



ทรงพระเจริญ



รัฐสภา

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร



*When in deep night, my fair imperfect shade,
Through heavy sleep, on soft downy bed,
All days are made to me, as if they were
Some other days, when I am not awake,
And when I wake, I find myself alone,
And when I see the light, I find myself
In a new world, where I am not alone,
But when I see the light, I find myself
In a new world, where I am not alone,
But when I see the light, I find myself
In a new world, where I am not alone,*



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย
นางบุษกร วรธนະภูติ

บรรณาธิการ

นางสาวกัลยรัตน์ ขาวลำอ่างค์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม ชาวนันศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางฟ้าดาว คงนคร
นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี
นายพรชัย แฉ่นแฉ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์อศิวชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒนานิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

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

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



Unบรรณาธิการ

สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันมีความเปราะบางเป็นอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งของคนในสังคม ดังเช่นการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านร่างกฎหมายนิรโทษกรรมสามวาระในคราวเดียวกันนั้น ได้จุดประกายความขัดแย้งที่ยืดเยื้อมายาวนานให้ทวีความรุนแรงและนำไปสู่การขับเคลือนของพลังประชาชนจำนวนมากเพื่อคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าว ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งที่มีการแบ่งสีแบ่งฝ่ายหรือแบ่งเป็นพวกเขาพวกเราอย่างที่เคยเกิดขึ้นและสร้างความสูญเสียให้กับประเทศชาติและประชาชนกลับมาอีกครั้ง และไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงเมื่อใด ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเป็นความพยายามของรัฐบาลทุกสมัย อาทิ รัฐบาลปัจจุบันที่มีแนวคิดในการจัดตั้งสภาปฏิรูปการเมืองขึ้นเพื่อหวังจะทำให้การปรองดองความขัดแย้งทางการเมืองในรอบหลายปีที่ผ่านมามีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงได้นำเสนอบทความ เรื่อง **“กระบวนการทศนการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูปส่วนรวมและการปฏิรูปตนเอง”** เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับความหมายของการปฏิรูป ทฤษฎีการปฏิรูป และเป้าหมายการปฏิรูปของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งกลยุทธ์ในการปฏิรูปที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยที่ผู้เขียนฝากเป็นข้อเสนอไปยังรัฐบาลและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับความพยายามในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้

บทความเรื่องต่อมา คือ **“บทบาทของรัฐกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในสิงคโปร์และเกาหลีใต้”** ผู้เขียนได้ตั้งคำถามสำคัญไว้ว่า *ทำไมสิงคโปร์และเกาหลีใต้จึงประสบผลสำเร็จในการควบคุมและต่อต้านการคอร์รัปชัน? รัฐได้แสดงบทบาทสำคัญอย่างไรต่อเรื่องนี้?* เป็นคำถามที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการปราบปรามการคอร์รัปชันของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน จากคำถามนำไปสู่มาตรการต่าง ๆ ของสิงคโปร์และเกาหลีใต้ที่ประเทศไทยสามารถนำมาเป็นแบบอย่างได้เป็นอย่างดี

ส่วนบทความเรื่อง **“พื้นฐานความคิดที่มาของกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีกและปรัชญาสโตอิกโรมัน”** ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความคิดปรัชญากรีกของอริสโตเติลในเรื่องกฎหมายธรรมชาติกับความคิดปรัชญาแบบสโตอิกโรมันของซีเซโรที่หล่อหลอมความเป็น “กฎหมายที่ดี” ขึ้นมาเป็นกฎหมายของนิติรัฐในปัจจุบัน

ซึ่งกฎหมายที่ดีในทัศนะของเสรีนิยม เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง แต่ในเวลาเดียวกัน กฎหมายนั้นก็จะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนด้วย ทั้งนี้ ความคิดของนักปรัชญานั้น เป็นการไตร่ตรองอย่างลุ่มลึกไปถึงเนื้อหาของความจริงที่มีอยู่ตามธรรมชาติ มนุษย์เองก็เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ เมื่อกฎหมายมีความยุติธรรมสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ กฎหมายนั้นก็จะเป็นที่ยอมรับ เป็นที่เคารพเชื่อฟังและยั่งยืน แต่กฎหมายใดก็ตามที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นที่ไม่สอดคล้องกับสำนึกในความยุติธรรมของมนุษย์ กฎหมายนั้น ย่อมจะต้องถูกแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนไปในที่สุด

บทความเรื่องสุดท้าย ได้แก่ **“การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการแบบแอกติวิสต์ (Judicial activism): ความหมายและที่มาทางประวัติศาสตร์ของอเมริกา”** ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงความหมาย ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในศาลสูงสุด ในลักษณะแอกติวิสต์ของอเมริกาในทศวรรษที่เป็นต้นกำเนิดเพื่ออาจจะนำไปสู่การเปรียบเทียบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยแสดงถึงความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์อันเป็นพื้นฐานที่มาของการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการของอเมริกาที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม ที่นำไปสู่การให้นิยามความหมายของแอกติวิสต์ในสังคม และสุดท้ายหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการในแบบแอกติวิสต์

ท้ายนี้ กองบรรณาธิการรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความที่ได้คัดสรรมานี้จะเป็นประโยชน์กับผู้อ่านในการให้ความรู้ความเข้าใจในบริบททางการเมืองการปกครองทั้งในประเทศ และต่างประเทศ และคาดหวังว่าผู้อ่านจะสนใจและติดตามอ่านรัฐสภาสารต่อไป แล้วพบกันใหม่ ฉบับหน้าในปี ๒๕๕๗

บรรณาธิการรัฐสภาสาร

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

Vol. 61 No. 12 December 2013

กระบวนการทัศน์การปฏิรูปประเทศไทย: ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูปส่วนรวม
และการปฏิรูปตนเอง ๑๑

ดร. โชคชัย สุทธาเวศ

บทบาทของรัฐกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในสิงคโปร์และเกาหลีใต้ ๓๙

ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ และ ดร.บุญสม เกษะประดิษฐ์

พื้นฐานความคิดที่มาของกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ
ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีกและปรัชญาสโตอิกโรมัน ๗๔

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง

การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการแบบแอกติวิสม์
(Judicial activism): ความหมายและที่มาทางประวัติศาสตร์ของอเมริกา ๙๑

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล



สำนักในพระมหากรุณาธิคุณพระบิดาแห่งฝนหลวง

นับแต่เสด็จเสวยถวัลยราชย์
ทรงปฏิบัติภารกิจติดพันพัว
ทรงทราบว่ภาวะแห้งแล้งน้ำ
เช่นตัดไม้ทำลายป่าพินาศไป
จึงทรงค้นวิจัยหาเทคโนโลยี
ทรงสละพระราชทรัพย์พระราชทาน
หมายรักษาต้นน้ำลำธารไว้
เพื่อเกษตรชลประทานบันดาลผล
ฝนหลวงคือน้ำสะอาดหยาดจากฟ้า
จากแหล่งน้ำทั้งบนห้วยและบาดาล

องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
เสด็จเยี่ยมพสกทั่วแผ่นดินไทย
เกิดจากคนกระทำเป็นส่วนใหญ่
ฝนจึงไม่ตกต้องฤดูกาล
ตลอดทั้งสิบสี่ที่พื้นผ่าน
เพื่อสร้างงานฝนหลวงแก่ปวงชน
ชูป่าไม้ชุ่มฉ่ำน้ำฝน
ป้องกันมลภาวะทุกท่าธาร
ทรัพยากรสำคัญมหาศาล
นิรันดรกาลไม่มีหมดไม่อดน้ำ



ฝนเทียมนำเมฆฟ้า
จุดตั้งสังฆารค
หมายโปรยปริมณฑล
ธ จึงโปรดฯ ใ้มน้ำ
เงินทุนแรกเริ่มแท้
ศกสองห้าหนึ่งสองการ
หลายหน่วยร่วมผสาน
หมายช่วยอวยราษฎร์ทั้ง
“ฝนหลวง” นามจึงรู้
รัฐประกาศเป็นทางการ
ยี่สิบเอ็ดกันยวาว
กระทรวงเกษตรสนองใ้
หนึ่ง-คงปริมาณน้ำ
หนองอ่างบึงเพื่อการ
รวมน้ำแหล่งดินดาล
ไฟเพิ่มประปาซ้ำ
สอง-การป้องกันทั้ง
การขาดแคลนน้ำเนา
อุปโภคบริโภคเพรา
พระราชปณิธานใ้
ฝนหลวงรินราษฎร์นั้น
น้ำพระทัยโปรยเปรอ
หมายเขียวทุกเสี้ยวเมอ
เป็น “ปารักน้ำ” ใ้
เกษมสันต์ปรีดิทั้ง
เชิญพระรัตนตรัย
เทพศักดิ์สิทธิ์สถิตใน
จตุรพิธพรพร้อม

มาฝน
ทั่วดาว
ปรีทัศน์ ทั่วแ
หลากล้วนสนับสนุน
พระราชทาน
ก่อตั้ง
ฉลองพระเดช
ทั่วดาวแดนสยาม
เล่าขาน
กำหนดไว้
ปีหนึ่ง - แปนนา
สืบสร้างพระราชประสงค์
ในธาร
กักน้ำ
ดลผลิต ผลเส
เพื่อสร้างชลประทาน
บรรเทา
ชีพไว้
ภาคเกษตร
สฤกษ์แท้ทั้งปวง
ประสงค์เสนอ
ป่าไม้
สฤกษ์ทั่ว สยามเทอญ
“ป่า-น้ำ” รักนิรันดร์
เทศ-ไทย
ปกป้อง
สกลโลก
พร้อมพร้อมหทัยถวาย

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า กอองบรรณาธิการรัฐสภาสาร
(นายประยอม - ม.ร.ว.อรรถจักร์ สจ.ก.๑๑ ประพันธ์)

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

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



กระบวนการพัฒนารูปแบบประเทศไทย: ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูปส่วนรวม และการปฏิรูปตนเอง*

ดร. โชคชัย สุทธาเวช**

การที่นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) มีดำริให้มีการจัดตั้งสภาปฏิรูปการเมืองขึ้นเพื่อหวังจะทำให้การปรองดองความขัดแย้งในทางการเมืองในรอบหลายปีมีความเป็นไปได้มากขึ้นนั้น การประชุมครั้งแรกของสภาปฏิรูปดังกล่าวได้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ผลการประชุมในคราวนั้น ที่ประชุมได้แบ่งขอบข่ายการปฏิรูปออกเป็นสามด้าน คือ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จึงแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปการเมืองขยายไปสู่การปฏิรูปประเทศไทยแล้ว

ในฐานะที่การปฏิรูปประเทศรอบใหม่ตามแนวทางที่รัฐบาลชุดปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นเริ่มต้น (ภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

* บทความนี้ปรับปรุงจากส่วนหนึ่งของเอกสารที่ผู้เขียนนำเสนอในการประชุมคณะทำงานด้านเศรษฐกิจของสภาปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลปัจจุบัน วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

** อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ซึ่งถือเป็นรอบก่อนหน้า) และมีข้อชวนคิดว่าเรากำลังเริ่มต้นอย่างถูกต้องหรือไม่ ประเด็นสมควรพิจารณาให้เกิดความชัดเจนและเป็นประโยชน์เพื่อการทำงานแก่การปฏิรูปประเทศโดยรวมในอนาคต ตามความเห็นของข้าพเจ้ามีเรื่องหลักๆ สมควรพิจารณา คือ ๑) การปฏิรูป ๒) หลักหมาย แนวทางหลัก และเป้าหมาย ๓) กลยุทธ์เพื่อการปฏิรูปประเทศไทยและการเรียนรู้ และ ๔) ทฤษฎีของการปฏิรูป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑. การปฏิรูป (Reformation)

หากพิจารณาในทางทฤษฎีการปฏิรูปแล้ว เราอาจเริ่มต้นจากนิยามของมัน ผู้เขียนเห็นว่าการปฏิรูปมีความหมายได้หลายแนว แต่โดยแก่นสำคัญควรจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงหรือการเข้าใจอย่างใหม่ของความรู้ และการกระทำอย่างใหม่ที่พ้นไปจากความเคยชินหรือความไม่สมเหตุสมผลไปสู่ความสมเหตุสมผล (ใหม่หรือเหมาะสมกว่าเดิม) มีความแตกต่างจากเดิมเสมือนเป็นนวัตกรรมที่ให้คุณค่าใหม่อย่างมากแก่สังคม และทำให้สังคม สถาบันหรือองค์การทั้งหลายอยู่รอดได้ดีกว่าเดิม แก่นสำคัญของการปฏิรูปดังว่านี้ สรุปลงจากประสบการณ์ตัวอย่างและนิยามที่หน่วยงานบางแห่งนำเสนอไว้ อันแสดงว่าการปฏิรูปอาจมีความหมายได้หลายแนว ดังต่อไปนี้

การปฏิรูปอาจหมายถึงการนำเอาความรู้ ความเชื่อ ค่านิยมหรือวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ถูกกละเลยเพิกเฉย แต่เชื่อว่าจะยังมีคุณประโยชน์ในสมัยใหม่กลับมาใช้เป็นฐานอ้างอิงเพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาจจะเกิดกับขบวนการ องค์กร การสังคมโดยภาพรวม หรือบุคคล ก็ได้ เช่น ชาวยุโรปในยุคการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) สมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๔ - ๑๖ ได้หวนกลับไปใช้ปรัชญากรีกและโรมันโบราณที่ถูกบดบังสมัยยุคกลางเสียร่วมหนึ่งพันปี มารังสรรค์งานวรรณกรรม ศิลปวิทยาการ และสถาปัตยกรรมคลาสสิก กันอย่างขนานใหญ่ ผลงานต่างๆ ได้รับการเลือกสรรจากสังคมให้เป็นสิ่งหรือการกระทำที่เหมาะสมที่สุด (The fittest one) กับสังคมสมัยใหม่นั้น รวมทั้งการปฏิรูปคริสต์ศาสนาโดยฝ่ายโปรเตสแตนท์ที่มาร์ติน ลูเธอร์คิง กลับไปค้นหาคำสอนตามพระคัมภีร์ต้นตำรับที่ถูกมองข้ามเพื่อการเข้าถึงและเป็นที่รักของพระเจ้าอย่างแท้จริง ผ่านการทำงานประกอบอาชีพอย่างขยันขันแข็งเต็มที่ ประหยัดอดออม และนำกำไรมาลงทุนอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น จนมีส่วนสนับสนุนให้ยุโรปพัฒนาทุนนิยมขึ้นอย่างสมเหตุสมผล (Rationalization) ผิดกับที่อื่น ๆ ในโลก และผู้คนเกิดความสว่างไสวทางปัญญา (Enlightenment) ในหลายด้าน และค่อย ๆ กล้าวิพากษ์ความเชื่อและความรู้เดิมที่ครอบงำ

โดยฝ่ายศาสนจักร อาทิ การปฏิเสธรูปเคารพ หยุตหนึ่งกับที่ และเป็นศูนย์กลางของจักรวาล มาเป็นโลกกลม หมุนรอบตัวเองและรอบดวงอาทิตย์ และดวงอาทิตย์เป็นศูนย์กลางของจักรวาล และพบความรู้ใหม่ ๆ อื่น ๆ จนมีผลให้เกิดการปฏิรูปอีกมากมายมหาศาลของมนุษยชาติ (“The Enlightenment brought about many humanitarian reforms.”) อาทิ การพัฒนาการและการปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์ (Scientific evolution and revolution) และการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial revolution) ในสมัยต่อ ๆ มา

ในประเทศไทยเอง ท่านพุทธทาสภิกขุก็ปฏิรูปศาสนาพุทธ โดยค้นหาคำสอนที่เป็นแก่นแท้ดั้งเดิมจากพระโอษฐ์ของพระพุทธเจ้า (แต่คนสมัยหลังไม่ทราบหรือไม่เข้าใจ) แล้วนำมาแนะนำและรณรงค์ต่อประชาชนไทย โดยวิธีสำคัญของท่านคือการปฏิบัติตนและปฏิรูปตนเอง ให้แตกต่างจากพระสงฆ์โดยทั่วไปที่อยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม หรือ

การปฏิรูปอาจหมายถึงการนำความรู้ ค่านิยม หรือวัฒนธรรมที่เคยถูกปฏิเสธมาก่อนในอดีตว่าไม่ดีหรือไม่เหมาะสม แต่ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงในสมัยต่อมาเชื่อว่าจะดีต่ออนาคตของประเทศจึงตั้งใจนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสร้างสรรค์สังคมใหม่ ดังเช่นประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. รูสเวลท์ ในต้นทศวรรษที่ ๑๙๓๐s ได้ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งให้พ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ด้วยการตีความบทบาทรัฐบาลอย่างใหม่ โดยให้รัฐบาลที่เคยถูกกีดกันออกไปจากการดำเนินเศรษฐกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยม กลับเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างมีแบบแผนด้วยวิธีการออกกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ และปรับปรุงระบบการบริหารงานแบบใหม่ เป็นต้น เพื่อดำเนินงานตามชุดโครงการการคิดใหม่ทำใหม่ต่างๆ (New Deal Programs)^๑ จนเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาก็กลับมาเฟื่องฟูอีกครั้ง และทำให้เขาเป็นประธานาธิบดีคนเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งถึงสี่สมัยระหว่างปี ๑๙๓๒ - ๑๙๔๔ หรือ

การปฏิรูปอาจหมายถึงการนำเอาความรู้ ค่านิยม หรือวัฒนธรรมใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่ค้นพบขึ้นใหม่ (ราวกับการปฏิวัติความคิด) โดยอาจผ่านจินตนาการหรือผสมผสานด้วยการค้นคว้าวิจัยอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ มาปรับใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือสร้างสรรค์สังคมใหม่ เช่น ความคิดใหม่ครั้งหนึ่งในโลกที่ควรถือเป็นการปฏิรูปหรือนวัตกรรมในระบบเศรษฐกิจ

^๑ โปรดดูชื่อและสาระสำคัญ ๑๐ โปรแกรมเด่นในภาคผนวกของบทความนี้ ใน http://americanhistory.about.com/od/greatdepression/tp/new_deal_programs.htm, วันสืบค้น ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖

อันแตกต่างจากลัทธิทุนนิยมเสรีที่มีมาก่อนนั้น ก็ควรนับเอาทฤษฎีเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบ สหกรณ์ของโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen, 1771-1858) ชาวอังกฤษ เป็นตัวอย่างสำคัญ โดยการปฏิรูปที่สร้างความแตกต่างนั้นก็คือการที่ประชาชนหลาย ๆ คนมารวมตัวและร่วมทุนกัน สร้างการประกอบการ แล้วนำกำไรมาแบ่งปันกันอย่างยุติธรรม มีใช้การประกอบการโดยเอกชน เสรีนิยมแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา (laissez-faire) ที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดของเจ้าของกิจการ หรือนักลงทุน ด้วยประสงค์จะให้เป็แผนการแห่งการขจัดความยากจนด้วยระบบสังคมนิยม (plan for alleviating poverty through socialism) (๑๘๑๗) ในทุกวันนี้ ระบบสหกรณ์ขยายไป ทั่วโลกคู่กับลัทธิทุนนิยมเสรีที่อดัม สมิท วางรากฐานไว้ หรือ

การปฏิรูปอาจหมายถึงการนำเอาความรู้ ค่านิยม หรือวัฒนธรรมใหม่มาใช้ สร้างสรรค์สังคมอย่างค่อยเป็นค่อยไปหรืออย่างเป็วิวัฒนาการ (Evolution) ตรงข้ามกับการ ปฏิวัติ (Revolution) ซึ่งหมายถึงการคิดใหม่หรือปฏิเสธความคิดเดิมอย่างกลับหัวกลับหาง และ สร้างการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างฉับพลันหรืออย่างบังคับหรือด้วยการโค่นล้มหรือยึดอำนาจ ที่มีอยู่เดิม เช่น ในศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงปัจจุบัน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยของแรงงานสวีเดน และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมนี ประกาศใช้แนวทางปฏิรูปในการสร้างสรรค์สังคมแทน แนวทางการปฏิวัติแบบที่นักลัทธิมาร์กซ์และชาวพรรคคอมมิวนิสต์ในหลายประเทศนิยมใช้ แต่กระนั้น ในทางทฤษฎี ทั้งการปฏิรูปและการปฏิวัติก็ไม่ได้ตัดขาดจากกันอย่างสิ้นเชิง ดังที่ โรซา ลุกซัมบวร์ค (Rosa Luxemburg) นักปฏิวัติหญิงชาวโปแลนด์แต่มาเคลื่อนไหวอย่างเข้มแข็ง ในเยอรมนี เสนอคำอธิบายว่าการปฏิรูปเป็นเรื่องย่อยภายใต้ขบวนการปฏิวัติ แต่ผู้เขียนกลับ เห็นแย้งว่ามีความคิดและการกระทำขนาดเล็กที่เป็นการปฏิวัติ (และเป็นไปได้และเป็นไปไม่ สำเร็จ) อยู่ในขบวนการปฏิรูปที่ยิ่งใหญ่กว่า และประวัติศาสตร์โลกในรอบหลายร้อยปีก็ได้พิสูจน์ ให้เราประจักษ์จากหลักฐานของการเปลี่ยนแปลงของประเทศต่าง ๆ และชีวิตที่ดีขึ้นของผู้คน ทั้งหมดว่าการปฏิรูปสังคมเป็นการกระทำที่มีความเป็นธรรมชาติและเป็นไปได้จริงมากกว่าการ ปฏิวัติสังคมที่หากจะเกิดขึ้นได้ก็มักตั้งอยู่ได้โดยบังคับ

การปฏิรูปประเทศไทยในคราวที่แล้ว ที่มีอดีตนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน และนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นแกนนำ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๓ - กลาง พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น สำนักงานปฏิรูปอันเป็นหน่วยงานรองรับการขับเคลื่อน ได้นิยามการปฏิรูปไว้ว่า หมายถึง “การ ใด ๆ ที่กระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเชิงระบบและโครงสร้างในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบคุณค่าของสังคม ระบบการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ระบบภาษีและ การเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจ ระบบการศึกษา ระบบยุติธรรม ระบบการเมือง ระบบราชการ

ระบบการสื่อสาร ระบบสุขภาพ ระบบสวัสดิการสังคม และระบบอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่การเพิ่ม
สุขภาพและความเข้มแข็งและความเป็นธรรมในสังคม” หรือ

ราชบัณฑิตยสถานได้ให้นิยามการปฏิรูปตามพจนานุกรม พ.ศ. ๒๕๔๒^๒ ดังนี้
ปฏิรูป [-รูป -รูปะ-] ว. สมควร เหมาะสม เช่น ปฏิรูปเทศ คือ ถิ่นที่สมควร หรือถิ่นที่
เหมาะสม เทียม ไม่แท้ เช่น มิตรปฏิรูป. ก. ปรับปรุงให้สมควร เช่น ปฏิรูปบ้านเมือง. ฉะนั้นการ
ปฏิรูปตามราชบัณฑิตยสถานเป็นความหมายที่กว้าง ๆ แต่ก็บอกให้รู้ว่าการปฏิรูปมีนัยไปในทาง
ลบ (เช่น เทียม ไม่แท้) ก็ได้ และทางบวกก็ได้ (เช่น ปรับปรุงให้สมควร เหมาะสม)

ในกรณีการแก้ไขหลักการหรือทฤษฎีให้ต่างจากเดิมนั้นมีตัวอย่างสำคัญ เช่น
ขบวนการสังคมนิยมตามลัทธิมาร์กซิสต์เคร่งครัดในหลักคำสอนของเจ้าตำรับ คือ คาร์ล
มาร์กซ์ กับ ฟรีดริช แองเกล และ วี.ไอ. เลนิน (ผู้สืบทอด) แต่เมื่อนักสังคมนิยมในยุโรปส่วนหนึ่ง
คือนักสังคมนิยมหัวปฏิรูป (Reformist) ปฏิเสธการปฏิวัติแบบรุนแรง (Revolution) แต่เน้นการ
เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปและสันติวิธีเพื่อไปถึงความเป็นสังคมนิยมนั้น ชาวลัทธิ
มาร์กซ์ก็โจมตีนักสังคมนิยมแบบหลังว่าเป็นพวกลัทธิแก้ (Revisionist) ที่ทำให้คำสอนดั้งเดิม
ผิดเพี้ยนไป ในทางศาสนาพุทธก็มีการกล่าวถึงคำสอนที่ผิดไปจากหลักธรรมที่แท้ว่าเป็น
“ลัทธิธรรมปฏิรูป” เช่น กรณีพระพุทธโฆสะ (หรือโฆษาจารย์) ภิกษุชาวอินเดียที่ไปอยู่ใน
ศรีลังกาได้รจนาคัมภีร์หลายเล่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคัมภีร์วิสุทธิมรรค ที่เนื้อหาเน้นไปทาง
“พระอภิธรรม” (ทฤษฎี/วิชาการเข้มข้น) แต่ไม่ชัดว่าพระพุทธเจ้าว่าอย่างนั้น พระสงฆ์และ
ปราชญ์ทางพุทธศาสนาส่วนหนึ่งก็บอกว่านั้นเป็น “ลัทธิธรรมปฏิรูป” รวมทั้งเรื่องที่ว่าธรรมกาย
เสนอเรื่องอตตตว่าเป็นสิ่งเดียวกับนิพพาน พระสงฆ์และปราชญ์ทางพุทธศาสนาที่ไม่เห็นด้วย
เพราะเชื่อในเรื่องอตตตาคือนิพพานว่าเป็นของแท้ดั้งเดิมก็เรียกคำอธิบายของวัดธรรมกาย
ในเรื่องนี้ว่าคือ “ลัทธิธรรมปฏิรูป”

การปฏิรูปถูกมองในแง่ลบ (จากผู้ที่ยึดของเดิม) เพราะการเปลี่ยนแปลงไปขัด
กับพิธีหรือความเชื่อเดิมที่ผู้คนยึดถือ แต่หากการแก้ไขนั้นทำให้เกิดความถูกต้องและเป็น
ประโยชน์กว่าของเดิม การปฏิรูปย่อมถูกวินิจฉัยในแง่บวกและการแก้นั้นก็สมควรได้รับการ
ส่งเสริม การแก้ไขที่ทำให้ของเดิมผิดไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสอนทางศาสนาให้เปลี่ยนไป
จากสิ่งดั้งเดิมที่ศาสดาบอกไว้ นั้น เป็นเรื่องที่ยังไม่ยอมรับกัน แต่ถ้าเป็นการตีความใหม่ให้

^๒ <http://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-royal-institute/ปฏิรูป>

เหมาะสมแก่ยุคสมัยและช่วยทำให้สังคมดีขึ้นก็พอรับกันได้ อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์โลกในรอบหลายร้อยปีที่ผ่านมา ชาวโลกส่วนใหญ่ปรบมือให้กับการปฏิรูปเพราะได้รับการมองและให้ผลในแง่บวกมากกว่าแง่ลบ และในทางศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งแตกต่างจากศาสนานั้น การแก้ไขทฤษฎีให้ดีขึ้นย่อมดีกว่าปล่อยให้ทฤษฎีหรือหลักการเดิมที่ผิดหรือถูกต้องน้อยกว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนา และเพราะหลักการหรือทฤษฎีในทางวิทยาศาสตร์อาจคิดค้นหรือสรุปขึ้นมาผิด ซึ่งก็พบเห็นหลาย ๆ ตัวอย่าง หากไม่แก้ไขหรือปฏิรูปก็ต้องทำตามทฤษฎีที่ผิดนั้นต่อไป คาร์ล ป็อปเปอร์ (Popper, 1959) นักปรัชญาทางศาสตร์นามอุโฆษ และนักวิชาการอีกหลาย ๆ คน จึงส่งเสริมให้หาทฤษฎีที่เหมาะสมกว่าเดิมโดยปฏิเสธทฤษฎีที่ผิดนั้นในส่วนที่บกพร่องหรืออาจบกพร่องทั้งหมดจะดีกว่า

จากการเรียนรู้ประสบการณ์ นิยาม และข้อถกเถียงข้างต้น การปฏิรูปในความหมายที่ครอบคลุมมากกว่าที่เกริ่นในตอนต้น ก็ควรจะหมายถึง “กระบวนการทัศน์ หลักการ แบบแผน การกระทำ และวิธีการของการกระทำที่สมเหตุสมผลอย่างใหม่ การปรับปรุงหรือปรับตัวใหม่ การสร้างความแตกต่าง การกระทำที่เป็นความก้าวหน้า และเหมาะสมที่สุดสำหรับยุคสมัยนั้น ๆ แต่ไม่ใช่แบบฉบับล้นท้นดวน ทั้งโดยค้อย ๆ เป็นไปเอง หรือเร่งเร้าพอสมควรอย่างตั้งใจให้เกิดขึ้น ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่อาจเกิดกับทั้งสังคม ขบวนการ สถาบัน องค์การ และบุคคล และที่มักจะอาศัยปรัชญา ค่านิยม หรืออุดมการณ์ใหม่ หรือค่านิยมเดิมในอดีตที่ยังมีคุณค่าแต่ถูกละเลยมาอ้างอิง รวมทั้งการมีกฎระเบียบใหม่หรือการจัดตั้งองค์การ เฉพาะเรื่องที่มีภารกิจรองรับกิจกรรมการปฏิรูป ให้เกิดการปฏิรูปตนเองและโดยรวม เพื่อผลหรือเป้าหมายในการแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่และขับเคลื่อนหรือนำพาสังคม สถาบัน องค์การ และผู้คนไปสู่สภาพที่ก้าวหน้ากว่าเดิม”

การปฏิรูปที่ว่าควรมีลักษณะเป็น “นวัตกรรม” นั้น ก็เพราะนวัตกรรมจะเป็นการคิด การกระทำอย่างใหม่ที่มีระดับของความแตกต่างจากอดีตหรือสิ่งเดิม ๆ อยู่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงด้วย และไม่ควรเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มีไขหวัดใจของปัญหาที่จะต้องทุ่มเทเอาใจใส่ รวมทั้งควรมีนัยของการกระทำอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์พอสมควร (ไม่เดาสุ่มและไม่ใช้อารมณ์ตัดสินใจ) ฉะนั้น หากเราเริ่มต้นได้ถูกต้องหรือไม่น่าจะผิดพลาดมากนัก และค้อย ๆ แยกแยะกันให้ชัดเจนว่าอะไรคือแก่นความคิดและการกระทำเพื่อการปฏิรูป และอะไรที่ควรเป็นแค่หางเครื่องของการปฏิรูปแล้ว งานการปฏิรูปก็คงถูกจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนและระเบียบแถวได้ง่าย ไม่สะเปะสะปะที่ทุกอย่างกลายเป็นภูเขาเลากาของงานการปฏิรูปไปหมด ดังนั้น การปฏิรูปประเทศไทยในครั้งนี้ เราจึงควรคำนึงถึงนิยามที่จะยึดถือร่วมกันไว้ด้วยตั้งแต่เริ่มต้น

๒. หลักหมาย แนวทางหลัก และเป้าหมาย: การเริ่มต้นของรัฐบาลปัจจุบัน

ผลของการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมสภาปฏิรูปฯ ร่วมกันกำหนดหลักการปฏิรูปไว้ ๗ ประการ (ตามที่นายกรัฐมนตรีสรุป) คือ ๑) ประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีความมั่นคงแข็งแรง ๒) ลด/แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ/ความยากจน/ข้อกฎหมาย ๓) กลไกการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ๔) ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้มาตรฐานที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับ ๕) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ๖) ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน/การให้อภัยซึ่งกันและกัน และ ๗) ยึดหลักประโยชน์ส่วนรวม และความถูกต้องเป็นหลัก^๓

หลักการเหล่านี้หรือตามที่ปรากฏว่าสำนักนายกรัฐมนตรีเรียกว่าเป้าหมายนั้นสามารถจำแนกได้เป็นสี่หลักหมาย และสามแนวทางหลัก ดังนี้คือ

สี่หลักหมาย ได้แก่ ๑) ประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีความมั่นคงแข็งแรง ๒) ลด/แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ/ความยากจน/ข้อกฎหมาย ๓) ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้มาตรฐานที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับ ๔) ยึดหลักประโยชน์ส่วนรวมและความถูกต้องเป็นหลัก

สามแนวทางหลัก ได้แก่ ๑) กลไกการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ๒) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ๓) ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน/การให้อภัยซึ่งกันและกัน

การจะดำเนินการอย่างไรต่อไป (หากสภาการปฏิรูปที่รัฐบาลจัดตั้งไม่มีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหลักหมายและแนวทางหลักทั้งเจ็ดประการข้างต้นแล้ว หรืออาจมีการทบทวนอยู่บ้างจากผลการรับฟังความเห็นแบบประชานิยมโดยประชาชนทั่วไปที่อาจมีในระยะเวลาต่อ ๆ มาก็ตาม) ในที่สุดเมื่อผ่านการทำงานไประยะเวลาหนึ่ง ก็ควรกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปออกมา เช่น โดยแบ่งออกเป็นสามด้านตามที่ได้แบ่งกันแล้วนั้นก็ได้ คือ การเมือง

^๓ อ้างจากเอกสารผลสรุปจากที่ประชุมหารือแลกเปลี่ยนและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอทางออกประเทศไทย วันอาทิตย์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, จัดทำโดยสำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า ๑

เศรษฐกิจ และสังคม (ควรรวมถึงวัฒนธรรมด้วย) และระบุเป้าหมายที่ควรยิ่งใหญ่พอสมควรตามบริบทย่อย ๆ ของแต่ละด้าน รวมทั้งอาจกำหนดเป้าหมายประกอบช่วงระยะเวลาไว้ด้วยก็จะเป็นการดียิ่ง เพื่อให้เกิดผลของการปฏิรูปที่สามารถวัดความสำเร็จได้ โดยทั้งหมดทั้งปวงจำเป็นต้องอาศัยการจัดการอย่างเป็นระบบที่ดี

๓. กลยุทธ์เพื่อการปฏิรูปประเทศไทยและการเรียนรู้

การปฏิรูปประเทศไทยสามารถดำเนินการโดยใช้กลยุทธ์ใดได้บ้าง?

๓.๑ การปฏิรูปอาจมีได้หลายกลยุทธ์หรือวิธีการ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูป ดังที่เคยมีการจัดตั้งสมัชชารัฐบาลนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓ รองรับ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๕ (จบงานจริงโดยสมัชชาปฏิรูปในกลาง พ.ศ. ๒๕๕๖) หรือปล่อยให้เป็นเรื่องของพรรคการเมืองขับเคลื่อนตามนโยบายของตน คือ พรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้ง รัฐบาลก็ย่อมปฏิรูปไปตามแนวนโยบายของพรรคนั้น หรือให้องค์กรประชาชนดำเนินการเคลื่อนไหวกันเองเพื่อเรียกร้องต่อรัฐให้ปฏิรูป หรือการกระตุ้นให้องคภาพยพต่าง ๆ ในสังคมสร้างกระแสการปฏิรูปตนเองขึ้นอย่างขนานใหญ่ ไม่ใช่การรวมศูนย์การปฏิรูปไว้ที่รัฐบาล หรือการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษของรัฐสภาฝ่ายการร่างรัฐธรรมนูญแต่เพื่อการปฏิรูปประเทศ หรือการตั้งคณะกรรมการพิเศษของรัฐสภา รัฐบาล และศาล ร่วมกัน หรือการจัดตั้งเป็นองค์กรกลางเพื่อประมวลข้อความเห็นต่าง ๆ จากองค์กรและสถาบันทั้งหลายทั้งปวง ทั้งของทางราชการ องค์กรอิสระ องค์กรประชาชน องค์กรธุรกิจ สถาบันวิชาการ หรืออื่น ๆ ที่เสนอกันไว้มากมายแล้วมาคัดสรร วิเคราะห์และสังเคราะห์ ประเมินคุณค่า และจัดลำดับความสำคัญแล้วทำเป็นข้อเสนอประกอบเหตุผลต่อไปยังรัฐบาลหรือองค์กรต่าง ๆ โดยสภาปฏิรูปมีเพียงหน้าที่เสนอความเห็นที่ควรหรือจะต้องทำอะไร อย่างไร และทำไมจึงต้องทำเช่นนั้น แต่ไม่มีหน้าที่ขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูป หรือหากให้มีทั้งหน้าที่เสนอความเห็นและขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปไปพร้อมกันด้วยก็จะเป็นงานที่ทำทนายอย่างมาก

๓.๒ ในบรรดาทางเลือกการปฏิรูปข้างต้น และท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองที่เรื้อรัง รวมทั้งปัญหาสำคัญ ๆ ที่สะสมของประเทศในด้านต่าง ๆ มาถึงปัจจุบันนี้ เราทั้งหลายย่อมเห็นว่าในเรื่องส่วนรวม รัฐบาลย่อมต้องเป็นภาระต่อการปฏิรูป แต่ผู้เขียนก็สนับสนุนการกระตุ้นให้องคภาพยพต่าง ๆ ในสังคมสร้างการปฏิรูปตนเองขึ้นอย่างขนานใหญ่

ด้วย คือ ปฏิรูปทั้งส่วนย่อยและส่วนรวมกันทั้งประเทศ เพราะทุกส่วนนั้นแหละที่เกี่ยวข้องถึงกันและพึ่งพาอาศัยกัน (Connectivity and dependency) เป็นสิ่งแวดล้อมต่อกันและกัน และกลายเป็นสังคมส่วนรวม แต่ส่วนจึงต้องเปลี่ยนแปลงตนเองเพื่อให้มีผลต่อส่วนรวมด้วย ไม่ใช่การรวมศูนย์หรือมอบภาระการปฏิรูปไว้ที่รัฐบาลเท่านั้น รัฐบาลแม้จะอยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบบ้านเมืองในภาพรวม แต่ก็สามารถจุดประกายและเสริมสร้างหรือส่งเสริมด้วยการจัดตั้งกลไกที่เป็นองค์กรกลางมาเอื้อให้เกิดความก้าวหน้าของการเปลี่ยนแปลงในส่วนย่อย ๆ ของสังคมได้ การใช้แนวทางเช่นนี้จะทำให้เกิดภาพประชาชนร่วมรัฐเพื่อการปฏิรูปประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งต่างจากการปฏิรูปก่อนหน้าครั้งนี้ ที่ดำเนินงานภายใต้โครงสร้างที่ชื่อว่า “สำนักงานปฏิรูป (สปร.)” แต่ไม่มีลักษณะที่ชัดเจนว่าเป็นองค์กรของส่วนรวมหรือส่วนกลางจริง ๆ โดยที่มาของคณะกรรมการปฏิรูปไม่สะท้อนการเป็นตัวแทนขององค์การตามกฎหมายและไม่มีกฎหมายรองรับที่มีบทบาทสำคัญ ๆ ในสังคมไทยมากนัก ผู้เข้าร่วมการขับเคลื่อนการปฏิรูปเป็นคนดี มีฝีมือทั้งจากฝ่ายอนุรักษ์และฝ่ายก้าวหน้าในระดับแนวหน้าของประเทศ แต่ส่วนใหญ่คุ้นเคยกับแนวทางของปัญญาชนอนุรักษ์มากกว่าฝ่ายก้าวหน้า อันประกอบด้วย อดีตข้าราชการ นักวิชาชีพ นักวิชาการ นักพิภักษสังคม ผู้นำแรงงาน ผู้นำชุมชน และนักกิจกรรมภาคประชาชน รวมทั้งหน้าที่ของคณะกรรมการก็ยังจำกัดที่จะส่งเสริมให้องค์การต่าง ๆ ในสังคมสร้างการปฏิรูปตนเองพร้อมกับการปฏิรูปของรัฐบาลขึ้นอย่างขนานใหญ่ร่วมกัน แต่โน้มไปในทางรวบรวมข้อเสนอเพื่อปฏิรูปและสร้างมติหรือให้ได้ข้อยุติเพื่อการปฏิรูปตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการส่วนกลางแล้วส่งต่อไปยังรัฐบาล (และพรรคการเมือง) ที่จะรับไปเป็นภาระการปฏิรูป โดยอาศัยการผลักดันและขับเคลื่อนของสาธารณชนเพื่อหวังจะให้การปฏิรูปเป็นจริง ดังที่ปรากฏว่าคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยที่มีในสมัยนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีโครงสร้างสองส่วน คือ **คณะกรรมการปฏิรูป** และ **คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป** โดยมีหน้าที่ดังนี้^๔

คณะกรรมการปฏิรูป มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

□ กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูป

^๔ อ้างจาก <http://www.reform.or.th/about-us>, วันสืบค้น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ และคณะกรรมการชุดแรก คือ คณะกรรมการปฏิรูป ทำงานได้ ๑๐ เดือน ก็ยุติบทบาทเพราะมีการยุบสภาและการเลือกตั้งใหม่ แต่ชุดที่สอง คือ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป ยังทำงานต่อไปจนครบสมัย

- ❑ จัดทำข้อยุติและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปเสนอต่อสาธารณชนและภาครัฐเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง
- ❑ ประสานงานกับคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของสาธารณชนเกี่ยวกับการปฏิรูป
- ❑ ประสานงานกับคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการสนับสนุน ติดตาม ผลักดัน การขับเคลื่อนของสาธารณชนและภาครัฐต่อการปฏิรูปให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม
- ❑ แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะประเด็นหรือเฉพาะด้าน คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการปฏิรูปมอบหมาย

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ❑ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูป ตลอดจนสนับสนุนการสื่อสารทางสังคมเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับรู้ เข้าใจ และเข้าร่วมในการปฏิรูปอย่างกว้างขวาง
- ❑ ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของสาธารณชนเกี่ยวกับการปฏิรูป
- ❑ จัดให้มีสมัชชาปฏิรูประดับชาติ และสนับสนุนให้มีการจัดสมัชชาปฏิรูปเฉพาะพื้นที่ เฉพาะประเด็น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูป
- ❑ ประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูปในการสนับสนุน ติดตามผลักดันการขับเคลื่อนของสาธารณชนและภาครัฐต่อการปฏิรูป ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ผลงานสำคัญชิ้นหนึ่งของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย คือ รายงานเรื่อง “แนวทางปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” (๒๕๕๔) ในรายงานเล่มนี้นำเสนอแก่นของความจำเป็นและแนวทางในการปฏิรูปคือ ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำ และนำเสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยผ่านการอธิบายด้วยภาษาของการบริหารจัดการทรัพยากร โดยในการบริหารจัดการทรัพยากรซึ่งถือเป็นแกนหลักของข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปนั้น ได้แบ่งออกเป็น ๔ ด้าน ดังนี้

๑) **ทรัพยากรธรรมชาติ** ประกอบด้วย ๑.๑) ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ๑.๒) ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ๑.๓) ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรป่า ๑.๔) ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ๑.๕) ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ๑.๖) ปฏิรูปสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ

๒) **ทรัพยากรเศรษฐกิจ** ประกอบด้วย ๒.๑) ปฏิรูปทุน ๒.๒) ปฏิรูปด้านแรงงาน ๒.๓) ปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม ๒.๔) ปฏิรูประบบภาษี ๒.๕) ปฏิรูประบบตลาด ๒.๖) ปฏิรูปด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม ๒.๗) ปฏิรูประบบพลังงาน

๓) **ทรัพยากรสังคม** ประกอบด้วย ๓.๑) ปฏิรูปการศึกษา ๓.๒) ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ ๓.๓) การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ ๓.๔) ปฏิรูปด้านการสื่อสาร ๓.๕) ปฏิรูประบบสาธารณสุข ๓.๖) ปฏิรูปเมืองเพื่อคุณภาพชีวิต ๓.๗) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๔) **ทรัพยากรทางการเมือง** ประกอบด้วย ๔.๑) ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ๔.๒) ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ๔.๓) ปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ๔.๔) ปฏิรูปกองทัพ

ข้อเสนอเหล่านี้ มีทั้งที่นำเสนอเนื้อหาสาระไว้พอสมควร โดยระดับคณะอนุกรรมการบางชุด แต่หลายรายการ คณะกรรมการปฏิรูปได้ยอมรับเองว่ายังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน แต่เสนอเป็นข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นเท่านั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อการปฏิรูปรอบใหม่ต้องนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบร่วมกับข้อเสนอจากองค์กรอื่นๆ^๕ เพื่อตัดสินใจอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ว่าจะนำไปใช้ประโยชน์ได้เลยหรือยังไม่ได้มากนักเพียงใด หากข้อเสนอสามารถนำไปใช้ได้เลยก็นับว่าโชคดีเพราะทำให้ไม่ต้องทำงานใหม่หรือเกิดความล่าช้าต่อประโยชน์ที่ประชาชนผู้รอคอยจะได้รับ นอกจากนี้ การปฏิรูปที่กำลังจะเป็นไปของรัฐบาลปัจจุบันจะเดินตามรอยคณะกรรมการปฏิรูปก่อนหน้าและข้อเสนอเหล่านั้น หรือสร้างความแตกต่างอย่างไรก็เป็นเรื่องที่ต้องรับฟังคนชุดเก่าเขาในระดับหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพราะปัญหาของชาติย่อมเหมือนกัน แต่สถานการณ์ของประเทศไม่เหมือนกันเสียทีเดียว แนวทางแก้ไขจึงอาจมองต่างกัน รวมทั้งปรัชญาหรือทฤษฎีการปฏิรูปและการจัดองค์กรเพื่อการปฏิรูปก็ย่อมมีผลต่อทิศทาง สาระข้อเสนอ และกระบวนการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูปด้วย แต่ผู้เขียนก็หวังแบบคนชอบจินตนาการว่าการปฏิรูปรอบใหม่นี้ควรก้าวหน้าหรือสร้างสรรค์ไม่ด้อยกว่า

^๕ ดังที่สำนักนายกรัฐมนตรีได้ทำเปรียบเทียบประเด็นหัวข้อไว้บ้างแล้วจากรายงานหลายชิ้น เช่น รายงานของ คอป. รายงานวิจัยการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า แผนพัฒนาการเมือง สภาพัฒนาการเมือง รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร มติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย คสป. สรุปรายงานผลการดำเนินการพุดจาหาทางออกประเทศไทย ๑๐๘ เวที ปคอป. ร่วมกับที่องค์กรอิสระอื่นๆ ทำไว้ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

