปอย่างต่อเนื่องจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>๑๙</sup>

การเข้าสู่อำนาจของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ในเยอรมนี นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๓๓ นำไปสู่การนำแนวคิดการแบ่งแยกผิวตามที่ปรากฏในหนังสือการต่อสู้ของข้าพเจ้า (Mein Kampf) เพื่อต่อต้านชาวยิว ทำให้ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ และพรรคนาซีที่ปกครองเยอรมนี ออกกฎหมายเพื่อกดขี่ชาวยิวจำนวนมาก ปฏิเสธความเท่าเทียมกันกับผู้มีสายเลือดเยอรมนี การบังคับให้ชาวยิว อพยพออกจากเยอรมนี มีการสร้างค่ายกักกันชาวยิวระหว่างสงคราม ที่สำคัญที่สุด คือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ด้วยการสังหารชาวยิวที่มีจำนวนมากกว่าหกล้านคนระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๑ ถึง ๑๙๔๕ ซึ่งอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. ๑๙๓๙-๑๙๔๕) ส่งผลให้ชาวยิวจำนวนมากปรารถนาประเทศของตน การกำหนดนโยบายฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ของชาวยิวของเยอรมนีที่แพร่ขยายอำนาจและอิทธิพลด้วยการยึดครองประเทศในยุโรปภาคพื้นทวีปจำนวนมาก นับเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่อังกฤษกำหนดนโยบายจำกัดผู้อพยพชาวยิวเข้าปาเลสไตน์ ทำให้ชาวยิวจำนวนมากแทบไม่มีประเทศให้อพยพหรือตั้งถิ่นฐาน ทำให้องค์การไซออนนิสต์ดำเนินการก่อตั้งประเทศอย่างต่อเนื่อง<sup>๒๐</sup>

การสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองใน ค.ศ. ๑๙๔๕ ชาวยิวจำนวนมากขาดที่พักอาศัย แต่อังกฤษยืนยันการจำกัดจำนวนชาวยิวเข้าสู่ปาเลสไตน์ การจัดตั้งประเทศทรานส์เจอร์แดนที่เป็นรัฐอธิปไตยเพื่อให้ अबดุลเลาะห์ ปกครองตามสัญญาที่เคยให้ไว้ หากช่วยอังกฤษรบกับจักรวรรดิออตโตมานแล้วชนะ เท่ากับแบ่งแยกดินแดนส่วนหนึ่งออกจากปาเลสไตน์ ทำให้ชาวยิวจำนวนมากไม่พอใจ เพราะถือว่าอังกฤษปฏิเสธหรือละเมิดการปฏิบัติตามแถลงการณ์บัลโฟร์ ก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านอังกฤษและอาหรับในปาเลสไตน์หลากหลายกลุ่มจำนวนมาก องค์การชาวยิวจำนวนมากทั้งภายในและภายนอกดินแดนปาเลสไตน์รวบรวมทุนทรัพย์และสถาปนาเครือข่ายอาลิยาห์ เบท (Aliya Bat) เพื่อนำชาวยิวจากทั่วโลกเข้าสู่การตั้งถิ่นฐานในปาเลสไตน์ที่มีจำนวนมากกว่า ๘๕,๐๐๐ คน<sup>๒๑</sup>

การอพยพชาวยิวมาสู่ปาเลสไตน์จึงมีสาเหตุสำคัญมาจาก<sup>๒๒</sup> ด้านการเมืองที่สำคัญ คือ อุดมการณ์แอนติเซมิติกส์ (Anti-Semitic) ที่เป็นลัทธิเกลียดชังชาวยิวในยุโรป

<sup>๑๙</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. ๙-๑๙ - ๙-๒๐.

<sup>๒๐</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. ๙-๒๐.

<sup>๒๑</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. ๙-๒๑.

<sup>๒๒</sup> สุรพล ราชภัณฑารักษ์, สุรพันธ์ ทับสุวรรณ และพนมพร อนุรักษ์. (๒๕๒๐). *การเมืองในวันออกกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น. ๑๓๗-๑๓๘.

อุดมการณ์ไซออนนิสต์ การสนับสนุนของอังกฤษจากการปกครองปาเลสไตน์ที่เป็นดินแดนอารักขาหรืออาณัติของอังกฤษ ความโหดร้ายและความทารุณของชาวยิว และมติจากสหประชาชาติเรื่องการแบ่งแยกดินแดนปาเลสไตน์ และด้านสังคม จากอุดมการณ์ทางศาสนา ศาสนา สหประชาชาติมีบทบาทปรับเปลี่ยนรัฐปาเลสไตน์จากรัฐในอารักขาหรืออาณัติของอังกฤษเป็นประเทศเอกราชจำนวน ๒ ประเทศ จากการส่งคณะกรรมการเพื่อเปลี่ยนฐานะเป็นประเทศ การขาดความร่วมมือจากอังกฤษและอาหรับ ทำให้คณะกรรมการมีบทบาทจำกัดเฉพาะชาวยิวผ่านสภาแห่งชาติและองค์การชาวยิวเพื่อสถาปนารัฐบาลอิสราเอล<sup>๒๓</sup>

