



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

The National Assembly Radio and Television Broadcasting Station



ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ประจำเดือนมิถุนายน พ.ศ.2557

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์	
08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราโชวาท สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด พอเพียงสู่ประโยชน์สุข (2)					08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราโชวาท สารคดีเฉลิมพระเกียรติชุด จากแดนพุทธภูมิ(2)		
	สถานีอุทธรณ์ใน (สด)						08.05 น.	ศาลาแก้วกู่(55)	
	ข่าวสั้นรัฐสภา								
08.05 น.						09.00 น	รัฐสภาจิว (30)	ประชาธิปไตย เริ่มที่เรา(30)	
09.00 น.									
09.05 น.	มองรัฐสภา (สด)				รัฐสภาของปชช.(สด)	09.30 น	Like English (30)	We love design (30)	
10.00 น.	สารคดี เมล็ดข้าวเจ้าเรื่อง (2)								
10.05 น.	ชุมชนประชาธิปไตย ๑	สยามวาระ ๑	พลเมืองผู้เปลี่ยนทิศ ๑	ย้อนรอย	คมความคิด ๑				
10.30 น.			Human Guide ๑	(การ)เมืองไทย ๑	โซฟี่แ่งง ๑				
11.00 น.			ข่าวสั้นรัฐสภา						
11.05 น.	คมความคิด ๑	ย้อนรอย	1 สัปดาห์ กับสำนักงาน	ประชาธิปไตยเริ่มที่เร๑	สุทธกาย สบายใจ ๑	11.00 น.	สุทธกาย สบายใจ (30)	โซฟี่แ่งง (30)	
11.30 น.	โซฟี่แ่งง ๑	(การ)เมืองไทย ๑	เลขาธิการวุฒิสภา ๑	Like English ๑	ต้นกล้าพลเมือง ๑				
12.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (60)					12.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (60)		
13.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					13.00 น.	สารคดี ชุด เมล็ดข้าวเจ้าเรื่อง (3)		
13.05 น.	ชุมชนต้นแบบ (40)	สายด่วนรัฐสภา (สด)	สารคดีประวัติศาสตร์โบราณคดี (40)	สยามวาระ ๑	สายด่วนรัฐสภา (สด)	13.05 น.	ชุมชนประชาธิปไตย (60)	สยามวาระ (60)	
	สารคดี ส่งเสริมความรู้ทางวิทย์ฯ(20)		สารคดีปราสาทหินดิน (20)						
14.05 น.	บทพากย์การเมือง ๑	(2 ช.ม.)	สัมมนาวิชาการ (60)	ชุมชนประชาธิปไตย ๑	(2 ช.ม.)	14.00 น.	สายด่วนรัฐสภา ๑ (2 ชั่วโมง)	สายด่วนรัฐสภา ๑ (2 ชั่วโมง)	
15.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา								
15.05 น.	สถานีอุทธรณ์ใน ๑								
16.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					16.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)		
16.05 น.	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย ๑	พลเมืองผู้เปลี่ยนทิศ ๑	สุทธกาย สบายใจ ๑	ชุมชนต้นแบบ ๑	1 สัปดาห์ กับสำนักงาน	16.15 น.	สารคดี ททท. + มิวสิคในหลวง /หนังสือชุดลูกของแผ่นดิน (15)		
		Human Guide ๑	We love design ๑	สารคดีปราสาทหินดิน๑	เลขาธิการวุฒิสภา (60)				
17.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					16.30 น.	สารคดีความรู้ (40-50)		
17.05 น.	สุทธกาย สบายใจ ๑	Like English ๑	คมความคิด ๑	ทำประชา ๑	ประชาธิปไตยเริ่มที่เร๑	17.30 น	Human Guide (30)	พลเมืองผู้เปลี่ยนทิศ (30)	
17.30 น.	รัฐสภาจิว ๑	กล้าอาสา ๑	ต้นกล้าพลเมือง ๑	โซฟี่แ่งง ๑	We love design ๑				
18.00 น.	เคารพธงชาติ					18.00 น.	เคารพธงชาติ		
18.01 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล ๑					18.01 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล ๑		
19.00 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.					19.00 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.		
20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก					20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก		
20.30 น.	ทำประชา ๑	ชุมชนต้นปชต.(60)	กฎหมายใกล้ตัว (60)	พลเมืองผู้เปลี่ยนทิศ ๑	Like English ๑	20.30 น.	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย (60)	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย ๑	
21.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					21.30 น.	รายการ สรุปข่าวเด่น(รัฐสภาแชนแนล)(30)		
21.05 น.	มองรัฐสภา ๑				รัฐสภาของปชช. ๑				
22.00 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด ตามรอย สายน้ำพระราชหฤทัย (5)					22.00 น.	สารคดี ชุด ตามรอยสายน้ำพระราชหฤทัย (5) พระบรมราโชวาท+ปิดสถานี		
	พระบรมราโชวาท + ปิดสถานี								



รัฐสภาไทย





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายจรูญ พันธุ์เปื้อง

นางบุษกร วรรณะภูติ

บรรณาธิการ

นายประวิทย์ ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางฟ้าดาว คงนคร

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางจิตติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวนิธิดา ประเสริฐภักดี

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลณี จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกลิ่น

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางชฎานันท์ จงไกรจักร์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิติทัศน์ องค์กรศิวัชชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒนวนิช

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 : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



Unบรรณาธิการ

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา สถานการณ์บ้านเมืองของไทยอยู่ในขั้นวิกฤต โดยสาเหตุเกิดจากการรวมกลุ่มชุมนุมประท้วงของประชาชนทั้งกลุ่มใหญ่และกลุ่มย่อยมากมาย บางครั้งกลุ่มผู้ชุมนุมต่างแนวคิดเกิดการกระทบกระทั่งกันจนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ซึ่งความขัดแย้งของคนในชาติที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้พยายามหาทางยุติปัญหาเพื่อให้ประเทศกลับมาสงบสุขเหมือนเดิม แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก จึงได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วประเทศ และตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (กอ.รส.) ขึ้น โดยมีการจัดประชุมเพื่อหาทางออกของวิกฤตการณ์ทางการเมืองดังกล่าว แต่การประชุมก็ไม่เป็นผล ทำให้วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ และจัดระบบการบริหารประเทศครั้งใหญ่ เพื่อคืนความสงบสุขให้แก่ประชาชน และสร้างความสมานฉันท์ให้กลับคืนมา

รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงขอเสนอบทความเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม เรื่อง **“ข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม”** ที่ผู้เขียนได้หยิบยกเอาประเด็นในเรื่องการนำเอาสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองมาอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจและเกิดสมดุลในการใช้สิทธิเสรีภาพ ถึงแม้ว่า คสช. จะประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม แต่ก็ยังสามารถนำเอาข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติการชุมนุมให้ถูกต้องได้ต่อไป

บทความเรื่องต่อมา **“การเมืองเปรียบเทียบ: วิธีศึกษาและสถานะการศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”** เป็นการอธิบายแนวทางการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบและวิธีเปรียบเทียบ และศึกษาสถานะของงานวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในมุมมองการสร้างความรู้ทางการเมืองเปรียบเทียบในองค์รวม เพื่อให้ผู้สนใจศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ได้เห็นพัฒนาการของแนวทางการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ รวมถึงข้อดีและข้อด้อยของวิธีการศึกษาเปรียบเทียบในแต่ละวิธี อีกทั้งช่วยเพิ่มพูนความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภาพรวมของการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในปัจจุบัน

ส่วนบทความเรื่อง **“แอฟริกา ค.ศ. ๒๐๕๐: การปรับตัวในกระแสโลกหรือ ความรุ่งเรือง”** มีเนื้อหาที่มุ่งตอบคำถามสำคัญที่ว่า แอฟริกา (เฉพาะภูมิภาคแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮารา หรือแอฟริกาดำ) จะสามารถก้าวขึ้นมามีบทบาทได้ทันในปี ๒๐๕๐ หรือไม่ และ ถ้าได้แล้ว แอฟริกาต้องก้าวข้ามพ้นเงื่อนไขสำคัญอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ ยังมีบทความอีกสองเรื่อง ได้แก่ **“ความเป็นประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการ: สถาบันของรัฐในสังคมประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา”** ที่กล่าวถึงบทบาทของฝ่ายตุลาการและการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตย ภายใต้แนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แต่ละองค์กรจำเป็นต้องถูกตรวจสอบและคานอำนาจกัน โดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการว่าสอดคล้องเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ มีขอบเขต ข้อจำกัดในการทำหน้าที่ในระบบประชาธิปไตยอย่างไร และบทความเรื่องสุดท้าย **“กลไก และกระบวนการ ในภาคความมั่นคงของอิสราเอล”** ที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจบริหาร อำนาจนิตินัยบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ของอิสราเอล ว่ามีความสำคัญและสัมพันธ์กันอย่างไรที่ส่งผลทำให้ภาคความมั่นคงของอิสราเอลมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น

ท้ายนี้ ขอขอบคุณทุกท่านที่ได้ติดตามอ่านมาโดยตลอด ซึ่งกองบรรณาธิการจะพยายามคัดสรรบทความด้านการเมืองการปกครอง และด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน และหวังว่าเมื่อผู้อ่านต้องการข้อมูลด้านการเมืองการปกครองจะนึกถึงรัฐสภาสารเป็นฉบับแรก

บรรณาธิการรัฐสภาสาร

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗

Vol. 62 No. 6 June 2014

ข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

๓)

นันทชัย รักษ์จินดา

การเมืองเปรียบเทียบ: วิธีศึกษาและสถานะการศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๓๐

ดร. สัณญารัตน์ มีสุวรรณ

แอฟริกา ค.ศ. ๒๐๕๐ : การปรับตัวในกระแสโลกหรือความรุ่งเรือง

๕๐

รศ. ดร. วราภรณ์ จุลปานนท์

ความเป็นประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการ: สถาบันของรัฐในสังคมประชาธิปไตย
ของสหรัฐอเมริกา

๕๕

ผศ. ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล

กลไก และกระบวนการ ในภาคความมั่นคงของอิสราเอล

๕๑

พลากร ดาวเจริญ



ข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

นันทชัย รักษ์จินดา^๑

บทนำ

“...การมีเสรีภาพนั้นเป็นของดีอย่างยิ่ง แต่เมื่อจะใช้จำเป็นจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและความรับผิดชอบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นที่เขาก็มีอยู่เท่าเทียมกัน ทั้งมิให้กระทบกระเทือนถึงสวัสดิภาพและความเป็นปกติสุขของส่วนรวมด้วย มิฉะนั้นจะทำให้มีแต่ความยุ่งยาก จะทำให้สังคมและชาติประเทศต้องแตกสลายจนสิ้นเชิง...”^๒

ผู้เขียนได้อัญเชิญพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ขึ้นมากล่าวในเบื้องต้นของบทความนี้ สาเหตุเนื่องจากในสภาพการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย ประชาชนต่างมีการกล่าวอ้างถึงสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ให้กันเป็นวงกว้าง แต่มีประชาชนส่วนน้อยที่จะตระหนักถึงการนำเอาสิทธิและเสรีภาพนั้นมาบังคับใช้เพื่อมิให้เกิดผลกระทบหรือก่อล่วงพรหมแดนแห่งสิทธิของบุคคลอื่น ซึ่งเรื่องดังกล่าวถือว่ามีสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงจัดทำบทความเรื่อง “ข้อจำกัดของการใช้เสรีภาพในการชุมนุม” ขึ้น โดยมุ่งหวังให้บทความนี้เป็นแนวทางในการสร้างความเข้าใจ

^๑ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี (เมืองคนดี สุราษฎร์ธานี)

^๒ พระราชดำรัส พระราชทานแก่ผู้บังคับบัญชาลูกเสือในโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทและรับพระราชทานเหรียญลูกเสือสดุดี ณ ศาลาดุสิดาลัย พระราชวังดุสิต วันศุกร์ที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๔ หนังสือปกน้ำเงิน เล่ม ๒ หน้า ๑๖๑.