รอบแรก และควรทำให้การปฏิรูปเกิดขึ้นจริงอย่างมีเป้าหมายเชิงระยะเวลาด้วย ทว่าการปฏิรูปประเทศจะเป็นจริงก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกลไกหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปในเรื่องนั้นๆ ที่ผนวกขึ้นเป็นปัญหาส่วนรวมด้วย ฉะนั้นสถาบันและองค์การทั้งหลายจึงย่อมหนีไม่พ้นต่อการปฏิรูปตนเอง ทั้งในทางความคิดและการกระทำให้แตกต่างจากเดิมเพื่อรับใช้แนวคิดการปฏิรูปประเทศที่กำหนดขึ้นหรือจะสามารถตกลงร่วมกันได้นั้น

แม้ว่าผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปข้างต้นจะมีความน่าสนใจไม่น้อย แต่หนึ่งในผู้นำการทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป (อดีตนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน) ได้เคยแสดงความเสียใจว่ารัฐบาลปัจจุบัน (ซึ่งมาที่หลังการจัดตั้งและการผลิตผลงานคณะกรรมการปฏิรูป) รวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ (ซึ่งเป็นเจ้าของรัฐบาลและผู้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป) เองก็มิได้นำข้อเสนอไปดำเนินการ^๖ และก็เป็นความจริงว่ารัฐบาลที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนกลาง หลังจากที่นายกรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและสื่อถึงความปรองดองได้ไม่นาน ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปกลางปี ๒๕๕๔ และพรรคประชาธิปัตย์ก็ประกาศใช้นโยบายประชานิยม^๗ ในขณะที่พรรคเพื่อไทยก็ยังยืนยันนโยบายประชานิยมต่อไป เมื่อชนะการเลือกตั้งและเข้ามาเป็นรัฐบาลจึงไม่ได้สนใจหรือรับรองผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่รัฐบาลคู่แข่งตั้งขึ้น ฉะนั้นการจะดำเนินการปฏิรูปประเทศต่อไปอย่างไรในคราวนี้ของรัฐบาลที่พรรคเพื่อไทยเป็นใหญ่ในปัจจุบัน อันเป็นผลผลิตที่ต่อเนื่องของความขัดแย้งทางการเมืองเรื้อรังและเจตนาที่จะสร้างความปรองดองในประเทศให้สำเร็จนั้น จึงสมควรเรียนรู้บทเรียนในอดีตและองค์กรและกระบวนการปฏิรูปครั้งใหม่สมควรได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสมด้วย

อย่างไรก็ตาม หากหวังผลในทางรูปธรรมอย่างแท้จริงมิใช่เกมการเมือง องค์กรกลางดังกล่าวสมควรรองรับโดยออกเป็นพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติ พร้อมกับกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ โครงสร้าง (องค์ประกอบ) และที่มาของคณะกรรมการจากองค์การต่าง ๆ ในสังคมที่มาจากพหุภาคีผู้มีพลังอำนาจหลัก ๆ ในสังคมให้ชัดเจน ทั้งนี้การออกเป็นกฎหมายจะทำให้สภาการปฏิรูปมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการทำงานที่เกิดความชอบธรรม และในห่วงแห่งวิกฤตของประเทศขณะนี้ ประกอบกับงานการฟื้นฟูประเทศเป็นงานในอำนาจของรัฐบาลโดยทั่วไปอยู่แล้ว และแม้ว่าเราควรมีองค์กรกลางเพื่อเป็นกลไกเสริม

^๖ การสัมภาษณ์ตามเนื้อหาดังกล่าวปรากฏในปี ๒๕๕๖ ในสื่อโทรทัศน์และอินเทอร์เน็ตหลายสำนัก

แรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงอย่างใหม่ให้กับสังคมก็ตาม ฉะนั้นการปฏิรูปประเทศก็ไม่ควรเป็นการเคลื่อนไหวที่เป็นอิสระเกินไปหรือไปแข่งกับรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลไม่สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในที่สุด รัฐสภา รัฐบาล และฝ่ายค้านจึงควรส่งเสริมขบวนการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูป โดยอาจจะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวที่ชื่อว่า “พระราชกำหนดว่าด้วยการเสริมสร้างการปฏิรูปประเทศและสันติธรรมในทางประชาธิปไตยและการบริหารบ้านเมือง” ตามประเด็นสมควรพิจารณา ดังนี้

๓.๒.๑ สภาปฏิรูปประเทศไทยควรมีภารกิจหรือหน้าที่ใดบ้าง เช่น

๓.๒.๑.๑ การส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐสภา และศาล รวมทั้งองค์การของภาคเอกชน และภาคประชาชน จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปตนเอง และข้อเสนออื่น ๆ เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย พร้อม ๆ กับรับเอาความเห็นเพื่อการปฏิรูปตามความเห็นของสภาการปฏิรูปประเทศไทยที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบไปพิจารณาดำเนินการ

๓.๒.๑.๒ รวบรวม ศักยภาพวิจัย ปรึกษา หรือขอความเห็นจากบุคคล คณะบุคคล และองค์การในภาคส่วนต่าง ๆ อย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประมวล กลั่นกรอง และจัดทำเป็นความเห็นโดยเฉพาะความเห็นที่สร้างสรรค์และมีลักษณะเป็นนวัตกรรมเพื่อการปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นของประเทศไทยในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อเสนอต่อรัฐบาล รัฐสภา ศาล องค์การอิสระและองค์การตามรัฐธรรมนูญ และองค์การต่าง ๆ ของประชาชนในสังคมให้พิจารณาดำเนินการ

๓.๒.๑.๓ ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปตนเองของสถาบัน องค์การ และส่วนต่าง ๆ ในสังคมพร้อมกับการขับเคลื่อนสาธารณะในการร่วมมือเพื่อการปฏิรูปกับรัฐบาล และรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวต่อรัฐบาลและสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ

๓.๒.๑.๔ ให้คำแนะนำ ติดตาม ประเมินผล ตอบสนอง และสนับสนุน หน่วยงานของรัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อการบรรลุการปฏิรูปตนเองและปฏิรูปประเทศในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และสันติธรรมในทางประชาธิปไตยและการบริหารบ้านเมือง

๓.๒.๑.๕ การเป็นสื่อกลางหรือเป็นคนกลางในการระงับข้อขัดแย้งหรือเสริมสร้างสันติธรรมในทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยและการมีสัมพันธกับนานาชาติ

๓.๒.๑.๖ ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๓.๒.๑.๗ จัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการบรรลุหน้าที่ต่าง ๆ ข้างต้น

๓.๒.๒ โครงสร้างหรือองค์ประกอบของสภาปฏิรูปหรือคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย อาจมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๓.๒.๒.๑ สภาหรือคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยมีจำนวน ๑๐๐ คน ประกอบด้วย

- คณะกรรมการโดยตำแหน่งมาจากประธานหรือผู้แทนองค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยมีจำนวน (ประมาณ) ๑๐ คน

- คณะกรรมการโดยการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี โดยมีจำนวน ๖๐ คน จากสถาบันการศึกษา หน่วยงานราชการสำคัญ ๆ และองค์การประชาชนและเอกชนที่มีประสบการณ์ ความรู้และความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งในทางกฎหมาย วิชาการ และเทคโนโลยี และรวมถึงการคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างเพศด้วย

- คณะกรรมการที่มาจากการเสนอชื่อขององค์การของประชาชน ประเภทองค์กรละ ๑ คน โดยให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวน ๑๕ คน โดยองค์การเหล่านี้ เป็นองค์กรระดับชาติที่มีกฎหมายรองรับ อาทิ สมาคมอุตสาหกรรม สภาหอการค้า สมาคมนายธนาคาร สมาเกษตรกร สภาแรงงาน สันนิบาตสหกรณ์ สันนิบาตเทศบาล สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด สันนิบาตองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์กรชุมชน สภาวิชาชีพต่าง ๆ (เช่น สภานายความ แพทยสภา สภาวิชาชีพนักสังคมสงเคราะห์) และสภาพัฒนาการเมือง เป็นต้น

- คณะกรรมการที่มาจากการเสนอชื่อของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวน ๑๐ คน

- คณะกรรมการที่มาจากการเสนอชื่อขององค์การกลางขององค์การพัฒนาเอกชน และนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวน ๕ คน

๓.๒.๒.๒ ให้แบ่งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยออกเป็นสามด้านหลัก คือ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ และคณะกรรมการปฏิรูปสังคม

- คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ และคณะกรรมการปฏิรูปสังคม สามารถตั้งคณะทำงานเฉพาะเรื่องได้ตามจำเป็น

- ให้มีสำนักงานของคณะกรรมการปฏิรูปเป็นองค์การกลางเพื่อการประสานการปฏิรูป

- คณะกรรมการปฏิรูปแต่ละด้านหรือโดยร่วมกันสามารถจัดองค์กรหรือระบบงานภายในหรือระบบการประชุมระดับชาติ ภูมิภาค หรือตามสาขาและดำเนินงานอื่น ๆ ได้ตามความเหมาะสม

๓.๒.๓ สภาหรือคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยสามารถแต่งตั้งคณะบุคคลเป็นที่ปรึกษาเพื่อการบรรลุภารกิจได้

๓.๒.๔ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยมีวาระการทำงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (เช่น ๕ ปี และอาจต่ออายุได้)

๓.๒.๕ ให้นายกรัฐมนตรีหรือบุคคลที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย

๓.๒.๖ ผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนที่มาร่วมงานของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยให้ถือว่าเป็นการทำงานให้กับทางราชการและให้ผู้บังคับบัญชาสนับสนุน

๓.๒.๗ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยจะต้องรับฟังความเห็นจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในสังคม อย่างกว้างขวางและไม่เลือกปฏิบัติ

ขณะนี้ รัฐบาลชุดปัจจุบันยังไม่ประกาศอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้วยการจัดองค์กรหลักในการทำงานและมีกฎหมายรองรับอย่างไร แต่สิ่งที่ค่อย ๆ คลี่คลายออกมาบ้างก็คือ การมีสภาการปฏิรูปฯ การมีคณะกรรมการที่แบ่งเป็นสามด้าน และจะมีการจัดตั้งคณะทำงานย่อย ๆ ลงไปอีก

ข้อเสนอของข้าพเจ้าข้างต้นนั้นเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งที่ช่วยรัฐบาลและรัฐสภามอง โดยเน้นที่การออกแบบและกำหนดหน้าที่ขององค์กรการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปตนเอง และส่วนรวมพร้อมกันไป^๗ ส่วนใครจะเข้ามาบ้างก็จะเป็นเรื่องที่ควรจะมา และเรายังควรนำเอาประสบการณ์ของการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในคราวรัฐบาลชุดก่อนมาเรียนรู้ด้วย ทั้งในเชิงลักษณะองค์กร การจัดการ จุดอ่อนและจุดแข็ง ความสำเร็จและไม่สำเร็จผล รวมทั้งปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ อาทิ ทำไมการปฏิรูปไม่เกิดขึ้นจริง

๔. ทฤษฎีของการปฏิรูป

การดำเนินการปฏิรูปย่อมนำมาด้วยทฤษฎี (องค์ความรู้) เข้าช่วย ทฤษฎีดังกล่าวมี สามกลุ่ม คือ ทฤษฎีว่าด้วยการปฏิรูป ทฤษฎีเพื่อการจัดการการปฏิรูป และทฤษฎีที่เป็นเรื่อง เฉพาะด้านที่แสดงเนื้อหาถึงปัจจัยต่าง ๆ และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านั้นต่อการ เปลี่ยนแปลงในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ในแง่ทฤษฎีว่าด้วยการปฏิรูปนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่ฟังกล่าวว่าการปฏิรูปคืออะไร ดำเนินการได้อย่างไร และทำไมต้องทำการปฏิรูป ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงบ้างแล้วในมิติของความหมายในตอนต้นของบทความ ส่วนทฤษฎีเพื่อการจัดการการปฏิรูปขอยกตัวอย่างดังนี้

พระพุทธบรมศาสดาตรัสสอนเรื่องไตรลักษณ์ คือ อนิจจัง ทุกขัง และอนัตตา นับว่าเป็นกระบวนการที่มั่นคงนิรันดรเพราะเป็นหนึ่งเดียวกับกฎธรรมชาติ ที่ทุกอย่างไม่เที่ยงแท้แน่นอน ตั้งอยู่แบบเดิมตลอดไปไม่ได้ และเกิดขึ้นอย่างไม่มีตัวตนหรือเลือกปฏิบัติว่าจะใคร

^๗ การปฏิรูปตนเองเพื่อความเจริญก้าวหน้าทั้งส่วนตนและผลต่อส่วนรวมควรเกิดขึ้นอย่างน้อย กับสถาบันและองค์กรของชาติต่อไปนี้ คือ สถาบันชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันการศึกษา สถาบันสื่อมวลชน สถาบันทางการเมือง (เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และพรรคการเมือง) องค์กรศาล หน่วยงานราชการและกองทัพ องค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญกำหนดและนอกเหนือจากนั้น องค์กรของนายทุน และนักธุรกิจ (เช่น สมาอุตสาหกรรม สมาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมนายธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาองค์กรนายจ้าง) สภาแรงงาน (องค์กรระดับชาติของสหภาพแรงงาน) สภาองค์กรชุมชน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (องค์กรระดับชาติขององค์กรพัฒนาเอกชน) สภาองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย สันนิบาตหรือสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ องค์กรของนักศึกษา และสมาคมของประชาชน นักวิชาการ และนักธุรกิจทั้งหลาย

การเปลี่ยนแปลงของสังคมจึงอยู่ภายใต้กฎดังกล่าว และแนะนำให้ดำเนินชีวิตของตนตามหลักทางสายกลาง ที่เข้าถึงได้โดยอริยมรรคแปด มหาตมะ คานธี ชาวอินเดียโน้มน้าวให้อังกฤษคืนเอกราชแก่อินเดียด้วยหลักการอารยะขัดขืน (Civil disobedience) และโดยวิธีอหิงสาคือไม่ใช้ความรุนแรงจนประสพชัยชนะ

นายแพทย์ประเวศ วะสี แกนนำคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองสมัยนายกรัฐมนตรีบรรหาร ศิลปอาชา และคณะกรรมการปฏิรูปของรัฐบาลชุดที่แล้ว นิยมชมชอบทฤษฎีสามเหลี่ยมเข็ญอันภูเขา ที่ว่าการทำเรื่องยาก ๆ ต้องอาศัยภาควิชาการ ภาคสังคม และภาคการเมือง มาร่วมกันทำงาน งานยาก ๆ ก็จะสามารถสำเร็จ เช่น มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ทราบว่าการสำเร็จของการมีรัฐธรรมนูญเป็นไปตามทฤษฎีดังกล่าวจริงหรือไม่อย่างไร หรือมีทฤษฎีอื่นอธิบายได้ดีกว่า ไม่มีใครวิพากษ์วิจารณ์หรือประเมินทฤษฎีนี้กันชัด ๆ อาจเพราะยอมรับตามทฤษฎีหรือไม่ยอมรับแต่ให้เกียรติผู้เสนอจึงไม่วิพากษ์วิจารณ์ (ในบทความนี้ก็เช่นกัน)

ส่วนนักปฏิรูปคนอื่น ๆ ในไทยที่เสนอสาระอันเข้าข่ายทฤษฎีเพื่อการจัดการการปฏิรูปหรือเน้นปัจจัยที่อธิบายการจัดการการปฏิรูปแบบอื่น ๆ ก็พอมีบ้าง แต่ก็ยังเป็นข้อเสนอที่ปนอยู่ในสาระเชิงทฤษฎีของประเด็นเฉพาะด้านที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะด้านการเมือง โดยขอยกมาพอสังเขป เช่น

อาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ และอาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ สองนักประวัติศาสตร์คนสำคัญ นำเสนอคล้ายกัน สรุปจากข้อเสนอหลาย ๆ ชิ้นได้ทำนองว่าการเรียนรู้ประวัติศาสตร์สังคมจะทำให้เข้าใจปัจจัยและเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย อำนาจเก่ามักจะถ่วงรั้งการเปลี่ยนแปลงอย่างใหม่ที่ตนเสียประโยชน์ การรัฐประหารไม่ได้สร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้จริง ประชาชนมิใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง รัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตย แต่รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมที่แฝงอยู่ทำให้ประชาธิปไตยในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยโดยชนชั้นปกครองเก่าจะครอบงำประชาชนมากกว่าให้อิสระเสรี ความผิด-ถูกมักถูกผูกขาดการตีความโดยผู้มีความรู้และมีอำนาจในสังคม และการปฏิเสชนาธิปไตยเพื่อปกป้องประชาธิปไตย แต่อุดมการณ์รัฐ (ชาติ ศาสน์ กษัตริย์) มักถูกใช้เพื่อเก็บกดความขัดแย้งมากกว่าการจัดการให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน (เช่น กรณีสามจังหวัดภาคใต้) และเปรียบเปรยประชาชนนักต่อสู้ว่าเสมือนเป็นนกนางนวลตัวใหม่ผู้แสวงหาเสรีภาพยอมบินมาแทนที่นกนางนวลตัวเก่าที่เคยแสวงหาเสรีภาพมาก่อน นักปฏิรูปผู้ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมควรจะนำปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์ในหลากหลายเหตุการณ์มาเรียนรู้ สรุปเป็นกฎเกณฑ์ และพิจารณาใช้ประโยชน์เพื่อการอนาคตได้

อาจารย์เสกสรรค์ ประเสริฐกุล อดีตผู้นำนักศึกษาและนักปฏิรูปสังคมในปัจจุบัน เน้นย้ำปัจจัยอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อการปรับเปลี่ยนในประเทศไทยของเราให้ปรับตาม ความไม่ต้องการเผด็จการในการปกครองประเทศของประชาชน และพลังความสามัคคีหลายชั้นชน สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงอันยิ่งใหญ่ (การได้มาซึ่งประชาธิปไตยของประเทศ) ดังเช่นกรณีการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ที่นำโดย ขบวนการนักศึกษาสมัยนั้น แต่วัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมและความไม่คงเส้นคงวาของจุดยืนทางประชาธิปไตยของคนชั้นกลางไทยได้ทำให้ประชาธิปไตยของประชาชนยังไม่ไกลเท่าที่ควร บนเส้นทางความขัดแย้งระหว่างชนชั้นกลางเก่ากับชนชั้นกลางใหม่ เช่น กลุ่มทุนเก่ากับกลุ่มทุนใหม่ แต่ปรัชญาสำคัญของประชาธิปไตยคือประชาชนเป็นนายตัวเอง พลังประชาธิปไตย จำเป็นต้องปกป้ององค์ประกอบอื่น ๆ ของระบอบประชาธิปไตยด้วย ที่มีใช่เฉพาะรัฐบาลเท่านั้น เพื่อให้กลไกต่าง ๆ สร้างความมั่นคงและยั่งยืนแก่ระบอบการเมือง ในระยะหลัง ๆ การเกิดขึ้นของชนชั้นกลางใหม่ในชนบทและชนชั้นนำใหม่ทางการเมืองสนับสนุนให้ระบบรัฐสภามีชีวิตชีวามากขึ้น แต่ก็พบการไม่ลงตัวของความต้องการการกระจายอำนาจของขบวนการการเมืองภาคประชาชนที่ต้องการอิสระในทางเลือกของท้องถิ่นนอกกระแสทุนนิยม กับรัฐบาลที่มาจากระบบเลือกตั้ง (ตัวแทน) ที่รับกับกระแสทุนนิยม และการแสดงออกในทางสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นที่อาจขัดแย้งกับรัฐบาล ซึ่งก็คงมิใช่การปฏิเสธรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจากเลือกตั้ง ทุกฝักฝ่ายทั้งอนุรักษนิยม เสรีนิยม และสังคมนิยม ย่อมมีพื้นที่แสดงออกของตนและควรบริหารความขัดแย้งแบบสันติวิธี พลังประชาธิปไตยจึงสมควรปกป้องเฉพาะรัฐบาลของตน เว้นแต่การปกป้องรัฐบาลนั้นเป็นสิ่งเดียวกับการรักษาระบอบประชาธิปไตย การตั้งเป้าการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในภาพรวมของพลังประชาธิปไตยจะสร้างความชอบธรรมในการต่อสู้ได้มากกว่าการต่อสู้อย่างมีฝักฝ่าย รวมทั้งเป้าหมายและวิธีการเพื่อประชาธิปไตยจะบรรลุผลก็ด้วยความจำเป็นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหว^๕ ข้อเสนอเหล่านี้หากนำมาปรับใช้กับการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมืองต่อไป เราควรพิจารณาถึงปัจจัยอย่างน้อยต่อไปนี้เป็นตัวกระทำต่าง ๆ

^๕ อ้างจากการปาฐกถาของอาจารย์เสกสรรค์ ประเสริฐกุล เรื่อง “เจตนารมณ์ ๑๔ ตุลา คือ ประชาธิปไตย” จัดโดยคณะกรรมการ ๑๔ ตุลาเพื่อประชาธิปไตยสมบูรณ ในโอกาสครบรอบ ๔๐ ปี ๑๔ ตุลาคม วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ หอประชุมใหญ่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนได้เข้าฟังด้วย โดยสาระสำคัญๆ ที่กล่าวถึงในบทความนี้เป็นกรสรุปโดยผู้เขียน ท่านที่สนใจมากกว่านี้ควรศึกษาจากฉบับเต็ม ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันทั้งภาษาไทยและอังกฤษในวันรุ่งขึ้นหรือสองสามวันถัดมา

ในประเทศ (ความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างตัวกระทำที่มีอำนาจในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นนำ) เป้าหมายร่วมอันควร วัฒนธรรมในสังคม (เช่น วัฒนธรรมประชาธิปไตย และวัฒนธรรมที่สนับสนุนการปฏิรูป) สันติวิธี การเข้ามาสัมพันธ์กันของหลากหลายปัจจัย และความคงเส้นคงวาของการรักษาความก้าวหน้าในการปฏิรูป เป็นต้น

อาจารย์ธีรยุทธ บุญมี อดีตผู้นำนักศึกษาและนักสังคมวิทยาการเมืองในปัจจุบัน ยืนยันในเรื่องประชาธิปไตย ดังกรณี ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ว่า ย่อมได้มาด้วยการต่อสู้หรือสร้างกันขึ้นมาของคนในสังคม มิใช่การหยิบยื่นให้ของผู้มีอำนาจ แต่เมื่อ ๔๐ ปี ผ่านไปแล้ว ประชาธิปไตยไทยเปิดพื้นที่ให้การเลือกตั้งและรัฐสภา แต่ไกลกว่านั้นก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างทั่วถึงในประเทศไทยนั้น สาเหตุหนึ่งมาจากปัจจัยการปิดกั้นหรือไม่สนับสนุนจากกลุ่มอนุรักษนิยมและผู้ได้อำนาจใหม่แทนทหาร (คือนายทุนและชนชั้นกลาง) และเห็นว่าผู้มีอำนาจเดิมมักทำการเปลี่ยนแปลงประเทศแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ เช่น ฝ่ายทหารไม่ได้อาศัยโอกาสของการทำรัฐประหารจัดการกับนักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตอย่างจริงจัง และที่ผ่านมามีคนไทยยกย่องพระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบันแบบรวมศูนย์ทุกอย่างไว้ที่พระองค์ท่านมากเกินไป เป็นเพราะพระองค์ท่านเป็นผู้มีพระปรีชาสามารถมากเป็นกรณีพิเศษ (Exceptional case) โดยไม่ได้ตระหนักว่าพระมหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ ไปจะทรงสถานภาพเช่นนั้นได้หรือไม่ การเคลื่อนไหวของสื่อเหลืองและแดงที่ผ่านมาเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองไทยในอนาคตทั้งคู่ และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสื่อเหลืองและแดงไม่ใช่วิกฤตการเมืองที่สำคัญอีกต่อไป ในอนาคตควรให้ความสำคัญกับปัญหาที่ยิ่งใหญ่กว่าคือความเป็นรัฐไทยรูปแบบรัฐและโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยเฉพาะหน้า คือ การแก้ปัญหาความขัดแย้งสามจังหวัดภาคใต้กับรัฐส่วนกลาง และการกระจายอำนาจทั้งในทางการเมืองและวิถีประชาธิปไตยที่ไม่ถูกครอบงำจากส่วนกลางเสียทั้งหมด นับเป็นทิศทางสำคัญที่จะนำไปสู่อนาคตอันพึงประสงค์ของประเทศไทย และก็คาดหวังว่าการสร้างความทันสมัยอย่างใหม่ (Remodernize) ของพลังอนุรักษคือกลุ่มคนสื่อเหลือง ก็จะไปสู่ความสมานฉันท์ปรองดองให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง^๔ จากมุมมองดังกล่าว หากนำมาปรับใช้

^๔ อ้างจากการปาฐกถาของอาจารย์ธีรยุทธ บุญมี เรื่อง “๔๐ ปี ๑๔ ตุลา : ยุคเหตุการณ์ประชาธิปไตย ๔๐ ปี หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖” จัดโดยมูลนิธิ ๑๔ ตุลา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันปรีดี พนมยงค์ ในโอกาสครบรอบ ๔๐ ปี ๑๔ ตุลาคม, วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ อนุสรณ์สถาน ๑๔ ตุลา ซึ่งผู้เขียนได้เข้าฟังด้วย โดยสาระสำคัญ ๆ ที่กล่าวถึงในบทความนี้เป็นารสรุปโดยผู้เขียน ท่านที่สนใจมากกว่านี้ควรศึกษาจากฉบับเต็ม ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันทั้งภาษาไทยและอังกฤษในวันรุ่งขึ้นหรือสองสามวันถัดมา

กับการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมืองต่อไป เราควรพิจารณาถึงความประจวบเหมาะของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะมามีความสัมพันธ์กันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันยิ่งใหญ่ การกำหนดเป้าหมายร่วม การจัดการกับพลังที่ถ่วงรั้งหรือผลักดันความก้าวหน้าในสังคม การให้ความสำคัญสำคัญกับประวัติศาสตร์สมัยใหม่ของประชาชน การออกแบบประเทศไทย และความเป็นปึกแผ่นของรัฐ เป็นต้น

แต่ในทางการบริหารงานสาธารณะ (รัฐประศาสนศาสตร์) นักวิชาการมักจะพูดถึงปัจจัยจำนวนหนึ่ง และเลือกให้คุณค่ากับปัจจัยนั้น ๆ ตามความนิยมชมชอบ เพื่อการทำให้งานสำเร็จว่าต้องพิจารณาในเรื่องต่อไปนี้ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารความเหมาะสมสอดคล้องของนโยบาย เป้าหมายและแผนกับปัญหาของประชาชนที่ต้องได้รับการแก้ไข การออกแบบองค์การ การจัดระบบงาน การจัดสภาพแวดล้อม การบริหาร ธรรมชาติของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความรู้และข้อมูลข่าวสาร การเรียนรู้ ความเป็นผู้นำขององค์การ อำนาจหน้าที่ กฎหมายและระเบียบ วัฒนธรรม ทรัพยากรที่ใช้ (เช่น คน เงิน เทคโนโลยี) มาตรฐานงาน กลยุทธ์ในการทำงาน (อาทิ การร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และนักวิชาการ และการมีส่วนร่วมของพนักงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน) แรงงานสัมพันธ์ การบริหารและพัฒนาบุคลากร การสร้างความผูกพัน แรงจูงใจในการทำงาน จิตวิทยาในการทำงาน การติดตามและประเมินผล และการตอบแทนหรือให้รางวัล เป็นต้น โดยมีการวิจัยทดสอบกันมากมายสิ้นเหลือในแต่ละปี

สำหรับทฤษฎีอื่น ๆ เฉพาะด้านในการปฏิรูปจะมีสาระอะไรบ้าง ก็ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเรื่องนั้นเป็นประเด็นการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม และประเทศเรามีปัญหาสำคัญ ๆ อะไรบ้าง ก็ควรใช้ทฤษฎีที่หากจะนำมาประยุกต์จะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ๆ ได้มาก และมีพลังการอธิบายที่เชื่อมต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่อนาคตได้ดีด้วย ทฤษฎีที่จะใช้ประโยชน์ย่อมมีมากมายตามด้านหรือประเด็นปัญหา เนื้องาน และขอบเขตของงานที่ต้องปฏิรูป โดยในที่นี้ขอเสนอให้พิจารณาเป็นเบื้องต้นดังต่อไปนี้

๑) กรณีการปฏิรูปด้านการเมือง ควรพิจารณานำทฤษฎีต่อไปนี้มาใช้ประโยชน์ คือ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจสามฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ของชาร์ลส์ เดอ มงเตสกีเยอร์ (Charles de Montesquieu) ทฤษฎีสังคมประชาธิปไตยของกลุ่มสังคมนิยมปฏิรูปและในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ทฤษฎีกฎเหล็กของกลุ่มคนผู้ยึดครองอำนาจพรรคการเมืองของโรเบิร์ต มิเชล (Robert Michels) ทฤษฎีระบบการเมืองของเดวิด อีสตัน (David Easton) ทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยในระบบการเมืองกับในสังคมของโรเบิร์ต ดาล (Robert Dahl)

หลักการประชาธิปไตยสากลของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union, IPU) ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของโทมัส ดาย (Thomas Dye) จอห์น คิงดอน (John Kingdon) จอร์จ เฟรดเดอริคสัน (George Frederickson) และเวย์น พาร์สัน (Wayne Parsons) ทฤษฎีการจัดการความขัดแย้งของเจนริคห์ ซาลูโลวิช อัลท์ชูลเลอร์ (Genrikh Saulovich Altshuller) และทฤษฎีรัฐบาลเชิงผู้ประกอบการของเดวิด ออสบอร์น (David Osborne) และเท็ด เกเบล (Ted Gaebler) และแนวคิดของกลุ่มพาราไดม์รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) ทฤษฎีเกม (กลยุทธ์การเอาชนะหรือร่วมมือกัน) ของจอห์น ฟอน นอยมันน์ และออสการ์ มอร์เกนสเติร์น ผู้บุกเบิก และจอห์น แนช ในเวลาต่อมา ทฤษฎีความร่วมมือระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมของนักทฤษฎีสายบรรษัทนิยม (Corporatism) ทฤษฎีประชาธิปไตยหลากหลายของอมร รัชชาติย์ และทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจของอีกหลาย ๆ คน เป็นต้น

๒) กรณีการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ ควรพิจารณานำทฤษฎีต่อไปนี้มาใช้ประโยชน์ คือ ทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของอาดัม สมิท (Adam Smith) และของมิลตัน ฟรีดแมน (Milton Freedman) ทฤษฎีสหกรณ์ของโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) ทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างงานและการแทรกแซงโดยรัฐบาลของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์อื่น ๆ ของแมนคัว โอลสัน (Mancur Olson) ทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการของลอร์ด เบเวอร์ริดจ์ (Lord Beveridge) และของขบวนการปฏิรูปสังคมประชาธิปไตย (Social democracy movement) ทฤษฎีแนวเศรษฐกิจทางสายกลางและพึ่งตนเอง (อาทิ Small is beautiful. ของ อี เอฟ ชูมกเกอร์ (E. F. Schumacher) และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวง และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชนของจิตติพิทย์ นาถสุภา) ทฤษฎีการสร้างสรรคนวัตกรรมของเจนริคห์ ซาลูโลวิช อัลท์ชูลเลอร์ (Genrikh Saulovich Altshuller) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สวัสดิการของกลุ่มเฟเบียนในอังกฤษ และทฤษฎีเกม (กลยุทธ์การเอาชนะหรือร่วมมือกัน) ของจอห์น ฟอน นอยมันน์ และออสการ์ มอร์เกนสเติร์น ผู้บุกเบิก และจอห์น แนช ในเวลาต่อมา เป็นต้น

๓) กรณีการปฏิรูปด้านสังคม ควรพิจารณานำทฤษฎีต่อไปนี้มาใช้ประโยชน์ คือ หลักการลดอัตราตาของแต่ละคนของพระพุทธเจ้า ทฤษฎีการวิวัฒนาการของสังคมของชาร์ลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin) ทฤษฎีชุมชนและสังคมของเฟอร์ดินาน ทอนนี (Ferdinand Tonnies) ทฤษฎีการวิศวรรรมสังคมและกฎหมายเพื่อมหาชนของรอสโค โปวน์ (Roscoe Pound) ทฤษฎีการกระทำทางสังคมของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ทฤษฎีวิพากษ์ในบรรยากาศสาธารณะ

ของจอร์เก็น ฮาเบอร์มาส (Juergen Habermas) ทฤษฎีประชาสังคมของอันโตนิโอ กรัมชชี (Antonio Gramsci) ทฤษฎีธรรมนุญแห่งสังคมของแอนโทนี กิดเดน (Antonie Giddens) ทฤษฎีทุนทางสังคมของโรเบิร์ต พุดนัม (Robert Putnum) ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) และสิ่งแวดล้อม (Green state) ของนักเคลื่อนไหวทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ และหลักสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ เป็นต้น

การปฏิรูปแม้จะจำเป็นต้องแบ่งเป็นในแต่ละด้านเพื่อสะดวกแก่การจัดการ แต่ในที่สุดสมควรบูรณาการเข้าหากันทั้งสามด้านเพื่อการตอบโจทยการปฏิรูปโดยรวม และนอกเหนือทฤษฎีเหล่านี้ ทฤษฎีอื่น ๆ ที่มีประโยชน์แต่ไม่ได้กล่าวถึงก็ยังมีอีกมากมายมหาศาล ทั้งในระดับการอธิบายมหภาค มีซิมิภาค และจุลภาค โดยเฉพาะทฤษฎีที่ถูกจัดว่าอยู่หลังสมัยใหม่ และในระดับท้องถิ่นหรือไม่รับกับสากลที่ให้ความแปลกแตกต่างจากต้นตำรับทั้งมากและน้อย ทฤษฎีเหล่านี้ย่อมมีสาระต่าง ๆ ทั้งที่สนับสนุนหรือเสริมกันหรือที่ขัดแย้งกันด้วย ไม่สามารถนำมาใช้พร้อมกันได้หมด แต่ต้องเลือกใช้อย่างมีวิจารณญาณผสมกับจินตนาการเพื่ออนาคต ในกระบวนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย นักปฏิรูปจึงจำเป็นต้องวิพากษ์เนื้อหาและคุณค่าของทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาหรือวิกฤตเฉพาะเรื่อง ๆ กันพอสมควร ทั้งยังต้องใช้วิจารณญาณและลดอัตตาตัวตนลงแบบทางสายกลางในการถกแถลงหรือแลกเปลี่ยนกันให้มาก เพื่อผลแห่งความสำเร็จในอนาคตของการปฏิรูปในระยะยาวมิใช่ระยะสั้น และการปฏิรูปคงจะไปได้เร็วหากเนื้อหาสาระในทฤษฎีหรือองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่แฝงฝังอยู่ในมโนทัศน์ของบรรดานักปฏิรูปจะถูกนำมาใช้อ้างอิงเพื่อแก้ปัญหาและขับเคลื่อนการปฏิรูปอย่างคล้อยตามกันโดยง่ายในกระบวนการปฏิรูปทั้งหลาย แต่ก็มักจะเป็นปัญหาว่าคนเรามักจะขังคุกตนเองทางความคิด (ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ) คือ ยึดแน่นกับทฤษฎีที่ตนชอบ และอาจทะเลาะกันจนต้องโบกมือลาจากกัน ฉะนั้นหากจะรักกันนาน ๆ เราก็ควรมีแนวโน้มที่ถือเอาทฤษฎีหรือหลักทางสายกลางเป็นสำคัญ เพราะจะทำให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างเต็มที่ อันจะช่วยทำให้ประเทศไทยกลายเป็น “อริยรัฐ” ได้ในที่สุด (ดูประกอบใน โชคชัย สุทธาเวศ, ๒๕๕๕) และนอกเหนือทฤษฎีที่จะใช้ประโยชน์เพื่อการปฏิรูปแล้ว เราควรเรียนรู้ประสบการณ์การปฏิรูปทั้งที่สำเร็จและล้มเหลวของประเทศเราเองและจากต่างประเทศอีกด้วย

สำหรับแนวคิดทางสายกลางเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย อันเชื่อมโยงกันระหว่าง มิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่กล่าวถึงนั้น ผู้เขียนชื่นชอบทฤษฎีอริยวิถีเพื่อใช้ในการปฏิรูป คือ ทุกข์ สมุทัย (เหตุแห่งทุกข์) นิโรธ (ทางออกในการพ้นทุกข์) และ มรรค (วิถีแห่งการพ้นทุกข์) โดยผู้เขียนตระหนักว่าทุกข์ของประเทศไทย คือ การพัฒนาประเทศที่ไม่เสมอภาค

ไม่ทั่วถึงและคุณภาพชีวิตประชาชนยังอยู่ในมาตรฐานที่ต่ำ **สมุทัย** (เหตุแห่งทุกข์) คือการพัฒนาเสียสมดุลเพราะได้ใช้ทฤษฎีการพัฒนาประเทศที่ไม่เหมาะสม คือ เน้นการพัฒนาตามแนวทุนนิยมเสรีมากเกินไป ไม่ได้เดินสายกลางระหว่างทุนนิยมกับสังคมนิยม **นิโรธ** (สภาพแห่งการพ้นทุกข์) คือ การที่ประชาชนพบกับชีวิตอันประเสริฐอย่างทั่วถึง โดยมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตสูงทั้งในทางจิตใจ ร่างกาย และสภาพแวดล้อม สุดท้ายในแง่**มรรค** (วิถีแห่งการพ้นทุกข์) ก็คือเดินสายกลางระหว่างทุนนิยมกับสังคมนิยมให้เหมาะสม ด้วยการให้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมรัฐสวัสดิการ หรือที่จะโน้มน้าวอยากให้รัฐบาลปัจจุบันหันมาใช้ก็คือ “ประชานิยมรัฐสวัสดิการ” ซึ่งก็คือประชานิยมในระบบรัฐสวัสดิการที่คนทำงาน ทำงานกันอย่างเต็มที่ (ไม่มีคนว่างงานหรือมีน้อยมาก) และทำกันอย่างมีประสิทธิภาพจนได้ผลผลิตสูง และรัฐให้คุณค่าอย่างยิ่งแก่การประกอบการเศรษฐกิจแบบผสมผสานระหว่างเสรีนิยมกับสังคมนิยม ที่มีการเตรียมการทางสวัสดิการสังคมและการให้ค่าจ้าง สวัสดิการ และผลประโยชน์อื่น ตอบแทนอย่างเต็มที่ให้กับประชาชนตั้งแต่ก่อนวัยทำงาน (เด็กและเยาวชน) ขณะอยู่ในช่วงวัยทำงาน (แรงงานผู้ใหญ่) และหลังพ้นวัยทำงานไปแล้ว (คนชรา) ไม่ว่าจะรัฐจะจัดให้เองหรือสังคมร่วมกันจัดให้มีขึ้น หรือธุรกิจเอกชนหามาให้ประชาชนเลือกใช้ก็ตาม

๕. สรุป

การปฏิรูปไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นภารกิจของมนุษยชาติที่มีมาแล้วหลายร้อยปี เราสามารถเรียนรู้แนวคิดและประสบการณ์เหล่านั้นได้ และควรแสวงหาจุดร่วมของการนิยามการปฏิรูป โดยเฉพาะการมองในเชิงบวก การปฏิรูปสมควรมีวิธีการใหม่ ๆ แต่ในแนวสันติ การมีกฎหมายหรือกติกาและวัฒนธรรมใหม่ และการจัดองค์กรรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นองค์กรกลางจากความร่วมมือพหุภาคีให้ใกล้เคียงกับที่ควรจะเป็นให้มากที่สุด การใช้ประโยชน์จากทฤษฎีต่าง ๆ อย่างตรงเป้าและเหมาะสม และการวัดความสำเร็จของการปฏิรูปให้ได้

การปฏิรูปเพื่อส่วนรวมจริง ๆ คงไปไม่ได้ไกล หากขาดเสียซึ่งการสารภาพและวิพากษ์วิจารณ์ตนเองหรือต่อกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงมิติต่าง ๆ ของตนเองและของประเทศให้เหมาะสมที่สุด กล่าวคือ การวิพากษ์วิจารณ์ตนเองเพื่อการปฏิรูปส่วนตนขององคาพยพทั้งหลาย หรือสถาบันต่าง ๆ ที่มีผลผลิตและผลกระทบต่อกันและกันจนเป็นสภาพร่วมของสังคมนั้นควรจะมีอย่างยิ่ง ไม่เช่นนั้นสถาบันหรือองค์กรสำคัญ ๆ

ของชาติทั้งหลายก็จะล้มสลายและอาจเป็นตัวถ่วงรั้งความก้าวหน้าของสังคมโดยรวมไปด้วย (ดังเช่นที่พรรคประชาธิปัตย์กำลังเริ่มต้นปฏิรูปตนเองแล้วในขณะนี้ และย่อมส่งผลกระทบต่อเมืองไทย เศรษฐกิจ และสังคมโดยรวมไปด้วย นับเป็นการกระทำที่สมควรให้รางวัล) และการจัดตั้งขบวนการปฏิรูปของภาคประชาชนกันเองเพื่อวิพากษ์วิจารณ์และนำเสนอทางเลือกการปฏิรูปต่าง ๆ ต่อสาธารณะหรือต่อรัฐบาลที่มีในขณะนี้ คงจะช่วยให้การปฏิรูปอย่างเป็นทางการของรัฐบาลได้ประโยชน์ไม่น้อย

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะรัฐบาลจะสนใจทำการปฏิรูปอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม เพราะการปฏิรูปประเทศก็เป็นงานในอำนาจบริหารและความรับผิดชอบของรัฐบาลทุกรัฐบาล (หรือพรรคการเมืองผู้ได้อำนาจรัฐ) อยู่แล้ว (ไยจะให้ใครอื่นมาทำแทน?) หรืออำนาจรัฐอาจเป็นหลุมดำที่เสมือนรับหรือดูดกลืนข้อเสนอแล้วก็สูญหายไป หรือเป็นเพียงการให้ความหวังลม ๆ แล้ง ๆ แก่ประชาชนในงานอันสืบเนื่องจากวิกฤตความขัดแย้งของคนในชาติ ที่กระบวนการปฏิรูปนั้นไม่อาจแน่ใจได้ว่าเริ่มต้นถูกหรือจบลงอย่างที่ควรจะเป็น นักปฏิรูปที่แท้ในทุกกลุ่มหรือองค์การของสังคมไทยก็ควรดำเนินการปฏิรูปในส่วนของตนอยู่เสมอ เราก็จะพ้นจากความด้อยพัฒนาในความหมายพื้นฐานที่สากลหรือสหประชาชาติให้ความสำคัญ หรืออย่างน้อยในขอบเขตที่คนในประเทศของเรากำหนดกันได้เอง

บรรณานุกรม

- โชคชัย สุทธาเวศ. “อริยรัฐ: สวรรค์และวิถีทางสายกลางแห่งรัฐ เพื่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในชาติ และการแสวงหากระบวนการค้นคว้าใหม่การเมืองไทย” รัฐสภาสาร, ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๑๑, เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕, หน้า ๙-๔๖.
- ธีรยุทธ บุญมี. เรื่อง “๔๐ ปี ๑๔ ตุลา: อุดมการณ์ประชาธิปไตย ๔๐ ปี หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖” จัดโดยมูลนิธิ ๑๔ ตุลา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันปรีดี พนมยงค์ ในโอกาสครบรอบ ๔๐ ปี ๑๔ ตุลาคม, วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ อนุสรณ์สถาน ๑๔ ตุลา.
- ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม, <http://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-royal-institute/ปฏิรูป>, วันสืบค้น ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖.
- สำนักงานปฏิรูป (สปร.), คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (๒๕๕๔) รายงานเรื่อง “แนวทางปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง”.
- สำนักนายกรัฐมนตรี, ผลสรุปจากที่ประชุมหารือแลกเปลี่ยนและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอทางออกประเทศไทย วันอาทิตย์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานด้านเศรษฐกิจ สภาปฏิรูปการเมือง ณ ตึกสันติไมตรี วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. เรื่อง “เจตนารมณ์ ๑๔ ตุลาคือประชาธิปไตย? จัดโดยคณะกรรมการ ๑๔ ตุลาเพื่อประชาธิปไตยสมบูรณ ในโอกาสครบรอบ ๔๐ ปี ๑๔ ตุลาคม วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ หอประชุมใหญ่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Popper, Karl R. (1959). *The Logic of Scientific Discovery*. London: Roughledge.
http://americanhistory.about.com/od/greatdepression/tp/new_deal_programs.htm,
วันสืบค้น ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖
- http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Owen, วันสืบค้น ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖.
- <http://www.reform.or.th/about-us>, วันสืบค้น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖.

ภาคผนวก

รายชื่อและสาระสำคัญของ ๑๐ โปรแกรม (แผนงาน) เด่นของ New Deal (The top ten programs of the New Deal)

(อ้างอิงจาก http://americanhistory.about.com/od/greatdepression/tp/new_deal_programs.htm)

1. CCC - Civilian Conservation Corps

The Civilian Conservation Corps was created in 1933 by Franklin D. Roosevelt to combat unemployment. This work relief program had the desired effect and provided jobs for many Americans during the Great Depression. The CCC was responsible for building many public works and created structures and trails in parks across the nation.

2. CWA - Civil Works Administration

The Civil Works Administration was created in 1933 to create jobs for the unemployed. Its focus on high paying jobs in the construction arena resulted in a much greater expense to the federal government than originally anticipated. The CWA ended in 1934 in large part due to opposition to its cost.

3. FHA - Federal Housing Administration

The Federal Housing Administration was a government agency created to combat the housing crisis of the Great Depression. The large number of unemployed workers combined with the banking crisis created a situation in which banks recalled loans. The FHA was designed to regulate mortgages and housing conditions.

4. FSA - Federal Security Agency

The Federal Security Agency established in 1939 had the responsibility for several important government entities. Until it was abolished in 1953, it administered social security, federal education funding, and food and drug safety.