ความขัดแย้งในดินแดนปาเลสไตน์ส่งผลให้อังกฤษนำปัญหาเข้าสู่สหประชาชาติ ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยปาเลสไตน์ (United Nations Special Committee on Palestine: UNSCOP) เพื่อพิจารณาปัญหาปาเลสไตน์และภายหลังมีการนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ และสหประชาชาติมีมติด้วยคะแนนเสียง ๓๓ ต่อ ๑๓ ให้มีการแบ่งดินแดนปาเลสไตน์ออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วย ดินแดนของชาวยิว และดินแดนของชาวอาหรับกรุงเยรูซาเล็ม มีฐานะพิเศษเป็นเมืองนานาชาติ เป็นระบบสหภาพเศรษฐกิจเพื่อเชื่อมโยงดินแดนปาเลสไตน์ทั้งสามส่วนเข้าด้วยกัน ยิวยอมรับในหลักการ แต่อาหรับปฏิเสธ นับเป็นเวลาเดียวกับที่อังกฤษตัดสินใจถอนทหารออกจากปาเลสไตน์<sup>๒๔</sup>

การถอนตัวของอังกฤษอย่างสมบูรณ์นำมาสู่การประกาศจัดตั้งประเทศอิสราเอลในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ทำให้สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสหประชาชาติรับรอง<sup>๒๕</sup> สภาแห่งชาติชาวยิว (The Jewish National Council) ประกาศให้เป็นวันชาติอิสราเอล นับเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่อังกฤษถอนทหารชุดสุดท้าย และต่อเนื่องจากปฏิบัติการที่เริ่มต้นเท่ากับล้มเลิกข้อจำกัดทั้งหลายของรัฐบาลอาณัติของอังกฤษที่เป็นปัญหาและอุปสรรคจากการอพยพของชาวยิว ที่สำคัญ คือ การล้มเลิกข้อจำกัดการขาย

<sup>๒๓</sup> นันทนา เตชะวณิชย์. (๒๕๔๖). *ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น. ๑๔๒.

<sup>๒๔</sup> ธารทอง ทองสวัสดิ์. อ้างแล้ว, น. ๙-๒๓.

<sup>๒๕</sup> ถนอม อานามวัฒน์. (๒๕๒๑). *ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์เหตุการณ์ปัจจุบันของเอเชีย*. กรุงเทพฯ: บรูพาสาส์น, น. ๓๗๒.

ที่ดิน และเปลี่ยนฮากานาห์ (Haganah) ที่ผิดกฎหมายให้เป็นกองทัพป้องกันของอิสราเอล (Defense Army of Israel)<sup>๒๖</sup>

### บทสรุป: การเมืองเรื่องการก่อตั้งประเทศอิสราเอล

อำนาจทางการเมืองของชาวยิวที่เปลี่ยนแปลงมาไประหว่างการเป็นอาณานิคมที่เป็นเอกราชและอิสระ กับการปกครองจากอาณานิคมอื่นนับจากอดีต ที่สำคัญ คือ โรมัน ส่งผลให้ชาวยิวกระจัดกระจายไปที่อื่น ที่สำคัญ คือ ยุโรป และแอฟริกา การถูกกดขี่ในประเทศที่พำนักเพราะการเป็นชนชาติที่เป็นที่รังเกียจของชาวยุโรปที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จากสาเหตุนานัปการ ก่อให้เกิดองค์การไซออนนิสต์ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสถาปนารัฐยิวในปาเลสไตน์ การเจรจากับอังกฤษของหัวหน้าองค์การไซออนนิสต์นำไปสู่แถลงการณ์บัลโฟร์ เพื่อจัดตั้งบ้านแห่งชาติ (a national home) ของชาวยิวในปาเลสไตน์ นำไปสู่การระบุงบในระบบอาณัติของสันนิบาตชาติเพื่อรับผิดชอบดินแดนปาเลสไตน์ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่หนึ่งของจักรวรรดิออตโตมัน การสัญญากับชนชั้นนำชาวอาหรับที่ช่วยอังกฤษรบกับจักรวรรดิออตโตมันจนชนะนำไปสู่การให้อับดุลเลาะห์ครอบครัวจอร์แดน เท่ากับแบ่งแยกดินแดนปาเลสไตน์ออกจากชาวอาหรับในปาเลสไตน์ที่มองว่าอับดุลเลาะห์ที่ภายหลังเป็นกษัตริย์และเชื้อสายทั้งหมดเป็นนักฉวยโอกาส ขณะที่ชาวยิวมองว่าดินแดนปาเลสไตน์ทั้งหมดซึ่งรวมถึงจอร์แดนมากกว่าสามในสี่ควรเป็นของชาวยิวและชาวอาหรับในปาเลสไตน์ การกำหนดและดำเนินนโยบายของอังกฤษเท่ากับโน้มน้าวเชิงเข้าข้างชาวยิวและชาวอาหรับจำนวนมากมองว่าชาวยิวจำนวนมากที่อพยพเข้าสู่ดินแดนปาเลสไตน์เป็นชาวตะวันตกที่สร้างอิทธิพลตามลัทธิจักรวรรดินิยม ก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านและประสงค์ให้มีการผลักดันออกไป แรงบีบบังคับจากเยอรมนีสมัยอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ที่ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิว นับเป็นตัวเร่งสำคัญที่ทำให้ชาวยิวจำนวนมากอพยพสู่ดินแดนปาเลสไตน์ ท่ามกลางความล้มเหลวของอังกฤษในการจัดการหรือการแก้ไขปัญหา แม้ภายหลังจะให้สหประชาชาติมีส่วนร่วมต่อการแก้ปัญหาก็ตาม นำไปสู่การถอนทหารอังกฤษออกจากปาเลสไตน์ในเที่ยงคืนของวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ ส่งผลให้อิสราเอลประกาศเอกราชทันที เช่นเดียวกับการประกาศสงครามของกลุ่มประเทศอาหรับที่มีต่ออิสราเอล เป็นสงครามระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มประเทศอาหรับครั้งที่ ๑ และเป็นปัญหายืดเยื้อที่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน<sup>๒๗</sup>