ที่ถูกต้องในการนำเอาเสรีภาพในการชุมนุมมาบังคับใช้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในทุก ๆ สังคมย่อมจะต้องเคยผ่านและพบเจอกับการรวมกลุ่มกันของประชาชนเพื่อชุมนุมเคลื่อนไหวโดยมีเป้าหมายประสงค์เพื่อเรียกร้องในสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นเรื่องปกติทางสังคม หากจะมีความแตกต่างก็คงอยู่ที่ชนวนเหตุและรูปแบบวิธีการในการชุมนุมเท่านั้น ซึ่งสังคมไทยเองก็เป็นอีกสังคมหนึ่งที่มีการรวมกลุ่มชุมนุมกันของประชาชนเรื่อยมาอย่างไม่ขาดสายนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ในช่วงระยะเวลา ๙ ปีที่ผ่านมา^๓ ได้เกิดปรากฏการณ์ที่ประชาชนนำเอาสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐^๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้มากล่าวอ้างเพื่อก่อสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายในการดำเนินการตามสิทธิและเสรีภาพนั้น แต่กลับไม่มีการพึงระวังถึงการดำเนินการตามสิทธิและเสรีภาพจนสร้างความเสียหายให้กับบุคคลอื่น

เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom Assembly) ถือว่าเป็นเครื่องมือและปัจจัยที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในระบอบประชาธิปไตยเพื่อสะท้อนปัญหา ความต้องการ ความคิดเห็น และแสดงออกซึ่งคุณค่าของผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ผู้เขียนได้ย้อนดูสถิติการชุมนุมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙^๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ปรากฏว่าช่วงเวลาดังกล่าวมีการนำเอาเสรีภาพในการชุมนุมมาบังคับใช้กันอย่างแพร่หลายและบ่อยครั้ง ซึ่งประเด็นของข้อเรียกร้องในการชุมนุมที่เกิดขึ้นมีอยู่ ๓ ลักษณะสำคัญคือ ๑) ชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาล ๒) ชุมนุมเพื่อต่อต้านนโยบายของรัฐบาล ๓) ชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้จากรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การชุมนุมของกลุ่มเกษตรกร การชุมนุมของกลุ่มสหภาพแรงงาน เป็นต้น โดยกลุ่มผู้ชุมนุมต่างกล่าวอ้างถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันและสร้างความชอบธรรมให้กับการชุมนุมทำให้เกิดความเข้าใจไปว่าเมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งดำรงฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไว้ให้กับประชาชน รัฐย่อมไม่สามารถเข้ามาขัดขวาง ควบคุม หรือกระทำการสลายการชุมนุมของประชาชนได้ ทำให้เกิดรูปแบบของการชุมนุมออกเป็นหลายลักษณะทั้งที่ชอบด้วยกฎหมาย

^๓ ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗

^๔ ในบทความนี้ผู้เขียนเรียก “รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐” ว่า “รัฐธรรมนูญ”

^๕ การชุมนุมในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ กลุ่มผู้ชุมนุมได้รับความคุ้มครองในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามมาตรา ๔๔

และไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนเกิดวลีสำคัญเพื่อเรียกกลยุทธ์ทางการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุม คือ “การยกระดับการชุมนุม (Adding Assembly Level)” และ “การอารยะขัดขืน (Civil Disobedience) อย่างสงบ สันติ อหิงสา”^๖ ซึ่งมีรูปแบบลักษณะของการดำเนินการ เช่น การชุมนุมบนท้องถนนสาธารณะเพื่อปิดกั้นเส้นทางการจราจร การทำให้ระบบคมนาคมขนส่งหยุดชะงัก การทำลายทรัพย์สินซึ่งมีไว้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ การเข้ายึดหรือล้อมพื้นที่ทำการของสถานที่ราชการ การไม่ยอมปฏิบัติตามคำเตือนและคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลยินยอมทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม

อย่างไรก็ตาม การกระทำที่กล่าวถึงเหล่านี้ บางกรณีกลุ่มผู้ชุมนุมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ในทางกลับกันการชุมนุมนั้นได้กลายเป็นความผิดจนส่งผลให้กลุ่มผู้ชุมนุมถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย^๗ ซึ่งสาเหตุที่ทำให้การชุมนุมกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมายอาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน หรือความไม่เข้าใจถึงขอบเขตของการนำเอาสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมมาบังคับใช้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (Spirit of Constitution) ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงหยิบยกเอาประเด็นในเรื่องของการนำเอาสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองมาอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจและเกิดสมดุล (Balance) ในการใช้สิทธิ ซึ่งสามารถนำเอาข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติการการชุมนุมอย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยมีลำดับของเนื้อหาที่ผู้เขียนมีความประสงค์ให้เกิดความเข้าใจ ดังต่อไปนี้

^๖ สัตยาเคราะห์ หรือการอารยะขัดขืน (Civil Disobedience) หมายถึง การที่ประชาชนไม่เชื่อฟังรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองรัฐ (รัฐอธิปัตย์) จึงแสดงออกด้วยการไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาต่าง ๆ ของรัฐหรือการทำในสิ่งที่ตนรู้อยู่แล้วว่าขัดต่อกฎหมายอย่างสันติวิธีโดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในนโยบายบางประการของรัฐบาล แต่ประชาชนเหล่านั้นยังคงยินยอมที่จะรับผิดต่อกฎหมายที่ตนได้ทำการฝ่าฝืน