5. HOLC - Home Owner's Loan Corporation

The Home Owner's Loan Corporation was created in 1933 to assist in the refinancing of homes. The housing crisis created a great many foreclosures, and Franklin Roosevelt hoped this new agency would stem the tide. In fact, between 1933 and 1935 one million people received long term loans through the agency that saved their homes from foreclosure.

6. NRA - National Recovery Act

The National Recovery Act was designed to bring the interests of working class Americans and business together. Through hearings and government intervention the hope was to balance the needs of all involved in the economy. However, the NRA was declared unconstitutional in the landmark Supreme Court case *Schechter Poultry Corp. v. US*. The Supreme Court ruled that the NRA violated the separation of powers.

7. PWA - Public Works Administration

The Public Works Administration was a program created to provide economic stimulus and jobs during the Great Depression. The PWA was designed to create public works and continued until the US ramped up wartime production for World War II. It ended in 1941.

8. SSA - Social Security Act

The Social Security Act was designed to combat the widespread poverty among senior citizens. The government program provided income to retired wage earners. The program has become one of the most popular government programs and is funded by current wage earners and their employers. However, in recent years concerns have arisen about the viability of continuing to fund the program as the Baby Boom generation reaches retirement age.

9. TVA - Tennessee Valley Authority

The Tennessee Valley Authority was established in 1933 to develop the economy in the Tennessee Valley region which had been hit extremely hard by the Great Depression. The TVA was and is a federally owned corporation that works in this region to this day. It is the largest public provider of electricity in the United States.

10. WPA - Works Progress Administration

The Works Progress Administration was created in 1935. As the largest New Deal Agency, the WPA impacted millions of Americans. It provided jobs across the nation. Because of it, numerous roads, buildings, and other projects were completed. It was renamed the Works Projects Administration in 1939. It officially ended in 1943.



บทบาทของรัฐกับการแก้ปัญหา คอร์รัปชันในสิงคโปร์และเกาหลีใต้^๑

ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ^๒
และ ดร.บุญสม เกษะประดิษฐ์^๓

๑. บทนำ

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่มีความสำคัญทั่วโลกและรวมถึงประเทศไทยด้วย การคอร์รัปชันได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงการดำรงชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมคอร์รัปชันได้ดีนั้น บทบาทของรัฐบาลโดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองจะต้องมีเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) อย่างแน่วแน่ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน และจะเป็นภาคส่วนที่สำคัญทั้งโดยสถานะตามกฎหมาย ด้วยการกำหนดเป็นนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และพฤติกรรมกรรมการแสดงออกของรัฐบาลในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการตรวจสอบและควบคุมการคอร์รัปชัน ทั้งประเทศสิงคโปร์ และเกาหลีใต้ถือเป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practices) ที่ทั่วโลกยอมรับกับความพยายามในการแก้ปัญหาสำคัญนี้

^๑ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การควบคุมคอร์รัปชันในเอเชีย: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไทย” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี ๒๕๕๕

^๒ รองคณบดีฝ่ายวิชาการและผู้อำนวยการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

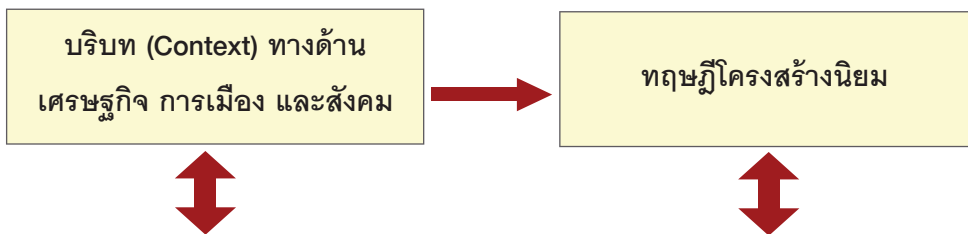
^๓ อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง (ระบบการศึกษาทางอินเทอร์เน็ต) วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

บทความนี้จึงต้องการที่จะเสนอบทบาทของรัฐบาลสิงคโปร์และเกาหลีใต้ว่ามีกลวิธีอย่างไรในการควบคุมและปราบปรามการคอร์รัปชันแล้วได้ผลดีจนเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ดังนั้นงานชิ้นนี้จึงตั้งคำถามสำคัญว่า **“ทำไมสิงคโปร์และเกาหลีใต้จึงประสบผลสำเร็จในการควบคุมและต่อต้านการคอร์รัปชัน? รัฐได้แสดงบทบาทสำคัญอย่างไรต่อเรื่องนี้?”** โดยมีลำดับการเสนอบทความไว้ดังนี้ เริ่มจากกรอบการวิเคราะห์ ตามด้วยบริบทในการควบคุมและปราบปรามคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์และเกาหลีใต้ สุดท้ายเป็นการสรุปและอภิปรายผล

๒. กรอบการวิเคราะห์

กรอบการวิเคราะห์นั้น ผู้เขียนจะวิเคราะห์เชื่อมโยงจากการเปลี่ยนแปลงของบริบท (Context) ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในประเทศสิงคโปร์ และเกาหลีใต้ เพราะบริบทดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎกติกาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเกิดขึ้น จะส่งผลต่อรูปแบบการคอร์รัปชันที่แตกต่างกันไปของแต่ละประเทศ ซึ่งบทบาทของรัฐบาลจะเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการควบคุมระดับการคอร์รัปชันให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ จากกรอบดังกล่าวนี้ การอธิบายโดยทฤษฎีโครงสร้างนิยมจะทำให้เห็นโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้เป็นอย่างดี ดังแสดงตามกรอบที่ ๑

กรอบที่ ๑ กรอบแนวการวิเคราะห์



เงื่อนไขและปัจจัย

๑) การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากจนเกินไป ๒) หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมภาคเอกชนมากเป็นพิเศษ ๓) การผูกขาดสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ๔) ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ๕) รัฐมีอำนาจเหนือภาคประชาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ๖) การแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสำคัญๆ โดยนักการเมือง ซึ่งท้ายที่สุดทำให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และธุรกิจเอกชนขึ้น ๗) ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจหรือกลุ่มทหาร - ตำรวจ ๘) ผู้นำทางการเมืองไม่สนใจปัญหาคอร์รัปชัน ๙) ระบบการตรวจสอบ ควบคุมการคอร์รัปชันไม่เข้มแข็งเพียงพอ ๑๐) ความอ่อนแอของระบบกฎหมาย ๑๑) ระบบบริโภคนิยมที่ทำให้รายได้ของข้าราชการและนักการเมืองไม่ทันกับระดับการบริโภคที่เพิ่มขึ้นเร็วกว่า ๑๒) สาธารณชนและชนชั้นนำขาดความรู้และความเข้าใจปัญหาคอร์รัปชันและ ๑๓) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

๓. ประเทศสิงคโปร์

บริบทความเป็นมา

สิงคโปร์เป็นประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษร่วมกับมาเลเซียมาก่อน เมื่อมาเลเซียได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ สิงคโปร์จึงได้ประกาศอิสระแยกตัว มาปกครองตนเอง ปัจจุบันสิงคโปร์มีระบบการปกครองแบบ Parliamentary Republic มีประธานาธิบดีเป็นผู้ปกครองสูงสุดและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำบริหารประเทศ สิงคโปร์มักถูก วิชาการวิจารณ์ว่ามีลักษณะผู้นำเป็นแบบกึ่งเผด็จการ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากพรรคการเมือง เดียว คือ พรรคกิจประชาคม (People's Action Party: PAP) มาโดยตลอด แต่ก็เป็นที่ยอมรับ ว่าเป็นรัฐที่มีประสิทธิภาพในการบริหารและให้บริการสาธารณะ สิงคโปร์มีจำนวนประชากร ทั้งสิ้น ๔.๖ ล้านคน ตัวเลขประมาณการเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ประชากรส่วนใหญ่ กว่าร้อยละ ๗๖ มีเชื้อสายจีน สัดส่วนที่เหลือเป็นเชื้อสายมาเลย์และอินเดีย ตามลำดับ ส่วน ระบบกฎหมายนั้น สิงคโปร์จะใช้แบบ Common Law ตามแบบอังกฤษ สิงคโปร์เป็นประเทศ เดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งจัดอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นสมาชิก ของ OECD รายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง ๔๘,๙๐๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี โครงสร้างเศรษฐกิจ กว่าร้อยละ ๖๖ เป็นภาคบริการ การค้า และการท่องเที่ยว ส่วนที่เหลือมาจากภาคอุตสาหกรรม ประเภทไฮเทคโนโลยี (CIA Fact book: 2009)

สิงคโปร์ในยุคก่อนที่นายลี กวน ยิว จะขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ เป็นประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันโดยนักการเมืองและข้าราชการเหมือนประเทศอื่น ๆ ใน เอเชีย แต่หลังจากการบริหารประเทศโดยนายกรัฐมนตรี นายลี กวน ยิว ได้วางยุทธศาสตร์การ พัฒนาประเทศ และได้รณรงค์สร้างจิตสำนึกให้คนสิงคโปร์ร่วมกันแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ขณะที่ รัฐบาลได้สร้างมาตรการเด็ดขาดในการปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ซึ่งรัฐบาล ถือเป็นการกิจสำคัญที่รัฐจะต้องทำ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาว สิงคโปร์ทุกคน

รูปแบบการคอร์รัปชันในระยะแรก เมื่อสิงคโปร์ได้สิทธิ์ในการปกครองตนเอง คือ การคอร์รัปชันในภาคราชการ (Administrative Corruption) เป็นปัญหาที่พบเห็นทั่วไปโดยเฉพาะ ในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย การจ่ายเงินใต้โต๊ะถือเป็นปกติเมื่อเวลา มาติดต่อ ราชการ สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นจากปัจจัยหลายอย่าง (Tan, Ah Leak., 1999: 59-66) ดังนี้

◆ กฎหมายป้องกันการคอร์รัปชันไม่มีอำนาจมากพอที่จะทำงานอย่างได้ผล รวมทั้งไม่สามารถยึดทรัพย์ผู้ทำผิดได้

◆ การหาพยานหลักฐานทำได้ยาก เพราะกฎหมายอ่อนแอ และเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากก็คอร์รัปชันอยู่แล้ว

◆ ประชาชนโดยทั่วไปมีการศึกษาต่ำ ส่วนใหญ่เป็นคนงานอพยพซึ่งเคยชินกับการได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐอย่างไม่เป็นธรรม พวกเขากลัวเจ้าหน้าที่รัฐ และไม่กล้าฟ้องร้องรายงาน เนื่องจากกลัวถูกแก้แค้นหรือถูกเล่นงานหนักขึ้น ไม่รู้จักสิทธิของตนเอง รู้แต่เพียงว่าการทำให้เรื่องต่าง ๆ ดำเนินการต่อไปได้มีอยู่วิธีเดียว คือ การติดสินบนเจ้าหน้าที่เท่านั้น

◆ เจ้าหน้าที่รัฐได้เงินเดือนต่ำกว่าภาคเอกชน คนที่ใช้ชีวิตอย่างฟุ่มเฟือยเกินกว่ารายได้ ต้องหาทางออกด้วยการคอร์รัปชัน เพื่อให้มีเงินพอใช้

◆ เจ้าหน้าที่ขององค์การ CPIB ส่วนใหญ่ถูกโอนย้ายจากตำรวจ มาทำงานในองค์การนี้แบบหมุนเวียนระยะสั้น ไม่ตั้งใจทำงานอย่างเอาจริงเอาจัง โดยเฉพาะเมื่อเกี่ยวข้องกับเพื่อนนายตำรวจด้วยกัน การสอบสวนเรื่องคอร์รัปชันต้องใช้เวลาช้านาน เมื่อเจ้าหน้าที่ถูกโยกย้ายไป การสอบสวนก็ชะงักลง

สิงคโปร์ใช้เวลากว่า ๔ ทศวรรษ ค่อย ๆ สร้างเกาะเล็ก ๆ แห่งนี้ให้กลายเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในเรื่องการปลอดคอร์รัปชันในระดับต้น ๆ ของโลก ดังปรากฏจากดัชนีชี้วัดในเรื่องความโปร่งใสที่ถือเป็นมาตรฐานสากลที่ทั่วโลกยอมรับ จัดทำโดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) พบว่า สิงคโปร์มีระดับความโปร่งใส (Corruption Perception Index) ได้คะแนนสูงถึง ๘๗ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ อยู่อันดับ ๕ ของโลก ดีกว่าสหรัฐอเมริกา เป็นรองเพียงเดนมาร์ก ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ และสวีเดน (Transparency International: 2012) เท่านั้น ดังแสดงตามกรอบที่ ๒

กรอบที่ ๒ ดัชนีความโปร่งใสของประเทศสิงคโปร์

Corruption Perception Index A Clean People, A Clean Nation		
CPI RANKING FOR SINGAPORE		
Year	Ranking	No of countries
2012	5th	176
2011	5th	183
2010	1st	178
2009	3rd	180
2008	4th	180
2007	4th	180
2006	5th	163
2005	5th	159
2004	5th	146
2003	5th	133
2002	5th	102

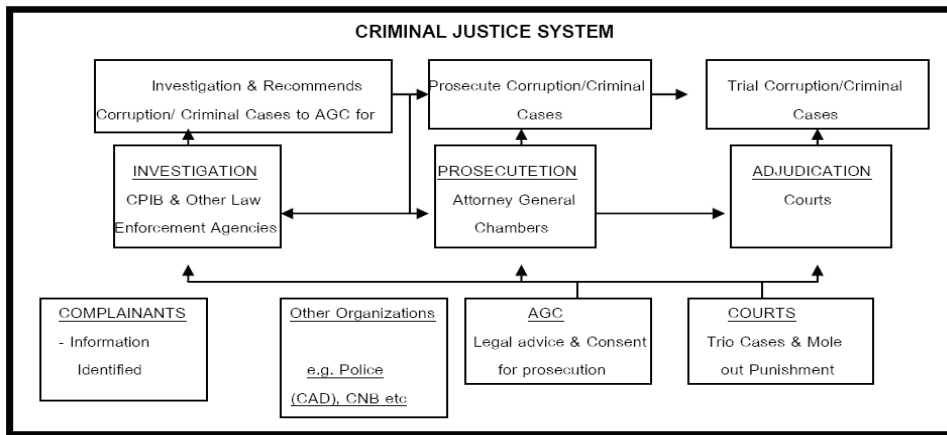
ที่มา www.cpiib.gov.sg ข้อมูล ณ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖

รัฐบาลสิงคโปร์จัดการกับปัญหาการคอร์รัปชันอย่างไร

สิงคโปร์มีองค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้านการคอร์รัปชันคือ Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่สืบสวน สอบสวนและออกมาตรการป้องกันคอร์รัปชันทั้งหมด ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในภาครัฐหรือภาคเอกชน ไม่ว่าจะเรื่องเล็กหรือเรื่องใหญ่ล้วนเป็นความรับผิดชอบของ CPIB ในการหาข้อเท็จจริง ส่วนงานปราบปรามนั้น CPIB จะทำงานใกล้ชิดกับสำนักงานอัยการ (Attorney-General Chamber) ในด้านการสั่งฟ้อง (Prosecuting) เพราะ CPIB ไม่มีอำนาจในการสั่งฟ้องและการตัดสินใจคดีความเพื่อกำหนดบทลงโทษ

หากพิจารณาในรูปแบบของการทำงานแบบเครือข่ายแล้ว CPIB ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบยุติธรรม (Criminal Justice System) โดยเฉพาะกรณีของคดีคอร์รัปชัน เนื่องจากคดีคอร์รัปชันทุกคดี เมื่อตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้วจะต้องได้รับความยินยอมจากพนักงานอัยการก่อน จึงจะสามารถดำเนินคดีฟ้องร้องผู้ต้องหาคดีคอร์รัปชันได้ ดังกรอบที่ ๓

กรอบที่ ๓ แสดงการทำงานแบบเครือข่ายของ CPIB



ที่มา: Corrupt Practices Investigation Bureau's website (www.cpi.gov.sg)

จากกรอบดังกล่าว ลักษณะการดำเนินงานแบบเครือข่ายของ CPIB ข้างต้น จะเห็นว่าการตรวจสอบพยานหลักฐานนั้น CPIB จะทำงานร่วมกับส่วนราชการต่างๆ ตลอดจนภาคเอกชน เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล พยาน หลักฐานที่จำเป็น จากนั้นจึงดำเนินการสืบสวนสอบสวนร่วมกับตำรวจ และส่งอัยการเพื่อดำเนินคดี เมื่อทำการตรวจสอบเรื่องเสร็จสิ้นแล้ว (www.cpi.gov.sg)

แม้ในปัจจุบันสิงคโปร์สามารถควบคุมปัญหาการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในอดีตสิงคโปร์เคยเผชิญกับปัญหาการคอร์รัปชันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคอร์รัปชันของตำรวจ ซึ่งปี ค.ศ. ๑๘๗๑ เป็นปีเริ่มต้นในการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชันของสิงคโปร์ โดยการบัญญัติ Penal Code of the Straits Settlements ที่ระบุให้การคอร์รัปชันนั้นผิดกฎหมาย

องค์กร Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ได้ถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี แทนที่หน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันเดิมที่อยู่ภายใต้กรมตำรวจ นับเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ก่อตั้งองค์กรเพื่อต่อต้านการทุจริตขึ้นโดยเฉพาะ (Quah: 2001) ทั้งนี้ เกิดมาจากการที่ตำรวจมีส่วนพัวพันกับการค้าฝิ่น ทำให้ทางการสิงคโปร์ไม่ต้องการสร้างความหวังในการต่อต้านการทุจริตกับตำรวจ เหตุผลหลักในการจัดตั้งรูปแบบองค์กรเฉพาะดังกล่าวในช่วงเวลานั้น เนื่องจากรัฐบาลต้องการแก้ปัญหาวิกฤติศรัทธาด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและความมั่นคงทางการเมือง (Meagher: 2005) รูปแบบการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการปัญหาด้านคอร์รัปชันของสิงคโปร์นั้น เป็นรูปแบบใหม่ แตกต่างจากเดิมและสามารถลดปัญหาการขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มักเกิดขึ้นจากรูปแบบเดิม (Multi-agency approach) โดยมีการจัดตั้งศูนย์กลางข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้เฉพาะทางด้านคอร์รัปชัน (Intelligence of corruption) ขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของ CPIB ยังไม่สามารถแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากตามบทบัญญัติ Anti-corruption Law ให้อำนาจทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่และรวบรวมหลักฐานเป็นไปอย่างยากลำบาก ปล่อยให้ผู้กระทำผิดไม่ได้รับการลงโทษ ต่อมา ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการคอร์รัปชัน (The Prevention of Corruption Act - POCA) ที่เพิ่มบทลงโทษผู้กระทำความผิด และเพิ่มอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ของ CPIB ในการจัดการปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเต็มที่มากขึ้น ตัวอย่างที่น่าสนใจคือ มีการขยายขอบเขตความผิดทางกฎหมายให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เพียงแต่แสดงเจตจำนงในการรับสินบนแต่ยังมิได้รับสินบน และผู้ที่รับสินบนแล้วแต่ยังมิได้ทำการใด ๆ ที่ตกลงกันไว้เป็นการตอบแทน (Meagher: 2005) ภายหลังจากนั้น ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๔ - ๑๙๙๘ POCA ได้ผ่านการทบทวนเปลี่ยนแปลง

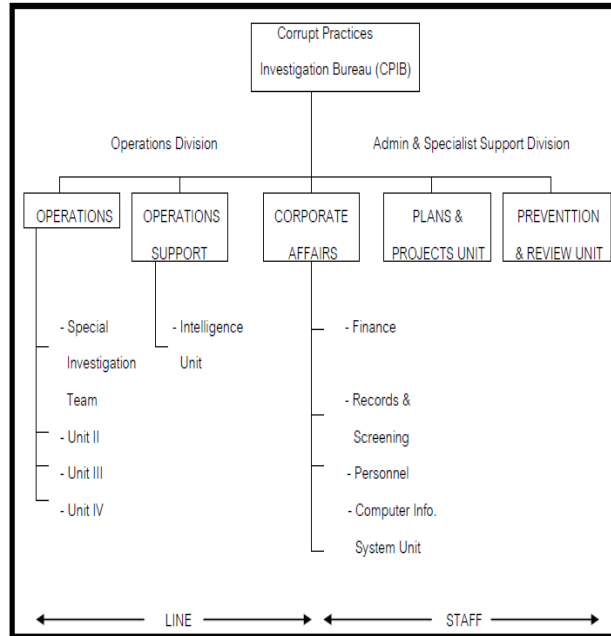
อีกหลายครั้ง โดยในแต่ละครั้งต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจในการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่จาก CPIB ให้มากขึ้น

ลักษณะเฉพาะในการจัดตั้งและวิธีการทำงานของ CPIB นั้น เน้นการทำงานแบบหน่วยงานขนาดเล็กที่ใช้งบประมาณและกำลังคนน้อย (๓.๒ ล้านเหรียญสหรัฐ และเจ้าหน้าที่จำนวน ๗๑ คน ตัวเลขประมาณการในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๐s) เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานต่อต้านการทุจริตของฮ่องกง ซึ่งเลียนแบบการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการต่อต้านคอร์รัปชันเหมือนกับสิงคโปร์ แต่ใช้งบประมาณในการดำเนินงานถึง ๙๑ ล้านเหรียญสหรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการจำนวน ๑,๓๐๐ คน (ตัวเลขในปี ค.ศ. ๒๐๐๐) อีกทั้งวิธีการทำงานของ CPIB ยังคงค่อนข้างเป็นไปอย่างมีความลับ ไม่มีกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรภาคประชาชนในรายละเอียดของการปฏิบัติหน้าที่และการใช้เงินงบประมาณ (Meagher: 2005)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ CPIB เริ่มพัฒนาบุคลากรใหม่ด้วยหลักสูตรและผู้เชี่ยวชาญภายในองค์กรเอง แทนที่จะพึ่งพาการฝึกอบรมจากโรงเรียนตำรวจอย่างที่ผ่านมา โดยมีแนวคิดว่าต้องฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถมากกว่าตำรวจ และต้องได้รับการอบรมทั้งในและนอกประเทศ โดยเพิ่มความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ เช่น computer forensic, polygraph, และ financial investigation ต่อมา ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ CPIB ได้รับการรับรองมาตรฐานระบบบริหารงานคุณภาพ ISO ๙๐๐๐ และเป็นองค์กรคุณภาพที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปทางสังคม โดยได้รับรางวัลสำคัญๆ มากมาย เช่น Singapore Quality Class (SQC), the People Developer Standard, Singapore Innovation Class, และ Organizational Excellence Award

การบริหารงานภายในของ CPIB แบ่งออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วย (๑) หน่วยปฏิบัติการทำหน้าที่สืบสวนข้อกล่าวหาภายใต้ข้อกฎหมาย POCA โดยหนึ่งในห้าของหน่วยงานย่อยมีชื่อว่า Special Investigation Team (SIT) จะรับผิดชอบเกี่ยวกับคดีสำคัญที่มีความซับซ้อนโดยเฉพาะ และ (๒) หน่วยงานบริหารจัดการและฝ่ายสนับสนุน ดังแสดงในกรอบที่ ๔ ดังนี้

กรอบที่ ๔ โครงสร้างองค์การ CPIB ของสิงคโปร์



ที่มา: Corrupt Practices Investigation Bureau's website (www.cpi.gov.sg)

การสร้างมาตรการควบคุมคอร์รัปชัน

สิงคโปร์ได้ใช้มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันหลายรูปแบบคู่ขนานกันไป จนสามารถบริหารการรับรู้ (Perception) ของปัญหาคอร์รัปชันของประเทศได้เป็นอย่างดี ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีเกิดขึ้นได้นั้น คือ ความมุ่งมั่นทางการเมืองและการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างของผู้นำทางการเมือง และการเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการให้เทียบเท่าภาคเอกชน นอกจากนี้มาตรการต่าง ๆ ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

มาตรการปราบปราม (Punishment Measures)

◆ การให้อำนาจและเครื่องมือทางกฎหมายแก่ CPIB อย่างเต็มที่ในการดำเนินคดี มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มสิทธิและขอบข่ายอำนาจหน้าที่มาโดยตลอด เช่น CPIB สามารถจับกุมบุคคลใดได้ทันที โดยไม่ต้องรอหมายจับจากศาล หากสงสัยว่าบุคคลผู้นั้นเกี่ยวข้องกับคดีด้านคอร์รัปชัน (Sizeable case) ซึ่งถือว่ามีอำนาจมากกว่าตำรวจ นอกจากนี้ บทลงโทษการกระทำความผิดด้านคอร์รัปชัน คิดเป็นค่าปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญสิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน ๕-๗ ปีต่อข้อกล่าวหา หรือศาลสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยค่าปรับที่มีมูลค่าเท่ากับจำนวน

สินบนที่ได้รับ ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวจะมีผลเช่นเดียวกันทั้งต่อผู้รับสินบนเพื่อตัวเองและผู้รับสินบนแทนผู้อื่น ปรัชญาการลงโทษของสิงคโปร์คือ การเชือดไก่ให้ลิงดู (Punishment is effective for deterrence) เพราะฉะนั้นคดีเกือบร้อยละร้อยที่ CPIB เลือกลงโทษตามสืบสวนจะถูกตัดสินว่าเป็นการทุจริตจริงเสมอ ที่สำคัญมากคือยุทธศาสตร์การเลือกทำเฉพาะคดีที่ใหญ่ ๆ และเลือกดำเนินคดีกับรายใหญ่ ๆ ก่อนเสมอ เพราะ CPIB เป็นองค์กรเล็กที่มีทรัพยากรจำกัด

◆ แนวคิดการต่อต้านการคอร์รัปชันของสิงคโปร์ไม่ได้แยกแยะระหว่างภาครัฐหรือภาคเอกชน ในช่วงแรก CPIB เน้นการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเท่านั้น แต่ต่อมาตระหนักถึงความจริงที่ว่าภาครัฐกับเอกชนนั้นเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก จึงได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การต่อต้านมาเน้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ถือได้ว่าเป็นการมองปัญหาแบบองค์รวม (Holistic approach)

มาตรการเชิงป้องกัน (Preventive Measures)

◆ การจัดทำการสำรวจจากผู้ใช้บริการภายนอก (External customer survey) ทุกปี โดยสำรวจแบบเจาะจงกลุ่ม เช่น ผู้ที่เป็นพยานหรือเคยเป็นพยานในคดีที่ CPIB ดำเนินการ สำนักงานอัยการ และองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ที่เคยขอข้อมูลจาก CPIB เพื่อให้ CPIB ทราบถึงความพึงพอใจของผู้ที่ติดต่อดำเนินคดีและทราบช่องทางในการปรับปรุงการให้บริการ

◆ การจัดทำการสำรวจการรับรู้ของสาธารณะ (Public Perception Survey) ทุก ๒-๓ ปี เพื่อตรวจสอบประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรด้วย โดย Public Perception Survey มีขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ด้วยวัตถุประสงค์สำคัญ (๑) เพื่อตรวจสอบ General perception ของระดับคอร์รัปชันในสิงคโปร์ (๒) เพื่อตรวจสอบระดับความเชื่อมั่นของประชาชนในการทำงานของ CPIB (๓) เพื่อตรวจสอบระดับความตระหนักของสาธารณะ (Public awareness) เกี่ยวกับองค์กรและการปฏิบัติงานของ CPIB และ (๔) เพื่อตรวจสอบระดับความเข้าใจในคำนิยามและขอบเขตของการคอร์รัปชัน การทำ Survey จะว่าจ้างบริษัททำ แต่การทำวิจัยทั้งหมดจะเป็น In-house โดยภายใน CPIB เองซึ่งมีการแบ่งหัวข้อย่อยต่าง ๆ เช่น การหา Models of corruption การหาแนวโน้ม (Trends) ของการคอร์รัปชัน การหาช่องว่างต่าง ๆ ที่อาจทำให้เกิดคอร์รัปชัน (Loopholes) เพื่อหาทางป้องกัน และการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์กรเช่นการ Benchmark กับองค์กรอื่นเช่นกับ Hong Kong และ Malaysia เป็นต้น

◆ การลดโอกาสการทุจริต โดยให้ความหมายของการคอร์รัปชันที่ครอบคลุมพฤติกรรมทุจริตที่หลากหลายมากขึ้น และให้อำนาจกับ CPIB สามารถขอตรวจสอบสมุด

บัญชีธนาคารของข้าราชการตลอดจนภรรยา ลูก และตัวแทนได้ และมีการเพิ่มโทษและการยึดทรัพย์สินให้หนักมากขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ได้มีการเพิ่มเติมกฎหมายให้การทุจริตนอกดินแดนก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการทุจริตในประเทศด้วย และเพิ่มเติมให้สามารถเอาผิดกับคนที่มีส่วนร่วมรู้เห็นกับการคอร์รัปชันได้ แม้ว่าคนคนนั้นจะไม่ได้รับสินบนใด ๆ ก็ตาม ซึ่งครอบคลุมทั้งบุคลากรภาครัฐและเอกชน จึงนับเป็นมาตรการที่เน้นการป้องกันมากขึ้น

◆ CPIB มีระบบจัดการคุณภาพของบริการ (Quality Service Manager: QSM) ที่เปิดให้มีบริการสายด่วน QSM hotline สำหรับเป็นช่องทางให้ผู้แจ้งเบาะแส (Whistle blowers) การคอร์รัปชันส่งข้อมูลให้กับ CPIB ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ใช้ตรวจสอบการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ทั้งภายในและภายนอกองค์กร Hotline นี้จะเปิดบริการ ๒๔ ชั่วโมง โดยโอนสายเข้ามือถือของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในแต่ละวัน

◆ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ (Administrative effectiveness) โดยจัดให้มีกลไกในการทบทวนกระบวนการทำงานและขั้นตอนการให้บริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ (Reduce red-tape) โดย CPIB สามารถจัดทำข้อเสนอแนะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานที่ควรได้รับการปรับปรุง (Review of work methods) เช่น การทำให้กระบวนการจัดการประกวดราคา (Tendering) เป็น Online ทั้งหมดเพื่อสร้างความโปร่งใสเป็นต้น รวมถึงการให้ความรู้กับสังคมเกี่ยวกับระยะเวลาและผลในการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อป้องกันมิให้มีช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน

◆ การปกป้องผู้ให้ข้อมูล (Protection of informers) ใน the Prevention of Corruption Act ข้อ ๓๖ ได้ระบุให้การดำเนินคดีไม่ว่าเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา จะต้องไม่บังคับให้พยานในคดีเปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ให้ข้อมูล หรืออะไรก็ตามที่จะนำไปสู่ผู้ให้ข้อมูล ทั้งนี้ หากหลักฐานเป็นเอกสารที่มีชื่อหรือข้อความใด ๆ ที่อาจนำไปสู่ผู้ให้ข้อมูล ให้ศาลปกปิดข้อความเหล่านั้นเป็นความลับ อย่างไรก็ตาม หากศาลพิจารณาแล้วว่าข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลนั้นไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่จริง หรือน่าสงสัย และไม่สามารถยุติคดีได้ หากไม่พบผู้ให้ข้อมูล ศาลอาจขอเอกสารการเรียนฉบับจริงหรือขอให้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้ข้อมูลได้ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ CPIB ออกความเห็นกฎหมายเพื่อปกป้องพยาน (Witness protection) นั้นไม่สำคัญเพราะไม่เคยมีกรณีที่พยานถูกข่มขู่แต่ประการใด การปกป้องจึงมีลักษณะทั่วไปคือเป็นหน้าที่ของตำรวจในการปกป้องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอยู่แล้ว

◆ ในเรื่องการปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (Whistle blower protection) CPIB มีระบบที่สามารถสื่อสารกับผู้แจ้งเบาะแสที่ไม่ต้องการเปิดเผยตัวเองได้ โดยการสื่อสารผ่าน Website

หรือโทรศัพท์ โดยที่ CPIB มีระบบการสร้าง Complaint ID อัตโนมัติให้ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อ log-on และสื่อสารกับ CPIB ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสสามารถติดตามการดำเนินคดี และให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องกังวลว่าจะต้องเผยแพร่ชื่อของตน

◆ Codes of Conduct และ Conflict of Interest จะถูกระบุอยู่ใน the Government Instructional Manual (IM) ซึ่งเป็นคู่มือที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องรู้และทำตาม คู่มือนี้มีเนื้อหาหลายเรื่องรวมถึงเนื้อหาทั้งหมดจาก Prevention of Corruption Act และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันก็จะมีอยู่ในคู่มือของข้าราชการนี้ โดยเฉพาะ Section IM 2L Staff: Private Interest #124, Participation in External Activities #71, Entertainment #160, Declaration of Investment, Investment in Property #136 และ Section IM 3B Procurement – Tender Approving Authority #432, #433 ยกตัวอย่างข้อกำหนดในคู่มือที่เน้นเรื่องการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ได้จากตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม และห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รัฐประพฤติตนในทางที่จะทำให้การให้บริการภาครัฐ ไม่ว่าจะนโยบายรัฐ กฎระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติ ถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือเสื่อมเสีย การห้ามข้าราชการปล่อยเงินกู้ยืม การห้ามข้าราชการกู้ยืมเงินจากผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ตนต้องติดต่อด้วยในหน้าที่การงาน จำนวนเงินกู้ยืมของข้าราชการ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งห้ามมีจำนวนเกินสามเท่าของเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งภายใต้กฎระเบียบเหล่านี้ ข้าราชการอาจถูกตรวจสอบได้โดย Administrative review และมีโทษตั้งแต่ตักเตือนไปจนถึงการปลดออก นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังมี Code of Conduct for Ministers และ Guidelines on MP’s Involvement in Business ที่กำกับควบคุมพฤติกรรมของรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนโดยเฉพาะอีกด้วย และยังมีกฎระเบียบที่รวมถึงข้าราชการหลังเกษียณราชการด้วย (Quarantine rule)

◆ ข้าราชการทุกคนไม่ได้รับอนุญาตให้รับของขวัญหรือการรับเลี้ยงต่าง ๆ ทั้งสิ้น (Any entertainment) จากบุคคลที่มีธุรกิจเกี่ยวข้องกับภาครัฐ หากมีบางกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่น ของที่ระลึกจากแขกพิเศษ ให้สามารถรับได้แต่ต้องส่งต่อให้กับผู้บังคับบัญชาเพื่อมอบคืนให้หน่วยงานทุกครั้ง หากข้าราชการคนใดต้องการที่จะเก็บของขวัญใดเป็นการส่วนตัว จะต้องจ่ายเงินให้กับทางราชการเท่ากับมูลค่าของขวัญนั้น ๆ ซึ่งประเมินโดยเจ้าหน้าที่ประเมินมูลค่าทรัพย์สินจากกระทรวงการคลัง (Non-acceptance of gifts) ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ The Prevention of Corruption Act ข้อ ๙ และ ข้อ ๑๔

◆ การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของราชการ ข้าราชการทุกคนต้องแสดงรายการทรัพย์สินและการลงทุนของทั้งตนเอง ภรรยาและบุตรทุกคน ตั้งแต่เริ่มบรรจุเข้ารับราชการเป็นประจำทุกปี โดยหากข้าราชการคนใดมีรายการทรัพย์สินที่มีมูลค่ามากเกินกว่าความสามารถของรายได้ จะต้องถูกชักถึงความเป็นมา หรือหากข้าราชการคนใดถือหุ้นอยู่ในบริษัทเอกชนที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ จะสามารถสั่งการให้ขายหุ้นดังกล่าวได้ (Declaration of assets and Investments) นอกจากนี้ ข้าราชการในทุกระดับชั้นต้องแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์สถานะปลอดหนี้สินทางการเงินใด ๆ เนื่องจากเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่มีภาระหนี้สิน มีความเป็นไปได้สูงที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีการคอร์รัปชัน (Declaration of non-indebtedness)

◆ มาตรการปลุกย่อยอื่น ๆ เช่น ในการปฏิบัติงานสืบสวนของ CPIB ได้เปลี่ยนแปลงให้มีการจ้างข้าราชการประจำของ CPIB เอง ทำหน้าที่เป็นผู้สอบสวนคดีคอร์รัปชันแทนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ยืมตัวมาจากกรมตำรวจ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน อีกทั้งจะมีการเตือนใจทุกครั้งก่อนการเซ็นสัญญาระหว่างราชการและผู้รับสัญญาถึงการยกเลิกสัญญาหากพบข้อสงสัยด้านการติดสินบน

มาตรการเชิงสนับสนุนการต่อต้าน (Promotion measures)

◆ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศสิงคโปร์นั้นเป็นความพยายามขนาดใหญ่ที่มากไปกว่าขอบข่ายหน้าที่ของ CPIB เพราะมองถึงระบบการรักษาคุณธรรมของทั้งระบบราชการ (Integrity system) (NIS Singapore: 2006) รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดไม่ได้เน้นเพียงเรื่องการสืบสวนและปราบปราม แต่เน้นการสร้างค่านิยม (values) ที่ฝังลึกในระบบราชการ และตัวข้าราชการทุกคนว่าต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมสูง (Embedded high ethical standards) โดยการฝึกรอบรมข้าราชการตั้งแต่เริ่มเข้าทำงาน เพื่อแยกพวกเขาออกจากข้าราชการกลุ่มเก่าที่ยอมรับการทุจริต ก่อนที่พวกเขาจะถูกกลืนไปกับวัฒนธรรมเดิม ๆ (Separating them out) มาตรการนี้ถึงแม้จะใช้ระยะเวลานานและความพยายามอย่างต่อเนื่องจริงจัง แต่สิงคโปร์ก็พิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถแก้วัฒนธรรมที่ยอมรับการทุจริตได้ในที่สุด (Transparency International: 2006c)

◆ การสร้างเครือข่าย (Network) ของ CPIB นับว่าเป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้การทำงานการต่อต้านคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพ ในอดีต CPIB เน้นการทำงานอย่างเอกเทศ ไม่มีการประสานงานและไม่ยุ่งเกี่ยวกับหน่วยงานอื่น เพราะต้องการรักษาความเป็นอิสระของ

องค์กร โดยเฉพาะกับตำรวจเพราะต้องการปราบปรามการทุจริตของตำรวจเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา แนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง เพราะ CPIB มาตรฐานเห็นว่าความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชันนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน และความรู้หลายด้าน รวมทั้งต้องนำผู้อื่นให้เข้ามามีส่วนร่วม (Engage) โดยเลื่อมองหน่วยงานอื่นเป็น target แต่มองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) แทน เจ้าหน้าที่ CPIB กล่าวว่า การทุจริตนั้นไม่มีขอบเขตเหมือนองค์กรที่เราตั้งขึ้น การแบ่งองค์กรต่อต้านอย่างที่เป็นอยู่นั้น artificial เพราะผู้ร้ายย่อมไม่ได้แบ่งการกระทำของตัวเองตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยต่าง ๆ ภาครัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเกิดการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น สำนักงานตำรวจ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง Central Narcotics Control เป็นต้น ตัวอย่างกิจกรรมของเครือข่ายก็มี เช่น การจัดหลักสูตรฝึกอบรมข้าราชการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดสัมมนาเรื่องจริยธรรมของตำรวจ การประชุมร่วมกับตำรวจเป็นประจำในระดับปฏิบัติและปีละสองครั้งสำหรับระดับผู้อำนวยการ การแลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้ที่เคยเกี่ยวข้องกับคดีต่าง ๆ กับหน่วยงานภาครัฐทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ก่อนการรับใครเข้าเป็นข้าราชการ เป็นต้น ผลของการสร้างเครือข่ายและเผยแพร่ความรู้เรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันระหว่างหน่วยราชการกันเอง ทำให้มีองค์กรภาครัฐหลายแห่งเริ่มค้นพบกรณีการทุจริตภายในองค์กรเองมากขึ้น เป็นการสร้างระบบ self-detection ทำให้งานของ CPIB สามารถเน้นคดีใหญ่ ๆ และงานด้านการป้องกันได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการสร้างเครือข่ายกับองค์กรภาคเอกชนด้วย เช่น Singapore Business Federation, Medical Council, Construction Industry, Multinational Corporations การมีเครือข่ายที่หลากหลายทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องการทุจริตที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการส่งเสริมค่านิยมการต่อต้านการคอร์รัปชันนั้นมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

◆ มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การสื่อสารข้อมูลและให้คำแนะนำแก่บรรดาข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาคอร์รัปชัน และวิธีการหลีกเลี่ยงที่จะมีส่วนร่วมในการคอร์รัปชัน อีกทั้ง CPIB ยังมีบทบาทในการให้การศึกษาแก่พลเมืองทุกกลุ่ม ให้ตระหนักและมีวัฒนธรรมที่ไม่ยอมต่อการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นนโยบายเชิงสนับสนุนที่สำคัญ โดย CPIB ทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับ Civil Service College, กระทรวงศึกษาธิการ, สื่อมวลชน รวมถึงมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศ

บทบาทขององค์กรอื่นและการมีส่วนร่วมในการควบคุมคอร์รัปชัน

การปราบคอร์รัปชันไม่ได้เป็นความรับผิดชอบของ CPIB เท่านั้น แต่กระทรวง กรม กอง มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันด้วย โดยมีการกำหนดมาตรการที่จะช่วยป้องกันการคอร์รัปชัน เช่น ลดขั้นตอนของความยุ่งยากและเสียเวลาในการขอใบอนุญาตจดทะเบียน และเอกสารต่าง ๆ จากทางราชการลง มีระบบการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีระบบควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตัดสินใจใช้อำนาจในทางที่ผิด ให้ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบมีเวลามากพอที่จะตรวจสอบและควบคุมการทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งโดยการตรวจสอบตามปกติและการตรวจสอบแบบกะทันหันโดยไม่บอกล่วงหน้า ทำให้มั่นใจว่าผู้บริหารต้องถือเรื่องมาตรการคอร์รัปชันเป็นเรื่องจริงจัง และต้องไม่หย่อนยานละเลยการตรวจสอบหรือรายงานการทำผิดของลูกน้อง การสับเปลี่ยนโยกย้ายเจ้าหน้าที่

กรณีตัวอย่าง

จากกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้น ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ถึง ค.ศ. ๒๐๐๖ พบว่าการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสิงคโปร์ มีลักษณะของการที่รัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงรับเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากเอกชนเพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการภาครัฐ เช่น การประกวดราคา หรือการให้สัมปทาน เป็นต้น (Transparency International 2006c) นอกจากนี้ การคอร์รัปชันส่วนใหญ่นั้นเป็นของภาคเอกชนมากถึงร้อยละ ๗๑.๑ ซึ่งการคอร์รัปชันภาครัฐมีเพียงร้อยละ ๑๘.๔ ของการคอร์รัปชันทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งอีกร้อยละ ๑๐.๕ นั้นเป็นการคอร์รัปชันของ Statutory Boards/ Government-Linked Companies (Transparency International 2006c: 31) ในช่วง ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ เป็นการทุจริตของภาครัฐ แต่ระหว่าง ปี ๒๐๐๐ - ๒๐๐๘ เป็นกรณีของภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หลักการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์นั้น เป็นการสร้างการปกครองที่มีคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจรัฐบาลในการตัดสินใจต่างๆ และเพื่อประโยชน์ในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ตัวอย่างคดีคอร์รัปชันที่มีวงเงินสูงสุดในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ได้แก่ กรณีที่หัวหน้าวิศวกรขององค์กรของรัฐดูแลระบบสาธารณูปการของประเทศ (PUB) รับเงินสินบนจากผู้รับเหมาเป็นจำนวนเงิน ๑๓.๘๕ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ถูกศาลพิพากษาให้มีความผิด โดยให้ตัดสินจำคุกเป็นเวลา ๑๔ ปี และจ่ายค่าปรับเท่ากับจำนวนเงินที่รับไป จำนวน ๑๓.๘๕ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ นอกจากนี้ ยังมีคดีขนาดใหญ่อื่น ๆ ที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องตั้งแต่บุคคลธรรมดา บริษัทเอกชน

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระดับรัฐมนตรี

รัฐมนตรี Wee Toon Boon ถูกสอบสวนในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ว่ารับสินบนจากนักพัฒนาที่ดิน ถูกตัดสินให้จำคุก ๔ ปี ๖ เดือน ต่อมาได้อุทธรณ์และถูกลดระยะเวลาที่ถูกจำคุกลง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร Phey Yew Kok และผู้นำสหภาพแรงงานคนสำคัญ ถูกไต่สวนในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ และถูกตั้งข้อหาว่ามีพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย เขาได้รับการประกันตัวและหนีประกัน

รัฐมนตรี Teh Cheang Wan ถูกสอบสวนในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ว่ารับสินบนจากนักลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ๒ ราย ต่อมาเขาฆ่าตัวตายก่อนที่จะถูกศาลตัดสิน

Choy Hon Tim รองผู้จัดการใหญ่ของคณะกรรมการก่อสร้างสาธารณะ (Public Utilities Board) ถูกสอบสวนในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ว่ารับสินบนจากผู้รับเหมาโครงการก่อสร้างสาธารณะของรัฐบาล และถูกตัดสินให้จำคุก ๑๔ ปี

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า การที่สิงคโปร์สามารถควบคุมคอร์รัปชันได้ผลดี จึงมาจากปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน คือ ความตั้งใจของผู้นำทางการเมืองและราชการที่จะทำสงครามต่อต้านการคอร์รัปชัน การมีกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันที่ได้ผล รวมทั้งลงโทษหนักเพื่อทำให้คนไม่กล้าคิดคอร์รัปชัน การมีหน่วยงานสอบสวนปราบปรามคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพและกล้าสอบสวนปราบปรามเจ้าหน้าที่ทุกระดับจนถึงสูงสุดอย่างคงเส้นคงวา การที่ประชาชนมีการศึกษา และมีจิตสำนึกที่ตื่นตัวในฐานะพลเมืองที่ต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อความอยู่รอดและการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศร่วมกัน