<sup>๒๖</sup> นันทนา เตชะวณิชช์. อ้างแล้ว, น. ๑๔๒.

<sup>๒๗</sup> ศรีสุรางค์ พูลทรัพย์. (๒๕๒๙). “หน่วยที่ ๖ ประวัติศาสตร์กลุ่มประเทศตะวันออกกลาง” เอกสารการสอนชุดวิชาสังคมศึกษา ๒. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, น. ๔๗๘-๔๘๐.

## บรรณานุกรม

- กิตติ โล่ห์เพชรรัตน์. (๒๕๕๙). *ยิว ยอดคนอัจฉริยะ*. นนทบุรี: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.  
ถนอม อานามวัฒน์. (๒๕๒๑). *ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์เหตุการณ์ปัจจุบันของเอเชีย*.  
กรุงเทพฯ: บุรพาสาน.
- ธารทอง ทองสวัสดิ์. (๒๕๔๙). “หน่วยที่ ๙ การเมืองการปกครองของอิสราเอลและ  
ปาเลสไตน์” *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย*  
*หน่วยที่ ๘-๑๕* (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นันทนา เตชะวณิชย์. (๒๕๔๖). *ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศรีสุรางค์ พูลทรัพย์. (๒๕๒๗). *ปัญหาปาเลสไตน์*. เอกสารวิชาการหมายเลข ๑  
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๒๙). “หน่วยที่ ๖ ประวัติศาสตร์กลุ่มประเทศตะวันออกกลาง”  
*เอกสารการสอนชุดวิชาสังคมศึกษา ๒*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุรพล ราชภัณฑารักษ์, สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, และ พนมพร อนุรักษ์. (๒๕๒๐). *การเมือง*  
*ในตะวันออกกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



## ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๑๐๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ  
สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่วันที่ ..... พ.ศ. ....  
ถึงวันที่ ..... พ.ศ. ....

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

### การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕  
ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน ..... บาท





# ผังรายการ มิถุนายน 2561



	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	
08.05	สารคดีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า					รับสัญญาณ คสช.	สารคดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า บ้านริมนม-	08.05
09.05							โลกนาร์กซ์	09.05
							สืบช่วย	09.30
10.05	รัฐสภาอาเซียน (R)	1 สัปดาห์กับ สข. (R) The KEY ไฮการเมืองเรื่องใกล้ตัว (R)				สืบช่วย		10.00
11.05						Asean law		10.30
12.00							ชุมชนพลเมือง	11.05
13.00						สรุปข่าวรัฐสารอบสัปดาห์		12.00
14.05								13.00
15.00	จุดร่วมความคิด (R)	กฎหมายสามัญประจำบ้าน (R)						13.30
16.05		ผู้หญิงเปลี่ยนโลก (R)					ผู้หญิงเปลี่ยนโลก	14.05
16.30			ศิลปสยาม (R)	รัฐสภาอาเซียน (R)	สุนทร (R)		My family	14.30
17.05							ครอบครัวต้นตำรับ	14.05
18.00								14.30
18.30								15.05
19.00								16.05
20.00								16.30
20.15								17.00
21.30	The Key ไฮการเมืองเรื่องใกล้ตัว (R)	ศิลปสยาม (R)	พลเมือง D (R)	สร้างศิลป์ (R)	โลกนาร์กซ์ (R)			17.30
22.05								18.00
23.00								18.30
24.00								19.00
07.59	สารคดีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า					ข่าวพระราชสำนัก	ข่าวพระราชสำนัก (รับสัญญาณ MCOT)	19.45
	เพลงความรู้รัฐสภา							20.35
								21.30
								22.05
								23.05
								24.00

# ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Call Center  
1743



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



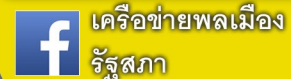
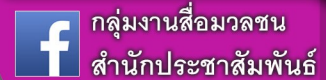
[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)

[www.radioparliament.net](http://www.radioparliament.net)

Call Center

e-book

Facebook : PR Parliament



ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑



## วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com