^๗ เรื่องของความผิดที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมได้มีคำพิพากษาของศาลจังหวัดเชียงรายในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๐๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ พิพากษาให้ผู้ร่วมชุมนุมมีความผิดไว้มีรายละเอียดดังนี้ “จำเลยกับพวกที่หลบหนีไปร่วมกันใช้รถยนต์มาจอดและจำเลยลงไปปิดกั้นกีดขวางทางเดินรถบนถนนพหลโยธิน (สายเชียงราย-แม่สาย) บริเวณด้านตรวจแม่จัน อ.แม่จัน จ.เชียงราย ซึ่งเป็นทางหลวงแผ่นดินทั้งสองฝั่งช่องทางเดินรถ เป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถใช้ทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวสัญจรไปมาได้และโดยการปิดกั้นทางเดินรถที่มีสภาพเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะและประชาชนผู้ใช้ทางหลวงแผ่นดิน ตลอดจนเป็นการปิดกั้นทางหลวงหรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายแก่ยานพาหนะหรือบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตตามสมควรหรือจำเป็นเร่งด่วนตามกฎหมาย พิพากษาว่าจำเลยทั้ง ๓ มีความผิดตาม พ.ร.บ. จราจรทางบกฯ และ พ.ร.บ. ทางหลวง เป็นการกระทำความผิดผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงบทหนักที่สุด” รายละเอียดข้อมูลค้นได้จาก <http://www.pantown.com/group.php> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๙/๑๐/๒๕๕๖

๑. ความหมายของสิทธิ เสรีภาพ และเสรีภาพในการชุมนุม

แต่เดิมนั้นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) เพราะมีความเชื่อและเข้าใจกันว่าสิ่งที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญควรมีเฉพาะเนื้อหาอันเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบกฎเกณฑ์การปกครองของสถาบันทางการเมืองและสถาบันทางปกครองภายในรัฐเป็นสำคัญเท่านั้น ซึ่งความเข้าใจเช่นนี้มักจะเกิดขึ้นในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ (Autocracy) ระบอบสังคมนิยม (Socialism) หรือในยุคสมัยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งล้วนเป็นระบอบการปกครองที่ละเลยต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ภายหลังจากการประกาศอิสรภาพของชนชาวอเมริกา และการปฏิวัติใหญ่ของชนชาวฝรั่งเศส ทั้งสองประเทศได้จัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและนำเอาหลักการแนวความคิดว่าด้วยการปกป้องหรือความมีหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตน ส่งผลให้แนวทางของรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีเนื้อหาในการจัดวางระเบียบกฎเกณฑ์การปกครองของสถาบันทางการเมืองการปกครองภายในรัฐ และการให้อำนาจแก่รัฐแล้ว ยังปรากฏเนื้อหาในเรื่องของการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐตลอดถึงการกำหนดสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงถือกันเป็นหลักการสากลในเวลาต่อมาว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ถูกต้องบริบูรณ์อย่างแท้จริงจะต้องมีการบัญญัติคุ้มครองในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดถึงการตรวจสอบและควบคุมอำนาจรัฐอยู่ภายในรัฐธรรมนูญนั้นด้วย ไม่เว้นแม้แต่รัฐที่ได้ชื่อว่าปกครองในระบอบสังคมนิยม (คอมมิวนิสต์) รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของรัฐเหล่านั้นก็ได้กล่าวถึงบทคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เช่นเดียวกัน เช่น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๓ ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว^๙ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๒ ของ

^๙ การประกาศอิสรภาพของชนชาวอเมริกา เกิดขึ้นในวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ การปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นที่คุกบาสตีย์ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๙.

^๙ บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร เช่น มาตรา ๔๐ สิทธิตามธรรมชาติ มาตรา ๓๔ สิทธิทางการเมือง มาตรา ๔๔ เสรีภาพในการพูด เขียน ชุมนุม จัดสมาคมและเดินขบวน เป็นต้น รายละเอียดดูในบทความเรื่อง กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน: ศึกษากรณีประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. โกเมศ ขวัญเมือง. “รัฐสภาสาร”. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘, ๒๕๕๖. หน้า ๒๓-๒๔.

สาธารณรัฐประชาชนจีน^{๑๐} เป็นต้น เพียงแต่ความเข้มข้นในการคุ้มครองอาจเบาบางกว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม

(๑) สิทธิ (Rights)

ในความหมายของคำว่าสิทธินั้น ได้มีผู้ให้นิยามไว้หลายท่านด้วยกัน อาทิ

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้นิยามของคำว่า “สิทธิ” ไว้เป็นสองแนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” แนวทางที่สองมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้”^{๑๑}

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้นิยามของคำว่า “สิทธิ” ไว้ กล่าวคือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กฎหมายในที่นี้คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงสิทธิในทางมหาชน (Public Rights) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ครอบคลุมถึงสิทธิในทางเอกชน (Private Rights) เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น^{๑๒}

รองศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้นิยามของคำว่า “สิทธิ” ไว้ กล่าวคือ สิทธินั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น “สิทธิตามความหมายโดยทั่วไป” และ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด ได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงเขตสิทธิของตน^{๑๓}

^{๑๐} บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวจีน เช่น มาตรา ๓๕ ประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนย่อมมีเสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและในการเดินขบวน เป็นต้น รายละเอียดดูใน จิรวัฒน์ แก้วภูมิแท้, “สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะกับการสลายการชุมนุมในที่สาธารณะของผู้บังคับใช้กฎหมาย”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยาลัยตาปี, ๒๕๕๒, หน้า ๘๐ - ๘๑.

^{๑๑} หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย*, กรุงเทพฯ: ประกายพริก, ๒๕๔๕, หน้า ๒๒๕ - ๒๒๖.

^{๑๒} วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธการพิมพ์, ๒๕๒๓, หน้า ๖๔๐.

^{๑๓} บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓, หน้า ๔๗.