๔. ประเทศเกาหลีใต้

บริบทความเป็นมา

เกาหลีใต้เป็นอีกประเทศหนึ่ง ที่ได้รับการยอมรับในการต่อต้านและปราบปรามคอร์รัปชัน ซึ่งแต่เดิมประเทศนี้มีปัญหาการคอร์รัปชันอย่างมาก อย่างไรก็ตาม สังคมของเกาหลีใต้ได้ตระหนักถึงปัญหานี้มากขึ้นจนกระทั่งได้มีการผลักดันให้เกิดหน่วยงานที่ต่อต้านคอร์รัปชันขึ้นโดยตรง ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการดำเนินการในการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างจริงจังจนทำให้ผู้บริหารระดับสูงของประเทศหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานธุรกิจใหญ่ ๆ ถูกนำมาดำเนินคดีและถูกจำคุก ซึ่งสิ่งนี้เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้ประเทศที่ประสบกับปัญหาคอร์รัปชัน

มากประเทศหนึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จ และได้รับการยอมรับในการต่อต้านคอร์รัปชัน ทั้งนี้ เพราะได้มีการแสดงให้เห็นว่าไม่ว่าใครและใหญ่แค่ไหนที่ทำการทุจริตก็สามารถถูกลงโทษได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เอื้อต่อการประสบความสำเร็จในการต่อต้านและปราบปรามคอร์รัปชันได้อีกส่วนหนึ่งคือ ประเทศเกาหลีได้เปิดให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนเป็นเครือข่าย (Networks) ในการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเข้มแข็ง ซึ่งส่งผลให้ทุกภาคส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคมหรือภาคธุรกิจตระหนักว่า การมีส่วนร่วมของตนสามารถก่อให้เกิดผลในการต่อต้านคอร์รัปชันได้ ซึ่งเป็นการสร้างความตระหนักในเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันที่ดีที่สุดในวิธีหนึ่ง

ที่ผ่านมาเกาหลีใต้ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระดับการคอร์รัปชันที่ค่อนข้างสูง และหลายฝ่ายมองว่าปัญหาการคอร์รัปชันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกาหลีใต้ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ เกาหลีใต้เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐอย่างกว้างขวาง และปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูป โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ เกาหลีใต้ได้ออกกฎหมายการต่อต้านการคอร์รัปชันขึ้นมาเป็นครั้งแรก หลังจากองค์กรพัฒนาเอกชนพยายามผลักดันมาเกือบสิบปี และในเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๐๒ ภายใต้อำนาจของกฎหมายดังกล่าว เกาหลีใต้ได้ตั้งหน่วยงานหลักที่จะทำหน้าที่ในการต่อต้านการคอร์รัปชันนั่นคือ **คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Korea Independent Commission Against Corruption: KICAC)** ซึ่งปัจจุบันได้ถูกปรับให้รวมกับผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) และคณะกรรมการรับเรื่องอุทธรณ์การบริหารงาน (Administrative Appeals Commission) ของเกาหลีใต้ แล้วเปลี่ยนชื่อมาเป็น Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea (ACRC) ในวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๘

ภายหลังจากที่เกาหลีใต้ผลักดันการปฏิรูประบบราชการ และออกกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน ได้ส่งผลทำให้สถานการณ์คอร์รัปชันในเกาหลีใต้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยหากพิจารณาจากดัชนีชี้วัดด้านคอร์รัปชันที่สำคัญนั่นคือ Corruption Perception Index (CPI) พบว่า ภาพลักษณ์ด้านคอร์รัปชันของเกาหลีใต้ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากเดิมในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ที่อยู่ที่ ๓.๘ เพิ่มขึ้นเป็น ๕.๑ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ การที่เกาหลีใต้สามารถพัฒนาสถานการณ์ด้านการคอร์รัปชันได้ค่อนข้างรวดเร็ว ทำให้เป็นที่น่าสนใจถึงการทำงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในเกาหลีใต้ รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าว (Kim, Joongi. Kim, Heejeung. and Lim, Chong-Won.: 2006)

การคอร์รัปชันในเกาหลีใต้นั้นอาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นนับตั้งแต่แรกก่อตั้งประเทศในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยครั้งนั้นหลังจากได้รับเอกราชจากญี่ปุ่น และยึดทรัพย์สินและโรงงานของญี่ปุ่น มาเป็นของรัฐ มีเฉพาะนักธุรกิจที่มีเส้นสายกับนักการเมืองเท่านั้นที่จะสามารถซื้อทรัพย์สินดังกล่าวมาได้ ในราคาถูก และนักธุรกิจเหล่านี้ส่วนมากได้พัฒนากลายเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ในชื่อของ “แชโบล” (Chaebol) (Song, Changzoo: 2003) กรณีตัวอย่างที่สำคัญคือ นาย Yi Pyong-Chol ผู้ก่อตั้งบริษัทซัมซุง ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๕๐ เปิดธุรกิจโรงสีข้าว ต่อมาได้เป็นเจ้าของโรงงานน้ำตาล และโรงงานทอผ้า (ซึ่งเคยเป็นโรงงานของญี่ปุ่นมาก่อน) และเริ่มสั่งสมความมั่งคั่งเรื่อยมา หลายฝ่ายชี้ให้เห็นว่าความร่ำรวยของเขาได้มาจากการที่มีเครือข่ายกับนักการเมือง เห็นได้จากการที่เขาเป็นผู้บริจาคสำคัญให้กับพรรคเสรีนิยมเป็นเงินกว่า ๖๔ ล้านบาท (Woo, 1991: 68)

ความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจเอกชนและรัฐในเกาหลีใต้ ได้พัฒนาไปในลักษณะของ “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์” ในช่วงที่เกาหลีอยู่ภายใต้การปกครองโดยเผด็จการทหาร นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๖๐ - ๑๙๘๐ ในช่วงนี้ Moran (๑๙๙๙) ชี้ว่าการคอร์รัปชันในเกาหลีใต้ กลายเป็น “การคอร์รัปชันในระดับชาติ” (Nationalized corruption) การคอร์รัปชันในช่วงเวลานี้ ดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของเกาหลีใต้ ปัจจัยสำคัญในเชิงโครงสร้างที่ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชันก็คือ การที่รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการเข้าถึงทรัพยากรแทบทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งสถาบันการเงินทุกแห่งในขณะนั้นเป็นของรัฐ ดังนั้นในการที่ภาคธุรกิจเอกชนจะทำธุรกิจจำเป็นต้องเข้าหารัฐ เพื่อรับการสนับสนุน และการปกป้องเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจอย่างราบรื่น (Hong and Lawrence: 1981)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า “เส้นสาย” จะเป็นสิ่งสำคัญในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ตั้งเงื่อนไขในการรับการสนับสนุนด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการตั้ง “เป้าหมายการส่งออก” ซึ่งรัฐบาลจะมีการตรวจสอบรายเดือนถึงผลงานการส่งออกของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าจะมีการคอร์รัปชัน แต่เศรษฐกิจเกาหลีใต้สามารถพัฒนาก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ด้วยวิธีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบ “คัดเลือกผู้ชนะ” (Picking winners) ส่งผลทำให้ระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ถูกผูกขาดโดยกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (แชโบล - Chaebol) เพียงไม่กี่กลุ่มที่มีเส้นสาย และสามารถทำตามเงื่อนไขที่รัฐบาลตั้งไว้ได้

ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจเกาหลีใต้พัฒนาไปจนระดับหนึ่ง แชโบลเริ่มเป็นอิสระจากการพึ่งพาทรัพยากรของรัฐมากขึ้น ในขณะเดียวกันรัฐบาลถูกแรงกดดันจากต่างชาติให้เปิดเสรีหรือลดทอนกฎเกณฑ์มากขึ้น แนวโน้มที่เกิดขึ้นคือ การที่แชโบลพยายามเข้าไปถือครองหุ้น

ในสถาบันการเงิน ในขณะที่รัฐบาลเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ มากขึ้น รัฐบาลเกาหลีกลับขาดการพัฒนากลไกกำกับกรดำเนินการธุรกิจของแชโบล ทำให้แชโบลซึ่งครอบครองสถาบันการเงิน กู้ยืมเงินมาลงทุนเกินขนาด เห็นได้จากในช่วงวิกฤตสัดส่วนหนี้ต่อสินทรัพย์ของแชโบลที่ใหญ่ที่สุด ๓๐ อันดับแรกของเกาหลีในช่วงก่อนวิกฤต เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ ๕๑๙ (Gomez, 2002: 12-13) และกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาซึ่งวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. ๑๙๙๗

พัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันในเกาหลีใต้เริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ในสมัยประธานาธิบดีปึกจุงฮี ด้วยการออกกฎหมาย “ผู้ร่ำรวยผิดปกติ” (Illicit Wealth Accumulation Law) จับกุมและยึดทรัพย์นักธุรกิจในช่วงแรก ก่อนที่ประธานาธิบดีปึกจุงฮีจะยอมลดค่าปรับและปล่อยนักธุรกิจจากการจับกุม (หากนักธุรกิจยอมที่จะให้การสนับสนุนและทำตามรัฐบาลทหาร) (Fields, 1994) ในขณะเดียวกันได้ออกกฎหมาย Political Purification Law และจับกุมนักการเมือง ข้าราชการ และทหารหลายหมื่นคน ในข้อหาคอร์รัปชัน (Cumings, 2005: 355-356) ในสมัยต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี Chun Doo-Hwan หรือประธานาธิบดี Roh Tae-woo หรือประธานาธิบดี Kim Young-sam ต่างก็ได้ดำเนินนโยบายในลักษณะเดียวกันนี้ อย่างไรก็ตาม Yoon (๒๐๐๐) ชี้ว่า นโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แอบแฝงในการที่จะ “กำจัด” ศัตรูทางการเมือง และบังคับให้กลุ่มผู้สนับสนุนอำนาจเก่ายอมศิโรราบ ในขณะที่รัฐบาลที่ดำเนินนโยบายปราบปรามคอร์รัปชันกลับดำเนินการที่เข้าข่ายคอร์รัปชันเอง ด้วยเหตุนี้ที่ผ่านมการดำเนินนโยบายปราบปรามคอร์รัปชันของเกาหลีใต้จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ความคืบหน้าในการผลักดันนโยบายปราบปรามคอร์รัปชันในเกาหลีใต้ เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐s จากการผลักดันของภาคประชาสังคม โดยองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ เครือข่ายพลเมืองเพื่อความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ (Citizen’s Coalition for Economic Justice: CCEJ) และเครือข่ายประชาชนสมานฉันท์เพื่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (People’s Solidarity for Participatory Democracy: PSPD) โดยสององค์กรหลักนี้ได้ร่วมกันจัดตั้งเครือข่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน (Citizen’s Coalition for Anti-corruption) และศูนย์สังคมโปร่งใส (Center for Transparency Society) ด้วยการผลักดันขององค์กรประชาสังคมทำให้เกิดการปฏิรูปตามมาหลายประการไม่ว่าจะเป็น ความโปร่งใสในระบบการเงินจากการผลักดันให้เปิดเผยชื่อเจ้าของบัญชีในการทำธุรกรรมทางการเงิน (Real name financial transaction system) การปฏิรูปแชโบล การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการเมือง การผลักดันกฎหมาย

ต่อต้านคอร์รัปชัน การผลักดันกฎหมายต่อต้านการฟอกเงิน รวมทั้งการก่อตั้ง Transparency International ในเกาหลีอีกด้วย (Lee, 2003)

ความพยายามในการผลักดันการต่อต้านคอร์รัปชันได้กลายมาเป็น “วาระแห่งชาติ” ร่วมกันทั้งของรัฐบาล และภาคประชาสังคมภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ เมื่อประธานาธิบดี Kim Dae-Jung ขึ้นสู่อำนาจ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำสำนักประธานาธิบดีว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (Presidential Commission on Anti-Corruption) และคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนพิเศษเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน (Special Investigation Committee for Corruption) ขึ้นมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ในขณะเดียวกันองค์กรภาคประชาสังคมได้ตั้งเครือข่ายการต่อต้านคอร์รัปชันในเกาหลี (Anti-corruption Network in Korea) ขึ้นมาในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ (ต่อมากลายเป็น Transparency International ในเกาหลี) ทั้งคณะกรรมการประจำสำนักประธานาธิบดี และเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน ได้ทำงานร่วมกันในการตรวจสอบการคอร์รัปชันในเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งผลักดันแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในอนาคต และนำไปสู่กฎหมายการต่อต้านการคอร์รัปชันในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ ในที่สุด (Quah, 2011: 314-317)

รัฐบาลเกาหลีใต้จัดการกับปัญหาการคอร์รัปชันอย่างไร

เกาหลีใต้ ได้บัญญัติข้อกำหนดเบื้องต้นเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน (เอกตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ: ๒๕๕๔) ดังต่อไปนี้

- ◆ หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรม (Code of conduct) เพื่อเป็นแนวทางให้ข้าราชการปฏิบัติตาม
- ◆ ข้าราชการเมื่อพบเห็นการกระทำที่อาจเข้าข่ายการคอร์รัปชันโดยข้าราชการหรือหน่วยงานของราชการอื่น ๆ สามารถแจ้งการกระทำดังกล่าวได้
- ◆ ประชาชนสามารถเรียกร้องให้มีการตรวจสอบบัญชีหรือการทำงานของหน่วยงานราชการ หากพบว่าหน่วยงานดังกล่าวอาจดำเนินการที่ส่งผลร้ายต่อผลประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันหรือ KICAC ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ และขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในสี่ด้าน ดังต่อไปนี้

ด้านแรก อำนาจหน้าที่เชิงนโยบาย

◆ ร่างนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน พร้อมทั้งกำหนดแนวทางหรือกระบวนการที่จะบังคับใช้

◆ ดำเนินการสำรวจเชิงประเมินการปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ

◆ ทำการสำรวจระดับการคอร์รัปชัน สาเหตุของการคอร์รัปชัน และทัศนคติรวมถึงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อเรื่องการคอร์รัปชัน

◆ จัดทำ “การประเมินนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน” (Evaluation of Anti-corruption Policy) และ Integrity Perception Index (IPI) ซึ่ง KICAC ได้ดำเนินการสำรวจหน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นกว่า ๗๓ หน่วยงาน

ด้านที่สอง การพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบัน

◆ ขจัดหน่วยงาน หรือแนวทางการปฏิบัติในระบบราชการที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน

◆ พัฒนาการอบความโปร่งใสในแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ และขั้นตอนการทำงาน

◆ จัดทำ Code of conduct ที่เหมาะสมกับหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง เพื่อสร้างรากฐานเชิงจริยธรรมให้กับข้าราชการ

ด้านที่สาม การบริหารจัดการผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblowers)

◆ จัดทำเครื่องมือการปฏิบัติงานและกำหนดกระบวนการทำงาน ในการบริหารจัดการกับการแจ้งเหตุคอร์รัปชัน การปกป้องผู้แจ้งเบาะแส ระบบชดเชยความเสียหาย ทั้งนี้ต้องอยู่บนฐานของการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

◆ ใช้อำนาจในการจัดการกับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในข้าราชการระดับสูง การเปิดช่องทางให้มีการยื่นเรื่องให้วินิจจัยใหม่ หรือสอบสวนใหม่ในกรณีที่มีผลการวินิจจัยไม่หนักแน่นเพียงพอ หรือการพยายามคุกคามหรือปฏิบัติที่มีขอบต่อผู้แจ้งเบาะแส

ด้านที่สี่ การให้การศึกษา

◆ เสริมสร้างความตระหนักของสาธารณชนต่อผลร้ายของการคอร์รัปชัน

◆ เพิ่มเติมเนื้อหาเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันในหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับต่าง ๆ

◆ ดำเนินโครงการร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติประชาชนเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

◆ ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ และประเทศต่าง ๆ ซึ่ง KICAC ได้วางแผนที่จะประชุมกับองค์กรปราบปรามคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ที่ประสบผลสำเร็จในการต่อต้านคอร์รัปชันเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ ฮังการี สหภาพยุโรป เป็นต้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า KICAC เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับ “การป้องกันการคอร์รัปชัน” โดยตรงของเกาหลีใต้ โดยเป็นทั้งในระดับสาธารณะและเชิงนโยบายเป็นหลัก โดยที่ไม่มีอำนาจในการสืบสวนหรือสั่งฟ้องคดีความที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ซึ่งจะอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอัยการ ซึ่งในแง่นี้มีข้อเสนอจากหลายฝ่ายที่ให้เพิ่มอำนาจและบทบาทของ KICAC ในการ “ปราบปรามการคอร์รัปชัน” ด้วยเช่นกัน (Kim and Lim: 2006)

เมื่อพิจารณาจากจุดเริ่มต้น จะเห็นได้ว่า KICAC นั้นเป็นหน่วยงานที่พัฒนามาจากคณะกรรมการภายใต้ประธานาธิบดี (Presidential Committee) ซึ่งจะมีตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมในองค์คณะ และเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์เบื้องต้นของกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันพบว่าต้องการให้ KICAC มีบทบาทสำคัญสามประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นตัวกลางในการ “ประสานความร่วมมือ” ในด้านการต่อต้านคอร์รัปชันจากหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับชาติ ประการที่สอง นำเสนอแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายและระบบการดำเนินงานของราชการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน และประการที่สาม เสริมสร้างความตระหนัก และให้ความรู้กับประชาชน เพื่อดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

ในปัจจุบันแม้ว่าจะ KICAC จะเข้ามาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการภายใต้ประธานาธิบดี แต่เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ KICAC เป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๔ เป็นต้นมา ประธานาธิบดีได้มีการจัดการประชุมเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยเชิญตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น KICAC สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เข้าร่วมประชุม เพื่อหาแนวทางเชิงนโยบายในการผลักดันการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน และลดอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

KICAC แม้ว่าหากพิจารณาในเบื้องต้นจะพบว่าทำงานในระดับ “มหภาค” เป็นหลัก และมุ่งเน้นไปที่การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ แต่ในปัจจุบัน KICAC ขยายขอบเขตการทำงานไปสู่ระดับย่อย ๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการตั้ง “ศูนย์วิจัยธรรมทางธุรกิจ” เพื่อให้ข้อมูล และแสวงหา

ความร่วมมือกับธุรกิจเอกชนในการป้องกันการคอร์รัปชัน หรือการตั้ง “ศูนย์พลเมืองต่อต้านคอร์รัปชัน” เพื่อให้ข้อมูลและแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๕ มีศูนย์ดังกล่าวในท้องถิ่น ๒๓ ศูนย์ (Quah: 2007)

ในส่วนของที่มาและกระบวนการคัดสรรผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการ KICAC ที่มีทั้งหมด ๙ คนนั้น ตามกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน ได้กำหนดให้กรรมการมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี รัฐสภา และผู้พิพากษาสูงสุดแห่งศาลฎีกา ซึ่งแต่ละฝ่ายมีสิทธิ์เสนอแต่งตั้งฝ่ายละ ๓ คนตามลำดับ เพื่อความเป็นธรรม และความเป็นกลาง ทั้งนี้บุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑) เคยดำรงตำแหน่งระดับผู้ช่วยศาสตราจารย์หรือสูงกว่านั้นมาเป็นระยะเวลา ๘ ปีขึ้นไปในสถาบันการศึกษา

๒) เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความ และมีประสบการณ์มากกว่า ๑๐ ปีขึ้นไป

๓) เคยเป็นข้าราชการในระดับ ๓ หรือสูงกว่านั้น เป็นระยะเวลา ๕ ปีหรือมากกว่านั้น

๔) บุคคลที่มีผลงานหรือประสบการณ์อันเป็นที่ยอมรับเทียบเท่ากับคุณสมบัติสามประการข้างต้น หรือเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรพัฒนาเอกชน และบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการต้องไม่มีข้อห้ามดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลที่ไม่ได้เป็นพลเมืองเกาหลี

(๒) บุคคลที่ถูกให้ออกจากราชการ หรือถูกศาลตัดสินให้จำคุกในคดีอาญา

(๓) บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(๔) บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง

(๕) บุคคลที่อาจมีอุปสรรคทั้งทางกายภาพและทางจิตที่จะทำงาน

คณะกรรมการ KICAC จะมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสมัยละ ๓ ปี และสามารถขยายเพิ่มเติมได้แค่สมัยเดียวเท่านั้น ที่สำคัญคือคณะกรรมการจะไม่สามารถถูก “ปลด” หรือ “สั่งย้าย” ได้ ซึ่งจะเป็นสิ่งรับรองการทำงานของ KICAC ว่าจะเป็นที่อิสระจากอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ

การสร้างมาตรการควบคุมคอร์รัปชัน (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ: ๒๕๕๔)

๑. มาตรการปกป้องและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower protection and reward) KICAC ให้ความสำคัญทั้งในด้านการปกป้องและให้รางวัลกับผู้แจ้งเบาะแส ที่ต้องปกป้องเนื่องมาจากผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะต้องไม่ต่อสู้อย่างโดดเดี่ยวในสภาพที่ถูกกดดันและคุกคามจากทั้งตัวหน่วยงานเองและจากเพื่อนร่วมงาน ส่วนในเรื่องของการให้รางวัลนั้นเพื่อสร้างแรงจูงใจให้สังคมกล้าที่จะเปิดเผยเรื่องคอร์รัปชันมากขึ้น (โดยได้รับการประกันความปลอดภัยจากมาตรการปกป้องในขณะเดียวกัน) โดยกระบวนการปกป้องนั้นเริ่มจาก KICAC จะร้องขอไปยังหน่วยงานสอบสวนให้ปกปิดชื่อ หรืออัตลักษณ์ แต่หากผู้แจ้งเบาะแสเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสอบสวน KICAC อาจนำเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานสอบสวนอื่นดำเนินการสอบสวนแทน และหากจำเป็นอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจให้การปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเป็นกรณีพิเศษ มาตรการในการปกป้องแก่ผู้แจ้งเบาะแสต่าง ๆ นั้น โดยหลักแล้วเป็นไปตามที่เพิ่งได้กล่าวไว้ ในด้านของรายละเอียดจะมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

◆ ในบางกรณี จะมีผู้แจ้งเบาะแสในสถานที่ทำงานในภาคธุรกิจ ซึ่งทำให้ต้องมีการแก้กฎหมายป้องกันการทุจริต (Anti-Corruption Act) ให้การเปิดเผยข้อมูลของเจ้าหน้าที่ในบริษัทไม่เป็นการละเมิดกฎหมายรักษาความลับของบริษัท ซึ่งเท่ากับว่าการแก้ไขกฎหมายนี้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ทำให้การปกป้องผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวมาถึงลูกจ้างในภาคธุรกิจด้วย

◆ องค์การที่ได้รับการแจ้งว่ามีกรณีการทุจริตจากผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าไม่มีการแก้แค้น (Retaliation) ช่มชู้ คุกคาม หรือกลั่นแกล้ง ผู้แจ้ง โดยองค์การต่าง ๆ จะต้องแสดงให้เห็นว่าสถานะและสภาพการทำงานของผู้แจ้งเบาะแสนั้นไม่ได้เลวร้ายไปกว่าเดิม

◆ การปกป้องผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะต่างกับอดีตที่ว่า เมื่อก่อนการปกป้องจะเกิดขึ้นเมื่อมีการแก้แค้นหรือกลั่นแกล้งเกิดขึ้นแล้ว แต่ในปัจจุบันแม้ผู้แจ้งคิดว่าตัวเองจะถูกแก้แค้นก็จะได้รับการปกป้องเช่นกัน

◆ ในอดีต องค์การที่ไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารในการสอบสวนให้จะไม่ได้รับการลงโทษ แต่ในปัจจุบันจะได้รับการลงโทษโดยปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ ถ้ามีการแก้แค้นต่อผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว จะไม่ได้เป็นเพียงแค่การลงโทษทางวินัยเหมือนแต่ก่อน แต่จะถือว่าหัวหน้าขององค์การเป็นอาชญากรรมและมีการปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐด้วยเช่นกัน

ผลจากการบังคับใช้มาตรการนี้ ทำให้บริษัทในภาคเอกชนริเริ่มโครงการระบบการแจ้งเบาะแสด้วยตัวเองขึ้นมา ซึ่งทำให้เห็นด้วยว่าระบบนี้ควรมีทั้งในภาครัฐและธุรกิจ นอกจากนี้ผู้แจ้งเบาะแสยังได้จัดตั้ง “Gathering of Whistleblowers” ขึ้นมา เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการแจ้งเบาะแสและรวมถึงเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแก้แค้น ความสำคัญของมาตรการนี้ต้องอยู่ที่การป้องกันและปกป้องผู้แจ้งเบาะแสมากกว่าการเยียวยาหรือจ่ายค่าชดเชยให้จากการแก้แค้นที่เกิดขึ้น (KICAC’s Transparency Korea)

ในส่วนของกรให้รางวัลเพื่อจูงใจผู้แจ้งเบาะแสนั้น หากกรณีคอร์รัปชันดังกล่าวเป็นเรื่องที่ลดความเสียหายให้แก่ระบบราชการ หรือทำให้ราชการป้องกันการสูญเสียที่จะเกิดขึ้น หรือทำให้ราชการมีรายได้มากขึ้น ผู้แจ้งเบาะแสอาจได้รับรางวัลเป็นมูลค่าไม่เกิน ๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขึ้นอยู่กับกรณี และมูลค่าความเสียหาย หลักในการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสของ KICAC เป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะมีหลักว่าผู้แจ้งเบาะแสมีส่วนช่วยในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ และทำให้สินค้าสาธารณะ (Public goods) ดีขึ้น การให้รางวัลนั้นขึ้นอยู่กับกรให้เงินรางวัลทดแทน ซึ่งในขณะนี้มีการพิจารณาว่าควรจะขยายขอบเขตของกรให้รางวัลให้แก่คนที่ให้ความช่วยเหลือในการสอบสวนหรือการตรวจสอบด้วย และนอกจากนี้ ยังพิจารณาด้วยว่าควรให้เงินทดแทนแก่ผู้แจ้งเบาะแสที่ได้รับผลกระทบจากการแก้แค้น (KICAC’s Transparency Korea)

๒. การสำรวจการทุจริต (Corruption survey) ในด้านนี้ KICAC ได้จัดทำสิ่งที่เรียกว่าการประเมินความเที่ยงธรรม (Integrity Evaluation: IE) โดยพื้นฐานแล้ว KICAC เห็นว่าดัชนีชี้วัดการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ของ Transparency International (TI) นั้นแม้จะเป็นสิ่งที่ดี แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่ เช่น เน้นในการสำรวจกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักธุรกิจ นักวิจัย และนักวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันระหว่างประเทศ ซึ่งเท่ากับว่าผู้รับบริการโดยจากการบริหารงานถูกกันออกไปและนอกจากนี้ยังเป็นดัชนีที่วัดการรับรู้ (Perception) ซึ่งอาจจะต่างจากความเป็นจริง (Reality) ก็ได้ นอกจากนี้ CPI ยังไม่ได้บ่งชี้พื้นที่และระดับของการทุจริต

ดังนั้น KICAC จึงได้คิดการสำรวจการทุจริตของตนขึ้นมาซึ่งก็คือ IE โดยเป็นการสำรวจที่ประชาชนของประเทศเกาหลีใต้สามารถประเมินความเที่ยงธรรมของสถาบันที่ให้บริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีการสำรวจจาก “ประสบการณ์ตรง” ของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่น สำนักงานการศึกษา และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นการสำรวจโดยผ่านทางโทรศัพท์โดยหน่วยงานพิเศษ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ KICAC ได้ทำการสำรวจการทุจริตใน ๑,๓๓๐ เรื่อง และใน ๓๒๕ หน่วยงาน ผลของการสำรวจ

จะถูกเผยแพร่ผ่านสื่อ ซึ่งมีผลทำให้หน่วยงานภาคสาธารณะต่าง ๆ แข่งขันกันเพื่อให้อันดับของตนเองดีขึ้น (KICAC's Transparency Korea) จะเห็นได้ว่ามาตรการนี้เป็นมาตรการในเชิงป้องกันการทุจริต โดยในปัจจุบันทาง KICAC ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ Indonesian Anti-Corruption Agency (KPK) ในการสำรวจแบบ IE นี้

๓. ประมวลจริยธรรม (Code of conduct) งานในด้านนี้เป็นงานหลักอันหนึ่ง ตั้งแต่ก่อนที่ KICAC จะได้รับการปรับให้มาเป็นส่วนหนึ่งของ ACRC โดย KICAC ได้เสนอการสอดส่องและตรวจสอบการทุจริตในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เพื่อให้เกิดแนวทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ ACRC (KICAC เดิม) ได้เสนอแนวทางการปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ (Code of Conduct for Public Officials) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ว่าสิ่งใดที่เจ้าหน้าที่รัฐควรทำหรือไม่ควรทำ ซึ่งมีผลทำให้แต่ละหน่วยงานรัฐต้องออกประมวลจริยธรรมของตนเองออกมา โดยทาง ACRC จะเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการตามและการละเมิดประมวลจริยธรรมของแต่ละหน่วยงาน เพื่อป้องกันการให้ของขวัญและการเลี้ยงรับรองที่มีมูลค่าเกินควร โดยมีหลักว่าประมวลจริยธรรมนี้ควรจะเป็นมาตรการทางจริยธรรมที่มีความเข้มงวดมากกว่ากฎหมาย แนวคิดนี้มาจากการริเริ่มของ OECD ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ที่ได้เสนอประมวลจริยธรรมสำหรับประเทศสมาชิกของ OECD (KICAC's Transparency Korea) โดยเนื้อหาหลักของประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐมีดังนี้

- ◆ การปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมโดยไม่ให้เกิดการทับซ้อนในผลประโยชน์ (conflict of interest) เพื่อไม่ให้เกิดความลำเอียง รวมถึงการป้องกันการเรียกร้องจากนักการเมืองและจากพวกพ้องของตนเอง

- ◆ การห้ามการให้และการรับในสิ่งตอบแทนอันมิควร ซึ่งก็คือการห้ามการใช้อำนาจหน้าที่ของตนไม่ว่าจะเป็นในด้านของข้อมูลหรือการเงินเพื่อได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน และห้ามไม่ให้ใช้สมบัติสาธารณะเพื่อตนเอง รวมถึงการห้ามรับเงินและสิ่งที่มีค่าอื่น ๆ

- ◆ การสร้างบรรยากาศที่นำทำงานให้กับข้าราชการโดยการห้ามในเรื่องราวในทางลบ เช่น การยืมเงินอย่างไม่เหมาะสม การรายงานการไปให้บริการทางวิชาการภายนอก การรับเงินในเทศกาลต่าง ๆ

- ◆ มาตรการต่อต้านการละเมิดประมวลจริยธรรม เช่น ให้มีการรายงานการละเมิด และมีการลงโทษทางวินัย (KICAC's Transparency Korea)

๔. การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐและภาคอื่นๆ ในการต่อต้านการทุจริต

ที่น่าจับตามองมากที่สุดคือการริเริ่มโครงการ K-PACT (the Korea Pact on Anti-Corruption and Transparency) ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการริเริ่มสร้างความโปร่งใสในเกาหลีใต้ โดยทางภาคประชาสังคมและมีหลายภาคส่วนจากสังคมมาเป็นหุ้นส่วน ถือว่าเป็นการจัดการปกครอง/วิธีการปกครอง (Governance) แบบใหม่ในรูปแบบของการให้ความร่วมมือแนวราบ (Horizontal cooperation) ในเรื่องนี้ ทางด้าน KICAC มีบทบาทในการช่วยเหลือให้กลุ่มประชาชนได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์การต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption Center) ในแต่ละท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการป้องกันการทุจริต เช่น การตรวจสอบ การอบรม การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมความเที่ยงธรรม และ KICAC มีบทบาทช่วยเหลือให้ทางภาครัฐกิจในเรื่องของการบริหารจัดการอย่างมีจริยธรรมและเสนอแนะประมวลจริยธรรมให้ (KICAC's Advancing towards a Transparency Korea) ในรายละเอียด K-PACT จะมีเนื้อหาในแต่ละภาคที่เกี่ยวข้องดังนี้

◆ ในภาครัฐ (Public sector) จะต้องมีการที่โปร่งใสและมีการสถาปนาระบบการต่อต้านการทุจริตที่ยั่งยืน โดยมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การทำให้สถาบันภาครัฐมีพื้นฐานในการสร้างความเข้มแข็งในความเที่ยงธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ และการให้สัตยาบันแก่ UN Convention Against Corruption ผลในทางปฏิบัติของ K-PACT ในภาคนี้ได้แก่การร่างกฎหมายเพื่อตรวจสอบองค์การบริการสาธารณะ และมีการใช้มาตรการปกป้องผู้แจ้งเบาะแสตามพระราชบัญญัติต่อต้านการทุจริตให้เข้มแข็งขึ้น นอกจากนี้ในภาครัฐยังมีการดำเนินการตาม K-PACT เช่น ปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างในการป้องกันประเทศ และยังคงส่งเสริมการดำเนินการตามประมวลจริยธรรม

◆ ในภาคการเมือง จะต้องมีการเมืองที่ใสสะอาดและรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งจะมีกระบวนการต่าง ๆ เช่น การปรับปรุงเชิงสถาบันให้เกิดการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดในสิทธิที่ปลอดจากการจับกุมของนักการเมือง เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการรัฐสภาด้านจริยธรรม ปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการให้เงินอุดหนุนทางการเมือง รวมถึงดำเนินการกับการลอบบีที่ผิดกฎหมาย ในทางปฏิบัติได้เกิดการออกกฎหมายการยึดเงินอุดหนุนทางการเมืองที่ผิดกฎหมาย และมีการแก้กฎหมายไม่ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่งในขณะเดียวกัน และยังได้มีการจัดตั้ง K-PACT ของสภานิติบัญญัติ

◆ ในด้านของภาครัฐกิจ จะต้องมีการสร้างการบริหารจัดการที่มีจริยธรรมและมีการเสริมสร้างการบริหารงานที่โปร่งใสให้เกิดขึ้นในระบบตลาดและในบริษัท โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การสร้างความโปร่งใสในระบบบัญชีโดยเสริมสร้างให้เกิดผู้ชำนาญในการ

ตรวจสอบที่เป็นกรรมการอิสระ สร้างหลักประกันในการมีกรรมการบริหารอิสระจากภายนอก การปฏิรูปโครงสร้างสถาบันเพื่อป้องกันการค้าภายในอย่างไม่ยุติธรรม (Unfair internal trading) โดยมีผลในทางปฏิบัติคือ สมาพันธ์อุตสาหกรรมแห่งเกาหลี (Federation of Korean Industry – FKI) และสถาบันของภาคเอกชนอื่น ๆ ได้มีบทบาทนำในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาล (Corporate governance) และส่งเสริมให้เกิดประมวลงจริยธรรมของบริษัทและทำให้เกิดการบริหารงานแบบ มีจริยธรรมระหว่างบริษัทใหญ่ ๆ ที่ร่วมตกลงกัน

◆ ในด้านของภาคประชาสังคม จะเน้นที่การสร้างเครือข่ายของความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตจากภาคประชาชน โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การออกชาร์เตอร์สำหรับภาคประชาชนที่เป็นแนวทางการปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริต และมีการเรียกร้องให้ออกกฎหมายที่ออกแบบให้เกิดระบบการมีส่วนร่วมจากพลเมือง ในด้านนี้ภาคประชาสังคมมีบทบาทนำในการลงนามใน K-PACT ทั้งในด้านของพื้นที่และประเด็นต่าง ๆ ในการต่อต้านการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการก่อสร้าง การเงิน และการศึกษา กล่าวได้ว่า ผลในทางปฏิบัติทางด้านนี้คือแรงกดดันเพื่อให้ K-PACT มีการดำเนินการเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง

◆ ส่วนที่สำคัญยิ่งใน K-PACT คือการสร้างองค์การรองรับที่เป็นรูปธรรม กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งองค์การที่เป็นทางการเพื่อรองรับการดำเนินงานของ K-PACT ซึ่งเรียกว่า สภา K-PACT เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบในสิ่งที่ภาคต่าง ๆ ตกลงร่วมกันทำ โดยสภานี้จะมีโครงสร้างในแนวตั้งประกอบด้วยการประชุมใหญ่ทั่วไปและมีคณะกรรมการกำกับดูแล (Steering committee) ซึ่งจะมีคณะกรรมการบริหาร (Executive committee) รองรับอีกทีหนึ่งโดยมีสำนักงานเลขานุการคอยช่วยเหลือ และมีโครงสร้างในแนวนราบขนานไปกับคณะกรรมการบริหารคือในแต่ละภาคจะมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของตนเอง โดยจะมีครบทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคการเมือง ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคอื่น ๆ ซึ่งอนุกรรมการในแต่ละภาคจะเป็นกลไกในการดำเนินงานในแต่ละส่วนของตนเอง อนุกรรมการภาครัฐจะดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองท้องถิ่นและองค์การที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ อนุกรรมการภาคการเมืองจะดูแลเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกสภา การให้เงินสนับสนุนทางการเมือง และการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ K-PACT อนุกรรมการภาคเอกชนจะมีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานที่มีจริยธรรม การมีระบบบัญชีที่โปร่งใส บรรษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท คณะอนุกรรมการภาคประชาสังคมจะมีบทบาทด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้การศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใส ส่วนอนุกรรมการด้านอื่น ๆ จะดูแลเกี่ยวกับเรื่องการศึกษา แรงงาน การเงิน และการปรึกษาทางกฎหมาย (KICAC's Transparency Korea)

◆ เป็นที่น่าสังเกตว่าการให้เงินสนับสนุนการดำเนินการของ K-PACT นั้น มาจากรัฐบาล รัฐสภา และภาคธุรกิจ โดยมีอัตราส่วน ๑: ๑: ๒ ตามลำดับ ส่วนภาคประชาสังคม ไม่ต้องออกเงิน จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า K-PACT เป็นภาพของการ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตจากภาคต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม และเป็น รูปแบบที่น่าจะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

กรณีตัวอย่าง

กรณีตัวอย่างเรื่องการคอร์รัปชันที่สำคัญในช่วงที่เกาหลีเป็นประชาธิปไตยแล้ว คือ กรณีบริษัท Hanbo ซึ่งผลิตเหล็กและเหล็กกล้า ในกรณีนี้เริ่มต้นจากที่นาย Chung Tai-soo ประธานบริษัท Hanbo ได้พยายามเข้าหาเส้นสายทางการเมือง ด้วยการให้เงินสนับสนุนทางการเมือง กับนาย Kim Young-sam เพื่อแข่งขันเป็นประธานาธิบดีเป็นจำนวน ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท (ประมาณ ๒ พันล้านบาท) และเมื่อนาย Kim ได้เป็นประธานาธิบดี ได้สั่งการให้รัฐบาลสนับสนุน บริษัท Hanbo ทั้งด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (กว่าล้านล้านบาท) เพื่อสร้างโรงงาน ซึ่งในขณะเดียวกันนี้เอง นาย Chung ประธานบริษัทได้ ให้ “สินน้ำใจ” แก่เจ้าหน้าที่ธนาคาร รวมทั้งข้าราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Kim, 1998: 59-60) กรณีนี้ชี้ให้เห็นถึง “สายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนักธุรกิจ” ที่เป็นรากฐานของการ คอร์รัปชันแม้กระทั่งในช่วงที่เกาหลีได้เป็นประชาธิปไตยแล้วก็ตาม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศเกาหลีได้นั้น นอกจากจะมีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและการเมืองที่มีรากฐานมานานนับตั้งแต่แรกเริ่ม พัฒนาเศรษฐกิจในช่วงแรกแล้ว ยังชี้ให้เห็นถึงปัจจัยเชิงสังคมและวัฒนธรรมที่นำไปสู่การ คอร์รัปชันอีกด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือวัฒนธรรมการให้ “สินน้ำใจ” (Give and Receive หรือ Chonji) โดยนาย Kim Byong-seob ยกตัวอย่างกรณีที่นาย Lee Young-see เจ้าของธุรกิจ เกี่ยวกับการส่งออกได้ออกมาเปิดเผยว่า “เขาต้องจ่ายเงิน ๓๐ ล้านบาท ให้กับข้าราชการ เพื่อที่จะก่อสร้างโรงงานมูลค่า ๑๓๐ ล้านบาท” หรือในอีกกรณีหนึ่งที่นักธุรกิจเปิดเผยว่า เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ดำเนินการล่าช้าในการตรวจตู้สินค้า ได้ทำการปล่อยสินค้าทันทีที่ได้รับกล่อง ขนมหักที่ภายในเต็มไปด้วยเงินสด (Kim, 1998: 52-53) จากสภาพปัญหาการคอร์รัปชันดังกล่าว ทำให้มีนักวิชาการหลายท่านเรียกประเทศเกาหลีได้ว่าเป็น “สาธารณรัฐวัฒนธรรมว่าด้วยการ คอร์รัปชัน” (Republic of Total Culture of Corruption) (Yoon, 2000: 186) ซึ่งเป็นการสะท้อน ให้เห็นถึงการคอร์รัปชันทางการเมืองที่เป็นปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับธุรกิจ

๕. สรุปและอภิปรายผล

จากบทเรียนและประสบการณ์ของประเทศสิงคโปร์และเกาหลีใต้ สามารถอธิบายปัญหาคอร์รัปชันผ่านบทบาทของรัฐพัฒนา (Developmental State) โดยใช้กรอบวิเคราะห์ แนวโครงสร้างนิยมประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนแรก ด้านปัจจัย (Factors) และส่วนที่สอง ด้านเงื่อนไข (Conditions) ที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน ดังนี้

ประเด็นแรก ด้านปัจจัย (Factors) ที่เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน ได้แก่

๑. การแทรกแซงของรัฐที่มีต่อตลาด นักคิดกลุ่มนี้ได้แก่ ยีฟ เมนี (Yves Mény: 1996) และ แบนฟิลด์ (Banfield: 1975) ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo - liberal school) นักคิดกลุ่มนี้ชี้ว่า คอร์รัปชันเป็นผลสืบเนื่องมาจากตลาดมืด (Black market) เพราะมีการแทรกแซง และขยายขอบเขตของอำนาจรัฐในเศรษฐกิจตลาดของรัฐมากเกินไป จึงเป็นปัจจัยให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น

๒. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ นักคิดคนสำคัญได้แก่ เวอร์เนอร์ (Werner: 1983) ชี้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดการคอร์รัปชัน ได้แก่ ๑) ระบบอุปถัมภ์ ๒) ความไม่เท่าเทียมกันทางฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ๓) สังคมบริโภคนิยมที่มีช่องว่างระหว่างความต้องการกับความสามารถในการตอบสนองในสินค้าและบริการ ๔) การมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐ ๕) การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากหรือน้อยเกินไป ๖) การขยายขอบเขตบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล และการขยายขอบเขตของโครงการสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ๗) ภาวะการขาดแคลนทางเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ ๘) นักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต และ ๙) การมีระบบการสืบสวนและการควบคุมคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง การไม่ให้ความสนใจปัญหาคอร์รัปชันของผู้นำ และการมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของสาธารณชน

๓. ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ข้าราชการ และนักธุรกิจ นักคิดกลุ่มนี้ได้แก่ นAIM (Naim: 1995) ชี้ว่าภายใต้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้วิจารณ์บิดเบือนผลประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายของรัฐบาลไปสู่กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นได้เสมอเมื่อรัฐบาลขายสินค้าและบริการ การแปรรูปทรัพย์สินของรัฐ และการควบคุมกิจกรรมของบุคคลและบริษัทต่างๆ เช่นเดียวกับที่ อลาม (Alam: 1989) ใช้กรอบความคิดเรื่องความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มาอธิบายการคอร์รัปชันทางการเมือง เขาอธิบายว่านักการเมืองมีบทบาทในการเป็นผู้สร้างหรือรักษาโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีข้าราชการและนักธุรกิจเป็นผู้ให้ความร่วมมือ

ประเด็นที่สอง ด้านเงื่อนไข (Conditions) ที่เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน (Johnston: 1998) ได้แก่

๑. ค่านิยมของสังคมหรือขององค์กร ที่ช่วยให้พฤติกรรมกรรมการคอร์รัปชันสามารถแพร่กระจายไปทั่วทั้งสังคมได้ (Pervasive corruption)

๒. การร่วมมือระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรรมการคอร์รัปชันในลักษณะการร่วมมือกันปกปิด เพิ่มเติมขั้นตอนการดำเนินงาน ป้องกันการวิพากษ์วิจารณ์ และกีดกันมิให้บุคคลอื่นเข้าร่วมหรือรับรู้การดำเนินงาน ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่มีลักษณะของการจัดระเบียบและหน้าที่ของบรรดาบุคคลที่เกี่ยวข้อง (Organized corruption)

๓. การผูกขาดสินค้าและบริการ ส่งเสริมให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากการคอร์รัปชันได้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานและเกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ หากอำนาจทางการเมืองถูกผูกขาดโดยบุคคลเพียงคนเดียวหรือโดยคณะบุคคลจะทำให้เกิดการคอร์รัปชันในลักษณะของการผูกขาด (Monopoly corruption) ขึ้น




ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศเกาะเล็ก ๆ มีทรัพยากรจำกัด กลับกลายเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จสูงสุดประเทศหนึ่งของโลกและของเอเชียในการควบคุมการคอร์รัปชันแล้วได้ผลดี จนทำให้อันดับความโปร่งใสของประเทศสิงคโปร์อยู่อันดับต้น ๆ ของโลก โดยในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา คือ ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๒ - ๒๐๑๑ มีค่าดัชนีความโปร่งใสอยู่ระหว่างร้อยละ ๙.๒ - ๙.๔ ซึ่งในปี ๒๐๑๑ มีความโปร่งใสอยู่อันดับ ๕ ของโลก จากการจัดอันดับขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ความสำเร็จดังกล่าวนี้ เป็นผลมาจากรัฐบาลสิงคโปร์เองจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมคอร์รัปชัน โดยใช้ทั้งไม้แข็งมีบทลงโทษที่เฉียบขาดรุนแรง รวมทั้งให้การศึกษาและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นด้วย ส่วนด้านปัจจัยและเงื่อนไขนั้น แม้ว่ารัฐจะเป็นเจ้าของกิจการจำนวนมากและเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจของสิงคโปร์ก็ตาม แต่รัฐบาลสิงคโปร์ได้ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการในประเทศสูงมาก นั้นย่อมหมายความว่า กลไกตลาดไม่ได้ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลนอกเหนือกลไกตลาด โดยเฉพาะกลไกทางการเมือง ดังนั้นกลไกตลาดจึงสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ขณะที่กลไกรัฐทำหน้าที่เป็น Regulator และ Facilitator สนับสนุนให้กลไกตลาดทำงานอย่างเป็นระบบกลายเป็นเครื่องมือตรวจสอบถ่วงดุลเกิดขึ้นอย่างไม่สะดุดแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ทำให้ภาพลักษณ์ในเรื่องความโปร่งใสของประเทศสิงคโปร์จึงโปร่งใส เพราะกลไกตลาดได้กรองระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทุนให้แยกออกจากกัน ดังกรอบที่ ๕

ประเทศเกาหลีใต้ นั้น ก็ถือเป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practices) อีกประเทศหนึ่งที่มีพัฒนาการที่ดีทั้งในแง่ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ และการยกระดับความสามารถในการควบคุมคอร์รัปชันได้ดีโดยรัฐบาลและกลไกภาคประชาสังคม จนทำให้อันดับความโปร่งใสของประเทศเกาหลีใต้ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา อยู่ในอันดับที่ดีอย่างเห็นได้ชัด โดยในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาคือ ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๒ - ๒๐๑๑ มีค่าดัชนีความโปร่งใสอยู่ระหว่าง ร้อยละ ๔.๓ - ๕.๖ ซึ่งในปี ๒๐๑๑ มีความโปร่งใสอยู่อันดับ ๔๓ ของโลก จากการจัดอันดับขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ความสำเร็จดังกล่าวนี้ เป็นผลมาจากรัฐบาลเกาหลีใต้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมคอร์รัปชัน โดยจัดตั้งองค์กรในรูปแบบสถาบัน (Institutional) ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันโดยตรง ในระยะแรกหน่วยงานดังกล่าวขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี เมื่อองค์กรสามารถยืนได้แล้วจึงยกฐานะให้เป็นองค์กรอิสระมีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนให้กลไกภาคประชาสังคมร่วมต่อต้านและควบคุมคอร์รัปชันอย่างได้ผล ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้เร่งรัดพัฒนาประเทศเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นด้วย ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนผ่านอย่างระมัดระวังนี้ ส่งผลทำให้อันดับความโปร่งใสของประเทศเกาหลีใต้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนด้านปัจจัยและเงื่อนไขนั้น แม้ว่ารัฐจะไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเช่นเดียวกับสิงคโปร์ แต่ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ - การเมือง มีสภาพคล้ายกับประเทศไทย ที่อำนาจรัฐ อำนาจทุนมีความสัมพันธ์กันเป็นเนื้อเดียวกันจนแยกไม่ออก การเมือง - การเลือกตั้งต้องใช้งบประมาณในการรณรงค์หาเสียงสูง เมื่อการเมืองต้องการใช้เงินกลุ่มทุนจึงตอบสนองความต้องการได้อย่างไร้รอยต่อทำให้การเมืองกับธุรกิจจึงกลายเป็น Money Politic ในขณะที่โครงสร้างเศรษฐกิจก็เอื้อให้แก่กลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลเท่านั้น โครงสร้างเช่นนี้เรียกว่า ระบบทุนนิยมพวกพ้อง (Crony capitalism) ด้วยเหตุนี้ทำให้ภาพลักษณ์ในเรื่องความโปร่งใสของประเทศเกาหลีใต้จึงไม่สู้จะดีนักเมื่อเทียบกับสิงคโปร์ อย่างไรก็ตามหลังจากวิกฤตการเงินในปี ๑๙๙๗ ผู้นำเกาหลีใต้ได้สร้างกลไกและส่งเสริมภาคประชาสังคมร่วมกันต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง รวมทั้งกล้าที่จะเชือดไก่ให้ลิงดูไม่เว้นแม้กระทั่งผู้นำประเทศและเครือญาติที่กระทำการคอร์รัปชัน ผลจากแนวทางดังกล่าวนี้จึงทำให้อันดับความโปร่งใสดีขึ้นดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนมีระดับสูงกว่าประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด ดังกรอบที่ ๕

ประเทศไทย ยังคงมีแนวโน้มของการคอร์รัปชันอยู่ในระดับที่รุนแรง สะท้อนได้จากดัชนีความโปร่งใสของประเทศไทยระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๒ - ๒๐๑๑ มีค่าดัชนีความ

โปร่งใสอยู่ระหว่าง ร้อยละ ๓.๒ - ๓.๘ ซึ่งในปี ๒๐๑๑ มีความโปร่งใสน้อยอันดับ ๘๐ ของโลก จากการจัดอันดับขององค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) รวมทั้งประเด็นทางสังคมจากการเปิดเผยของภาคีเครือข่ายต่อต้านการคอร์รัปชันและหอการค้าไทย ที่ประเมินว่า อัตราการจ่ายเพื่อเข้าประมูลโครงการของรัฐสูงถึง ๓๐ - ๓๕ % ซึ่งอัตราการจ่ายดังกล่าวได้คาบเกี่ยวกับหลายรัฐบาลด้วยกัน แสดงว่าบทบาทของรัฐบาลในการควบคุมการคอร์รัปชันในประเทศไทยไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์และเกาหลีใต้ ทั้ง ๆ ที่ในช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ภาพพด้านโครงสร้างสถาบัน (Institutional Structure) หลายๆ ด้าน เช่น มีการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานขึ้นมาหลายหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและปราบปรามการคอร์รัปชัน ได้แก่ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. รวมทั้งได้ออกกฎหมายต่างๆ อีกจำนวนมาก เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเพื่อควบคุมปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศ แต่ผลลัพธ์ที่ได้กลับไม่ดีขึ้น ขณะเดียวกันการจัดอันดับความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทยที่สำรวจโดย PERC (Political and Economic Risk Consultancy Ltd.) ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีระดับความเสี่ยงทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองสูง โดยมีระดับความเสี่ยงสูงกว่าประเทศอินเดีย เวียดนาม และอินโดนีเซีย ดังกรอบที่ ๕

กรอบที่ ๕ Corruption Perceptions ranking by countries: Singapore, South Korea and Thailand

Rank	Country	Index									
		2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
5	 Singapore	9.	9.3	9.2	9.2	9.3	9.2	9.3	9.4	9.4	9.4
43	 South Korea	5.4	5.4	5.5	5.6	5.1	5.1	5.0	4.5	4.3	4.5
80	 Thailand	3.4	3.5	3.4	3.5	3.3	3.6	3.8	3.6	3.3	3.2

source: published by Transparency International, 2012.