จากนิยามความหมายของคำว่า “สิทธิ” ที่บรรดานักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายได้ให้นิยามไว้ ผู้เขียนประมวลความได้ว่า “สิทธิ” คือ บรรดาประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและมุ่งคุ้มครองให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นสิทธิในทางเอกชนหรือสิทธิในทางมหาชน ทำให้เกิดอำนาจแก่ปัจเจกชนที่จะใช้สิทธิตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองภายใต้กรอบของกฎหมายและเกิดอำนาจปกป้องในสิทธิของปัจเจกชน สิทธิของปัจเจกชนจะต้องได้รับความเคารพจากบุคคลหรือแม้กระทั่งอำนาจรัฐก็ต้องเคารพในสิทธิของปัจเจกชนเช่นกัน

(๒) เสรีภาพ (Liberty)

ในคำว่า “เสรีภาพ (Liberty)” และคำว่า “สิทธิ (Right)” นั้น เป็นถ้อยคำที่มักจะใช้เรียกควบคู่กันเสมอจนกลายเป็นคำเรียกที่คุ้นชินว่า “สิทธิเสรีภาพ (Rights to Liberty)” แต่ในทางวิชาการนั้น คำสองคำนี้ต่างมีความหมายที่แตกต่างเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายได้ให้นิยามของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้นิยามของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่าอย่างน่ารับฟังว่า เสรีภาพ หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำการ เสรีภาพจึงมีความหมายต่างจากสิทธิ อย่างไรก็ตาม ถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครอง เสรีภาพนั้นก็อาจเป็นสิทธิด้วยดังที่มีผู้เรียกรวมๆ กันไปว่า สิทธิเสรีภาพ^{๑๔}

รองศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ได้ให้นิยามของ “เสรีภาพ” ไว้ว่า เสรีภาพหมายถึง สภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้ครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพเท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่คุณคนนั้นประสงค์ที่จะกระทำ^{๑๕}

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้นิยามของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่า เสรีภาพ หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้ครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ^{๑๖}

^{๑๔} วิษณุ เครืองาม. เพิ่งอ้าง. หน้า ๖๔๑.

^{๑๕} อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา ๒๘. กรุงเทพฯ: วิญญูชน ๒๕๕๓. หน้า ๘๗.

^{๑๖} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓. หน้า ๒๒.

รองศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคนติ ได้มีความเห็นเกี่ยวกับ “เสรีภาพ” ไว้ว่า เสรีภาพ หมายถึง อำนาจอ้างในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล^{๑๗}

จากบรรดานิยามความหมายที่ท่านอาจารย์ทางกฎหมายได้ให้ไว้ ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องของความแตกต่างระหว่าง “เสรีภาพ” และ “สิทธิ” เพื่อให้เกิดความเข้าใจเพิ่มมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เสรีภาพเป็นสิ่งที่ปัจเจกชนได้รับมาโดยธรรมชาติตั้งแต่กำเนิด เสรีภาพจึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายมาบัญญัติรับรองไว้ให้เหมือนกรณีของสิทธิ แต่หากเสรีภาพใดกฎหมายได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองในเสรีภาพนั้นไว้ เสรีภาพนั้นจะกลายเป็นสิทธิไปด้วย ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองในเรื่องของเสรีภาพในการชุมนุมไว้ให้แก่ประชาชน เสรีภาพในการชุมนุมจึงกลายเป็นสิทธิที่ขอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

(๓) เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom Assembly)

เสรีภาพในการชุมนุมถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Principle of Right) ที่กฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ให้แก่ประชาชน เพื่อใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นในการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อแสดงออกทางความคิดและเหตุผลในเรื่องต่างๆ ซึ่งนิยามของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุม” ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายได้ให้นิยามความหมายไว้หลากหลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายถึงนิยามของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุม” ไว้ว่า เสรีภาพในการชุมนุม หมายถึง เสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยเพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง^{๑๘}

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้นิยามของคำว่า “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” ไว้ กล่าวคือ เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ^{๑๙}

^{๑๗} บรรเจิด สิงคนติ. เพิ่งอ้าง. หน้า ๔๗.

^{๑๘} หยุต แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, ๒๕๓๕. หน้า ๒๒๓. อ้างในจิรวัดน์ แก้วภูมิแท้. เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๘.

^{๑๙} วิษณุ เครืองาม. *เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น*. วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์, กรกฎาคม, ๒๕๒๔. หน้า ๕๗๐ - ๕๗๑.

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้นิยามของ “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ” หมายความว่า การเข้าร่วมกันชั่วคราวชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือโต้แย้งเรื่องใด ๆ การรวมกันเช่นนี้จะไม่มีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ที่ผิดต่อกฎหมาย^{๒๐}

จากความเห็นของบรรดาท่านอาจารย์ที่ได้ให้นิยามของเสรีภาพในการชุมนุม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อใดก็ตามที่มีการรวมตัวกันในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของบุคคล จะเกิดการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลควบคู่กันไปด้วยเสมอ เพราะ การชุมนุมคือการแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจมีทั้งส่วนที่สนับสนุนหรือคัดค้าน เมื่อมีการชุมนุมการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผู้ชุมนุมก็ย่อมเกิดมีขึ้นและได้รับการถ่ายทอดผ่านการชุมนุมนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ เสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงเป็นสิ่งที่กฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้แก่ประชาชนเพื่อเป็นเครื่องมือในการแสดงออกทางความคิดของประชาชนซึ่งได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

ในปัจจุบันได้มีการจัดแบ่งประเภทของการชุมนุมออกเป็น ๒ ลักษณะสำคัญ ได้แก่

ก) การชุมนุมอยู่กับที่ (Public Meeting) กล่าวคือ เป็นการชุมนุมที่ประชาชนมาชุมนุมรวมตัวกันเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐหรือสนับสนุนนโยบายของรัฐโดยออกมาชุมนุมกันในที่สาธารณะ มีลักษณะเป็นการชุมนุมอยู่กับที่ที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม^{๒๑} ซึ่งอาจจะกระทำลงในสถานที่ส่วนบุคคลหรือสถานที่ที่รัฐจัดเตรียมไว้ให้

ข) การเดินขบวน (Demonstration) กล่าวคือ เป็นการชุมนุมที่มีลักษณะการชุมนุมที่ประชาชนเดินไปตามท้องถนนเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ จากรัฐหรือสนับสนุนนโยบายของรัฐ แต่จะมีการเคลื่อนย้ายสถานที่ในการชุมนุมไปยังสถานที่ต่าง ๆ หรืออาจจะแบ่งแยกกลุ่มผู้ชุมนุมออกเป็นหลาย ๆ กลุ่มแล้วเคลื่อนย้ายกลุ่มผู้ชุมนุมนั้นไปยังสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันเรียกวิธีการดังกล่าวว่า “วิธีดาวกระจาย”

^{๒๐} ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: อักษรนิติ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๔๙. หน้า ๔๖๑.