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ปัญหาการคอร์รัปชันแม้จะเกิดขึ้นและอยู่มานาน จนเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมไทยซึ่งเกิดขึ้นได้ในทุกรัฐบาล แต่ปัญหานี้ไม่ใช่เรื่องของความจำเป็นตามธรรมชาติที่บางคนมองว่า ความโลภ โกรธ หลง เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา คอร์รัปชันสามารถแก้ไข ป้องกันและปราบปรามได้ หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่เคยมีปัญหานี้มาก่อน ประเทศไทยก็สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ถ้าประชาชนตระหนักถึงปัญหาที่ว่า การที่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐคอร์รัปชันทำให้ประเทศชาติเสียหายมากเพียงใด การมีหน่วยงานสอบสวนปราบปรามคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพและกล้าสอบสวน ปราบปรามเจ้าหน้าที่ทุกระดับ การที่ประชาชนมีการศึกษาและมีจิตสำนึกที่ตื่นตัวในฐานะพลเมืองที่ต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อความอยู่รอดและการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศร่วมกัน และถ้าประชาชนกล้าลุกขึ้นมาร่วมมือกันป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างจริงจังปัญหานี้ก็จะสามารถแก้ไขได้

เอกสารอ้างอิง

- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรรอร ภู่เจริญญ. (๒๕๕๔). “แนวทางการประยุกต์มาตรฐานการสากลเพื่อ การต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย.” *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.* ๔(๑), ๗๒-๙๓.
- Alam, M. Shahid. (1989). Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment. *American Journal of Economics and Sociology*, 48(4), 441-456.
- Banfield, Edward C. (1975). Corruption as a Feature of Governmental Organization. *Journal of Law and Economics*, 18(3), 587-605.
- Cumings, Bruce. (2005). *Korea’s Place in the Sun: A Modern History*. New York: W.W. Norton Company.
- Fields, Karl J. (1994). Developmental Capitalism and Industrial Organization: Chaebol and the State in Korea, in Hong Yung Lee and Dal-joong Chang (ed). *Political Authority and Economic Exchange in Korea*. Seoul: Oreuem Publishing House.
- Hong, Wontack, and Lawrence B. Krause (eds.). (1981). *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin*. Seoul, Korea: Korea Development Institute.
- Johnston, M. (1998). Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform. *European Journal of Development Research*, 10(1), 85-104.
- Kim, Byong-seob. (1998). “Corruption and Anti-corruption Policies in Korea”, *Korea Journal*. Spring.
- Kim, Joongi. Kim, Heejeung. and Lim, Chong-Won. (2006). *National Integrity System: Republic of Korea 2006*. Berlin: Transparency International.
- Lee, Nam-Joo. (2003). *Korea’s Anti-corruption strategies and the Roles of Private Sector*. Paper presented at the UN Round table Presentation. December 9, 2003.
- Meagher, Patrick. (2005). “Anti-corruption agencies: rhetoric versus reality.” *The Journal of Policy Reform* 8(1), 69-103.
- Mény, Y. (1996). “Fin de siècle” corruption: change, crisis, and shifting values. *International Social Science Journal*, 48(3), 309-320.

- Moran, Jon. (1999). "Patterns of corruption and development in East Asia", *Third World Quarterly* 20 (3), 569-587.
- Naím, M. (1995). The Corruption Eruption. *Brown Journal of World Affairs*, 2(2), 245-261.
- Quah, Jon S. T. (2001). Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9(1), 29-35.
- Quah, Jon S. T. (2007). "Anti-corruption agencies in four Asian countries: a comparative analysis." *International Public Management Review* 8(2), 73-96.
- Quah, Jon S. T. (2011). *Curbing corruption in Asian countries: an impossible dream?* Bingley, U.K.: Emerald Group.
- Song, Changzoo. (2003). "Business Elite and the Construction of National Identity in Korea", *Acta Koreana*. 6(2), 59.
- Tan, Ah Leak. (1999). "The Experience of Singapore in Combating Corruption." In Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh (eds.), *Curbing Corruption: Towards a Model for Building National Integrity*. Washington, D.C.: World Bank. Chapter 4, 59-66.
- Werner, S. B. (1983). New Directions in the Study of Administrative Corruption. *Public Administration Review*, 43(2), 146-154.
- Woo, Jun-En. (1991). *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- Yoon, Sangchul. (2000). Anti-corruption Movement in Korea: Focusing on International Influence and Internal Political Context, *Korea Journal*. Autumn.
- Website: www.cpib.gov.sg



พื้นฐานความคิดที่มาจากกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีก และปรัชญาสโตอิกโรมัน

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง*

ชาวกรีกยุคโบราณได้มอบคุณค่าอย่างยิ่งไว้ให้แก่โลกปัจจุบันอย่างน้อยสองประการด้วยกันคือ หนึ่ง การมองโลกรอบตัวด้วยสติปัญญา และสอง การใช้ความคิดแสวงหาคำอธิบายต่าง ๆ ด้วยเหตุผลเชิงตรรกศาสตร์ ส่วนชนชาติอื่น ๆ ที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะในดินแดนบริเวณตะวันออกใกล้ (Asia Minor) ล้วนอธิบายปรากฏการณ์ธรรมชาติและเรื่องราวรอบ ๆ ตัวด้วยความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติ ในลักษณะที่เป็นความเร้นลับหรืออำนาจพิเศษในรูปของตำนานหรือนิยายปรัมปรา

การมองโลกรอบตัวของชาวกรีกโบราณได้ริเริ่มการใช้ความเป็นเหตุผลแบบวิทยาศาสตร์ คุณูปการของภูมิปัญญากรีกจึงช่วยปลดปล่อยให้มนุษย์พ้นจากการครอบงำของการหลงติดอยู่กับความเชื่อในสิ่งเหนือธรรมชาติที่อธิบายด้วยเหตุผลไม่ได้ ชาวกรีกได้สร้างจิตสำนึกสำหรับการไต่สวนค้นหาความจริงด้วยเหตุผลอย่างเสรีอันเป็นการริเริ่มวางรากฐานสำหรับความก้าวหน้าของมวลมนุษยชาติในเวลาต่อมา

ชาวกรีกยุคคลาสสิกเชื่อว่า การใช้เหตุผลอย่างถูกต้องและเหมาะสมจะทำให้เข้าถึงความจริงแท้หรือเข้าถึงสัจธรรมได้ โดยเฉพาะแนวความคิดและปรัชญาของกรีกที่เกี่ยวกับมนุษย์

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และการอยู่ร่วมกันในสังคมของมนุษย์ รวมทั้งแนวความคิดที่เกี่ยวกับรัฐ ซึ่งสาระสำคัญของแนวคิดเหล่านี้ก็คือ **“ความสมดุลของพลังทั้งหลายที่มีอยู่ในสังคม ย่อมก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในรัฐ”** ความสงบเรียบร้อยของสังคมจึงเป็นผลมาจากความสมดุลในรัฐนั้น ๆ นี่คือทฤษฎีแรกสุดที่มองมนุษย์ในฐานะเป็นปัจเจกบุคคลในฐานะมนุษย์แต่ละคนเป็นส่วนย่อย ๆ ของสังคมที่ใหญ่กว่า อันเป็นแนวความคิดที่เป็นจุดเริ่มต้นของปรัชญาการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายมหาชนในปัจจุบัน ทั้งหมดล้วนสืบเนื่องมาจากรูปแบบการคิดของกรีกยุคคลาสสิกทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ปรัชญากรีกยังคงความสำคัญมาจนถึงทุกวันนี้

อารยธรรมและพัฒนาการของวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของกรีกเริ่มขึ้นโดยประมาณเมื่ออาณาจักรไมซีนีสลายตัวลงไปแล้ว คือ ในช่วงเวลาประมาณ ๗๕๐ - ๑,๐๐๐ ปีก่อนคริสต์ศักราช ชาวกรีกใช้ความรู้ทางด้านเกษตรกรรม ความรู้ทางด้านโลหะวิทยา และทักษะในการดำรงชีวิตด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นความรู้ที่ตกทอดมาจากคนรุ่นก่อน ๆ มาสร้างสังคมของชาวกรีกขึ้นมา แม้ว่าจะจะเป็นความรู้จากรากฐานของยุคก่อนแต่ก็ได้พัฒนาไปในแนวทางที่แตกต่างไปจากยุคเดิมนั้นอย่างมาก ทั้งด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง

ลักษณะอันโดดเด่นของระบบการเมืองการปกครองของกรีกในยุคนั้น ไม่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่ที่อาณาจักรหรืออยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ชาวกรีกจะรวมตัวเป็นกลุ่มของชนเผ่าหรือกลุ่มของเครือญาติ ๓ พื้นที่ต่าง ๆ ที่มีภูมิประเทศเหมาะสม เมื่อชุมชนขยายตัวเติบโตขึ้นก็มีการจัดระบบการปกครองและระบบการป้องกันชุมชน รวมทั้งมีการสร้างศูนย์กลางของชุมชน เช่น ศาลาสถาน ตลาด โรงมโหรีสพ ฯลฯ ขึ้นเป็นสถานที่สำหรับกิจกรรมร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ชุมชนดังกล่าวนี้ ต่อมาจึงขยายตัวไปเป็น **“นครรัฐ”** (Polis) ระหว่างนครรัฐต่าง ๆ จะมีการแลกเปลี่ยนถ่ายทอดความรู้และทักษะด้านต่าง ๆ แก่กันและกัน อันเป็นเหตุให้วัฒนธรรมของชาวกรีกได้รับการหล่อหลอม พัฒนาเจริญก้าวหน้าขึ้นมาในลักษณะเดียวกันซึ่งเรียกว่า **“เฮลีนนิสติก”** (Hellenistic)

ลักษณะเด่นของระบบการเมืองการปกครองแบบนครรัฐที่เป็นเอกลักษณ์ของกรีกได้แก่ การที่ไม่เคยรวมตัวเป็นอาณาจักรหนึ่งเดียวกันภายใต้กษัตริย์หรือจักรพรรดิองค์ใดองค์หนึ่ง ระบบการปกครองของกรีกจึงแตกต่างกับอาณาจักรอื่นในดินแดนแถบตะวันออกใกล้ (Asia minor) ในเวลาเดียวกันขณะนั้น โดยนครรัฐกรีกมีลักษณะการดำรงอยู่ที่เป็นอิสระจากกันจวบจนกระทั่งถึงยุคที่กรีกถูกพิชิตโดยอาณาจักรโรมัน ลักษณะภูมิประเทศและที่ตั้งของคาบสมุทรกรีกก็นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ การมีแนวภูเขาหินปูนสูงชันทอดตัวขวางกั้นระหว่างบริเวณที่ราบอันเป็นที่ตั้งนครรัฐต่าง ๆ ทำให้การรุกรานกันระหว่าง

นครรัฐกระทำไต่ยาก แต่ที่สำคัญยิ่งกว่า คือ เหตุผลทางวัฒนธรรมของชาวกรีกเองที่มีอุปนิสัยต้องการที่จะมีการรวมตัวและมีการปกครองในลักษณะเช่นนั้น

ลักษณะของนครรัฐกรีกอีกประการหนึ่งคือ จำนวนพลเมืองของนครรัฐมีจำนวนไม่มาก ตามหลักฐานปรากฏว่า พลเมืองของนครรัฐกรีกทั่วไปจะมีจำนวนอยู่ระหว่าง ๕,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ คน นครรัฐขนาดใหญ่จริง ๆ เท่านั้นที่อาจจะมีพลเมืองมากถึง ๑๐๐,๐๐๐ คน สภาพที่ปราศจากสงครามทั้งสงครามจากภายนอกและการรุกรานระหว่างนครรัฐด้วยตนเอง อีกทั้งจำนวนพลเมืองในนครรัฐกับวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวกรีกเหล่านี้ได้ส่งเสริมให้ผลงานของกรีกสูงส่งและโดดเด่นขึ้นมาจนถึงระดับที่เรียกได้ว่าเป็น “คลาสสิก” (Classic) ที่หมายถึง “การเป็นมาตรฐานเชิงอุดมคติในการสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมนุษย์หรือการเป็นแบบอย่างของมนุษย์ในสมัยต่อ ๆ มา”

ความรู้สึกรักของชาวกรีกต่อนครรัฐนั้นยิ่งใหญ่และมีความหมายมากกว่าการเป็นอาณาบริเวณหนึ่งหรือเป็นดินแดนบริเวณหนึ่งที่มีคนจำนวนมากมารวมอยู่ด้วยกันเท่านั้น โดยชาวกรีกจะมีความผูกพันทางจิตใจอย่างลึกซึ้งและเหนียวแน่นต่อความเป็นนครรัฐ เป็นความรู้สึกที่มีผู้กล่าวว่า “นครรัฐคือที่ที่ชาวกรีกใช้ชีวิตอยู่ ส่วนบ้านนั้นเป็นเพียงที่อยู่ทีนอนและที่กินเท่านั้น” ศูนย์กลางของนครรัฐจะเป็นที่ที่ผู้คนพลเมืองมาพบกันเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ของตน บรรดานักแสดงจะมาเปิดการแสดงที่เวทีกลางแจ้ง ครูมาพบกับสานุศิษย์ที่สวนสาธารณะ นักการเมืองจะมาพบปะแลกเปลี่ยนทัศนคติเห็นและโต้เถียงกันที่จัตุรัสกลางเมือง ส่วนพ่อค้า แม่ค้า ช่างหัตถกรรม ก็ประกอบอาชีพของตนอยู่ในตลาดและร้านค้า จึงเห็นได้ว่าชาวกรีกชอบการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชอบการพบปะสมาคมและพักผ่อนหย่อนใจร่วมกัน

ในสภาพของพื้นที่ขนาดนครรัฐและจำนวนพลเมืองที่มีไม่มากเกินไป จึงทำให้มีการพบปะแลกเปลี่ยนทัศนคติเห็นและความรู้ และสามารถทำความรู้จักกันได้อย่างทั่วถึง อันเป็นประสบการณ์ที่เมืองหรือนครในสมัยนี้ไม่อาจกระทำได้ ในสภาพของสังคมที่มีพลเมืองมีความใกล้ชิดรู้จักกันเช่นนี้ ทำให้เกิดผลที่ตามมาหลายประการ อันเป็นรากฐานของแนวความคิดทางการเมืองและระบอบการปกครองในยุคปัจจุบัน กล่าวคือ

ประการแรก ชนชั้นปกครองผู้ไม่ปรารถนาดีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองย่อมไม่สามารถดำรงอยู่ในอำนาจได้

ประการที่สอง ไม่มีโอกาสที่ระบบการเมืองการปกครองจะพัฒนาไปสู่ระบอบที่ผู้ปกครองมีศักดิ์เสมอเทพเจ้า เพราะทุกคนในนครรัฐจะเห็นและรู้จักกันมาโดยตลอด จึงไม่

คิดว่าจะมีมนุษย์คนไหนที่จะดีเด่นหรือสูงส่งจนเหนือกว่าคนอื่น แนวโน้มของระบบการปกครอง นครรัฐกรีกจึงเป็นไปในแนวทางประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง

ประการที่สาม สังคมนครรัฐกรีกเป็นสังคมเปิด ประกอบกับชาวกรีกมีอุปนิสัยชอบ การค้นคว้า อยากรู้ อยากเห็น อยากแสดงออก ภูมิปัญญาของกรีกจึงมีช่องทางขยายตัวเพิ่มพูน ออกไปได้กว้างขวาง ซึ่งแตกต่างกับสังคมตะวันออกขงขณะนั้นที่มีลักษณะเป็นสังคมแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้พลเมืองมีการเคลื่อนไหวทางความคิดอย่างใด ๆ ได้

ประการที่สี่ เป็นลักษณะที่สำคัญที่สุดของนครรัฐกรีก คือ การปกครองโดยกฎหมาย โดยที่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มาจากการประชุมร่วมกันของพลเมืองแห่งนครรัฐเพื่อ ร่างกฎหมายนั้นขึ้นมา กฎหมายดังกล่าวนี้ชาวกรีกถือว่าเป็นอารยธรรมที่ภาคภูมิใจอย่างยิ่งของ ระบบการเมืองการปกครองของกรีก เพราะขณะนั้นกฎหมายในอาณาจักรทั้งหลายทางตะวันออก แม้จะเป็นกฎหมายแต่ก็เป็นกฎหมายที่กำหนดโดยอำนาจของชนชั้นปกครองเท่านั้น

กรีกมีนักปราชญ์ นักคิด นักปรัชญามากมาย แต่การศึกษาความคิดของนักปราชญ์ หรือนักปรัชญาในความคิดทางการเมืองการปกครองนั้น ส่วนใหญ่จะศึกษาความคิดและ ปรัชญาของ ไสเครติส เพลโต และอริสโตเติล ซึ่งความคิดของนักปรัชญาทั้งสามท่านนี้จะมี ความแตกต่างไปจากนักปรัชญาในยุคก่อนหน้าที่เรียกว่า “โซฟิสต์” (Sofist) ที่สอนว่าความดีก็ คือการกระทำหรือสิ่งที่ทำให้ประสบกับความสำเร็จหรือทำให้ได้มาอย่างที่ต้องการ ส่วนความ ชั่วหรือความไม่ดีก็คือการกระทำหรือสิ่งที่ทำให้ความต้องการมีอุปสรรคและทำให้ไม่ได้มาอย่าง ที่ต้องการ นอกจากนี้ สิ่งที่จะตัดสินว่าอะไรเป็นความดีหรือความชั่วในความคิดของโซฟิสต์ก็คือ “ตัวของแต่ละคน” นั่นเอง ดังนั้น ความดีหรือความชั่วของความคิดแบบโซฟิสต์เช่นนี้จึงไม่เป็น สากล คือ ไม่เป็นความจริงแท้ (truth) และไม่เป็นความจริงตลอดไป

ส่วนแนวความคิดในปรัชญาของไสเครติส เพลโต และอริสโตเติล นั้น เป็นการ คิดด้วยเหตุผล มีการสนับสนุนความคิดด้วยเหตุผล มิใช่การคิดอย่างเลื่อนลอย ไสเครติส คือ ผู้ริเริ่มการคิดด้วยเหตุผลที่เป็นความจริงแท้ เพลโตเป็นผู้นำความคิดของไสเครติสมาขยายความ และอธิบายด้วยวิธีการแบบ “บทสนทนา” (Dialogue) แม้ปรัชญาของเพลโตจะมีความเป็น ความคิดเชิงอุดมคติ (Ideal) แต่ก็มีเหตุผลเป็นฐานของความคิด และเหตุผลเหล่านั้นก็มาจาก ธรรมชาติของมนุษย์นั่นเอง ส่วนความคิดปรัชญาของอริสโตเติล จะใช้วิธีการสังเกต รวบรวม ข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบแล้วสรุปเป็นข้อความคิดออกมา

นักปรัชญากรีกทั้งสามท่านนี้ ได้เสนอผลงานไว้มากมายแทบจะทุกด้านที่ล้วน เป็นต้นรากที่มาจากความรู้ของโลก โดยเฉพาะวิธีคิดของอริสโตเติลซึ่งเรียกว่า **“ตรรกวิทยาแบบ อริสโตเติล”** นั้นได้เป็นแบบแผนวิธีคิดของนักคิดในสมัยต่อ ๆ มาของตะวันตก ในบทความนี้

จะศึกษาความคิดปรัชญาของนักปรัชญาทั้งสามในด้านที่เป็นข้อความคิดทางการเมือง การปกครอง รัฐ และกฎหมาย เท่านั้น

อารยธรรมกรีกได้ทำให้ชาวโลกรู้จักระบอบการปกครองแบบ “นครรัฐ” (City-State: l' État Cité) โดยมีนครรัฐเอเธนส์เป็นต้นแบบของนครรัฐแบบประชาธิปไตยและมีนครรัฐสปาร์ตาเป็นต้นแบบรัฐทหารซึ่งเป็นนครรัฐแบบเผด็จการ-อภิชนาธิปไตย นักปรัชญาคนสำคัญในยุคนี้คือ **เพลโต** และ **อริสโตเติล** โดยความคิดของเพลโตจะเน้นไปในทางการจัดระเบียบสังคมด้วยอำนาจของชนชั้นผู้ปกครอง แต่ความคิดของอริสโตเติลจะให้คุณค่าในศักยภาพและความมีเหตุผลของมนุษย์แต่ละคนและให้ความสำคัญกับการปกครองโดยกฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติที่มนุษย์สามารถรับรู้ได้เองถึงความยุติธรรมนี้

อริสโตเติล (Aristotle, ๓๒๒ - ๓๔๔ ปี ก่อนคริสต์ศักราช)

อริสโตเติลได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งรัฐศาสตร์และมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในยุโรปอย่างมาก เพราะอริสโตเติลได้แสดงทรรศนะไว้อย่างละเอียดเกี่ยวกับความหมายของรัฐ กำเนิดของรัฐ รูปของรัฐ และการสิ้นสุดของรัฐ ทฤษฎีของอริสโตเติลเห็นจริงประจักษ์มากกว่าทฤษฎีของเพลโตและปฏิบัติได้จริง งานเขียนสำคัญของอริสโตเติล คือ **“Politics”** และ **“Ethics”**

ในด้านการเมืองการปกครอง อริสโตเติลได้แบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็น ๓ ประเภทด้วยกัน คือ

๑. รูปแบบการปกครองที่บุคคลคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดใช้อำนาจในการปกครอง ถ้าใช้อำนาจเด็ดขาดเพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม การปกครองโดยคนคนเดียวนั้น เรียกว่า “ระบบทรราชย์” (Tyranny) แต่ถ้าคนคนเดียวมีอำนาจสูงสุด แต่ใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเรียกว่า “ระบบกษัตริย์” (Monarchy)

๒. รูปแบบการปกครองที่คณะบุคคลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ถ้ากลุ่มบุคคลนั้นใช้อำนาจเพื่อกลุ่มของตนก็เป็น “คณาธิปไตย” (Oligarchy) แต่ถ้าใช้อำนาจเพื่อส่วนรวม ก็เรียกว่า “อภิชนาธิปไตย” (Aristocracy)

๓. รูปแบบการปกครองที่คนจำนวนมากหรือคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นผู้ใช้อำนาจ ซึ่งอริสโตเติลแยกออกเป็น “ประชาธิปไตย” (Democracy) และ “โพลิตี” (Polity)

สำหรับประชาธิปไตย (Democracy) อริสโตเติลมองว่ามีลักษณะเป็นการปกครองโดยคนจำนวนมาก ซึ่งคนส่วนมากก็คือ “มวลชน” (Mob) ที่อาจจะไม่รู้จักรักคิดและไม่รู้จักตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และที่สำคัญก็คือการตัดสินใจเป็นไปในลักษณะของอารมณ์ฝูงชนที่ไม่มีควมรับผิดชอบ

ส่วน โพลิตี (Polity) อริสโตเติลเห็นว่า เป็นทางสายกลางซึ่งมีลักษณะที่เป็นทั้ง ประชาธิปไตยและคนาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยนั้นดี แต่จำนวนและการปกครอง จะระส่ำระสายได้ง่าย เพราะมวลชนจำนวนมากไม่รู้จักรูปวิธีการปกครอง ส่วนคนาธิปไตยนั้นก็ เป็นรูปแบบการปกครองที่ถือเอาแต่คุณสมบัติการเป็นเจ้าของทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งคนกลุ่มน้อยที่มีทรัพย์สินมักจะปกครองเพื่อผลประโยชน์เฉพาะพวกพ้อง รูปแบบการ ปกครองที่ดีที่สุดจึงเป็นแบบสายกลาง คือ คนจำนวนมากมีอำนาจพอที่จะคอยตรวจสอบ ป้องกันผู้ปกครองใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม แต่คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ปกครองหรือเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องมีข้อจำกัดบ้าง เช่น ข้อจำกัดทางการมีทรัพย์สินหรือทาง สติปัญญา เป็นต้น

อริสโตเติลได้วิจารณ์แนวความคิดของเพลโตที่เสนอให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็น ของส่วนรวมว่า ทรัพย์สินนั้นโดยเนื้อแท้แล้วควรจะเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ถ้าหากเอกชนมี ธรรมะสูงพอที่จะใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การมีทรัพย์สินส่วนบุคคลย่อม จะเป็นแรงกระตุ้นให้มนุษย์ทำงานมากขึ้น เพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินของตน ถ้าหากให้ทรัพย์สิน เป็นของส่วนรวมเสียแล้ว ก็จะทำลายแรงกระตุ้นดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง และจะมีปัญหาเกี่ยวกับ การจัดสรรปันส่วนในทรัพย์สินอีกด้วย เพราะถ้าหากผู้ที่ทำประโยชน์ให้แก่สังคมมากแต่ได้รับ ส่วนแบ่งน้อยและผู้ที่ทำประโยชน์น้อยแต่ได้รับส่วนแบ่งมากความไม่ยุติธรรมก็จะเกิดขึ้น อันจะ มีผลทำให้ผู้ที่มีความสามารถเกิดความท้อถอย ไม่อยากทำงาน ความคิดของอริสโตเติลนี้เอง ที่เป็นแนวความคิดที่มาจากลัทธิเสรีนิยม ในขณะที่ความคิดของเพลโตที่เป็นแนวความคิดของ ลัทธิคอมมิวนิสต์

นอกจากนี้ อริสโตเติลยังได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับ **“หลักนิติธรรม”** (The Rule of Law) เอาไว้ด้วย โดยเห็นว่าหลักนิติธรรมหรือการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็น และสำคัญที่สุดในรัฐ ทฤษฎีนี้มีเหตุผลยิ่งกว่าทฤษฎีว่าด้วยราชานักปราชญ์ของเพลโต จึงมี ผู้ยอมรับและนำไปอ้างอิงอย่างแพร่หลายในสมัยกลาง (Middle ages) ในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาก็ยอมรับว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักที่สำคัญที่สุดของการปกครองบ้านเมือง ดังเห็นได้จากการที่ ไดซี่ (Dicey) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญคนสำคัญของอังกฤษ ได้กล่าวอ้าง และอธิบายสนับสนุนอย่างละเอียดในตำราคำอธิบายรัฐธรรมนูญอังกฤษ ส่วนในประเทศ เยอรมนีนั้น ทฤษฎีนิติรัฐก็ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมของอริสโตเติล อย่างมาก

ในด้านกฎหมาย อริสโตเติลได้แยกกฎหมายออกเป็น ๒ ประเภทด้วยกัน คือ “กฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้น” ประเภทหนึ่ง และ “กฎหมายตามธรรมชาติ” อีกประเภทหนึ่ง โดยได้อธิบายว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นมิได้เกิดขึ้นโดยเจตจำนงของบุคคลหนึ่งบุคคลใด แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ เช่น ห้ามลักทรัพย์ ห้ามฆ่ากัน ห้ามทำร้ายกัน เป็นต้น แต่ก็มีกฎเกณฑ์บางอย่างที่เกิดขึ้นมาเพราะลักษณะพิเศษของท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ประเพณี การเซ่นไหว้ภูตผีหรือการบูชาพระเจ้า ขนบธรรมเนียมเหล่านี้ย่อมแตกต่างกันออกไปตามแต่เอกลักษณ์ของแต่ละชนชาติ ไม่เป็นสิ่งทั่วไป สิ่งนี้เองที่เป็นส่วนกฎหมายที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นมา แนวความคิดนี้เป็นที่มาของแนวความคิด “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) และ “กฎหมายที่บัญญัติขึ้น” (Positive Law) ในสมัยต่อมา

นอกจากนี้ กรีกยังได้คิดค้นคำว่า **“พลเมือง”** (Citizen) ขึ้นมาอีกด้วย กล่าวคือ ปัจเจกชนมิได้เป็นเพียงบุคคลซึ่งมีแต่หน้าที่และคอยปฏิบัติตามคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ปัจเจกชนยังเป็น **“พลเมือง”** ที่มีสิทธิทางการเมืองอีกด้วย แต่ในนครรัฐของกรีกนั้น มนุษย์ทุกคนมิได้มีฐานะเป็นพลเมือง เพราะทาสและคนต่างด้าวไม่มีสิทธิของพลเมือง และกรีกได้คิดค้นคำว่า **“Magistrate”** ขึ้นมาอีกด้วยเช่นกัน **“Magistrate”** เป็นตัวแทนของประชาชน และรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจที่ตนได้รับมอบหมาย เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยกรีกได้คิดค้นวิธีการต่าง ๆ ที่จะป้องกันไม่ให้ **“Magistrate”** ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น โดยการเลือกตั้งหรือการคัดเลือกโดยวิธีการจับสลาก การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งโดยไม่อาจได้รับเลือกตั้งใหม่ได้อีก และการปฏิบัติงานร่วมกันในรูปของคณะบุคคล ในปัจจุบัน Magistrate ก็คือเจ้าหน้าที่มหาดชนนั่นเอง

การศึกษาทำความเข้าใจปรัชญาหรือความคิดของอริสโตเติลในปัจจุบันไม่ได้ถือว่าล้าสมัย เห็นได้จากนักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ และนักปรัชญาคนสำคัญในปัจจุบัน อาทิ **Alasdair McIntyre** ในหนังสือชื่อ **“A Study in Moral Theory”** และ **Martha Nussbaum** ในหนังสือชื่อ **“The Fragility of Goodness”** ก็ยังใช้แนวความคิดของอริสโตเติลเป็นพื้นฐานในการนำเสนอความคิดของตน แสดงว่าแนวความคิดของอริสโตเติลในสภาพสังคมนครรัฐเมื่อกว่าสองพันปีมาแล้วยังมีคุณค่าข้ามผ่านกาลเวลามาถึงปัจจุบัน

เกี่ยวกับแนวความคิดของอริสโตเติล **Eric Voegelin** (ค.ศ. ๑๙๐๔ – ๑๙๘๕) แสดงความเห็นที่ **The Politics** ของอริสโตเติล ไม่ได้กล่าวถึงศาสตร์ทางการเมืองมากนัก แต่กล่าวถึงเรื่องของรัฐไว้มาก แต่ความคิดเกี่ยวกับศาสตร์ทางการเมืองจะปรากฏอยู่ในหนังสืออีกเล่มหนึ่ง คือ **Ethics** ซึ่งเป็นแนวจริยศาสตร์มากกว่า โดยอริสโตเติลมีแนวความคิดว่า “การเมือง

เป็นศาสตร์เกี่ยวกับการกระทำของมนุษย์ และการกระทำนั้นมุ่งไปสู่ความดีงามสูงสุด ศาสตร์ทางการเมืองจึงเป็นความดีงามสูงสุดเพราะเป้าหมายของ “ศาสตร์ทางการเมืองหรือรัฐศาสตร์” คือ ความดีงามของมนุษย์ (the good of man) ดังนั้น ศาสตร์ทางการเมือง ซึ่งก็คือรัฐศาสตร์ในความคิดของอริสโตเติลจึงหมายถึง การกระทำเพื่อความดีงามของมนุษย์ และถึงแม้ว่าความดีงามของมนุษย์จะเป็นความดีงามของสังคม แต่การคำนึงถึงชีวิตที่ดีของชาติและสังคมการเมืองย่อมมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

ใน **Ethics** อริสโตเติลแยกรัฐศาสตร์ออกเป็น ๒ ประเภท คือ “รัฐศาสตร์สำหรับนักปรัชญา” อย่างหนึ่ง กับ “รัฐศาสตร์สำหรับผู้ออกกฎหมาย” อีกอย่างหนึ่ง

รัฐศาสตร์สำหรับนักปรัชญา ในความหมายแรกเป็นศาสตร์เชิงปรัชญา ซึ่งรัฐศาสตร์ในความหมายนี้ หมายถึง บุคลิกภาพที่ดีของพลเมือง และความภาคภูมิใจ ความงามสง่า น่าเคารพยกย่องของนักการเมือง ในความหมายที่สอง **รัฐศาสตร์เป็นศิลปะของการออกกฎหมาย** ซึ่งเป็นศาสตร์เชิงปฏิบัติ ทั้งสองความหมายนี้ อริสโตเติลเห็นว่า ต้องอยู่ในกรอบของ “คุณธรรม” ซึ่งได้แก่องค์รวมของความรู้ ทักษะ ความรอบคอบ สติปัญญาและเหตุผล ซึ่งเป็นรัฐศาสตร์หรือการเมืองตามที่อริสโตเติลคิดว่าควรจะเป็น และที่สำคัญ คือ อริสโตเติลเชื่อว่า มีวิธีการที่ถูกต้องในการสร้างความคิดให้มนุษย์ได้ ดังนั้น **“วิธีการที่ถูกต้อง”** จึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์

ส่วน **Leo Strauss** (ค.ศ. ๑๘๘๘ – ๑๙๗๓) ในหนังสือชื่อ The City and Man ได้ตั้งข้อสังเกตอันสำคัญว่า ในฐานะที่รัฐศาสตร์เป็นศาสตร์เชิงปฏิบัติ การเมืองจึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและอาจจะไม่ได้มุ่งหมายที่ระเบียบทางการเมืองที่ดีที่สุด สิ่งที่น่าสนใจตามข้อเสนอของ Strauss ก็คือ อริสโตเติลเป็นพระอาจารย์สอนพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราชและชนชั้นสูง กล่าวคือ อริสโตเติลสอนคนที่จะมาเป็นผู้ครองอำนาจปกครองและสอนคนที่จะมาทำหน้าที่ออกกฎหมายในสภาเพื่อการปกครอง ดังนั้น ในความหมายที่รัฐศาสตร์เป็นศาสตร์เชิงปฏิบัติ รัฐศาสตร์จึงเป็นศาสตร์สำหรับการปฏิบัติของทั้งผู้ออกกฎหมายและนักการเมือง

ซีเซโร (Tullius Cicero, ๘๓ - ๑๐๖ ปี ก่อนคริสต์ศักราช)

ซีเซโรเป็นนักกฎหมายในยุคสาธารณรัฐโรมัน เป็นผู้มีวาทศิลป์และมีอิทธิพลอยู่ในสภาสูง (Senate) และเป็นผู้ที่รับเอาแนวความคิดด้านกฎหมายมาจากกรีก คือ ซีเซโรเชื่อในความเป็นระเบียบของจักรวาล เชื่อในความมีเหตุผลของมนุษย์ และเชื่อว่าความมีเหตุผลนี้ก็คือ

ส่วนหนึ่งของระเบียบแห่งจักรวาลนั่นเอง กล่าวคือ โดยที่มนุษย์มีเหตุผล มีสติ มนุษย์จึงสามารถที่จะรู้แจ้งได้ถึงเหตุผลหรือระเบียบของจักรวาลได้ และสุดท้ายซิเซโรเชื่อว่าระเบียบในสังคมนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบแห่งจักรวาลด้วย ซึ่งก็คือ ซิเซโรเชื่อในหลักกฎหมายธรรมชาตินั่นเอง

ซิเซโรไม่ได้ตั้งทฤษฎีขึ้นใหม่ แต่ได้นำเอาแนวความคิดดั้งเดิมของกรีกตั้งแต่สมัยโสเครตีส (Socrates) จนถึงยุคสโตอิก (Stoic) มาอธิบายโดยแยกแยะอย่างละเอียด และด้วยความมีพรสวรรค์ในเชิงวาทศิลป์ ซิเซโรก็สามารถนำเอาแนวความคิดนั้นมาร้อยเรียงในรูปของคำพูดที่เป็นอมตะ มีชื่อเสียงมาจนถึงทุกวันนี้ โดยซิเซโรได้กล่าวไว้ว่า “กฎหมายที่แท้จริงคือเหตุผลที่ถูกต้อง สอดคล้องกับธรรมชาติ แม้ท่านไปในทุกสิ่งทุกอย่าง สม่าเสมอเป็นนิรันดร์ เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องทำโดยคำสั่งหรือห้ามไม่ให้กระทำความชั่วโดยข้อห้าม เป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ที่เราจะต้องไม่พยายามที่จะบัญญัติกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายนี้ กฎหมายนี้ไม่อาจที่จะถูกตัดทอนแก้ไขหรือเพิกถอนยกเลิกเสียได้ อันที่จริงแล้วไม่ว่าวุฒิสภาหรือประชาชนก็ไม่มีอำนาจที่จะปลดปล่อยเราให้พ้นจากสภาพบังคับของกฎหมายนี้ และเราไม่จำเป็นต้องฟังบุคคลหรือสิ่งอื่นใดนอกจากตัวของเราเองที่จะเป็นผู้อธิบายให้เห็นว่ากฎหมายนั้นคืออะไร หรือตีความว่ากฎหมายนั้นมีความหมายอย่างไร กฎหมายนี้ไม่เป็นอย่างหนึ่งที่โรมแต่เป็นอีกอย่างหนึ่งที่เอเธนส์ เป็นอย่างหนึ่งในขณะนี้และเป็นอีกอย่างหนึ่งในสมัยอื่นๆ แต่ยังคงเป็นกฎหมายอันหนึ่งอันเดียวไม่เปลี่ยนแปลงเป็นนิรันดร์ และผูกพันบังคับทุกชาติทุกภาษาทุกยุคทุกสมัย”

ด้วยคำกล่าวของซิเซโรข้างต้นจึงกล่าวได้ว่า ซิเซโรเป็นผู้ที่นำเอามรดกทางความคิดกระแสหลักของกรีกในปรัชญากฎหมายธรรมชาติมาเป็นแนวความคิดของตน คือ ซิเซโรยอมรับว่ากฎหมายเป็นเรื่องของเหตุผล ซึ่งก็คือ “ความเป็นธรรม” นั่นเอง ดังที่ได้กล่าวไว้ในคำพูดประโยคแรกของเขาว่า “True law is right reason” (กฎหมายที่แท้จริงคือเหตุผลที่ถูกต้อง) ซึ่งนับว่าเป็นการยืนยันในลำดับแรกว่า กฎหมายเป็นเรื่องของเหตุผลที่เป็นไปโดยธรรมชาติ จึงได้มีข้อความต่อไปว่า “Hamonious with nature” (สอดคล้องกับธรรมชาติ) ประโยคนี้ยืนยันให้เราเห็นว่า ซิเซโรเชื่อเหมือนกับนักปราชญ์กรีกส่วนมากกว่า เหตุผลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปโดยธรรมชาติ สอดคล้องกับกฎเกณฑ์หรือหลักการของจักรวาล ซึ่งเป็นธรรมชาติภายนอก ขณะเดียวกันก็เป็นธรรมชาติภายในของมนุษย์ ซึ่งเป็นการยืนยันว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่เรียกว่าเหตุผลคือมีธรรมชาติที่ดีหรืออีกนัยหนึ่งยืนยันว่ามนุษย์นั้นโดยสันดานแล้วมีธรรมชาติที่ดีมีสติมีเหตุผล ความยังคิด “Diffused among all constant, eternal,” (แผ่ซ่านไปยังทุกสิ่งทุกอย่าง สม่าเสมอและเป็นนิรันดร์) จากข้อความนี้แสดงว่ากฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ธรรมชาติที่มีลักษณะเป็นการ

ทั่วไป หรือกฎหมายธรรมชาตินั้นเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งมีความหมายในแง่ที่ว่าเหตุผลหรือหลักเกณฑ์นั้นเป็นสิ่งที่มิได้อยู่ในทุกสิ่งทุกอย่าง ไม่ได้อยู่เหนือหรือแยกออกจากสิ่งต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าความคิดของซีเซโรในแง่นี้เป็นความคิดที่รับเอาแนวความคิดของอริสโตเติลที่ว่ารูปแบบ (Form) นั้น ไม่ใช่สิ่งที่แยกออกจากวัตถุ ซึ่งต่างจากความคิดของเพลโตที่เห็นว่า Ideal เป็นสิ่งที่อยู่เหนือหรือแยกออกจากวัตถุ เมื่อเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปและมีอยู่ในทุกสิ่งทุกอย่างแล้ว ก็ย่อมจะต้องสม่ำเสมอเป็นนิรันดร์ (Eternal) ไม่เปลี่ยนแปลง “law which calls to duty by its commands and restrains from evil by its prohibition” (เมื่อเป็นกฎหมายแล้วก็ทำให้คนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม ผูกพันมิให้คนทำชั่วโดยข้อห้าม) อันแสดงถึงความผูกพันที่กฎหมายมีต่อทุก ๆ คนที่จะต้องปฏิบัติตาม “It is a sacred obligation not to attempt to legislate in contradiction to this law...” (เป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ที่เราจะไม่พยายามบัญญัติกฎหมายให้ขัดกับกฎหมายนี้) “nor may it be derogated from or abrogated” (กฎหมายนี้จะถูกลดคุณค่าหรือยกเลิกไม่ได้) แสดงว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับในตัวเหนือกว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้น ซีเซโรกล่าวว่าเป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ของมนุษย์ที่จะไม่บัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นใช้ในบ้านเมืองให้ขัดกับกฎหมายธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม ซีเซโรก็ไม่ถึงกับยืนยันตรง ๆ ว่ากฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองที่ขัดกับกฎหมายธรรมชาติจะไม่มีผลบังคับเสียทีเดียว เพียงแต่ถือว่ากฎหมายเช่นนั้นไม่ควรค่าแก่การได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายเท่านั้น ความคิดว่าหากกฎหมายบ้านเมืองขัดกับกฎหมายธรรมชาติแล้วกฎหมายนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้สิ้นผลไปเลยนั้นเป็นความคิดที่เกิดขึ้นภายหลังคือในสมัยกลาง ซึ่งถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็น Higher Law ทำนองเดียวกับที่ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่นจะไปขัดหรือแย้งไม่ได้ในปัจจุบัน “In deed by neither the Senate nor the people can we be released from this law”, (ไม่ว่าจะโดยวุฒิสภาหรือโดยประชาชน เราก็ไม่สามารถที่จะถูกปลดปล่อยให้พ้นจากกฎหมายนี้ไปได้) “Nor does it require any but oneself to be its expositor or interpreter” (ไม่มีความจำเป็นอะไรที่จะพึงบุคคลอื่นหรือสิ่งอื่นนอกจากตัวของเราเองที่จะเป็นผู้แสดงออกให้เห็น หรือตีความกฎหมายธรรมชาตินี้) แสดงให้เห็นชัดว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นสิ่งที่มิอยู่ในจิตใจของคน จึงไม่ต้องไปศึกษาหรือไต่ถามจากคนอื่น เป็นการยืนยันว่ามนุษย์มีความสามารถที่จะค้นพบได้ว่าอะไรผิดอะไรถูก ไม่มีพลังอื่นใดจากภายนอกมาบังคับให้ต้องเป็นเช่นนั้น “nor is it one law at Rome and another at Athen” (กฎหมายนี้เป็นอย่างเดียวกันหมด ไม่ว่าจะเป็นที่โรมหรือที่เอเธนส์) “one now and another at a later time” (กฎหมายเป็นอย่างไรเวลาที่จะมีมาข้างหน้าก็ยังคงเป็นอยู่อย่างนั้น ซึ่งหมายถึงความเป็นการทั่วไปและเป็นนิรันดร์)

“one eternal and unchangeable binding all nations through all time” (เป็นกฎหมายเดียวที่เป็นอนันตกาล ไม่เปลี่ยนแปลงแต่ผูกพันทุกชาติทุกภาษาตลอดไปทุกยุคทุกสมัย)

ความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาตินี้ มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดกับธรรมชาติของมนุษย์ (Human nature) ซึ่งตั้งแต่สมัยกรีกจนถึงปัจจุบัน มีทฤษฎีที่เกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์อยู่ ๒ ทฤษฎีเท่านั้น คือ

ทฤษฎีหนึ่ง เห็นว่า ตามธรรมชาติมนุษย์มีเหตุผล ซึ่งเรียกว่า Rational nature of man หรือธรรมชาติของมนุษย์ที่มีเหตุผล อันเป็นทฤษฎีที่เชื่อว่ามนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิต (สัตว์) ที่มีเหตุผล (Rational theory of man) เมื่อเชื่อว่ามนุษย์มีความสามารถรู้จักผิดชอบชั่วดีก็จะต้องเชื่อต่อไปว่ามนุษย์สามารถที่จะทำความเข้าใจ หรือค้นหาหลักเกณฑ์ที่เราเรียกว่าเป็นกฎหมายธรรมชาติได้ด้วย ทฤษฎีนี้ยอมรับว่าโลกนี้เป็นโลกของเหตุผลมีหลักมีเกณฑ์ไม่เพียงแต่ธรรมชาติภายนอกเท่านั้น แต่ในสังคมมนุษย์เองก็มีหลักมีเกณฑ์อยู่เช่นกัน และมนุษย์ย่อมมีสติปัญญาที่จะเข้าใจหลักเกณฑ์เหล่านั้นได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐหรือสังคมของมนุษย์เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ รัฐจึงเป็นสิ่งที่พิจารณาวิเคราะห์ได้ด้วยเหตุผล และแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้ด้วยเหตุผลเช่นกัน กฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมก็เป็นระบบของเหตุผลที่สามารถทำให้พัฒนาขึ้นได้ด้วยเหตุผล และในประการสุดท้าย เพราะมนุษย์มีเหตุผลจึงอาจกล่าวได้ว่า โดยสารถะแล้วมนุษย์เป็นคนดี

อีกทฤษฎีหนึ่ง เชื่อว่า จักรวาลนี้มีกฎเกณฑ์เช่นเดียวกันแต่เป็นกฎเกณฑ์ในลักษณะเดียวกับกฎเกณฑ์ทางฟิสิกส์ซึ่งไม่มีเหตุผล แต่เป็นเรื่องของพลังกำลัง และมนุษย์ก็อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของธรรมชาติที่ไม่มีเหตุผลนี้ ทฤษฎีนี้ไม่เชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล แต่เป็นสัตว์ที่ดำเนินชีวิตหรือประพฤติไปตามความอยากความต้องการของตนเอง ระบบของสังคมจึงเป็นระบบของอำนาจ เราไม่สามารถที่จะชี้ว่าอะไรผิดอะไรถูก ถ้าหากว่าไม่คำนึงถึงเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ ดังนั้นเมื่อมนุษย์มีความขัดแย้งกันก็จะตัดสินกันด้วยกำลังอำนาจ ฝ่ายใดเป็นฝ่ายชนะกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนั้นตั้งขึ้นมาก็ย่อมเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกต้อง ทฤษฎีนี้เชื่อในกฎเกณฑ์ธรรมชาติเหมือนกัน แต่ธรรมชาติตามความหมายของทฤษฎีนี้ หมายถึงเป็นอยู่อย่างไรรู้ก็อยู่อย่างนั้นไม่มีส่วนที่เรียกว่าอุดมคติหรือความดีงามสำนึกนี้เชื่อว่ารัฐหรือสังคมมนุษย์เกิดขึ้นจากพลังกำลัง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองบังคับผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยอำนาจ ด้วยตัณหาของตน ความสัมพันธ์ในสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ในที่สุดกฎหมายที่ออกมานั้นก็เพียงแต่เครื่องมือที่จะรักษาอำนาจหรือรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายที่มีกำลังมาก สิ่งที่สนับสนุนกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ก็คือ อำนาจที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตาม

จึงอาจกล่าวได้ว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นชั่วร้าย มีแต่ค้นหา และไม่มีหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่สูงกว่าที่จะมาชี้แนะได้ ทฤษฎีนี้เรียกว่า Irrational nature of man ซึ่งปฏิเสธกฎหมายที่สูงกว่า มีแต่กฎหมายที่มีอยู่ในบ้านเมืองเท่านั้น แนวความคิดแบบนี้เรียกว่า Positivism

ต่อมา เมื่อศูนย์กลางของยุโรปได้ย้ายจากกรุงเอเธนส์มาเป็นกรุงโรม ทำให้วิทยาการและความรู้ด้านต่าง ๆ ของกรีก เคลื่อนย้ายมาอยู่กับชาวโรมันด้วย ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีนักปรัชญากรีกบางส่วนอยู่ในกรีก บางส่วนย้ายไปพำนักในโรม ความคิดแบบสโตอิกดังกล่าวที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางจึงมีการถกเถียงปัญหาเกี่ยวกับ “มนุษย์” ต่อไป ซึ่งตอนนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากการผสมผสานความคิดระหว่าง “มนุษย์” ในความคิดดั้งเดิมของกรีกยุคปลายกับ “ความหยิ่งและเชื่อมั่นในตนเอง” ภายในจิตใจของชาวโรมัน ทำให้เกิด **ทฤษฎีความคิดถือตนเองเป็นที่ตั้ง** ซึ่งเห็นชัดเจนว่าแนวความคิดกรีกมีอิทธิพลต่อชาวโรมันเป็นอันมาก และมีส่วนทำให้เกิดระบบโครงสร้างสังคมใหม่แก่โรมัน

บุคคลสำคัญของปรัชญาแบบสโตอิกโรมัน คือ **ซีเซโร** (Tullius Cicero, ๔๓ - ๑๐๖ ปีก่อนคริสต์ศักราช) ซึ่งเป็นผู้รับแนวความคิดสโตอิกมาโดยแท้ ซีเซโรเป็นผู้ขมวดความคิดและอธิบายให้เห็นถึงหลักการธรรมชาติของจักรวาลว่า “กฎหมายธรรมชาติ” (Jus naturale) เป็นหลักการของหลักการ หลักแห่งการดำรงชีวิตร่วมกันของชาวโลกก็มีที่มาและการขึ้นนำจากรากฐานนี้ อันเป็นหลักการที่เหมาะสมเป็นสากลและชั่ววันรันดร แต่เมื่อชีวิตในสังคมที่เป็นจริงขึ้นอยู่กับชนชาติและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และสภาพแวดล้อมที่เป็นความเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่า กฎหมายธรรมชาติจะอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นจากประวัติศาสตร์ หรือว่ากฎหมายธรรมชาติจะมาเสริมส่วนที่ขาดหายไปด้วยกาลเวลาทางประวัติศาสตร์ จึงเป็นการแบ่งกฎหมายธรรมชาติและกฎหมายที่บัญญัติขึ้น คำพูดที่มีชื่อเสียงของซีเซโรคือ **“ความเห็นของมวลหมู่ประชากร”** (Consensus Gentium) ทำให้เห็นว่า ความรู้ของมนุษย์นั้นเป็นอัตวิสัยหรือเป็นความคิดเห็นส่วนตัว ซึ่งไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะถูกต้องหรือมีคุณค่าทางภววิสัย คือในความเป็นจริง ความคิดในเรื่องจักรวาลของซีเซโรคล้ายกับแนวความคิดของอริสโตเติล ส่วนหลักการทางจริยศาสตร์ของซีเซโรเป็นหลักการของขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี

ถึงแม้ว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นและกฎหมายธรรมชาติจะตรงกันข้ามกัน แต่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นควรจะมีกฎหมายธรรมชาติเป็นพื้นฐาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายธรรมชาติเป็นหลักการของกฎหมายที่บัญญัติขึ้น กฎหมายที่บัญญัติขึ้นทั้งมวลหากขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติแล้ว ย่อมไม่นับเป็นกฎหมายที่ถูกต้องและควรจะให้ไม่ขัดกับกฎหมาย

ธรรมชาติ ซิเซโรเคยใช้ถ้อยคำที่ว่า **“กฎหมายที่เหมาะสม”** ซึ่งก็ควรจะชวนเข้าสู่ปัญหาความคิดทางกฎหมายว่า “ความเที่ยงธรรมคืออะไร” เกี่ยวกับปัญหานี้ ซิเซโรได้รับอิทธิพลความคิดของอริสโตเติลอย่างลึกซึ้ง กล่าวคือ ซิเซโรเห็นว่าความเที่ยงธรรม คือ การที่บุคคลจะได้รับในส่วนที่ตนเองควรจะได้รับทุกคน ในอีกประการหนึ่ง มนุษยชาติดำรงชีวิตในสังคมทุกคนมีส่วนได้รับการปันส่วน อันเป็นข้อเท็จจริงในความคิดทางกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าความคิดทางกฎหมายของซิเซโรได้สืบทอดความคิดและขยายความคิดจากหลักกฎหมายธรรมชาติของกรีก เป็นการกำหนดฐานะที่แน่นอนให้แก่กฎหมายธรรมชาติ ทั้งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายธรรมชาติกับกฎหมายที่บัญญัติขึ้น นับว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่นักคิดในสมัยหลังเป็นอันมาก

ด้วยความคิดปรัชญากรีกของอริสโตเติลในเรื่องกฎหมายธรรมชาติกับความคิดปรัชญาแบบสโตอิกโรมันของซิเซโรจึงหล่อหลอมความเป็น **“กฎหมายที่ดี” (Good Law)** ขึ้นมาเป็นกฎหมายของนิติรัฐในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายที่ดีในทัศนะของเสรีนิยม (Liberalism) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง แต่ในเวลาเดียวกันกฎหมายนั้นก็คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนด้วย โดยกฎหมายที่ดีจึงต้องมีลักษณะสำคัญ ๕ ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป ซึ่งหมายความว่า กฎหมายนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิใช่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือมีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นเช่นนี้ ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปแล้ว

แต่การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายใช้บังคับกับบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากที่ใช้บังคับต่อบุคคลประเภทอื่น หากว่าไม่มีเหตุผลที่ “วิญญูชน” จะพึงรับฟังได้แล้ว กฎหมายนั้นก็อาจขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคได้เช่นกัน

ประการที่สอง กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน หมายความว่า กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนั้น จะต้องบัญญัติกำหนดไว้อย่างแจ่มชัดว่า ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำหรือห้ามกระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร ความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายนี้นับว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะว่าคุณคดีย่อมจะไม่อาจตัดสินใจใช้สิทธิหรือเสรีภาพของตนกระทำการใด ๆ ลงไปได้ หากผู้นั้นไม่อาจจะคาดล่วงหน้าได้ว่าการกระทำของตนเช่นนั้นจะมีผลทางกฎหมายอย่างไรหรือจะทำให้ตนได้หรือเสียผลประโยชน์อย่างไรบ้าง

แต่ปัญหาก็คือ ความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่เรียกร่องนี้จะต้องมีระดับความแน่นอนชัดเจนเพียงใด หากถึงขนาดที่ทำให้ฝ่ายปกครองถึงกับปราศจากดุลพินิจในการบริหารก็เท่ากับว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะว่าในรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมนั้น มีความมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้กับพลเมืองทุกคนในทุกกรณีด้วย นอกเหนือไปจากความมุ่งหมายเพื่อประกันความมั่นคงในฐานะทางกฎหมายของพลเมือง

ดังนั้น มาตรการของฝ่ายปกครองที่ยุติธรรม จึงได้แก่ “มาตรการที่สามารถตอบสนองความต้องการของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองน้อยที่สุด”

แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้น ความต้องการส่วนรวมของพลเมืองไม่ใช่สิ่งที่คงที่ เพราะสภาพจิตใจของมนุษย์แต่ละคนก็ดี ความหลากหลายของพฤติกรรมมนุษย์และสภาพแวดล้อมก็ดี ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ความต้องการส่วนรวมผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ทางสังคม จึงเป็นการเหลือวิสัยที่รัฐสภาจะตรากฎหมายเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายทั้งสองประการคือ “ประโยชน์สาธารณะ” กับ “สิทธิและเสรีภาพ” ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจการบังคับใช้กฎหมายได้บ้าง เพราะถือว่าเป็นความจำเป็นและเป็นวิธีการเพียงอย่างเดียวที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายดำเนินไปได้ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมแก่กรณี

ประการที่สาม กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง หมายความว่า จะต้องมีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นให้พลเมืองทราบล่วงหน้าก่อนที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับกับพลเมือง และที่สำคัญจะใช้กฎหมายนั้นบังคับกับการกระทำหรือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและได้สิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

ประการที่สี่ กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ในรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยม **“หลักแห่งความได้สัดส่วน”** เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีค่าบังคับเท่ากับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ และองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้ จะกระทำการใดขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วนนี้มิได้

หลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ อีก ๓ หลักการ คือ **“หลักแห่งความเหมาะสม”** (Principle of Suitability) **“หลักแห่งความจำเป็น”** (Principle of Necessity) และ **“หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ”** (Principle of Proportionality in the Narrow sense)

หลักการดังกล่าวทำให้เกิดข้อที่ต้องคำนึงในการใช้อำนาจทางปกครอง คือ ข้อแรก มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น กฎหมายที่กำหนดมาตรการที่ไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์กลับเลวร้ายลงไปกว่าเดิม กฎหมายนั้นย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถทำให้บรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์

ข้อสอง มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการต้องเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีนิยมนั้น รัฐจะเรียกร้องให้พลเมืองจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

กรณีมีมาตรการที่สามารถทำให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์อยู่หลายมาตรการ และแต่ละมาตรการนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพมากน้อยต่างกัน การเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองที่รุนแรงหรือเกินกว่าความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ นั้น ย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ลักษณะประการที่ ๕ คือ **กฎหมายที่ดีต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ** หมายความว่า แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็ตาม แต่ก็หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไม่

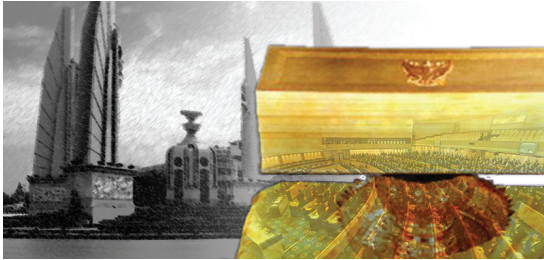
กฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการเพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพใด ๆ ของพลเมืองย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ รวมทั้งกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขอย่างเคร่งครัดให้พลเมืองต้องปฏิบัติก่อนที่จะใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้ และเป็นการกำหนดเงื่อนไขถึงขนาดที่แทบจะไม่มีพลเมืองคนใดสามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขนั้น ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้แม้จะถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

แต่ในความเป็นจริงนั้นโดยเนื้อหาของกฎหมายแล้วเห็นได้ว่าไม่แตกต่างกับการเพิกถอนหรือตัดสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ดังนั้น กฎหมายลักษณะที่ว่านี้จึงไม่อาจใช้บังคับได้เช่นกัน

ความคิดของนักปรัชญานั้นเป็นการไตร่ตรองอย่างลุ่มลึกไปถึงเนื้อหาของความจริงที่มีอยู่ตามธรรมชาติ มนุษย์เองก็เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติทั้งหมด เมื่อกฎหมายมีความยุติธรรมสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ กฎหมายนั้นก็จะเป็นที่ยอมรับ เป็นที่เคารพเชื่อฟัง และยั่งยืน แต่กฎหมายใดก็ตามที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นที่ไม่สอดคล้องกับสำนึกในความยุติธรรมของมนุษย์ กฎหมายนั้นย่อมจะต้องถูกแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนไปในที่สุด.

บรรณานุกรม

- จุฑาทิพย์ อุมะวิชนี. (๒๕๔๒). *วิวัฒนาการแห่งความคิด ภาคมนุษย์และมนุษยชาติ* แปลจาก *Man and Mankind, section three, The Growth of Ideas* โดย Julian Huxley (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฑาทิพย์ อุมะวิชนี. (๒๕๔๒). *วิวัฒนาการแห่งความคิด ภาคมนุษย์และโลก* แปลจาก *Man and the World, section two, The Growth of Ideas* โดย Julian Huxley (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๓๘). *กฎหมายมหาชน เล่ม ๑* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปราบดา หยุ่น และ รติพร ชัยปิยะพร. (๒๕๕๖). *ประวัติศาสตร์ปรัชญาฉบับกระชับรัด* แปลจาก *เรื่อง A Little History of Philosophy* โดย Nigel Warburton. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไต้ฝุ่น.
- สมัคร บุรวาศ. (๒๕๔๐). *ปัญญาวิวัฒน์ กำเนิดและวิวัฒนาการแห่งปัญญาของมนุษยชาติในอดีต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม.
- เอกวิทย์ มณีธร. (๒๕๕๒). *รัฐศาสตร์ ศาสตร์แห่งรัฐ วิทยาศาสตร์การเมือง*. กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส หจก.



การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการแบบแอกติวิสต์ (Judicial activism): ความหมายและที่มาทาง ประวัติศาสตร์ของอเมริกา

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล*

๑. บทนำ

คำว่า “ตุลาการภิวัตน์” (Judicialization) ถูกกล่าวถึงในบริบทการเมืองไทยอย่างกว้างขวางภายหลังการรัฐประหารวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึงการทำหน้าที่และบทบาทฝ่ายตุลาการต่อปัญหาทางการเมือง ที่เริ่มโดยธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ประดิษฐ์ถ้อยคำนำมากล่าวถึงฝ่ายตุลาการในประเทศไทย^๑ ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมของฝ่ายตุลาการอาจเทียบได้กับ “Judicial Review”, “Judicial Activism” หรือ “Judicialization of Politics” ของต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันที่มีเสียงต่อต้านจากผู้ไม่เห็นด้วยถึงการใช้คำว่า “ตุลาการภิวัตน์” มาอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ^๒ ความหมายที่แท้จริงของ “ตุลาการภิวัตน์” ของไทยจึงยังคงเป็นสิ่งใหม่ในสังคมไทยและยังมีความหมายไม่ชัดเจนแน่นอนในการให้นิยามโดยเฉพาะความหมายที่เป็นแก่นแท้ในบริบทของสังคมไทยที่เป็นที่ยอมรับกัน และเมื่อมีการกล่าวถึง “ตุลาการภิวัตน์” ของไทยทำให้ไม่แน่ใจว่าผู้กล่าวหมายถึงสิ่งใดหรือกล่าวตรงกันหรือไม่ โดยทั่วไปมักมีการกล่าวเปรียบเทียบกับการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการของศาลสูงสุดแห่งอเมริกา (U.S. supreme court) ในการทบทวนตรวจสอบการ

* ภ.บ. (จุฬา), น.บ., น.ม. (มหาชน จุฬา)

^๑ ปิยนุตร แสงกนกกุล, “Judicial Review, Judicial Activism, Judicialization of Politics” และ “ตุลาการภิวัตน์”, หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒.

^๒ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “วาทกรรม (ที่คลาดเคลื่อน) ว่าด้วยตุลาการภิวัตน์ในสังคมไทย”,วารสารกฎหมายใหม่, ฉบับที่ ๖๓, หน้า ๓๐ - ๓๕.

ทำหน้าที่ฝ่ายอื่น ๆ (Judicial review) ที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานและมีรากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในสังคมที่เกี่ยวกับแนวคิดอุดมการณ์ของประชาชนที่แสดงออกผ่านสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญรวมทั้งฝ่ายตุลาการ แต่ก็ยังมีการถกเถียงเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของฝ่ายตุลาการที่เป็นแอคติวิสต์ (Activist)^๓ ว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการลักษณะแบบ Judicial Activism^๔ ในการใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะกระตือรือร้นเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ทำให้เป็นที่สงสัยว่า “ตุลาการภิวัตน์” ของไทยนี้จะคล้ายกับการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการของอเมริกันหรือไม่

กระแสการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการแบบแอคติวิสต์มีไปทั่วโลก ปัญหาบทบาทหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่แสดงบทบาทเป็นแอคติวิสต์ในปัจจุบันเป็นการแพร่กระจายไปทั่วโลก แท้จริงแล้วเป็นเพียงกระแสของแนวคิดพัฒนาการทางสังคม หรือเป็นลักษณะบทบาทของฝ่ายตุลาการที่แท้จริงยังเป็นประเด็นถกเถียงเพราะบทบาทฝ่ายตุลาการได้ก้าวเข้ามาสู่บทบาทต่อการพัฒนาสังคมมากขึ้นในหลายประเทศ เช่น ศาลสูงสุดของอาร์เจนตินาที่เสนอนโยบายสาธารณะต่อรัฐบาล และต่อต้านบริษัทที่ให้บริการด้านสุขภาพเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ จนมีการปฏิรูประบบสุขภาพในทศวรรษ ๑๙๙๐^๕ บทบาทฝ่ายตุลาการในจีเรียที่ถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาล^๖ หรืออาจเป็นเพราะระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีระบบศาลเดี่ยวทำให้ศาลตีความขยายเขตอำนาจศาลออกไปเรื่อย เช่นฝ่ายตุลาการแอคติวิสต์ใน แคนาดา อินเดีย อิสราเอล นิวซีแลนด์ แอฟริกา อังกฤษ^๗ แต่ตุลาการแอคติวิสต์ที่กล่าวกันว่าเป็นต้นแบบคือฝ่ายตุลาการของอเมริกันกลับมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่กำหนดเขตอำนาจศาลไว้^๘

^๓ คำว่า Activist นี้ผู้เขียนไม่อาจหาคำแปลที่สื่อความหมายในบริบทของสังคมได้ชัดเจนจึงขอใช้คำทับศัพท์ภาษาอังกฤษ

^๔ คำว่า Judicial Activism นี้เป็นคำที่ยากจะให้นิยามที่ชัดเจนเพราะขึ้นกับวัตถุประสงค์ที่กล่าวถึง นักกฎหมายบางท่านแปลว่า ตุลาการคะนองอำนาจฯ ผู้เขียนขอใช้ถ้อยคำเดิมเพื่อให้เข้าถึงบริบทความหมายที่จริงในทางประวัติศาสตร์

^๕ Victor Abramovich and Laura Pautassi, “Judicial activism in the argentine health system: recent trends”, *health and human rights*, Vol. 10, No. 2 (2002), pp. 53-60.

^๖ Ibrahim Imani, A.O. Sambo, Wahab Egbewole and A.B. Abdulkadir, “Judicial activism and intervention in the doctrine of political questions in Nigeria: an analytical exposition”, *African Journal of Law and Criminology*, Vol. 1 No. 2 (2011), pp. 50-69.

^๗ Brice Dicson (ed.), *Judicial Activism in Common Law Supreme Courts* (New York: Oxford University Press, 2007)

^๘ Article III section 2 of U.S. Constitution.

บทความมีความประสงค์จะศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในศาลสูงสุดในลักษณะแอกติวิสต์ของอเมริกาในทศวรรษที่เป็นต้นกำเนิดเพื่ออาจจะนำไปสู่การเปรียบเทียบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในไทย มิใช่เพื่อพิจารณาว่าการใช้อำนาจหรือการมีบทบาทของฝ่ายตุลาการนั้นถูกหรือผิดเพราะหลักการในทางนิติศาสตร์การวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการย่อมเป็นที่ยุติ (Adjudication) เสมอ แต่จะถูกต้องด้วยทฤษฎี แนวคิดทางกฎหมายเพียงใด หรือจะชอบธรรมหรือไม่ หรือจะเหมาะสมหรือสอดคล้องกับบริบทของสังคมหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง โดยจะแสดงถึงความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์อันเป็นพื้นฐานที่มาของการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการของอเมริกาที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม ที่จะนำไปสู่การให้นิยามความหมายของแอกติวิสต์ในแต่ละสังคม และสุดท้ายหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการในแบบแอกติวิสต์ การกล่าวถึงตุลาการในบทความจะหมายถึงตุลาการที่ทำหน้าที่ในศาลสูงสุดแห่งอเมริกา (U.S. supreme court) เท่านั้น

๒. การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการแบบแอกติวิสต์ (Judicial activism) ของอเมริกา

๒.๑ รากฐานความเป็นมาในประวัติศาสตร์

ความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ของอเมริกานั้นจะชี้ให้เห็นปรัชญาทางการเมืองและกฎหมาย รวมทั้งภูมิหลังการทำหน้าที่ในรัฐของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการในการขับเคลื่อนรัฐ ภายใต้ผลประโยชน์ของประชาชนแต่ละกลุ่มที่ผ่านทางตัวแทนในการใช้อำนาจทั้งสามฝ่าย ที่มีจุดยืนที่ต่างกันไปในการทำหน้าที่นับตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจากพรรคการเมืองที่มีจุดยืนอันแตกต่างกัน ส่งผลถึงการเสนอตัวแทนเป็นตุลาการในศาลสูงสุด เพื่อจะให้เห็นความเป็นมาที่แท้จริงและหลักการที่อยู่เบื้องหลังอันจะนำไปสู่การเข้าใจความหมายที่แท้จริงและเจตนารมณ์ของการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ

กำเนิดของสหรัฐอเมริกาที่ภายหลังประกาศเอกราชไม่ขึ้นกับอังกฤษและรัฐต่าง ๆ ได้ร่วมกันแบบสหพันธรัฐก่อนเป็นสหพันธรัฐและได้ร่วมกันจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา ก่อนหน้านั้นฝ่ายตุลาการที่มีหน้าที่ในอาณานิคมได้รับการแต่งตั้งมาจากกษัตริย์อังกฤษอยู่ในตำแหน่งตามความพอใจของกษัตริย์ แต่การทำหน้าที่ของศาลเป็นไปในลักษณะดูแลผลประโยชน์ของ

เจ้าอาณานิคมมากกว่าคำนึงถึงประชาชน เป็นการขยายอำนาจอังกฤษเพื่อครอบงำอาณานิคม เพราะทันทีที่ประกาศเอกราชเหล่าตุลาการส่วนใหญ่ต้องหนีไปอยู่ที่โนวา สโกเชียในเขต แคนาดา^๙

การร่างรัฐธรรมนูญสำหรับสหพันธรัฐนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มแนวคิดสหพันธรัฐนิยม (Federalism) ไม่ได้วางใจหลักการเสียงข้างมากของประชาชนที่จะแสดงออกโดยฝ่ายบริหาร คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับมอบหมายให้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญเก่าของ ๑๓ มลรัฐที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ที่ขณะนั้นอำนาจหลักอยู่ที่มลรัฐเพราะรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจเก็บภาษี ไม่มีอำนาจควบคุมเศรษฐกิจระหว่างมลรัฐ ไม่มีอำนาจจัดตั้งกองทัพ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นชนชั้นนำและตัวแทนนายทุน ชนชั้นที่ตรงกันข้ามกับประชาชนผู้ยากไร้ทั่วไป ที่เห็นว่าการปกครองใหม่จะอันตรายเพราะมลรัฐอาจถูกปกครองโดยเสียงข้างมากจากประชาชนที่คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตนไม่ดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม เอาเปรียบเจ้าของทรัพย์สินได้ เช่น การให้ยกเลิกหนี้หรือแบ่งที่ดิน^{๑๐}

แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลกลางหรือฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งด้วย จึงไม่ใช้รัฐธรรมนูญของมลรัฐมาปรับปรุง โดยมีการยกวางใหม่วางระบบให้รัฐบาลเข้มแข็งควบคุมกับวางระบบป้องกันสิทธิในทรัพย์สินเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐด้วย โดยการกำหนดมาตรการถ่วงดุลอำนาจทั้งสามฝ่าย ให้แต่ละฝ่ายมีอิสระและมาจากบุคคลที่หลากหลายกัน ประธานาธิบดีมิได้ให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงแต่ให้คณะบุคคลที่ประชาชนเลือกจากมลรัฐมาเลือก รัฐสภาแบบสองสภาที่ดำรงตำแหน่งเหลื่อมเวลากัน ความเป็นอิสระของศาลที่ปลดไม่ได้ยกเว้นถอดถอน (Impeachment) อันมีที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) และเป็นการแบ่งแยกอำนาจที่ค่อนข้างจะเด็ดขาด

การจัดทำรัฐธรรมนูญของกลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายชนชั้นปกครอง นายทุน อภิสิทธิ์ชนที่ไม่วางใจเสียงข้างมากเรียกว่ากลุ่มสหพันธรัฐนิยม (Federalist) มี จอร์จ วอชิงตัน (George Washington), จอห์น อัดัมส์ (John Adams), อเล็กซานเดอร์ ฮามิลตัน (Alexander Hamilton)

^๙ Scott Douglas Gerber, A distinct judicial power: the origin of an independent judiciary 1606-1787 (New York: Oxford university press, 2011), pp. Preface.xiv

^{๑๐} Ibid., pp. 97 - 105.

เป็นผู้นำ กับอีกฝ่ายที่สนับสนุนเสียงข้างมากของประชาชน (Anti-federalist) นำโดย โทมัส เจฟเฟอร์สัน และเจมส์ เมดิสัน ร่างรัฐธรรมนูญจากกลุ่มทุนได้รับการยอมรับจากมลรัฐภายใต้การโหมเผยแพร่ขนาดหนัก และผู้นำฝ่ายสหพันธรัฐได้เป็นประธานาธิบดีสองคนแรกของประเทศกลุ่มสหพันธรัฐนิยมนี้เองที่ต้องการให้ฝ่ายตุลาการมีอิสระมากเพื่อถ่วงดุลเสียงข้างมากจากประชาชนของฝ่ายบริหาร รากฐานแนวคิดที่ต่างกันสองฝ่ายนี้เองที่กลายมาเป็นประเด็นต่างๆ อันแตกต่างกันในแนวความคิดตั้งแต่ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ความหมายดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญ หลักสหพันธรัฐนิยม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการประชาธิปไตยที่ผ่านสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญออกมา^{๑๑}

อำนาจฝ่ายตุลาการตามรัฐธรรมนูญ (U.S. Constitution of 1789) มาตรา ๑ กล่าวถึงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๒ อำนาจฝ่ายบริหาร และมาตรา ๓ กล่าวถึงอำนาจฝ่ายตุลาการ ในมาตรา ๓ ส่วนที่ ๑ กำหนดให้มีศาลสูงสุดของประเทศและกำหนดเขตอำนาจศาลไว้ด้วย ในส่วนที่ ๑ และยังมีเขตอำนาจตาม Judiciary act of 1789 ด้วยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญมีลักษณะแบ่งแยกอำนาจออกจากกันชัดเจน เดิมรัฐธรรมนูญไม่กำหนดจำนวนตุลาการในศาลสูงสุดไว้ ต่อมารัฐสภากำหนดไว้ ๖ คน จนปี ค.ศ. ๑๘๖๙ จึงกำหนดไว้ที่ ๙ คน มาถึงปัจจุบันมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีพตราบเท่าที่ประพฤติดี (Good behavior) ตุลาการมาจากการเสนอชื่อของประธานาธิบดีให้วุฒิสภาเห็นชอบซึ่งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินี้จะเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคด้วยอันส่งผลถึงการเสนอชื่อตุลาการของประธานาธิบดีมักเสนอบุคคลที่มีแนวคิดอุดมการณ์ในแนวทางเดียวกับพรรคการเมือง^{๑๒} ตุลาการในศาลสูงสุดจึงอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลานานจนสามารถมองเห็นแนวคิดอุดมการณ์ในทางกฎหมายของแต่ละคนได้

บทบาทฝ่ายตุลาการนับจากนี้ไปศาลสูงสุดอเมริกันจะมีบทบาทคุ้มครองนายทุนเป็นสำคัญจากการแทรกแซงของรัฐ มิได้ถูกนำมาใช้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพพลเมือง ผู้รับประโยชน์คือ ธุรกิจขนาดใหญ่และเจ้าของทรัพย์สินที่จะไม่ถูกรัฐบาลควบคุม ผลงานชิ้นเอก

^{๑๑} Greg Jones, "Proper judicial activism", *Regent university law review* Vol. 14 (2001) pp. 145-160.

^{๑๒} Michel A. Sollenberger, *Judicial appointments and democratic controls* (Durham N.C. : Carolina academic press, 2011), p. 38, 131 - 132.

ของฝ่ายตุลาการคือคดี Dred Scott V. Sandford (1857) ที่มีประธานศาลสูงสุดโรเจอร์ บรูค ทานีร์ (Roger Brook Taney) ที่ดำรงตำแหน่งต่อจากมาร์แชลที่วินิจฉัยว่า ชาวนิโกรอเมริกาไม่มีสิทธิที่คนผิวขาวต้องเคารพเพราะมิใช่ประชากร (Not citizens) แต่เป็นทาสเป็นทรัพย์สิน ทำให้รัฐสภาไม่อาจออกกฎหมายปลดปล่อยทาสได้จนนำไปสู่สงครามกลางเมืองของฝ่ายเหนือที่มีแนวคิดเสรีนิยมกับฝ่ายใต้แนวคิดอนุรักษนิยมที่ต้องการทาสเพราะสภาพเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมบีบบังคับ และการประกาศเลิกทาสของประธานาธิบดีลินคอล์นโดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑๓ (Amendment XIII) ประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ค.ศ. ๑๘๖๕ และแก้ไขครั้งที่ ๑๔ เพื่อปกป้องจากการกดขี่ของรัฐโดยให้ถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพพลเมือง (Bill of right) ที่บังคับใช้กับรัฐบาลกลางใช้บังคับกับรัฐบาลมลรัฐด้วยโดยอ้างมาตรา ๑๖ จะไม่มีมลรัฐใดเอาไปซึ่งชีวิตบุคคล เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน โดยปราศจากกระบวนการอันควรแก่กฎหมาย (Due process of law) ที่ต่อมาศาลมิได้ใช้รัฐธรรมนูญมาเป็นตัวอ้างถึงสิทธิในการคุ้มครองแต่พัฒนาหลักกระบวนการอันควรแทนทำให้มีสิทธิพลเมืองเพิ่มขึ้นได้แต่เบื้องต้นยังเป็นการกระทำเพื่อขัดขวางแนวคิดความยุติธรรมของสังคม (Social justice) ที่แพร่มาจากยุโรปเพื่อปกป้องลัทธิเศรษฐกิจแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา (Laissez-faire) โดยสร้างหลักเสรีภาพในการทำสัญญาขึ้น (Liberty of contract) ถือว่าเอกชนทำสัญญากันโดยสมัครใจห้ามรัฐแทรกแซงทั้งที่สภาพสถานะทางเศรษฐกิจต่างกันมาก ทำให้ผู้ยากไร้ คนยากจนถูกเอาเปรียบในการทำงาน จำกัดการแทรกแซงจากรัฐให้เฉพาะการตรากฎหมายทางสังคมที่เกี่ยวกับความปลอดภัย สุขภาพ ศีลธรรม และสวัสดิภาพของสังคมเท่านั้น

บทบาทการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในการตรวจสอบถ่วงดุลกับอำนาจอื่นเริ่มในปี ค.ศ. ๑๘๐๓ ในคดี Marbury V. Madison 5 U.S. 137 (1803) ที่ศาลวางระบบตรวจสอบรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า Judicial review ขึ้นมา มีผลกระทบต่อการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศและศาลได้พัฒนาไปสู่หลักการมีอำนาจสูงสุดของตุลาการ (Judicial supremacy) เป็นการวางหลักว่าฝ่ายตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นบังคับใช้มิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อประเด็นโต้แย้งหลักอำนาจสูงสุดของศาลว่าขัดรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ^{๑๓} การจัดทำรัฐธรรมนูญของกลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายชนชั้นปกครอง นายทุน

^{๑๓} Greg Jones, "Proper judicial activism", Regent university law review Vol.14 (2001), p. 150 - 154.

อภิสัทชน และได้เป็นผู้นำประเทศคือ จอร์จ วอชิงตัน (George Washington) และจอห์น อัดัมส์ (John Adams) แต่เมื่อ โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ซึ่งเป็นฝ่ายต่อต้านสหพันธรัฐนิยม (Anti-federalist) ได้เป็นประธานาธิบดีคนที่สาม แต่ก่อนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีอดัมส์ได้พยายามแต่งตั้งบุคคลฝ่ายตนดำรงตำแหน่งประจำในรัฐมากที่สุดโดยตั้งมาร์แชลเป็นประธานศาลสูงสุดคนที่สี่ และตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ (Justice of the peace) ประจำท้องถิ่นโคลัมเบีย ๔๒ คน โดยแต่งตั้งก่อนพ้นตำแหน่งเพียงหนึ่งวันและเสนอวุฒิสภาในวันสุดท้ายที่ดำรงตำแหน่ง โดยประธานาธิบดีลงนามแต่งตั้ง รัฐมนตรีต่างประเทศประทับตราสหรัฐฯ ในหนังสือแต่งตั้ง แต่ยังมีได้มอบให้แก่ผู้ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งมาร์บุรีเป็นหนึ่งในผู้ได้รับแต่งตั้ง ต่อมาเมื่อเจฟเฟอร์สันเข้ารับตำแหน่งมีการปฏิเสธที่จะส่งมอบหนังสือแต่งตั้งโดยเจมส์ เมดิสัน (James Madison) รัฐมนตรีต่างประเทศของเจฟเฟอร์สัน และขณะนั้นกฎหมายฝ่ายตุลาการ (The judiciary act of 1789) ให้ศาลสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีชั้นต้นในคดีบางประเภท มาร์บุรีอาศัยกฎหมายนี้ฟ้องบังคับแมดิสันให้ส่งมอบหนังสือแต่งตั้งโดยมาร์แชลประธานศาลสูงสุดวินิจฉัยว่ามาร์บุรีได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย การปฏิเสธส่งมอบเป็นการไม่ชอบ มาร์บุรีมีสิทธิฟ้องให้ส่งมอบได้ และวินิจฉัยว่ากฎหมายนี้ที่กำหนดให้ศาลสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีชั้นต้นบางประเภทไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ศาลสูงสุดในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ กฎหมายเป็นโมฆะ ศาลไม่ต้องอาศัยอำนาจกฎหมายนี้บังคับให้ส่งมอบ อันเป็นที่มาของอำนาจศาลในการตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

บทบาทฝ่ายตุลาการทางการเมืองและเศรษฐกิจในตอนต้น ศาลสูงสุดถูกนำไปใช้ในการคุ้มครองทุนนิยมและธุรกิจขนาดใหญ่จากการแทรกแซงของรัฐ ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๓๐ ทุนนิยมแทบล่มสลายเมื่อเกิดเศรษฐกิจถดถอยครั้งใหญ่ (The great depression) จนมีการกล่าวกันว่าเกียติภูมิของศาลก็ล่มสลายไปพร้อมกับเศรษฐกิจของประเทศที่ฝ่ายตุลาการปกป้องแนวคิดเสรีนิยมจนต้องมีการฟื้นฟู ภายหลังการถดถอยครั้งใหญ่ทางเศรษฐกิจและการล่มสลายของทุนนิยมแบบรัฐไม่แทรกแซง แฟรงกลิน ดี. รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ผู้สมัครประธานาธิบดีเสนอการฟื้นฟูประเทศด้วยมาตรการนิวดีล คือ เปลี่ยนเศรษฐกิจเสรีนิยมเป็นระบบรัฐสวัสดิการ และจะตั้งหน่วยงานทางปกครองวินิจฉัยข้อพิพาททางศาล แต่ศาลสูงสุดคว่ำกฎหมายของโครงการนิวดีลตลอดมาว่าเป็นโมฆะ หลังรูสเวลท์ได้รับเลือกตั้งอีกสมัยด้วยคะแนนท่วมท้นโดยเสนอแผนปฏิรูปศาลขยายจำนวนตุลาการให้ประธานาธิบดีมีโอกาสแต่งตั้งตุลาการเพิ่มเข้าไป เพื่อสร้างความยุติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญมิใช่เหนือรัฐธรรมนูญ แต่ภายหลังศาลสูงสุดกลับแนว

คำวินิจฉัยว่ากฎหมายตามโครงการนิวตริลไม่ขัดรัฐธรรมนูญในคดี NLRB V. John & Laughlin steel Co. (1937) ในปี ค.ศ. ๑๙๓๗ เป็นการยอมถอยทำให้ประเทศเข้าสู่ยุครัฐสวัสดิการ และศาลเข้าสู่ยุคการคุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคลแทนที่คุ้มครองนายทุน แต่นักรัฐศาสตร์เห็นว่าความขัดแย้งในการเมืองนี้มาจากฝ่ายตุลาการที่ไม่อาจปรับตัวให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับวิลเลียม เรห์นคิสต์ (William Rehnquist) ประธานศาลสูงสุดคนก่อนที่กล่าวว่าฝ่ายตุลาการสร้างความอภัยในสองเหตุการณ์คือ กรณีวินิจฉัยคนผิวดำ กับการคว่ำกฎหมายโครงการนิวตริล

บทบาทฝ่ายตุลาการต่อมาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพลเมืองที่เป็นการต่อสู้ทางความคิดของฝ่ายเสรีนิยม (Liberalism) นำโดยพรรคเดโมแครต (Democrat party) ที่เป็นแนวทางกลุ่มต่อต้านสหพันธ์ (Anti-federalist) กับฝ่ายอนุรักษนิยม (Conservative) นำโดยพรรครีพับลิกัน (Republican party) ที่เป็นแนวทางฝ่ายสหพันธรัฐนิยม (Federalist) ซึ่งประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งตุลาการในศาลสูงสุดได้โดยความยินยอมของวุฒิสภา ทำให้ต่อมาตุลาการในศาลสูงสุดแต่ละคนมีจุดยืนแนวคิดอุดมการณ์ที่ต่างกันไปที่อาจแบ่งเป็นแนวอนุรักษนิยมและแนวเสรีนิยม บทบาทหน้าที่ในฝ่ายตุลาการจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่ที่มาของตุลาการรวมถึงแนวคิดอุดมการณ์ของตุลาการ และยังเกี่ยวข้องกับประเด็นความชอบธรรมของฝ่ายตุลาการ (Judicial legitimacy) กับความชอบธรรมของฝ่ายการเมือง (Political legitimacy) ที่มาจากเสียงข้างมากที่บทบาทฝ่ายการเมืองออกแบบมาเพื่อขับเคลื่อนรัฐ อำนาจบริหารจึงเป็นของฝ่ายเสียงข้างมากที่ขับเคลื่อนนโยบายโดยกฎหมาย แต่ฝ่ายตุลาการตรวจสอบกฎหมายอาจเป็นการแทรกแซงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ฝ่ายตุลาการจะต้องมีเหตุผลสมควรชัดเจน ไม่เช่นนั้นขนาดความชอบธรรมทำให้ลำบากในการสวนทางกับเสียงข้างมาก (Countermajoritarian difficulty)

การทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการแบบแอคติวิสต์จะต้องถูกแทนที่ด้วยความชอบธรรมหรือความไม่ชอบธรรม (Legitimate or illegitimate) ของศาล^{๑๔} ความไม่ชอบธรรมคือความไม่เหมาะสม โดยกำหนดเงื่อนไขความเหมาะสมของหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ๕ ประการ คือ^{๑๕}

^{๑๔} Kermit Roosevelt III, The myth of judicial activism: Making sense of supreme court decision (New Haven and London: Yale university press, 2006), p. 37

^{๑๕} Ibid., p. 42.