^{๒๑} จีรวัดณ์ แก้วภูมิแท้. อ้างแล้ว. หน้า ๒๙.

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะได้ให้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่างๆ ไว้ ซึ่งรวมถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐในการที่จะตรากฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจของการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดสมดุล (Balance) ของการใช้สิทธิเพื่อรักษาสภาพการณ์ทางการเมืองภายในรัฐด้วยเหตุนี้ในลำดับถัดจากนี้ไปผู้เขียนจะทำการอธิบายถึงเรื่องของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐไม่สามารถจำกัดได้ และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐสามารถจำกัดและควบคุมได้ เพราะยังคงมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าเมื่อกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพไว้ให้ปัจเจกชนแล้ว รัฐจะไม่สามารถก้าวล่วงหรือแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด

๒. ข้อจำกัดของการใช้สิทธิและเสรีภาพ

ข้อจำกัดของการใช้สิทธิและเสรีภาพในปัจจุบัน สามารถจัดแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะสำคัญ กล่าวคือ

(๑) สิทธิและเสรีภาพที่รัฐไม่อาจจำกัดได้

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐไม่อาจจำกัดได้นี้ ในบางตำราเรียกว่า “สิทธิบริบูรณ์ (Absolute Right)”^{๒๒} ซึ่งหมายถึง ความเป็นสิทธิเด็ดขาดที่ไม่อาจถูกจำกัดได้ ปัจเจกชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพเช่นนั้นโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ เพียงแต่การใช้สิทธิเสรีภาพเช่นนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเท่านั้น สิทธิเสรีภาพที่ถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐไม่อาจจำกัดได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในความเชื่อ เป็นต้น

(๒) สิทธิและเสรีภาพที่รัฐสามารถจำกัดและควบคุมได้

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐสามารถจำกัดและควบคุมได้นี้ ในบางตำราเรียกว่า “สิทธิสัมพัทธ์ (Relative Right)” หรือสิทธิที่มีเงื่อนไข (Qualified Right) ซึ่งหมายความว่ามิใช่เป็นสิทธิบริบูรณ์หรือสิทธิเด็ดขาด เป็นสิทธิเสรีภาพที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ หากปัจเจกชนใช้สิทธิเสรีภาพประเภทนี้เกินเลยขอบเขตหรือเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

ข้อสังเกต ในปัจจุบันกฎหมายค่อนข้างจะกระเด็นไปในลักษณะของการให้อำนาจแก่รัฐในการจำกัดและควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้มากกว่าลักษณะของการให้

^{๒๒} บรรเจิด สิงคนติ. อ้างแล้ว. หน้า ๔๗.

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐไม่อาจจำกัดได้ ทั้งนี้สังเกตได้จากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับรองซึ่งมักจะปรากฏลึ้นอยู่ในบทบัญญัติเหล่านั้น เช่น “ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด” หรือ “เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย” หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับรองมีถ้อยคำ หรือลักษณะของถ้อยคำที่มีใจความในนัยเช่นว่านี้ ถือว่าสิทธิเสรีภาพนั้นเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐสามารถจำกัดและควบคุมได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐได้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ ขอบเขตของการจำกัดมีอยู่เพียงใด และอย่างไรถือว่าเป็นการเกินเลยขอบเขตของกฎหมายซึ่งเรื่องเช่นว่านี้ต้องอาศัยการตีความอยู่มาก ด้วยเหตุนี้ รัฐควรที่จะกำหนดขอบเขต ลำดับขั้นตอน ตลอดจนแนวทางของการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ให้ชัดแจ้ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกและเป็นแนวทางให้แก่ปัจเจกชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ซึ่งหากรัฐสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ เมื่อเกิดเหตุการณ์การใช้สิทธิเสรีภาพที่เกินเลยขอบเขตจนส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม รัฐก็สามารถนำเอาข้อกำหนดนั้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อเอาผิดหรือแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นได้ ผลคือ สังคมนั้นจะเกิดความยุติธรรม เกิดความสงบสุขและจะไม่ปรากฏคำว่า “สองมาตรฐาน (Double Standard)” เกิดขึ้นในสังคมนั้น

๓. รัฐธรรมนูญกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นฉบับที่ ๑๘ ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ ๓ อันมีทั้งส่วนของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐไม่อาจจำกัดหรือควบคุมได้ หรือสิทธิบริบูรณ์ (Absolute Right) ซึ่งพบว่ามีอยู่เพียงสองเรื่องเท่านั้น คือ เสรีภาพโดยบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา^{๒๓} และการห้ามเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยหรือห้ามผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร^{๒๔} ส่วนสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญล้วนเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐสามารถจำกัดและควบคุมได้ หรือสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Right) ทั้งสิ้น

โดยบทบัญญัติสำคัญที่ได้กล่าวถึงการยินยอมให้รัฐสามารถจำกัดและควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพได้ คือ มาตรา ๒๙ ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

^{๒๓} รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗

^{๒๔} รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคท้าย

ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

ในบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ได้ปรากฏในเรื่องของหลักการปฏิบัติต่อสิทธิและเสรีภาพและข้อยกเว้นในการปฏิบัติต่อสิทธิและเสรีภาพอยู่ในมาตราเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงขอแบ่งอธิบายในเรื่องดังกล่าวออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่

กรณีที่ ๑ หลักการปฏิบัติต่อสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้” หมายถึง เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างใด ๆ ไว้ให้กับประชาชน สิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองอยู่เสมอ ประชาชนสามารถกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพเช่นว่าเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการตามสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งรัฐไม่อาจจะแทรกแซงหรือก้าวล่วงในสิทธิและเสรีภาพนั้นได้