๑. ต้องทำหน้าที่เต็มศักยภาพให้ดีที่สุด (Institution competence)
๒. ต้องดูนโยบายในอดีตของฝ่ายบริหารเป็นบทเรียน (Lesson of history)
๓. พิจารณาถึงข้อบกพร่องของฝ่ายเสียงข้างมาก (Defect in democracy)
๔. ต้องคำนึงถึงความสูญเสียจากผลของความผิดพลาดหากศาลพิพากษาไป (Cost of error)

๕. จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานของศาลหรือกฎ (Rule VS. Standard)

เช่นกรณีสมัยประธานาธิบดีบุช จัปนักโทษซึ่งที่เกาะกวนตานาโม ที่ศาลสูงสุดตีความหมายของรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารชำระล้างผู้เข้าร่วมกับศัตรูและไม่ใช่ผู้บริสุทธิ์ แต่เมื่อเปลี่ยนประธานาธิบดีต้องนำขึ้นสู่ศาล จึงมีใช้ประเด็นว่ารัฐบาลทำเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวัสดิการสาธารณะแล้วจะทำให้เรื่องนั้นกลายเป็นเรื่องที่ถูกต้องเสมอไป^{๑๖}

บทบาทฝ่ายตุลาการในการขยายสิทธิเสรีภาพพลเมืองนอกจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เดิมสิทธิเสรีภาพของพลเมืองมิได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๘๗ ที่ฝ่ายสหพันธรัฐนิยม (Federalist) ไม่เห็นด้วย ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีการเสนอให้นำหลักสิทธิเสรีภาพพลเมือง (Bill of right) ใส่ในรัฐธรรมนูญ แต่ที่ประชุมไม่ยอม ภายหลังมลรัฐต่าง ๆ ให้สัตยาบันในร่างรัฐธรรมนูญแล้วจึงเสนอเป็นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ๑๐ ครั้งแรก บรรจุนิติพลเมืองลงไป ในอเมริกาสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ (Bill of right) หมายถึงรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่งถึงครั้งที่สิบเท่านั้น ถือเป็นสิทธิเฉพาะที่ถูกกำหนด (Specific right) โดยสิทธิพลเมืองถูกรรจยอยู่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่งถึงแปด ส่วนรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่เก้ากล่าวถึงว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิไว้แน่นอนมิได้หมายถึงปฏิเสธสิทธิอื่นที่มีได้ถูกกำหนดไว้ สิทธิพลเมืองจึงอาจเกิดขึ้นได้มากกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติได้ และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๐ กล่าวถึงอำนาจที่มีได้มอบให้รัฐบาลกลางโดยรัฐธรรมนูญหรือมิได้ห้ามรัฐบาลมลรัฐแล้ว ย่อมถูกสงวนไว้สำหรับมลรัฐและประชาชนได้ แต่การเพิ่มเติมสิทธิพลเมืองนอกรัฐธรรมนูญนี้ศาลสูงสุดได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๔ เรื่องกระบวนการอันควรแห่งกฎหมาย

^{๑๖} Ibid., p. 79, 123.

(Due process of law) มาเป็นข้ออ้างเพิ่มสิทธิพลเมืองขึ้น แต่ศาลสูงสุดเห็นว่าสิทธิของพลเมืองทั้งหมดที่จะบังคับใช้กับรัฐบาลมลรัฐมีเฉพาะที่เป็นสิทธิพื้นฐานเท่านั้น (Fundamental) ตามแนวทางการเลือกสิทธิ (Selective incorporation) ที่ตุลาการ เบนจามิน คาร์โดโซ (Benjamin Cardozo) ว่า เป็นการคัดเลือกสิทธิโดยจัดลำดับศักดิ์ของสิทธิและสิทธิที่เป็นสาระสำคัญยิ่งต่อระบบเสรีภาพเพื่อความเป็นระเบียบเท่านั้นที่จะถูกรวมอยู่ในกระบวนการอันควรแห่งกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๕

การต่อสู้ในแนวคิดการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการสัมพันธ์กับแนวคิดอุดมการณ์อนุรักษนิยม และเสรีนิยมของศาลด้วย ที่บทบาทศาลสูงสุดเริ่มในลักษณะแบบเสรีนิยมมากกว่าในการขยายเขตอำนาจศาล เช่น การคุ้มครองสิทธิกลุ่มทุนก่อนในเบื้องต้นแล้วขยายมามีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายต่อรัฐธรรมนูญตามมาด้วยการคว่ำกฎหมายแนวรัฐสวัสดิการในโครงการนิวดีล ก่อนจะเปลี่ยนมาเน้นการคุ้มครองสิทธิพลเมือง นับจากการทำหน้าที่ของประธานศาลสูงสุดในยุค มาร์แชล (Marshall court), วอร์เรน (Warren court, 1953 - 1969) และเบอร์เกอร์ (Burger court, 1970 - 1984) ตามลำดับ ก่อนเข้าสู่ยุคของเรห์นควิสต์ (Rehnquist court, 1985 - 2004) ที่ศาลเป็นฝ่ายอนุรักษนิยมแต่เป็นอนุรักษนิยมในแบบแอคติวิสต์ (Conservative judicial activist) บทบาทของฝ่ายตุลาการจึงมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารที่เป็นผู้แต่งตั้งตุลาการที่มีแนวคิดอุดมการณ์ในทางเดียวกันด้วย

ศาลสูงสุดในยุควอร์เรน (Warren court, 1953 - 1969) นำโดยประธานศาลสูงสุด เอิร์ล วอร์เรน (Earl Warren) ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๓ - ๑๙๖๙ ที่เน้นการพิทักษ์สิทธิพลเมือง โดยขยายสิทธิพลเมืองมากขึ้น เช่น สิทธิเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่ได้จากจำเลยโดยไม่สมัครใจ ในคดี *Miranda V. Arizona* (1966) ที่แม้ยึดหลักตามแนวทางการเลือกสิทธิ แต่ขยายขอบเขตสิทธิพลเมืองเพิ่มขึ้นโดยอาศัยรัฐธรรมนูญแก้ไขครั้งที่ ๑๔ อ้างกระบวนการอันควรแห่งกฎหมาย จนมีการต่อสู้ทางความคิดว่าฝ่ายเสรีนิยมปกป้องสิทธิอาชญากรรมมากกว่าผู้เสียหาย การขยายสิทธิส่วนบุคคล (Privacy right) เช่น คดี *Griswold V. Connecticut* (1965) ที่ศาลคว่ำกฎหมายคอนเน็กติกัตที่บัญญัติการมีอุปกรณ์คุมกำเนิดเป็นความผิดอาญา ว่าละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัว สิทธิความเป็นส่วนตัวถูกขยายอีกคดี *Roe V. Wade* (1973) สิทธิส่วนบุคคลรวมถึงสิทธิในการทำแท้งด้วย เพราะฝ่ายเสรีนิยมเหนือกว่าฝ่ายอนุรักษนิยมในศาล ต่อมาพัฒนาไปสู่หลักที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพของคนกลุ่มน้อยจากการถูกกดขี่โดยกลุ่มเสียงข้างมากจากฝ่ายนิติบัญญัติ แนวคิดต้นตำรับของการทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ (Judicial review) ของศาลยุควอร์เรน

คือหลักการแบบเลือก (Selective judicial review) ที่จะใช้อำนาจฝ่ายตุลาการใน ๒ กรณีคือ^{๑๗}

๑. รัฐบาลเสียงส่วนใหญ่ไม่ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มที่ไม่มีตัวแทนในประวัติศาสตร์ เช่น พวกผิวดำ พวกกลุ่มทางศาสนา ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอาชญากร เช่น คดี Brown V. Board of education (1954) ที่แยกสีผิวในโรงเรียน

๒. รัฐบาลเสียงข้างมากมีความเสี่ยงที่จะทำลายตนเอง เช่น การตรากฎหมายห้ามแต่งงานข้ามสีผิว การทบทวน (Judicial review) ต้องป้องกันการใช้อำนาจที่ผิดของเสียงข้างมาก

ศาลสูงสุดในยุคเบอร์เกอร์ (Burger court, 1970 - 1984) เริ่มเมื่อริชาร์ด นิกสันที่เป็นฝ่ายอนุรักษนิยมมหาเสียงปี ค.ศ. ๑๙๖๘ จะปรับปรุงศาล เมื่อชนะเลือกตั้งประธานศาลสูงสุด วอร์เรนลาออก นิกสันแต่งตั้งเบอร์เกอร์ที่เป็นฝ่ายอนุรักษนิยมเข้าไปแทนที่และได้เป็นประธานศาลสูงสุด ต่อมาได้แต่งตั้งอีก ๓ คน จนถูกเรียกว่าศาลนิกสัน (Nixon's court) แต่แนวคิดเพิ่มสิทธิพลเมืองเพียงถูกทำให้อ่อนกำลังลงเท่านั้น เรียกว่าเป็นช่วงปฏิวัติรัฐธรรมนูญ (Constitution revolution) ที่ศาลมีบทบาทเป็นเสรีนิยมสูงสุด แต่ตุลาการฝ่ายอนุรักษนิยมเห็นว่าเป็นอันตรายต่อสังคมมากอาจส่งผลให้กฎหมายและระเบียบ (Law and order) ล้มเหลว จึงมีการพยายามเปลี่ยนเอาตุลาการผู้ที่มีปรัชญาในทางตุลาการ (Judicial philosophy) คล้ายกับตนเข้าไปของฝ่ายอนุรักษนิยมคือพรรครีพับลิกัน^{๑๘} เช่น ประเด็นจัดที่เรียนพิเศษแก่คนผิวดำและผู้ด้อยโอกาสเป็นการเลือกต่อคนผิวดำอยู่ในตัว (Reverse discrimination) ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ประธานาธิบดีเรแกนต้องการเสนอชื่อ โรเบิร์ต บอร์ก (Robert Bork) ที่มีแนวคิดอนุรักษนิยมเข้าไปในศาลสูงสุด แต่การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกใน ค.ศ. ๑๙๘๖ พรรคได้วุฒิสมาชิกน้อยกว่าจากเดิมพรรคได้ ๕๒ ต่อ ๔๗ เป็น ๔๕ ต่อ ๕๕ จึงต้องเสนอชื่อ แอนโทนี เคนนีดี แทน ที่เรแกนเห็นว่ามิทศนะแบบอนุรักษนิยมและวุฒิสภาเห็นชอบ แต่เป็นอนุรักษนิยมแบบสายกลาง เช่น ในคดี Lawrence V. Texas (2003) ที่เป็นคำพิพากษาแนวเสรีนิยมที่เคนนีดีเขียนเองที่ยอมรับกลุ่มรักร่วมเพศที่เป็นการปกป้องสิทธิคนกลุ่มน้อย

^{๑๗} Geoffrey R. Stone, "Citizens united and conservative judicial activism", *University of Illinois law review*, Vol. 2012 No. 2, p. 493.

^{๑๘} Kevin J. McMahon, *Nixon's court: His challenge to judicial liberalism and its political consequence* (Chicago: University of Chicago press, 2011), pp. 140-160.

จึงเห็นได้ว่าฝ่ายตุลาการของอเมริกันนั้นมีรากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นหลักเพียงแต่ต่างกันไปในแนวคิดอุดมการณ์ จากประชาชนสู่พรรคการเมือง ที่อาจไปแสดงบทบาทฝ่ายตุลาการโดยทางฝ่ายบริหารที่เป็นผู้เสนอรายชื่อตุลาการหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้ความเห็นชอบและถอดถอน และการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่ถ่วงดุลทุกฝ่ายและมีผลถึงประชาชน บทบาทฝ่ายตุลาการของอเมริกันจึงเด่นชัดแม้เป็นระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและกฎหมายลายลักษณ์อักษรมากแต่บทบาทฝ่ายตุลาการยังสามารถสร้างกฎหมายได้อันเป็นเอกลักษณ์ของระบบแองโกลอเมริกัน (Anglo-American)

๒.๒ ความหมายของตุลาการแอคติวิสต์ (judicial activist)

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน (Personal perspective) นั้นมีปัจจัยที่มีผลต่อการทำหน้าที่ ๓ ประการคือ^{๑๙} ๑. กฎหมาย (Legal) บทบาทศาลทางกฎหมายวิเคราะห์หรือออกมาในรูปเหตุผลทางกฎหมายที่แสดงถึงแนวคิดอุดมการณ์ (Legal reasoning language ideology) ๒. สิ่งแวดล้อม (Environment) ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือองค์กรตุลาการ (Court organization) ที่สัมพันธ์ระหว่างตีความกฎหมายจากศาล ทศนคติประชาชน นักการเมือง^{๒๐} ๓. ลักษณะส่วนบุคคล (Personal)^{๒๑} มุมมองของบุคคลเป็นของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะแรงจูงใจ (Motives) อยู่ภายใต้ทางเลือกของแต่ละบุคคล

แนวคิดตุลาการแอคติวิสต์ มีความเป็นมายาวนานกว่าถ้อยคำ เริ่มโดยการใช้อำนาจของศาลในการคว่ำกฎหมายเพื่อสังคมโดยอ้างกระบวนการอันควรของกฎหมาย (Due process) ที่เริ่มจากคดี Lochner V. New York, 198 U.S. 45 (1905) ที่คว่ำกฎหมายมลรัฐที่จำกัดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างอ้างเป็นเสรีภาพทางสัญญาที่นายจ้างกับลูกจ้างจะตกลงกัน ตามมาด้วย

^{๑๙} Lawrence Baum. American court: process and policy (3rd ed.) (Boston: Houghton Mifflin Company, 1994), p. 11.

^{๒๐} Ibid, pp. 21-22.

^{๒๑} Ibid., p. 17.

การใช้อำนาจศาลคว่ำกฎหมายในโครงการนิวดีล ในปี ค.ศ. ๑๙๓๗ ที่ศาลมีแนวคิดในทางเสรีนิยม แต่คำว่าตุลาการแอกติวิสต์ (Judicial activist) ปรากฏครั้งแรกในบทความของอาร์เธอร์ เชสซิงเจอร์ (Arthur M. Schlesinger) ในวารสารฟอร์จูน (fortune) ฉบับมกราคม ค.ศ. ๑๙๔๗ ที่วิจารณ์การทำหน้าที่ของตุลาการของศาลสูงสุดว่า ตุลาการแบค, ดักลาส, เมอร์ฟี, รัสเก (Black, Douglass, Murphy, Rutledge) เป็นพวกตุลาการแอกติวิสต์ ส่วนตุลาการฟรันทเฟอร์, แจคสัน, เบอเทิน (Frankfurter, Jackson, Burton) ว่าเป็นแชมป์ของการใช้อำนาจแบบสำรวมตน (Champion of self restraint) ส่วนประธานศาลมีมุมมองเป็นพวกสายกลาง^{๒๒}

แนวคิดตุลาการแอกติวิสต์เชื่อว่ากฎหมาย (Law) กับการเมือง (Politics) นั้นแยกออกจากกัน โดยพิจารณาได้จากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยศาลต้องทำตนเป็นผู้ที่วางแปล่าในการพิจารณาคดีสร้างกฎหมาย ในขณะที่ตุลาการแบบสำรวมอำนาจตรงกันข้ามเห็นว่ายกย่องกฎหมายมีความหมายเฉพาะต่างจากความหมายทั่วไป จึงต้องพิจารณาเจตนารมณ์ฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นผู้ร่างกฎหมายต่างกันไป ถ้าบทพร่องเป็นหน้าที่ศาลต้องแก้ไขเยียวยา โดยเชื่อว่ากฎหมายมิใช่การเมือง และเชื่อว่าคอมมอนลอว์ กฎหมาย และรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่สิ่งที่วางแปล่า^{๒๓}

การจะให้ให้นิยามตุลาการแอกติวิสต์ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะนิยามเพราะมีหลายองค์ประกอบหลายมุมมอง เช่น^{๒๔} แฟรง อีสเตอร์ (Frank H. Easter) ว่า ตุลาการแอกติวิสต์เป็นเพียงความว่างแปล่า เป็นเพียงหน้ากากที่ปกปิดตัวตนของศาล ศ.แรนดี บาร์เน็ต (Randy Barnett) ว่า ตุลาการแอกติวิสต์คือความว่างแปล่า ตุลาการสก็ลเลีย (Justice Scalia) ว่า ตุลาการแอกติวิสต์ไม่มีอะไรเป็นสิ่งที่เบาบางดูปุยนุ่น แต่ตุลาการกินส์เบิร์ก (Justice Ginsburg) เห็นว่า ตุลาการแอกติวิสต์เป็นตัวบ่งบอกให้กดดันในผลลัพธ์ของศาลมากกว่าความชอบธรรมในการตัดสินของศาล แต่มาตรฐานธรรมชาติที่ใช้ตัดสินการเป็นตุลาการแอกติวิสต์คือการทำให้กฎหมายเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ เช่น ศ.ริชาร์ด พอสเนอร์ (Richard A. Posner) ว่า องค์ประกอบพื้นฐานของตุลาการแอกติวิสต์คือเจตนารมณ์ของศาลที่จะกระทำการตรงข้ามกับองค์อื่นของรัฐ เช่น การคว่ำกฎหมาย ศ.คาสซันเทิน (Cass R. Sunstein) ว่า วิธีวัดตุลาการแอกติวิสต์คือความถี่ในการคว่ำกฎหมายของรัฐบาลโดยเฉพาะกฎหมายของรัฐสภา และประธานศาลสูงสุดมาร์แชล (Marshall) ว่า ตุลาการแอกติวิสต์ในข้อเท็จจริง

^{๒๒} Keenan D. Kmiec, "The Original and current meaning of judicial activism", *California law review* Vol. 92 (2004), p. 1446.

^{๒๓} Ibid., p. 1448.

^{๒๔} Frank B. Cross and Stefanie A. Lindquist, "The scientific study of judicial activism", *Minnesota law review* Vol. 91 (2007), pp. 1758-1759.

มักเกิดร่วมกัน การทำให้กฎหมายไม่มีผลบังคับใช้โดยเฉพาะกฎหมายจากผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง ในอเมริกาศาลเป็นผู้สร้างกฎหมาย การทำกฎหมายเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการ เห็นได้จากคดีที่ศาลอธิบายกฎหมายและพัฒนาหลักบรรทัดฐาน แอคติวิสต์ (Activism) เป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจเลือกและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งศาล นักกฎหมาย ประชาชน อยู่ในโลกแห่งความเป็นจริง จำเป็นต้องมีเครื่องมือในทางเลือกของฝ่ายตุลาการ ทางเลือกในความหมายของถ้อยคำรัฐธรรมนูญ ทางเลือกในการแปลกฎหมาย ทางเลือกในการใช้ตามข้อเท็จจริงใหม่ตามสถานการณ์และเวลา ตุลาการแอคติวิสต์เป็นวิธีทางปัญญา (Intellectual approach) ในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ (Judicial function) ที่ใช้จำแนกสถานการณ์เมื่อต้องปรับใช้หลักกฎหมาย หน้าที่ นโยบายฯ^{๒๕}

ในทางรัฐศาสตร์ให้ความหมายตุลาการแอคติวิสต์คือ การขาดความสำรวมของฝ่ายตุลาการหรือการพิพากษาว่าการดำเนินการของรัฐสภาหรือรัฐบาลขัดรัฐธรรมนูญ เป็นวิธีพื้นฐานที่สุดที่ใช้วัดตุลาการแอคติวิสต์ นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายชั้นนำรู้ว่าตุลาการแอคติวิสต์เป็นเรื่องสาธารณะ จึงยอมรับในอำนาจฝ่ายตุลาการที่จะพิพากษาว่ากฎหมายหรือการกระทำของฝ่ายอื่นขัดรัฐธรรมนูญ แต่ในบางกรณีอาจมีปัญหา เช่น ที่ ศ. บาร์เน็ต (Randy Barnett) ว่า การเป็นตุลาการแอคติวิสต์ของศาลในการปรับหลักกฎหมายที่ตรงกันข้ามถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ (Text of constitution) ตุลาการแอคติวิสต์จึงมีความหมายในทางที่ไม่ดี^{๒๖}

มาตรฐานการเป็นตุลาการแอคติวิสต์ขึ้นกับมาตรฐานในการทบทวนกฎหมาย (Judicial review) ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตุลาการแอคติวิสต์ก็อาจจะเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญต้องการ แต่ไม่มีเหตุผลที่จะได้อภิสิทธิ์ที่ดีความว่ารัฐธรรมนูญที่แท้จริงว่าอย่างไร เพราะมีอคติของแนวคิดอุดมการณ์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เมื่อตุลาการฝ่ายอนุรักษนิยมเชื่อว่าตุลาการฝ่ายเสรีนิยมเป็นแอคติวิสต์ เพราะไม่เห็นด้วยกับแนวคิดอุดมการณ์

ศ.ซันเทน (Sunstein) ให้ศึกษานิยามตุลาการแอคติวิสต์จากการที่ศาลพิพากษาว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญคือ เมื่อกฎหมายนั้นตกอยู่ในขอบเขตที่แน่นอนของความไม่แน่นอน (Zone of uncertainty)^{๒๗} แต่อีสเทอบรุก (Easterbrook) ว่า ตุลาการแอคติวิสต์คือการทำให้

^{๒๕} Michael Kirby AC CMG, “Judicial activism: power without responsibility? No, appropriate activism conforming to duty”, *Melbourne University law review* Vol. 30 (2006), pp. 577-578.

^{๒๖} Frank B. Cross and Stefanie A. Lindquist, “The scientific study of judicial activism”, pp. 1760.

^{๒๗} Ibid., p. 1761.

กฎหมายใช้บังคับไม่ได้ ไม่ว่าจะอ้างรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องจารีตทางกฎหมายมากกว่าการเมืองหรือปรัชญาศีลธรรม แต่เจม แบรดเลย์ เทเยอร์ (Jame Bradley Thayer) เห็นว่าศาลจะคว่ำกฎหมายได้เฉพาะเมื่อกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญโดยขัดแย้งเท่านั้น เพราะภาษารัฐธรรมนูญย่อมต้องมีความแน่นอน และเป็นเหตุผลภายใน อาจต่างไปจากกฎหมายที่ต้องเข้ากับรัฐธรรมนูญ ศาลต้องยืนยันความชอบของกฎหมาย ถ้าเหตุผลของกฎหมายอยู่ในภายในรัฐธรรมนูญ จะคว่ำกฎหมายได้เฉพาะเมื่อเหตุผลขัดรัฐธรรมนูญขัดแย้งเท่านั้น จึงต้องมีสมมุติฐานไว้ก่อนว่า กฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน แต่ทุกวันนี้ขึ้นกับแนวคิดอุดมการณ์และความชอบในนโยบายของตุลาการแต่ละคนมากกว่ากฎหมาย การเป็นแอกติวิสต์ถูกขับเคื้อนโดยแนวคิดอุดมการณ์โดยอ้างว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญจึงดูไม่มีน้ำหนักเพียงพอ

นอกจากนี้ ยังมีการพิจารณานิยามในประเด็นแอกติวิสต์เป็นอำนาจนอกรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในการเพิ่มสิทธิที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิของชนกลุ่มน้อย หรืออาชญากรที่ตรงกันข้ามกับเสียงส่วนใหญ่ ตุลาการแอกติวิสต์อาจเป็นภาพลวงตาที่จะไม่อธิบายถึงเหตุผลที่แท้จริงในสิ่งที่กระทำ เป็นความไม่เหมาะสมของฝ่ายตุลาการ เป็นการกระทำของฝ่ายตุลาการที่เกินเลยไป แต่เป็นการง่ายถ้าเชื่อว่าศาลมีความชอบธรรมที่กระทำนอกกรอบรัฐธรรมนูญหรือนอกเหนือเจตนาผู้ร่างรัฐธรรมนูญโดยอ้างหลักความเป็นอิสระของศาลที่ตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (Constitutional adjudication) แต่ปัญหาอาจลดลงได้ถ้าตัดสินแบบสร้างสรรค์จึงมีการตั้งประเด็นสมมุติฐาน ๖ ประการ ของการเป็นตุลาการแอกติวิสต์คือ^{๒๙}

๑. ศาลสามารถวินิจฉัยโดยเลียงรัฐธรรมนูญได้หรือ ศาลจะตีความอย่างแคบแบบคาดการณ์ล่วงหน้า เพราะมาจากแนวคิดที่ว่าศาลควรหลีกเลี่ยงหรือพิพากษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญให้น้อยที่สุด จากความต้องการจำกัดหลักอำนาจสูงสุดของศาล (Judicial supremacy) มีให้ใช้มากเกินไปภายใต้รัฐธรรมนูญ เพราะคำพิพากษาของศาลเป็นที่สุดและไม่อาจแก้ไขโดยกฎหมายทั่วไปได้^{๓๐} โดยให้น้ำหนักกับข้อเท็จจริง (Fact-sensitive) และถ้อยคำของกฎหมาย (Context specifics) มากกว่าสนในการนิติบัญญัติของศาล สร้างหลักนิติธรรม (Rule of law) ขึ้นมาใหม่ให้เหมาะสมกับกรณี^{๓๑}

^{๒๙} Kent Roach, "The myths of judicial activism", *Supreme court law review* Vol. 14 (2001) p. 299.

^{๓๐} *Ibid.*, p. 300.

^{๓๑} *Ibid.*, p. 304.

๒. ศาลมีดุลยพินิจแบบเปิดในการทำกฎหมายหรือ คือศาลมีดุลยพินิจเต็มที่ในการแปรรัฐธรรมนูญหรือน่าจะเกี่ยวข้องการเมืองด้วยในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา ศาลจึงต้องมีรูปแบบที่จะอธิบายถ้อยคำหรือเจตนาของรัฐธรรมนูญที่ต้องใช้ดุลยพินิจภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่คำพิพากษาจะแสดงถึงวิธีการที่ต่างกัน (Different approaches) และบุคลิกลักษณะของศาล แต่ศาลควรแปลความโดยสร้างสรรค์ภายในขอบเขตของกฎหมายแม้ว่าแต่ละคนจะมีอิสระของตน^{๓๑}

๓. ไม่มีสิทธิที่แท้จริงในรัฐธรรมนูญนอกจากศาลเป็นผู้ให้สิทธิ คือการไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปของคนทั่วไปที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญคือสิ่งที่กำหนดสิทธิที่แท้จริง ผลของศาลที่ร่างสิทธิโดยอาศัยกระบวนการอันควรทางกฎหมาย (Due process right) จำเป็นต้องหาสมดุลระหว่างกระบวนการอันควรทางกฎหมายที่ติดกับสิทธิ มิใช่กล่าวว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ทำลายสิทธิประชาชน แต่ศาลเป็นผู้ให้สิทธิและปกป้องสิทธิประชาชน^{๓๒}

๔. ผู้พิพากษามีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการบังคับภายใต้รัฐธรรมนูญหรือ การสร้างภาพว่าศาลมีอำนาจโดยสมบูรณ์เพื่อประโยชน์ของสังคม (Public interest) โดยเฉพาะในอเมริกาที่อ้างการแก้ไขรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑ (First amendment) โดยที่ศาลเป็นผู้ตีความให้เป็นจริงขึ้นมาโดยศาลอาศัยรัฐธรรมนูญไปจำกัดอำนาจทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่จำกัดสิทธิด้วย แต่พอสถานการณ์สังคมเปลี่ยนแปลงไป รัฐสภาอาจมีอำนาจมากขึ้นจนศาลต้องยอมรับการจำกัดสิทธินั้น^{๓๓}

๕. ฝ่ายตุลาการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (Judicial supremacy) ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือ การอ้างว่าฝ่ายบริหารต้องยอมรับคำพิพากษาของศาลภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญ อาจเป็นการพูดฝ่ายเดียวให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องฟังศาล และอาจขัดกับหลักการประชาธิปไตยของประชาชนที่เป็นมากกว่าประตูไปสู่อำนาจ และเป็นการผิดถ้าจะบอกว่ารัฐธรรมนูญก็มาจากคำพิพากษาของศาลด้วยหรือ แล้วจะต้องแก้ไขในรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขศาลดี เช่นในปัญหาโครงการนิวเคลียร์^{๓๔}

^{๓๑} Ibid., pp. 309-310.

^{๓๒} Ibid., pp. 314-315.

^{๓๓} Ibid., pp. 316-317.

^{๓๔} Ibid., pp. 318-319.

๖. การกล่าวหาฝ่ายอื่นเป็นเหตุจูงใจเสี่ยงข้างมากกับการทบทวนกฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะตุลาการแอคติวิสต์มีอยู่ทั้งสองฝ่ายทางการเมือง การทบทวนของฝ่ายตุลาการ (Judicial review) อาจไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะศาลมาจากการแต่งตั้งไม่ใช่ผู้แทนประชาชนแต่ไปคว่ำกฎหมายของรัฐบาลที่มาจากประชาชนเลือกตั้ง แต่ศาลว่าเป็นหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยเป็นการยากจะอธิบาย ตุลาการแอคติวิสต์ที่มีความซับซ้อน แต่การทบทวน (Judicial review) อาจเป็นการตอบโต้กันทางรัฐธรรมนูญคือการตรวจสอบถ่วงดุลกันนั่นเอง^{๓๕}

แก่นกลางข้อถกเถียงของตุลาการแอคติวิสต์คือการกระทำของศาลที่อยู่นอกบทบาทที่เหมาะสม โดยทำตนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเสียเอง ซึ่งความเป็นจริงศาลต้องสร้างสรรคกฎหมายมากกว่าทำลายกฎหมาย ที่ตุลาการเบลค (Justice Black) ว่า เป็นการตัดสินใจว่ารัฐธรรมนูญคืออะไร ไม่ใช่รัฐธรรมนูญพูดว่าอะไร แต่ควรเป็นสิ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญใส่ไว้ในกรอบของรัฐธรรมนูญนั้น^{๓๖} คือไม่ใช่ความเห็นส่วนตัวของตุลาการแต่เป็นสิ่งที่ตุลาการเป็นผู้แทนในการค้นหาเจตนาเดิมของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแทนประชาชน โดยทั่วไปเห็นว่าตุลาการแอคติวิสต์เป็นการขยายเขตอำนาจศาลหรือการกระทำนอกบทบาทฝ่ายตุลาการซึ่งนักกฎหมายยังมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป บ้างพิจารณาที่ตัวตุลาการจากพฤติกรรมที่แสดงออกในคำวินิจฉัยบ่งบอกแนวคิดอุดมการณ์ ปรัชญาการวินิจฉัยคดี จุดยืนทางกฎหมาย หรือจากปัจจัยภายนอกฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะบทบาทฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่อการดำเนินการของฝ่ายตุลาการฯ การให้ความหมายจึงขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละบุคคลไป แม้กระทั่งตุลาการในศาลสูงสุดเองก็มีทั้งแนวคิดเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยแตกต่างกันมากมายจนหาที่สรุปไม่ได้โดยจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป จะขอนำตัวอย่างการให้นิยามและลักษณะตุลาการแอคติวิสต์ที่แตกต่างกัน เพื่อให้เห็นความแตกต่างในมุมมองการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ

ก. นิยามและลักษณะตุลาการแอคติวิสต์ของ Keenan D. Kmiec คือ

๑. การที่ศาลขัดขวางการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายอำนาจอื่น โดยเฉพาะการแทรกแซงและทำให้กฎหมายไม่มีผลบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายอนุรักษนิยมหรือฝ่ายเสรีนิยม แต่บทบาทในการแทรกแซงอำนาจฝ่ายอื่นยังเป็นที่ถกเถียงว่า

^{๓๕} Ibid., pp. 321-324.

^{๓๖} Frank B. Cross and Stefanie A. Lindquist, "The scientific study of judicial activism", pp. 1755-1756.

ศาลมีอำนาจกระทำหรือไม่ และมีขอบเขตเพียงใดตามรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปศาลที่วินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ (Judicial review) มักถูกเรียกว่าตุลาการแอคติวิสต์ แต่ตุลาการแอคติวิสต์มิได้มีความหมายเฉพาะแต่กรณีวินิจฉัยกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเท่านั้น^{๓๗} ศ.คาส ซันเทน (Cass R. Sunstein) ว่า ศาลมีบทบาทและให้ความหมายกฎหมายเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติไม่ชัดเจนเท่านั้น คล้ายกับ ศ.ลินอ กราเกีย (Lino Graglia) ว่า ตุลาการแอคติวิสต์คือการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะของศาลในการขัดขวางอย่างไม่ชัดเจนในนโยบายของฝ่ายบริหาร หรือสถาบันอื่นในรัฐธรรมนูญ โดยการทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชัดเจนขึ้น แต่ตุลาการซุสเตอร์ (Justice Souter) ให้นิยามในคดี United State V. Lopez 514 U.S. 549 (1995) ว่าตุลาการแอคติวิสต์คือการที่ศาลทำให้ทางเลือกด้านนโยบายของรัฐสภาใช้บังคับไม่ได้ภายใต้บทกฎหมาย แต่มีผู้เห็นแตกต่างกันไป คือ ลาร์รี คลาเมอร์ (Larry Kramer) และมาร์ค ทูสเนท (Mark Tushnet) เห็นว่าอำนาจฝ่ายตุลาการในการชี้ขาดรัฐธรรมนูญตั้งแต่คดีมาร์บูรีต่อเมดิสัน (Marbury V. Madison) นั้น ศาลไม่ใช่องค์กรที่ผู้ตัดสินคนสุดท้ายในรัฐธรรมนูญ มุมมองตุลาการแอคติวิสต์จึงขึ้นอยู่กับความเข้าใจและมุมมองแต่ละคน

๒. การที่ศาลไม่เดินหลักบรรทัดฐาน (Precedent) เดิมของศาล โดยอาจเกิดขึ้น ๒ ลักษณะ คือ^{๓๘}

๑) หลักบรรทัดฐานในแนวตั้งคือ บรรทัดฐานตามลำดับชั้นศาลที่ศาลล่างไม่เดินตามศาลสูง และหลักบรรทัดฐานในแนวราบคือ ศาลถือตามบรรทัดฐานที่ศาลเดิมเคยพิพากษามาแล้วคือหลักคำพิพากษาของศาล (Stare decisis) แต่ศาลเห็นว่าบรรทัดฐานเดิมไม่เหมาะสมกลับหลักการสร้างบรรทัดฐานใหม่ เช่น ที่ตุลาการสตีเวน (Justice Steven) ให้นิยามว่าตุลาการแอคติวิสต์คือ การปฏิเสธในการถือตามบรรทัดฐานเดิมเป็นการแยกออกจากบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมของศาลที่เป็นลักษณะตรงกันข้ามกับที่ควรจะเป็นในโอกาสนั้น แต่ ศ.แกรี ลอร์สัน (Gary Lawson) ว่า หลักคำพิพากษาของศาลอาจขัดรัฐธรรมนูญได้ ขึ้นอยู่กับศาลจะตีความรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า x แต่ศาลวินิจฉัยว่า y สรุปคือศาลไม่มีอำนาจแต่มีหน้าที่ในการตีความเท่านั้น

^{๓๗} Keenan D. Kmiec, "The Original and current meaning of judicial activism", p. 1464.

^{๓๘} Ibid., pp. 1467-1469.

๒) เกิดจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือบรรทัดฐานของศาล เพราะศาลเป็นผู้สร้างกฎหมายที่กลายมาเป็นหลักบรรทัดฐานของศาลในสามลำดับชั้นของศาล แต่กรณีรัฐธรรมนูญต่างออกไป การตีความแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจเปลี่ยนหลักการในรัฐธรรมนูญไปมีผลต่อบรรทัดฐานเดิมของศาลได้ ส่วนกฎหมายนั้น การตีความหรือกลับหลักคำพิพากษาเป็นเสมือนการเขียนกฎหมายขึ้นใหม่ ปัญหาคือฝ่ายตุลาการจะมีอำนาจแก้ไขกฎหมายหรือไม่ เมื่อตุลาการสคาเลีย (Justice Scalia) ว่า กฎหมายคือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่เสนอเหตุผลที่เหมาะสมกับแต่ละกรณี และตุลาการสตีเวน (Justice Steven) เห็นว่ากฎหมายคือ เสียงข้างมาก แสดงออกโดยเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติ^{๓๙}

๓. ศาลทำตัวเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง (Judicial legislation)

เป็นการบัญญัติกฎหมายจากบัลลังก์ศาล ทั้งที่หลักการทั่วไปต้องการให้ศาลแปลกฎหมายหรือตีความกฎหมายมิใช่ทำกฎหมายหรือเขียนกฎหมาย ตุลาการดักลาส (Justice Douglas) ว่า วัตถุประสงค์ในการพิพากษาของศาลมีพื้นฐานมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ศาลไม่ควรมีบทบาทในการทำกฎหมาย^{๔๐} แต่ตุลาการสตีเวน (Justice Steven) ว่า เป็นหน้าที่ที่เหมาะสมของศาลในการทำกฎหมายอย่างจำเป็นถือเป็นผลพลอยได้ (By-product) ของกระบวนการพิจารณาคดี เช่นเดียวกับตุลาการโพเวล (Justice Powell) ว่า มีเหตุผลที่เชื่อว่าฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้ศาลกระทำเช่นนั้น และตุลาการแบค (Justice Black) ว่าเสียงข้างมากของศาลเป็นเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติเล็ก ๆ (Mini-legislature) ที่ให้ถึงสิทธิโดยอาศัยกระบวนการอันควรทางกฎหมาย (Due process)^{๔๑}

๔. ศาลใช้วิธีการตีความกฎหมายที่เบี่ยงเบน (Departures) ไปจากวิธีที่เป็นที่ยอมรับ

โดยเฉพาะการตีความให้มีผลกระทบ (Canon of interpretation) ตุลาการแอกติวิสต์คือ ตุลาการที่ใช้เครื่องมือที่ต่างไปจากเดิม อาจเกิดจาก ๑. ความผิดพลาด ๒. เป็นปรัชญาของฝ่ายตุลาการก็ได้^{๔๒} ตุลาการสคาเลีย (Justice Scalia) ว่า ตุลาการแอกติวิสต์คือ

^{๓๙} Ibid., p. 1470.

^{๔๐} Ibid., p. 1471.

^{๔๑} Ibid., p. 1472.

^{๔๒} Ibid., p. 1475.

การพิพากษาที่ขัดรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐธรรมนูญโดยพลเมืองอเมริกันในปัจจุบัน แต่ตรงกันข้ามกับตุลาการบรีเยอร์ (Justice Breyer) ว่า การตีความที่เบี่ยงเบนเป็นการจำลำดับแถว (Rank) ของเครื่องมือในการแปรรัฐธรรมนูญ แต่อัคฮิล รีด อมาร์ (Akhil Reed Amar) ว่า คือพื้นฐานโครงสร้างหน้าที่ที่ตริง (Block) ข้อถกเถียงในรัฐธรรมนูญ แต่ตุลาการสตีเวน (Justice Steven) เสียคดีว่าทำเป็นตาบอดไม่เห็นความหมายกฎหมายทั้งที่เดินตามหลักนิติธรรม^{๔๓}

๕. พิจารณาที่ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์กับคำพิพากษา

ตุลาการแอกติวิสต์คือ ความล้มเหลวในการทำตามระเบียบแบบแผน หรือวัตถุประสงค์ที่ไม่เป็นทางการจะเป็นแอกติวิสต์ (Activism) เมื่อ ๑. ศาลสร้างกฎขึ้น ๒. คำพิพากษาเบี่ยงเบนไปจากพื้นฐานความถูกต้องซึ่งเป็นนามธรรมที่ยากอธิบาย^{๔๔} ตุลาการแอกติวิสต์จึงไม่ใช่มีแนวทางเดียวที่จะวินิจฉัย เช่นการตีความกฎหมายก็ยังมีปัญหาว่าใครจะตีความดีที่สุด ความหมายดั้งเดิมเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย การเมือง และบทบาทฝ่ายตุลาการ ถ้าเกี่ยวข้องกับแบบแผน (Norm) ตุลาการแอกติวิสต์เป็นพฤติกรรมเลวร้าย บ้างว่าเป็นความว่างเปล่า เช่น ตุลาการสคาเลีย (Justice Scalia) ว่า เป็นการปรับหลักการภายใต้ความเชื่อถือในกระบวนการอันควรทางกฎหมาย (Due process) มันไม่มีอะไรเบาบางเหมือนปุยนุ่น และปัจจุบันเห็นว่าไม่มีสาระสำคัญอะไร^{๔๕}

ข. นิยามและลักษณะตุลาการแอกติวิสต์ของ Bradley C. Cannon และ Ernie Young Bradley C. Cannon ให้ลักษณะของตุลาการแอกติวิสต์ ใน ๖ มิติ คือ^{๔๖}

๑. การปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับฝ่ายเสียงข้างมาก (Majoritarianism)

ฝ่ายเสียงข้างมากมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ศาลกลับไปขัดขวางกระบวนการจัดทำนโยบายของฝ่ายบริหาร กระบวนการตัดสินใจ (Decision-making process) ของศาลควรพิจารณาปัจจัยภายนอกกฎหมายด้วย (Extra-legal factors) ในกระบวนการจัดทำคำพิพากษา ที่ศาลต้องโค้งงูเมื่อสายลมแห่งประชาธิปไตยพัดผ่าน

^{๔๓} Ibid., pp. 1473-1474.

^{๔๔} Ibid., p. 1476.

^{๔๕} Ibid., p. 1477.

^{๔๖} Bradley C. Cannon, "Defining the dimension of judicial activism", *Judicature* Vol. 66 (1983), p. 236, 239.

(Judges have learned to bend when the democratic winds have blown)^{๔๗} ซึ่งจะเห็นภาพชัดเจนในอำนาจฝ่ายบริหารในสมัยประธานาธิบดีบุช กักขังผู้ก่อการร้ายบนเกาะกวนตานาโม (Guantanamo) ภายหลังจากสงครามอิรักและอัฟกานิสถานโดยไม่นำตัวขึ้นสู่ศาล จากคดี hamdi V. Rumsflef (2004) ที่ศาลกลับเห็นด้วยในการกักขังโดยอธิบายว่าเป็นผู้เข้าร่วมกับศัตรู (Enemy combatant) โดยศาลไม่ให้นิยามที่ชัดเจน ฝ่ายบริหารตั้งศาลเฉพาะ (Combat status review tribunal TRS) ขึ้นเพื่อให้มีกระบวนการทางกฎหมาย (Due process) ให้ซึ่งไว้จนกว่ารัฐบาลจะพิสูจน์ความผิดได้ โดยมีสิทธิภายในกระบวนการพิจารณาคดี ศาลอาจต่อต้านการใช้อำนาจแบบนี้ แต่เห็นด้วยกับการตีความเช่นนั้นของฝ่ายบริหาร ศาลจึงอาจถูกกักไว้โดยนโยบายของประธานาธิบดีได้หากศาลมีคำวินิจฉัยออกมา ศาลอาจต้องพัฒนานโยบายในการตัดสินเพราะขณะนั้นพรรครีพับลิกันครองเสียงข้างมากในสภาองเกรส แต่อีก ๒ ปีต่อมา สังคมเปลี่ยนไป ประธานาธิบดีโอบามาจากพรรคเดโมแครต ยกเลิกให้เข้าสู่ศาลแทน^{๔๘}

๒. ความคงที่ในการตีความกฎหมาย (Interpretive stability) ที่แปลกฎหมายไปในทางอื่นไม่เหมือนเดิม

๓. การตีความอย่างชัดเจน (Interpretive fidelity) โดยตีความชัดเจนนารมณผู้ร่างรัฐธรรมนูญชัดเจน การแปลงรัฐธรรมนูญให้ใครได้ประโยชน์ สังคมหรือส่วนบุคคล และการกระทำกับผลที่เกิดขึ้น การลดสิทธิคนพื้นเมือง (Aboriginal right) นั้น คำพิพากษาของศาลเป็นการแทรกแซงประวัติศาสตร์ (Invented history) กระทำเกินเลยบรรทัดฐานศาล ว่าศาลเป็นแอกติวิสต์เกินไป และสัมพันธ์กับผลลัพธ์ที่ออกมา ปัญหาคือ รัฐธรรมนูญเปิดกว้างให้ใช้ดุลยพินิจเช่นนั้นหรือ ทำให้เกิดปัญหาว่าใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายรองรับหรือไม่ เกิดสมมุติฐานว่า ศาลสูงสร้างความหมายขึ้นมาเอง อาจต่างไปจากกรอบรัฐธรรมนูญของผู้ร่าง^{๔๙}

๔. ความแตกต่างไปจากกระบวนการทางประชาธิปไตยในเรื่องนโยบาย

๕. มีนโยบายเฉพาะของตนที่ชัดเจน (Specificity of policy) ที่ตรงกันข้ามกับนโยบายรัฐบาล

^{๔๗} Robert A. Carp and Ronald Stidham., *Judicial process in America*, 2d ed., (Washington: CQ Press, 1993), p. 283.

^{๔๘} Darren A. Wheeler, *Presidential power: implementing supreme court detainee decisions* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), p. 147.

^{๔๙} Alex M. Cameron, *Power without law: the supreme court of Canada, the Marshall decisions, and the failure of judicial activism* (Montreal: McGill-Guen's University press, 2009), pp. 324-325.