กรณีที่ ๒ ข้อยกเว้นในการปฏิบัติต่อสิทธิและเสรีภาพ ข้อยกเว้นที่ว่านี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคแรกถัดจากข้อความที่ระบุไว้ในกรณีที่ ๑ ซึ่งมีใจความว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” จากถ้อยคำที่ปรากฏแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ไว้ให้กับประชาชนก็ตาม แต่อย่างไรเสียรัฐธรรมนูญก็ได้สงวนอำนาจไว้ให้แก่อำนาจในการที่จะตรากฎหมายเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ในคำว่า “จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” หมายถึง รัฐจะตรากฎหมายอย่างใด ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการขัดขวางต่อลักษณะสำคัญของการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่สามารถกระทำได้ เช่น เมื่อมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นเสรีภาพโดยบริบูรณ์ ดังนั้น ลักษณะสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในเรื่อง

ดังกล่าว คือ การให้ประชาชนสามารถเลือกนับถือศาสนาตามศรัทธาและความเชื่อส่วนบุคคล เมื่อเป็นเช่นนั้นรัฐจะตรากฎหมายอันมีลักษณะบังคับให้ประชาชนที่อยู่ภายในราชอาณาจักรไทยนับถือศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาตินั้นรัฐไม่สามารถกระทำได้ เพราะถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ หรือในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เสรีภาพแก่ประชาชนสามารถรวมตัวกันทำการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถออกมารวมตัวกันชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ได้โดยเสรี เมื่อเป็นเช่นนั้นรัฐจะตรากฎหมายบังคับให้ประชาชนต้องดำเนินการขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่รัฐก่อนจะรวมตัวกันชุมนุมนั้น ไม่สามารถกระทำได้ เพราะถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ^{๒๕}

ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐธรรมนูญ สามารถจัดแบ่งความเข้มงวดในการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนออกได้เป็น ๒ ระดับ คือ

ระดับแรก รัฐธรรมนูญจะเปิดช่องให้สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ ทั้งนี้โดยใช้วิธีการกำหนดเงื่อนไขของกฎหมายที่จะตราออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย หมายถึง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะเช่นนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อเกิดสภาพการณ์ที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากไม่มีสภาพการณ์ที่สอดคล้อง รัฐจะดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เช่น

^{๒๕} ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องของการตรากฎหมายโดยรัฐอันมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนี้ “มาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และวรรคสองบัญญัติว่า “การขออนุญาต และการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ (ในขณะนั้นบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐) เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้”

มาตรา ๔๕ วรรคแรก บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการพูดการเขียนการพิมพ์การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” แต่รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้รัฐสามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้นได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขของสภาพการณ์ไว้ในวรรคสอง ความเป็นว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน” หรือ

มาตรา ๖๓ วรรคแรก บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้เปิดช่องให้รัฐสามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้นได้เช่นเดียวกับมาตรา ๔๕ เพียงแต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของเงื่อนไขเท่านั้น โดยเงื่อนไขสภาพการณ์ของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมได้กำหนดไว้ในวรรคสอง ความเป็นว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” ดังนั้น หากภายในรัฐมีสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองสอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องไว้ รัฐก็สามารถตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้

ระดับที่สอง รัฐธรรมนูญจะเปิดช่องให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่จะไม่มีกำหนดเงื่อนไขของกฎหมายที่จะตราออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย^{๒๖} หมายถึง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จะไม่มีกำหนดเงื่อนไขเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐเห็นว่ามีจำเป็นและเหมาะสม รัฐก็สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ทันทีตามที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิ เช่น มาตรา ๔๔ ได้บัญญัติคุ้มครองให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี

^{๒๖} จีรวัดณ์ แก้วภูมิแท้. อ้างแล้ว. หน้า ๒๙.

ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ผูกพันที่จะต้องดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่รัฐจะจัดการในเรื่องดังกล่าวมาน้อยเพียงไร ในส่วนนี้เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐ การให้เอกสิทธิ์เช่นนี้จึงถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่รัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่มีเงื่อนไข หรือไม่มีเงื่อนไขก็ตาม รัฐจะไม่สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันส่งผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิ นอกจากนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นว่า จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ บัญญัติไว้

๔. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในการชุมนุม (Freedom Assembly) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ บัญญัติรับรองไว้ให้แก่ประชาชน เพื่อรวมกลุ่มกันแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การปกครอง หรือแม้แต่การรักษาผลประโยชน์อย่างใด ๆ เพื่อให้รัฐบาลเกิดความตื่นตัวและรับรู้ถึงสภาพปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชน ซึ่งเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่ง แต่การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมก็ใช้ว่าจะไม่มีกรอบเงื่อนไขในการปฏิบัติการการชุมนุม เพราะเสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ให้เป็นสิทธิเสรีภาพประเภทที่รัฐสามารถจำกัดและควบคุมได้ โดยมีเงื่อนไขประการสำคัญ กล่าวคือ ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการชุมนุมเช่นนั้นจะต้องไม่ก่อกวนพหุพรมแดนแห่งสิทธิของบุคคลอื่น หากเป็นการชุมนุมที่ไม่อยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขของกฎหมาย รัฐย่อมเกิดเอกสิทธิ์ที่จะทำการสลายหรือปราบปรามการชุมนุมนั้นได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผู้ชุมนุม

(๑) การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

เงื่อนไขประการแรกที่จะได้รับความคุ้มครองเมื่อมีการปฏิบัติการการชุมนุม นั่นคือ ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ก) การชุมนุมโดยสงบ

นิยามความหมายของคำว่า “การชุมนุมโดยสงบ” นั้น ไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงต้องอาศัยการเทียบเคียงความหมายจากพจนานุกรม แนวคำอธิบายทางวิชาการ และการตีความจากแนวคำวินิจฉัยของศาลเป็นสำคัญ เพื่อนำมาอธิบายถึงลักษณะของการชุมนุมโดยสงบ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้นิยามของคำว่า “สงบ” ไว้ว่า ไม่กำเริบ เป็นปกติ หยุดนิ่ง ปราศจากสิ่งรบกวน