ความเป็นอิสระของตุลาการ (Judicial independence) คืออะไรเป็นสิ่งที่นักการเมืองสนใจ เพราะแยกระหว่างความชอบธรรมทางการเมืองกับความไม่ชอบธรรมทางการเมืองในการกระทำของศาลทั้งกระบวนการภายในศาลและกระบวนการภายนอกศาล หลักความเป็นอิสระโดยจารีตมาจาก Federalist no. 78 เพื่อจำกัดการใช้อำนาจที่อาจเป็นอันตรายขององค์กรอื่นเพื่อปกป้องหลักนิติธรรมและสิทธิพลเมือง^{๕๐} การที่ศาลคว่ำกฎหมายจะถูกตอบโต้จากรัฐสภา รวมถึงการถอดถอนเพราะนโยบายต่างกัน รัฐสภาต้องทำให้คนทั่วไปรู้สึกว่าการเป็นอิสระ แต่รัฐสภาก็มีอำนาจหน้าที่ในการแปรรัฐธรรมนูญด้วย ความขัดแย้งมาจากศาลคว่ำกฎหมาย จากการเป็นตุลาการแอคติวิสต์ต้องถูกตัดออกไปจากศาลเพื่อสนับสนุนหลักการเป็นอิสระของศาล และการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับความเคลื่อนไหวทางการเมือง^{๕๑} ความน่าเชื่อถือของฝ่ายตุลาการ (Judicial credibility) ในบทบาทนี้ขึ้นกับเหตุผลที่สำคัญทางกฎหมายของศาลในการวินิจฉัยที่จะมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ถ้าศาลปรับการพิพากษาบ่อยเกินไปมีผลต่อความชอบธรรมทางประชาธิปไตย (Democratic legitimacy) มีผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เหตุผลภายใต้กระบวนการของศาล ภายใต้หลักความเป็นอิสระของศาลต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญด้วย^{๕๒}

๖. การทำตนเป็นผู้สร้างนโยบายทางเลือกเอง (Alternate policymaker) แทนฝ่ายบริหาร ซึ่งคล้ายกับ Ernie Young ที่มองว่าตุลาการแอคติวิสต์ต้องเข้าองค์ประกอบดังนี้

๑) มีลักษณะการคาดคะเนนโยบายฝ่ายอื่น (Second-guessing) หรือทำตัวเป็นฝ่ายการเมืองเสียเอง คือการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ (Power of judicial

^{๕๐} Bruce Peabody (ed.), "introduction: What's judicial independence", in *The politic of judicial independence: court, politics and the publics* (Baltimore: The John Hopkins university press, 2011), pp. 8-11.

^{๕๑} Neal Devins, "Congress and judicial supremacy", in *the politic of judicial independence: court, politics and the publics*, Bruce Peabody (ed.) (Baltimore: The John Hopkins university press, 2011), p. 66.

^{๕๒} Louis fisher, "judicial credibility", in *the politic of judicial independence: court, politics and the publics*, Bruce Peabody (ed.) (Baltimore: The John Hopkins university press, 2011) p. 277.

review) ที่ตรงกันข้ามกับฝ่ายเสียงข้างมาก (Countermajoritarian) ศ.อเล็กซานเดอร์ บลิคเคิล (Alexander Bickel) ว่า ความยากในการทวนเสียงข้างมากจะเกิดขึ้นเมื่อศาลไม่ทำตามความปรารถนาของเสียงข้างมากที่มุ่งจะปรับปรุงด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ศ.พอสเนอร์ (Posner) ว่า วัดความเป็นแอกติวิสต์ได้ง่ายจากนิยามว่า คือการคว่ำกฎหมายมากกว่า จนแอนเดียมเวอเมอเล (Adrian Vermeule) ถากถางว่าศาลยุคเรห์นควิสต์ (Rehnquist court) เป็นตุลาการแอกติวิสต์แบบมหาตมะ คานธี (Mahatma Gandhi of judicial activism)^{๕๓} มิเชล พัลเซน (Michael Paulsen) ว่า เป็นการกระทำที่กระทบไปถึงฝ่ายอื่นๆ อาจเป็นการหลีกเลี่ยงรัฐธรรมนูญ โดยการตีความแบบกระทบมี ๒ แบบคือ^{๕๔} ๑. การกระทบแบบพรรณนา (Descriptive canon) ที่บรรยายเจตนาว่าควรทำหรือไม่ ๒. การกระทบทางแบบแผน (Normative canon) เมื่อศาลถ่วงกฎหมายโดยมองที่คุณค่าของกฎหมายต่อสังคมมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ

๒) การตีความเบี่ยงเบนต่างไปจากสาระสำคัญหรือประวัติศาสตร์ (Text or history) ของรัฐธรรมนูญ คือ ศาลทำเกินบทบาทที่ขอบธรรมของถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญ ความชอบธรรมนี้ไม่มีทฤษฎี อาจต้องกลับไปพิจารณาที่เจตนารมณ์ครั้งแรกของรัฐธรรมนูญ (Original meaning) ที่ต้องการปกป้องเสรีภาพคนทั่วไปและคนกลุ่มน้อยด้วย^{๕๕} เป็นการพิจารณาในเชิงคุณค่า (Value) ในแง่นี้ศาลสูงสุดจึงเป็นผู้ทำลายหลักการของเมดิสัน (Madisonian model) ที่เป็นฝ่ายต่อต้านสหพันธรัฐ (Anti-federalist) ที่เน้นหลักการเสียงข้างมากของประชาชน ซึ่งเดิมการยอมรับในอำนาจศาล (Judicial review) มาจากการที่ศาลอ้างถ่วงดุลในกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ความเบี่ยงเบนเกิดได้ ๒ แบบคือ^{๕๖}

ก. เบี่ยงเบนโดยวิธีการตีความที่ศาลใช้ตีความ (Interpretive methodology) มากกว่าเรื่องถ้อยคำของบทบัญญัติหรือความหมายดั้งเดิม จะถือว่าศาลเป็นแอกติวิสต์ถ้าใช้วิธีที่ต่างไปจากเดิม เพราะผลลัพธ์การวิเคราะห์ถ้อยคำบทบัญญัติ และประวัติศาสตร์ขึ้นอยู่กับวิธีการที่ถูกต้อง

^{๕๓} Ernie Young, "Judicial activism and conservative politics", *University of Colorado law review* Vol. 73 No. 4 (2002), pp.1144-1146.

^{๕๔} Ibid., p. 1146.

^{๕๕} Ibid., p. 1147.

^{๕๖} Ibid., pp. 1148-1149.

ข. เบี่ยงเบนไปจากความเข้าใจที่ถูกต้องที่อาจไม่เป็นแอคติวิสต์ก็ได้ถ้าตีความโดยสุจริต กรณีนี้ยังเป็นปัญหาเพราะขึ้นกับความคิดที่ว่าอะไรคือความถูกต้องหรือผิดในการตีความ แต่ความมีเหตุผลในคำพิพากษาของศาลอาจชี้ได้ในเรื่องเกียรติยศความดีความชั่ว (Merits) นั้นได้

๓) การตีความเบี่ยงเบนต่างไปจากบรรทัดฐานของฝ่ายตุลาการ (Judicial precedent)

ก่อนศาลยุคเรห์นควิสต์ (Rehnquist court) ที่ชอบคำว่ากฎหมายรัฐบาลกลาง ตุลาการแอคติวิสต์แนวอนุรักษนิยม (Conservative judicial activist) มักมีเจตนามุ่งไปที่การกลับหลักบรรทัดฐานเป็นหลัก เพราะบรรทัดฐานเป็นแบบแผนมาตรฐาน (Norm) ของฝ่ายตุลาการ การกลับหลักการถือเป็นการเปลี่ยนคุณค่าตนเองไปสู่นโยบายที่ตนเองชอบ การกลับบรรทัดฐาน (Precedent) หรือใช้บรรทัดฐานที่ผิดปกติไป ใช้ขัดขวางฝ่ายอำนาจอื่นมากกว่าการร่วมมือ ปัญหาคือจะแปลความว่า กรอบรัฐธรรมนูญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้ลักษณะทางธรรมชาติของฝ่ายตุลาการหรือ ทั้งที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๓ ได้กำหนดบทบาทฝ่ายตุลาการไว้ จึงเป็นเรื่องใช้อำนาจไม่เหมาะสม^{๕๗}

หลักบรรทัดฐานเป็นลักษณะของสถาบันตุลาการที่สำคัญของการตัดสินใจของศาล (Judicial decision making) ที่อเล็กซานเดอร์ ฮามิลตัน (Alexander Hamilton) ว่า การหลีกเลี่ยงดุลยพินิจของศาลขึ้นอยู่กับว่าจะเคร่งครัดในกฎ (Stricter rule) และบรรทัดฐานในการทำหน้าที่นั้นเพียงใด^{๕๘} เพราะฝ่ายตุลาการถูกตัดออกจากการควบคุมให้มีอิสระ เพื่อจะได้ใช้อำนาจในทางกฎหมายแบบยึดมั่น มีความมั่นคง และเป็นรูปแบบเดียวกัน (Inflexible and uniform adherence) ปัญหาคือตุลาการแอคติวิสต์จะมีความเป็นอิสระและใช้จิตสำนึกตนเองต่างไปจากบรรทัดฐานได้หรือไม่ อันนำไปสู่บรรทัดฐานที่ผิด เพราะต้องตัดสินใจให้ถูกต้องภายใต้บรรทัดฐานแต่แอคติวิสต์ได้ปฏิเสธบรรทัดฐานเสียแล้ว โดยเฉพาะเกี่ยวกับการกลับหลักกฎหมาย (Overturning statutes) ที่มีหลายมิติ เช่น การตีความไปในทางตรงกันข้าม

^{๕๗} Frank B. Cross and Stefanie A. Lindquist, "The scientific study of judicial activism", p. 1764.

^{๕๘} Ernie Young, "Judicial activism and conservative politics", p. 1150.

กับที่ฝ่ายนิติบัญญัติเขียนหรือตรงกันข้ามกับถ้อยคำ มีผลตั้งแต่ทำให้กฎหมายใช้บังคับไม่ได้ หรือการตีความผิด (Misinterpretation) ไปทางนโยบายที่เลือกเป็นพิเศษกลายเป็นผู้ร่างกฎหมายที่มีความสามารถพิเศษในการเขียนกฎหมายขึ้นมาใหม่ที่บังคับด้วยตนเองไม่ได้^{๕๙} เป็นการไม่ยอมรับฉันทานุมัติ (Consensus) เป็นการใช้บรรทัดฐานที่ผิด ในทางทฤษฎีถ้ารัฐธรรมนูญบัญญัติว่า x แต่ศาลว่า y ศาลต้องไม่มีอำนาจเช่นนั้นแต่มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ตุลาการแอกติวิสต์จึงเป็นการเข้าไปแทนที่บรรทัดฐานเดิม (Original precedent)

๔) ดีความกว้างหรือมากที่สุดมากกว่าดีความแคบหรือน้อยที่สุด

โดยศาลที่เป็นแอกติวิสต์ชอบดีความแบบกว้างมากกว่าแบบแคบเพราะการเป็นตุลาการแอกติวิสต์ที่ขึ้นกับทางที่ศาลเลือกตัดสิน ศ.ซัลเทน (Cass Sunsteins) แยกการตีความแบบอย่างมากที่สุดออกจากอย่างน้อยที่สุดไว้ว่า ศาลจะใช้การตีความอย่างแคบใช้ใน ๓ กรณี คือ^{๖๐}

๑. ใช้เพื่อเลี่ยงทางเทคนิคและมีประโยชน์มุ่งกลับ (Passive virtues)

๒. แก้ปัญหากรณีที่มีแนวโน้มว่าจะต้องพิพากษาในกรณีเช่นนั้นอีก

๓. เป็นการตีความที่แท้จริงแต่เป็นในส่วนเล็กน้อยที่จะเป็นไปได้

ส่วนการตีความอย่างกว้าง คือการสร้างหลักการใหม่หรือทางตัดสินที่เป็นไปได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงการจะต้องตัดสินในวันอื่น ๆ อีก เช่น คดี Roe V. Wade ที่ปกป้องสิทธิส่วนบุคคลในการทำแท้ง แอกติวิสต์คือการทำเลยเถิด (Reaches out) ไม่เคร่งครัดเหมือนที่ผ่านมาแต่เพื่อยุติก่อนจะมีปัญหาในสังคม แต่อาจออกนอกกรอบรัฐธรรมนูญไปโดยไม่จำเป็น โดยการใช้คำว่าผลประโยชน์มุ่งกลับ (Passive virtues) ในการคว่ำกฎหมายของฝ่ายการเมือง ฝ่ายตุลาการอาจถูกประณามว่าเป็นบาป แต่ตุลาการสคัลเลีย (Scalia) สนับสนุนว่ายังอยู่ในกรอบที่ขีดเส้นไว้ (Term of bright-line rule) ที่ยังเห็นชัดเจน เมื่อจะใช้หลักทั่วไปต้องไม่คำนึงถึงศาลล่างคำนึงถึงแต่การพิจารณาที่ศาลของตนเองเป็นสำคัญ แต่ถ้าคดีต่อมาข้อเท็จจริงต่างไปจากการเมืองหรือนโยบายที่ชอบ ผลก็ต้องออกมาตรงกันข้ามด้วย เป็นหลักที่ฝ่ายตุลาการจะต้องปกครองตนเองให้ได้^{๖๑}

^{๕๙} Frank B. Cross and Stefanie A. Lindquist, "The scientific study of judicial activism", p. 1764.

^{๖๐} Ernie Young, "Judicial activism and conservative politics", p. 1151.

^{๖๑} Ibid., p. 1152.

๕) ใช้อำนาจแบบแก้ไขหรือเยียวยา (Remedial activism)

การใช้อำนาจเช่นนี้เห็นชัดว่าทำลายรัฐธรรมนูญ^{๖๒} โดยโอเวน ฟลิส (Owen Fiss) ว่าการใช้อำนาจนี้รวมไปถึงผลที่มาจากคำสั่งศาล (Structural injunction) ด้วย โดยการใช้คำสั่งศาลไปปรับบทบาทหน้าที่หน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นงานประจำวันที่ศาลใช้อำนาจแบบนี้มานาน เหมือนกับศาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองเอง^{๖๓} ซึ่งการใช้อำนาจลักษณะนี้มักถูกรัฐสภาตั้งคำถามว่า เป็นเจตนารมณ์ที่เบี่ยงเบนไปจากหลักบรรทัดฐานเริ่มแรกของรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจแก้ไข เยียวยา มีรูปแบบแตกต่างกันไปตามแก่กรณี ศาลในยุคเรห์นควิสต์ (Rehnquist court) มีกรณีศาลให้ยกเลิกการนับคะแนนใหม่ที่ฟลอริดา ในคดี Bush V. Gore อาจเป็นข้อยกเว้นที่ไม่มีการแก้ไขเยียวยาทำให้ถูกตั้งคำถามถึงปัญหาความเสมอภาคในการได้รับการปกป้องจากศาล ที่กลายเป็นกรณีสร้างมาตรฐานสูตรใหม่ (Reformulated standard) ถูกวิจารณ์ในเรื่องคุณธรรมความดี ทำให้นิยามตุลาการแอคติวิสต์กลายเป็นการเลือกข้างไป^{๖๔} คำวินิจฉัยของศาลจึงอาจไม่ใช่การตัดสินแต่เป็นเพียงความเห็น (Opinion) หรือการเยียวยา (Remedy) ซึ่งศาลไม่จำเป็นจะต้องเขียนความเห็นกว้างในบริบทแวดล้อมหนึ่งที่ทำให้ศาลกลายมาเป็นสถาบันที่ตัดสินแบบวันต่อวันไป^{๖๕}

๖) เลือกนโยบายของฝ่ายทางการเมืองใดเป็นพิเศษ (Partisan preference)

ทำให้สวนทางกับเสียงข้างมาก โดยตุลาการแอคติวิสต์จึงคล้ายจะไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง แอคติวิสต์คือการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการเพื่อวัตถุประสงค์ในการเลือกฝ่าย^{๖๖} แต่คดี Bush V. Gore ถูกวิจารณ์ว่าตุลาการซูลเทอร์และสตีเวน (David Souter and John Paul Stevens) ไม่ใช่วิถีปฏิบัติที่แท้จริง การเลือกนโยบายถูกอธิบายด้วยปรัชญาแรงจูงใจที่มุ่งช่วยฝ่ายการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเมื่อมีเจตนาบนกฎหมายนั้น^{๖๗} แล้วศาลมีแรงจูงใจเลือกฝ่ายอยู่ภายในได้หรือ ศ.มาร์แชล (Marshall) ว่า ยากในการพิสูจน์ ไม่เหมือนแบบอื่นที่อาจบอกได้จากคำวินิจฉัยส่วนตัว (Opinion) หรือผลลัพธ์ หรืออาจดูความดีงามจากผลคำตัดสิน (Result on merit) ได้^{๖๘} สมมุติว่าศาลมีเจตนาไม่ดีไม่สุจริตได้ ถ้าเทียบกับคดี

^{๖๒} Ibid., p. 1154.

^{๖๓} Ibid.

^{๖๔} Ibid., p. 1156.

^{๖๕} Frank B. Cross and Stefanie A. Lindquist, "The scientific study of judicial activism", p. 1765.

^{๖๖} Ernie Young, "Judicial activism and conservative politics", p. 1157.

^{๖๗} Ibid., p. 1158.

^{๖๘} Ibid.

Clinton V. Jones 520 U.S. 681 ที่ไม่ลงรอยกันตามจารีตฝ่ายอนุรักษ์ที่มักปกป้องอำนาจประธานาธิบดี^{๖๙} แต่ยากจะมีฉันทามติ (Consensus) จากนักกฎหมายในการบอกว่าถูกผิดในทางกฎหมายแต่ถ้าผิดคือผิดเพราะมีแรงจูงใจในการเลือกฝ่ายอาจวัดโดยระดับความไม่มีเหตุผลที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์กฎหมาย เช่น การตีความผิดอย่างไม่มีเหตุผล (Unreasonably) การไม่ซื่อสัตย์ (Disingenuously) แต่ไม่มีสูตรสำเร็จในความหมายทางรัฐธรรมนูญ ถ้าหลักการของกฎหมายกับการเลือกฝ่ายไปได้ด้วยกันในแต่ละคดีก็เป็นที่น่าแปลกใจ^{๗๐}

การเป็นแอกติวิสต์ของฝ่ายตุลาการจึงยากที่จะให้ความหมายหรือกำหนดรูปแบบได้ ความหมายอาจคลาดเคลื่อนลื่นไหลไปตามลักษณะสังคมได้ เดิมการวิจารณ์ศาลสูงสุดที่ตัดสินไม่เหมาะสมที่เรียกว่า ตุลาการแอกติวิสต์ โดยเรียกว่าเป็นการตัดสินแบบแอกติวิสต์ (Activist decision) อันเป็นความหมายในเชิงลบ การโจมตีฝ่ายตุลาการเริ่มในสมัยวอร์เรน (warren court) ที่ศาลวางกฎหมายสิทธิจำเลยมากขึ้น แต่ความเห็นพวกแอกติวิสต์กลับเชื่อว่าศาลสูงสุดวางกฎที่เป็นธรรมเพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคม (Social welfare)^{๗๑} เห็นได้จากบทความเริ่มแรกของ Schlesinger เป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับนโยบายของฝ่ายตุลาการสำรวมอำนาจ (Judicial self-restraint) ที่เป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ตรงกันข้ามกับนโยบายของศาลยุควอร์เรน (Warren court)

ตุลาการแอกติวิสต์จึงไม่มีรูปแบบที่เป็นสากล เช่น คดี Brown V. board of education (1954) แบ่งแยกสีผิวในโรงเรียน เป็นตุลาการแอกติวิสต์ แต่คดี Korematsu V. United States (1944) เป็นลักษณะตรงกันข้ามเป็นตุลาการสำรวมอำนาจ ศ.โรนัลด์ ดอร์คิน (Ronald Dworkin) ว่า ตุลาการแอกติวิสต์คือการปกป้องสิทธิในรัฐธรรมนูญ ตุลาการแอกติวิสต์จึงอาจให้นิยามคือ ทางที่ศาลจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยอ้างว่าเป็นความยุติธรรมสาธารณะ (Public justice) ที่ศาลต้องซื่อสัตย์ในการตีความรัฐธรรมนูญมากกว่าคำนึงถึงความสัมพันธ์กับฝ่ายอื่นจากผลลัพธ์หรืออุดมการณ์ทางการเมือง^{๗๒} ประเด็นปัญหาที่ถกเถียงกันคือ ตุลาการแอกติวิสต์วางนโยบายต่อสังคมโดยไม่มีความชอบธรรมเพราะ ๑. ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ๒. การใช้อำนาจไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ วาทกรรมแอกติวิสต์จึงกลายมา

^{๖๙} Ibid., p. 1159.

^{๗๐} Ibid., p. 1160-1161.

^{๗๑} Frank B. Cross and Stefanie A. Lindquist, "The scientific study of judicial activism", p. 1756.

^{๗๒} Ibid., p. 1754.

เป็นการหลีกเลี่ยงความหมายจากแนวคิดอุดมการณ์ (Ideological) ของศาลที่กลายมาเป็นความไม่เหมาะสมของฝ่ายตุลาการขาดความเป็นประชาธิปไตยไป นิยามตุลาการแอคติวิสต์ที่ต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่เด่นชัด โดยมากเห็นว่าการเป็นแอคติวิสต์คือศาลที่ล้มเหลวในการที่ดำเนินการตามแบบฝ่ายตุลาการ แต่ก็ไม่มีนิยามว่าบทบาทฝ่ายตุลาการที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

บทบาทฝ่ายตุลาการโดยทั่วไปที่ควรจะเป็นคือ^{๑๓} ๑. ใช้วิธีการตีความกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับ ใช้วิธีการที่เหมาะสมไม่ไปทำลายความหมายด้วยนโยบายที่ตนเองชื่นชอบ โดยดูบรรทัดฐานและการดำเนินการที่ผ่านมาโดยยึดกฎหมายมากกว่าตัวศาลเอง ๒. ต้องไม่ใช่แนวคิดอุดมการณ์ส่วนตัว บทบาทศาลที่ไม่เหมาะสมพิจารณาได้ที่ผลคำวินิจฉัย (Result-oriented judging) ที่ขับเคลื่อนโดยแนวคิดอุดมการณ์เรื่องใดเป็นพิเศษ เช่น นโยบายแบบเสรีนิยมหรืออนุรักษนิยม ที่ตุลาการฝ่ายเสรีนิยมชอบปกป้องสิทธิจำเลยในคดีอาญา

แนวคิดอุดมการณ์ (Ideological) จึงถือเป็นสาระสำคัญของตุลาการแอคติวิสต์ เพราะเกี่ยวกับผลในคำพิพากษาโดยไม่สนใจวิธีการ (Judicial method) การศึกษาของซีเกลและสเปค (Jeffery Segal and Harold Spaeth) พบว่ามีสัมพันธกันระหว่างรูปแบบทัศนคติ (Attitudinal model) ที่ตุลาการตัดสินซึ่งผู้วิจัยได้ระบุชัดว่าในการวิเคราะห์กรณีศาลตัดสินต่างออกไปจากประวัติศาสตร์ศาล โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่าความยุติธรรมที่ตุลาการเห็น (Justice's values) กับการออกเสียง (Vote)^{๑๔} จนเชื่อได้ว่าทั้งฝ่ายอนุรักษนิยมและเสรีนิยมตัดสินบนแนวคิดอุดมการณ์ (Ideological preferences)^{๑๕} แนวคิดอุดมการณ์ของตุลาการจึงมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของตุลาการ (Decision-making process) แต่ยังมีประเด็นถกเถียงกันว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะหยั่งจิตใจตุลาการเพราะแนวคิดอุดมการณ์เป็นเรื่องจิตสำนึกและอยู่ภายใต้จิตสำนึก แต่อาจใช้แนวคิดทางจิตวิทยา (Psychological) มาอธิบายได้คือทฤษฎีแรงจูงใจ (Motivated reasoning) ที่เหตุผลมาจากการจูงใจของจิตสำนึกที่แสดงออกมาเป็นอคติ (Bias manner) ของแต่ละคน ใช้อธิบายแนวคิดอุดมการณ์ที่ตุลาการตัดสิน เพราะการตีความ

^{๑๓} Ibid., p. 1766.

^{๑๔} Ibid.

^{๑๕} Ibid., p. 1767.

กฎหมาย ถ้าไม่มีจิตสำนึกจะแปลความหรือตีความได้อย่างไรแรงจูงใจจึงเป็นตัวบังคับตุลาการ อาจสอดคล้องกับบทบาทของตุลาการที่คว่ากฎหมาย^{๗๖}

แต่แนวคิดอุดมการณ์ของตุลาการอาจเปลี่ยนแปลงได้ อาจเป็นผลจากสังคมก็ได้ เช่น ตุลาการสคาเลีย (Scalia) ที่เป็นผู้นำในเสียงข้างมากของฝ่ายอนุรักษนิยมในศาลสูงสุดในปัจจุบันที่ตรงข้ามกับฝ่ายเสรีนิยมได้พยายามดำเนินการอย่างชัดเจนในการเป็นผู้นำฝ่ายอนุรักษนิยมเสียงข้างมากในศาลสูงสุด แต่ล้มเหลวในการปฏิบัติให้ศาลกลับหลักการ (Failure of the judicial counterrevolution)^{๗๗} ของฝ่ายเสรีนิยมในรัฐธรรมนูญ ต่อมาคล้ายได้ละทิ้งแนวคิดแบบอนุรักษนิยม เช่น คดี Arizona V. Hicks (1987) ที่เขียนคำพิพากษาในนามเสียงข้างมากว่าข้อกล่าวหาของตำรวจไม่มีเหตุผล เกิดคำถามตามมาว่า ข้อยกเว้นความสุจริต (Good faith exception) เป็นบทตัดพยาน (Exclusionary rule) ได้หรือไม่เคยเกิดในศาลมาก่อน แยกให้เห็นหลักการที่เป็นตัวตน (Scalia jurisprudence) รวมทั้งความเชื่อที่ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ให้นิยามไว้และมีความหมายเฉพาะและเป็นความหมายดั้งเดิม (Original meaning)^{๗๘}

ค. นิยามและลักษณะตุลาการแอกติวิสต์ของ cohn and kremnitzer's

ที่จำแนกตัวบ่งชี้เพื่อแยกให้เห็นการเป็นตุลาการแอกติวิสต์โดยมี ๑๕ ตัวชี้วัดคือ^{๗๙} โดยตัวชี้วัดที่ ๑ - ๑๐ เป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ตัวชี้วัดที่ ๑๑ - ๑๔ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตัดสินใจของสถาบันการเมืองอื่น ส่วนตัวชี้วัดที่ ๑๕ เป็นการปกป้องคุณค่าเชิงรัฐธรรมนูญ (Constitutionalist value) ตัวชี้วัดการเป็นตุลาการแอกติวิสต์ได้แก่

๑. ความคงที่ของการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ (Judicial stability) ที่ต้องเดินตามบรรทัดฐานเดิม (Precedent) หากเบี่ยงเบนไปหรือสร้างกฎหมายใหม่หรือสร้างทางเลือกใหม่แบบรุนแรง ถือเป็นแอกติวิสต์

๒. การตีความกฎหมาย (Interpretation) ที่ทั่วไปควรตีความตามเจตนาฝ่ายนิติบัญญัติหรือตีความตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย (Original intent) หากตีความยึดวัตถุประสงค์กฎหมายต่างจากถ้อยคำหรือเจตนาฝ่ายนิติบัญญัติมากเป็นแอกติวิสต์

^{๗๖} Ibid., p. 1768.

^{๗๗} Christopher E. Smith, Justice Antonin Scalia and The supreme court's conservative moment (Westport, CT: Praeger, 1993), p. 20.

^{๗๘} Ibid., p. 83.

^{๗๙} Margit cohn, "Judicial activism in the house of lords: A composite constitutionalist approach", *public law* (2007), pp. 95-115.

๓. การมีอิสรภาพของตนเองและกำหนดนโยบายแทนฝ่ายเสียงข้างมาก (Autonomy and majoritarianism)
๔. อำนาจรับฟ้อง (Judicial remit and threshold activism) ที่มักขยายเขตอำนาจศาลซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายรองรับต้องไม่มีอำนาจ
๕. ผลคำวินิจฉัย (Extent and direct effect of decision) คำวินิจฉัยมีผลแบบกว้างขวางมากกว่ามีผลเฉพาะคดี
๖. การอ้างกฎหมาย (Legal background) อาจไม่มีการอ้างกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์หรือซับซ้อนหรือขัดแย้งกันเอง
๗. เหตุผลในคำวินิจฉัย (Judicial reasoning) ที่ยึดตามวิธีพิจารณามากกว่าในเนื้อหา หากลงในเนื้อหาเป็นแอคติวิสต์
๘. คำพรรณนาโวหารในคำวินิจฉัยและข้อวินิจฉัยที่ไม่ใช่เหตุผลหลัก (Rhetoric and obiter dicta) ที่จะแสดงให้เห็นความเข้าใจบทบาทศาลของตนเองและเหตุผลอันเป็นตัวตนที่แท้จริงในเรื่องนั้น และโดยทั่วไปศาลต้องยึดเหตุผลหลัก (Ratio decidendi) ที่เหมือนกันในการเดินตามบรรทัดฐาน หากใช้เหตุผลรองมาเป็นฐานวินิจฉัยเป็นสิ่งที่ออกนอกบทบาทศาลไป
๙. การเปรียบเทียบกฎหมาย (Comparative source) ศาลต้องใช้กฎหมายภายในของรัฐ หากอ้างอิงแนวคิดกฎหมายต่างประเทศที่ไม่มีในกฎหมายตนเป็นการออกนอกขอบเขตการปรับใช้กฎหมายเป็นแอคติวิสต์
๑๐. ความเห็นที่แตกแยกในการพิพากษา (Judicial voice) ที่ตุลาการมีหลายความเห็น ความเห็นไม่เป็นไปในทางเดียวกัน อาจมีความเห็นแย้ง
๑๑. เกิดกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative input) อันปฏิกิริยาตอบโต้จากฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative reaction) ที่ปฏิเสธผลในคำวินิจฉัยของศาลหรือไม่เห็นด้วย อาจนำไปสู่การตรากฎหมายลบล้างผลพิพากษานั้น
๑๒. กระทำโดยฝ่ายบริหาร (Administrative input) ที่ทำให้มาตรการของฝ่ายปกครองไม่ได้รับความร่วมมือนำไปสู่ปฏิกิริยาตอบโต้จากฝ่ายปกครอง (Administrative reaction)
๑๓. กระทำจากฝ่ายตุลาการ (Judicial input) เกิดปฏิกิริยาตอบโต้จากฝ่ายตุลาการเองที่มีการไม่เห็นด้วย หรืออาจกลับหลักการในภายหลัง
๑๔. การกระทำของสาธารณชน (Public reaction) ที่ประชาชนไม่เห็นด้วยและวิจารณ์มาก

๑๕. การพิทักษ์คุณค่า (Value - content) เป็นการพิจารณาศาลในบทบาทส่งเสริมคุณค่า (Value - promoter) เพราะคำพิพากษาของศาลย่อมต้องมีคุณค่าสูงมากกว่าคุณค่าต่ำ คุณค่านี้คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) เสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

๓. บทสรุป

การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการแบบแอกติวิสต์ของอเมริกามีรากฐานความเป็นมาที่ยาวนานในทางประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งสถาบันการเมืองของอเมริกาภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับประชาชนอย่างมาก เห็นได้จากการเห็นได้ชัดจากการถกเถียงของความเห็นทั้งฝ่ายสหพันธรัฐนิยมและฝ่ายต่อต้านสหพันธรัฐในเอกสาร Federalist เพื่อปกป้องในผลประโยชน์ของกลุ่มตนนำไปสู่การออกแบบจัดทำรัฐธรรมนูญที่เป็นที่ยอมรับโดยยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันเพื่อให้สถาบันการเมืองแต่ละฝ่ายปกป้องผลประโยชน์ประชาชน

สถาบันการเมืองที่ขับเคลื่อนรัฐโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับประชาชนชัดเจนจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งทำให้แต่ละสถาบันมีแนวความคิดอันแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมโดยเฉพาะจากพลเมือง แนวคิดอันแตกต่างกันนี้แสดงออกมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมืองแต่ละฝ่ายในรัฐ แม้เห็นตรงกันในหลักการรัฐธรรมนูญนิยม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติธรรม หลักบรรทัดฐานของศาล หลักการประชาธิปไตยฯ แต่การใช้หลักการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์พลเมืองแตกต่างกันออกไปตามแนวคิดแต่ละสถาบัน

การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในสถาบันการเมืองก็เช่นกันที่มีความเชื่อมโยงกับพลเมืองที่มีแนวคิดต่างกันนำไปสู่การใช้อำนาจทางตุลาการที่อาจต่างกันในการปกป้องผลประโยชน์พลเมืองตามแนวคิดทั้งแบบเสรีนิยมและอนุรักษนิยมที่ผ่านตัวแทนและสถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการแต่งตั้งตุลาการศาลสูงสุด ทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการมีลักษณะไม่คงที่พลิกไปมาตลอดประวัติศาสตร์จนเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจแบบแอกติวิสต์เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดพลเมืองและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในประวัติศาสตร์จึงมีทั้งการใช้อำนาจในลักษณะเหมาะสมและไม่เหมาะสมที่ฝ่ายตุลาการได้มองเห็นและพยายามปรับการใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับแนวคิดอุดมการณ์ของสังคมที่ตนเห็นว่าเหมาะสม การเปิดกว้างให้ถกเถียงในการใช้อำนาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ฝ่ายตุลาการมองเห็นแนวทางการใช้อำนาจให้เหมาะสมได้

เอกสารอ้างอิง

- Alex M. Cameron. Power without law: the supreme court of Canada. the Marshall decisions, and the failure of judicial activism. Montreal: McGill-Gueen's University press. 2009.
- Bradley C. Cannon. Defining the dimension of judicial activism. *Judicature* vol. 66. 1983.
- Bruce Peabody (ed.). introduction: What's judicial independence". in *The politic of judicial independence: court, politics and the publics*. Baltimore: The John Hopkins university press, 2011.
- Brice Dicson (ed.). *Judicial Activism in Common Law Supreme Courts*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Christopher E. Smith. Justice Antonin Scalia and The supreme court's conservative moment. Westport, CT: Praeger, 1993.
- Darren A. Wheeler. *Presidential power: implemting supreme court detainee decisions*. New York: Palgrave Macmilan, 2008.
- Ernie Young. Judicial activism and conservative politics. *University of Colorado law review* Vol. 73. No. 4, 2002.
- Frank B. Cross and Stefanie A. Lindquist. The scientific study of judicial activism. *Minnesota law review* vol. 91, 2007.
- Geoffrey R. Stone. Citizens united and conservative judicial activism. *University of Illinois law review*. Vol. 2012, No. 2.
- Greg Jones. Proper judicial activism. *Regent university law review*. Vol. 14, 2001.
- Ibrahim Imani, A.O. Sambo, Wahab Egbewole and A.B. Abdulkdir. Judicial activism and intervention in the doctrine of political questions in Nigeria: an analytical exposition. *African Journal of Law and Criminology*, Vol. 1. No. 2, 2011.
- Kermit Roosevelt III. *The myth of judicial activism: Making sense of supreme court decision*. New Haven and London: Yale university press, 2006.
- Kevin J. McMahon. *Nixon's court: His challenge to judicial liberalism and its political consequence*. Chicago: University of Chicago press, 2011.

- Keenan D. Kmiec. The Original and current meaning of judicial activism. *California law review*. Vol. 92, 2004.
- Lawrence Baum. American court: process and policy (3rd ed.). Boston: Houghton Mifflin Company, 1994.
- Louis Fisher. judicial credibility. in *the politic of judicial independence: court, politics and the publics*. Bruce.
- Margit Cohn. judicial activism in the house of lords: A composite constitutionalist approach. *public law*, 2007.
- Michel A. Sollenberger. Judicial appointments and democratic controls. Durham N.C.: Carolina academic press, 2011.
- Michael Kirby AC CMG. Judicial activism: power without responsibility? No, appropriate activism conforming to duty. *Melbourne University law review* Vol. 30, 2006.
- Neal Devins. Congress and judicial supremacy. in *the politic of judicial independence: court, politics and the publics*, Bruce Peabody (ed.) Baltimore: The John Hopkins university press, 2011.
- Robert A. Carp and Ronald Stidham. Judicial process in America (2d ed). Washington: CQ Press, 1993.
- Scott Douglas Gerber. A distinct judicial power: the origin of an independent judiciary 1606-1787. New York: Oxford university press, 2011.
- Victor Abramovich and Laura Pautassi. judicial activism in the argentine health system: recent trends. *health and human rights*. Vol. 10. No. 2, 2002.

ใบสมัคร / ต่อยุสุมอชิก “รัฐสภอสาร”

อ้ตราคาต่าสมอชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจ้ดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

เข้าพเจ้า มีความประสงค้จะสม้คร/ต้ออายุ
สมอชิกรัฐสภอสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภอสาร” ถึงเข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ชอย
ถนน แขวง/ตำบล
เขต/อ่าเภอ จ้งหวัด รหัสไปรษณีย์
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ต้วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภอสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุ่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จ้นวนเงิน บาท

สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

The National Assembly Radio and Television Broadcasting Station



ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา เดือนพฤศจิกายน ปี 2556 (ผังเปิดสมัยประชุมสภา)

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์				
08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราโชวาท สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด พ่อเพียงผู้ประโยชน์สุข (2)					08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราโชวาท สารคดีเฉลิมพระเกียรติ จากแดนพุทธภูมิฯ					
08.05 น.	สถานีอุทธรณ์ใน (สด)					08.05 น.	ศาลากับประชาธิปไตย(รัฐธรรมนูญเช้า) (55)					
08.50 น.	สารคดี เส้นทางประชาธิปไตย(5)					09.00 น.	รัฐสภาจิว ๑	เด็กไทยหัวใจปชต. (30)				
09.00 น.	ANIMATION ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย (2 นาที)											
09.05 น.	มองรัฐสภา (สด)					09.30 น.	สุขภาพ สมายใจ ๑	We love design ๑				
10.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา											
10.05 น.	ถ่ายทอดสด การประชุมวุฒิสภา	Asian Plus (55)	ประชาธิปไตย เริ่มที่เรา (30)	ถ่ายทอดสด สภาผู้แทนราษฎร	>>เริ่มประชุมสส.<<	10.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)					
10.30 น.			กรรมการพปชช(30)			10.15 น.	สารคดี/ สก๊อป (15)					
11.00 น.			>>เริ่มประชุมวุฒิสภา<<			ข่าวสั้นรัฐสภา	11.00 น.	คมความคิด ๑	นาทีกฎหมาย ๑			
11.05 น.			ชุมนุม			ประชาชนไทย (55)	11.00 น.	กรรมการพปชช ๑	สัมมนาวิชาการ (60)			
11.30 น.			ถ่ายทอดสด			ห้องข่าวรัฐสภาแขนงสด(60)	12.00 น.	สนทนาวาไรตี้ ๑	สนทนาวาไรตี้ ๑			
12.00 น.			การประชุม			>>เริ่มประชุมสส.<<	12.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงสด	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงสด (60)			
13.00 น.			ถ่ายทอดสด			ถ่ายทอดสด	13.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุดพ่อเพียงผู้ประโยชน์สุข			
13.05 น.			การประชุมวุฒิสภา			การประชุม	13.05 น.	สายด่วนรัฐสภา(สด)	กล้าอาสา (30)	บทบาท		
14.00 น.			การประชุมวุฒิสภา			การประชุม	13.30 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา	ประชาธิปไตยเริ่มที่เรา๑	นักการเมือง ๑		
14.05 น.			ตั้งแต่เวลา 10.00 น.			สภาผู้แทนราษฎร	14.00 น.	สถานีอุทธรณ์ใน ๑	Asian Plus ๑	ย้อนรอย(การ)เมืองไทย๑		
15.00 น.			เป็นต้นไป			ตั้งแต่เวลา 11.00 น.	15.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา	ภารกิจผู้แทน (55)	ชุมชนต้นปชต.(60)		
15.05 น.			เป็นต้นไป			ตั้งแต่เวลา 13.00 น.	15.00 น.	บทบาท	นักการเมือง(60)			
16.00 น.			จนเสร็จสิ้นการประชุม			เป็นต้นไป	16.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)			
16.05 น.			เป็นต้นไป			จนเสร็จสิ้นการประชุม	16.15 น.	1 สัปดาห์	สก๊อป / สารคดี (15)			
17.00 น.			จนเสร็จสิ้นการประชุม			จนเสร็จสิ้นการประชุม	16.30 น.	กับวุฒิสภา (55)	สารคดี ชุด ทะเลสีคราม (มี 12 ตอน) 40-45 น			
17.05 น.			จนเสร็จสิ้นการประชุม			จนเสร็จสิ้นการประชุม	17.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา	ชุด ความลับบนผืนป่า (มี 12 ตอน) 35-50 น			
17.30 น.			จนเสร็จสิ้นการประชุม			จนเสร็จสิ้นการประชุม	17.30 น.	We love design(30)	ชุด ไทยหัวใจปชต.๑	80 ปีรัฐสภาฯ ๑		
18.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแขนงสด ๑					18.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงสด ๑			
19.00 น.			รับสัญญาณข่าว สทท.					19.00 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.			
20.30 น.	กฎหมายใกล้ตัว (30)	ประชาธิปไตย เริ่มที่เรา๑	คมความคิด ๑	We love design ๑	80ปีรัฐสภาบนแผ่นดินไทย	20.30 น.	มองรัฐสภา ๑	รัฐสภาของปชช. ๑				
21.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					21.30 น.	รายการ สรุปข่าวเด่นรัฐสภารอบสัปดาห์(30)					
21.05 น.	มองรัฐสภา ๑						รัฐสภาของปชช. ๑					
22.00 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด ตามรอย สายน้ำพระราชหฤทัย (5)					22.00 น.	พระบรมราโชวาท					
พระบรมราโชวาท + เพจปิดสถานี					เพจปิดสถานี							

หมายเหตุ

1. ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ

แทนช่วงเวลา -ประชุมวุฒิสภา ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป และอังคาร ตั้งแต่เวลา 11.00 น. เป็นต้นไป

ประชุมสภาฯ -ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธ เวลา 13.00-21.00 น. และวันพฤหัสบดี เวลา 10.00-18.00 น.

2. รายการที่เตรียมไว้เผื่อออกอากาศ ที่อยู่ในช่วงเวลาถ่ายทอดการประชุมสภาทั้ง 3 วัน เป็นเปรี๊นของรายการ

3. การใส่สล็อตและสารคดีคั่นระหว่างรายการและต้นชั่วโมง การเลือกสล็อตให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ



สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

The National Assembly Radio and Television Broadcasting Station

ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ผังปิดสมัยประชุม) ระบบ FM

ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	ศาสนาจักร์/ พรหมณ์-อินตุ	สนทนารธรรม (อ.สุจินต์)	ปจฉาวิสัชนารธรรม (พระอารยะวังโส)	พุทธธรรมสภา (อ.อำนาจ)	เผยแผ่ความรู้ทางศาสนาอิสลาม		คาทอลิก บอกเล่าเก้าสิบ	05.00	
06.00	จับข่าวเช้า...เล่าข่าวคุย					สภาสุดสัปดาห์		06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดี ทำได้	07.30	
08.00	คุยกับโฆษก ประธานสภาฯ	คุยรอบ..ขอบสภา	คุยกับ วิปรัฐบาล	คุยกับ วิปวุฒิสภา	คุยรอบ..ขอบสภา	เช้าวันเสาร์ <i>(เด็กและเยาวชน)</i>	เจ้าตัวเล็กเด็กดี <i>(เด็กและเยาวชน)</i>	08.00	
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)		คุยกับ วิปฝ่ายค้าน	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
10.00	การเมืองเรื่องของประชาชน					การบ้าน การเมือง	ข่าวดี มีมาบอก	09.15	
11.00	เกาะติดวุฒิสภา					บ้านสุขภาพ <i>(คนพิการ-ด้อยโอกาส)</i>	เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	10.00	
12.00	กะลาหาสี					บันทึกประชุมสภา		11.00	
13.00	ดิระฉิ่ง	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	ดิระฉิ่ง ฟังปัญหา	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	ห้องถิ่นบ้านเรา				13.00
14.00	ฟังปัญหา	มุมมอง กฎหมายไทย		มุมมอง กฎหมายไทย					
15.00	รักเมืองไทย					นานาสาระ		15.00	
16.30	คนข่าวคุยข่าว					ละครวิทยุ		15.30	
17.00	ประชาธิปไตย นอกห้องเรียน <i>(เด็กและเยาวชน)</i>					สภาปริทัศน์	สบาย สบาย ยามเย็น <i>(คนพิการ-ด้อยโอกาส)</i>	16.00	
18.00	กรรมาธิการ	รอบรู้เรื่องสิทธิ		กระทู้สภา	ละติจูดรอบโลก		17.00		
18.30	พบประชาชน	ร้อยเรียงข่าว					เพลงดี	เพลินเพลง	18.00
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								
19.30	ปชช. พบประชาชน	คุยกับคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนฯ	เปิดประตูสู่ กกด.	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ศาลปกครอง (ส.1,3,5) ศาลรัฐธรรมนูญ (ส.2,4)	ปัญหาหรือบทศึกษา สภาที่ปรึกษาฯ	19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)					คุยกันนอกศาล		สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	20.00
21.00	มุ่งสู่ประชาธิปไตย ไปกับสถาบันพระปกเกล้า					ภาษาพาสาร์		21.00	

หมายเหตุ

- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- สถานีฯ นำเสนอข่าวประเภทต่างๆ ดังนี้
 - ข่าวต้นต้นชั่วโมง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00 – 21.00 นาฬิกา รวม 12 ช่วง (ช่วงละ 3-5 นาที)
 - ข่าวภาคภาษาอังกฤษ ประมาณ 3 นาที/ครั้ง ในช่วงเวลา 09.00 น. 12.00 น. 15.00 น. และ 18.00 น.
 - ข่าวในพระราชสำนัก ในเวลา ๒๐.๐๐ น. รับสัญญาณจาก สวท.
- หากวันใดมีถ่ายทอดเสียงการสัมมนาของกรรมาธิการ / องค์กรตามรัฐธรรมนูญ / งานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>



รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