แนวคำอธิบายทางวิชาการ

การชุมนุมโดยสงบ หมายถึง การชุมนุมที่ดำเนินไปโดยปราศจากการใช้กำลัง หรือปราศจากการต่อต้าน (อานาจารย์)^{๒๗} ผู้ก่อการชุมนุมมีเจตนาหรือเจตจำนงที่สุจริตสันติ จนกว่าจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เข้าร่วมการชุมนุมคนใดคนหนึ่งตั้งใจจะใช้ (ก่อ) หรือยุยงส่งเสริม (สนับสนุน) ให้มีการใช้ความรุนแรง หรือมีการยุยงบังคับข่มขู่ คำว่า “สงบ” นั้นจะต้องตีความอย่างกว้างครอบคลุมถึงพฤติกรรม การกระทำที่จะก่อให้เกิดความรำคาญ การตอบโต้บุคคลอื่นที่ไม่เห็นด้วยในสิ่งที่ผู้ชุมนุมกำลังดำเนินการอยู่ แม้แต่การกระทำที่จงใจขัดขวางกิจกรรมของบุคคลที่สาม^{๒๘} หรือการชี้นำกลุ่มผู้ชุมนุมให้เกิดการปะทะกันกับผู้ต่อต้านและผู้ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุม

แนวคำวินิจฉัยของศาล

การชุมนุมโดยไม่สงบนั้นมีลักษณะเป็นการชุมนุมที่ดำเนินไปโดยการใช้อำนาจ หรือมีวัตถุประสงค์ (เจตนา) แต่เริ่มต้นในการกระทำความผิดอาญา เช่น การจู่โจมทางกายภาพ ต่อผู้ที่อยู่รอบข้าง การขว้างปาสิ่งของ การวางเพลิงเผาทรัพย์ หรือการทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น นอกจากนี้ การชุมนุมที่ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบนั้นได้แก่การชุมนุมที่ใช้กำลังเพื่อขัดขวาง หรือทำลายการชุมนุมของกลุ่มชุมนุมกลุ่มอื่น

จากแนวทางของการให้นิยามความหมายและการตีความของศาลจึงพอจะให้นิยามและแนวทางของการชุมนุมโดยสงบได้ว่า “เป็นการชุมนุมที่ก่อเกิดจากเจตนาสุจริต ต้องการแสดงออกทางความคิดของประชาชนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพกฎหมาย ไม่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความวุ่นวายให้เกิดขึ้นในสังคมและไม่มีการใช้กำลังประทุษร้ายต่อผู้อื่น อันสืบเนื่องมาจากการชุมนุม”

^{๒๗} พุฒิพงศ์ ปิยะรัตนโยธิน. เสรีภาพในการชุมนุมในระบบกฎหมายเยอรมัน (๑) การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ. สืบค้นข้อมูลได้จาก <http://www.l3nr.org/posts> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๘/๑๒/๒๕๕๖

^{๒๘} จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. หลักทั่วไปของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ. สืบค้นข้อมูลได้จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/127> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๙/๐๑/๒๕๕๗

ข) การชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ

คำว่า “อาวุธ” สามารถอธิบายนิยามความหมายได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๕) ซึ่งบัญญัติว่า “อาวุธ หมายความว่า สิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงสาหัสอย่างเช่นอาวุธ”

จากนิยามความหมายดังกล่าว สามารถแบ่งแยกประเภทของอาวุธออกได้เป็น ๒ ประเภทสำคัญ คือ สิ่งที่เป็นอาวุธโดยสภาพ เช่น ปืน มีด ดาบ เป็นต้น และสิ่งที่ไม่เป็นอาวุธโดยสภาพแต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายสาหัสอย่างเช่นอาวุธ สิ่งที่ไม่เป็นอาวุธโดยสภาพนี้ไม่ได้พิจารณาที่ตัวของวัตถุหรือทรัพย์สินนั้นว่ามีรูปร่างลักษณะเป็นอาวุธหรือไม่ แต่เป็นการพิจารณาจากเจตนา (ประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผล) ของผู้ใช้วัตถุหรือทรัพย์สินนั้นในการเข้าประทุษร้ายร่างกายผู้อื่นเป็นสำคัญ หากผู้นั้นมีเจตนาที่จะนำเอาวัตถุหรือทรัพย์สินนั้นไปก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกายหรือชีวิตของบุคคลอื่น วัตถุหรือทรัพย์สินนั้นย่อมเป็นอาวุธตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญาด้วยแม้จะไม่มีรูปร่างลักษณะเหมือนเช่นอาวุธโดยสภาพก็ตาม เช่น นาย ก. ใช้ขวดแก้วฟาดตีทำร้ายผู้อื่น แม้ขวดแก้วจะไม่ใช่อาวุธโดยสภาพแต่เมื่อ นาย ก. เจตนาจะใช้ขวดแก้วทำร้ายผู้อื่นถึงอันตรายสาหัสอย่างเช่นอาวุธ ดังนั้น ขวดแก้วย่อมเป็นอาวุธตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญา

เพราะฉะนั้นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ จึงเป็นกรณีที่ผู้ชุมนุมต้องไม่ใช้ทรัพย์สินหรือวัตถุอย่างใด ๆ โดยเจตนาไปก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้อื่น

(๒) การชุมนุมจะต้องไม่ก้าวล่วงพรหมแดนแห่งสิทธิของบุคคลอื่น

เงื่อนไขประการที่สองเป็นเงื่อนไขที่ไม่ได้บัญญัติไว้แจ้งชัดโดยตรงในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ แต่ได้กล่าวถึงไว้โดยอ้อมในมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นบทบัญญัติที่อธิบายถึงแนวทางของการกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองความว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”

จากบทบัญญัติดังกล่าวของมาตรา ๒๘ จึงเกิดเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งในการกล่าวอ้างถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม คือ “การชุมนุมจะต้องไม่ก้าวล่วงพรหมแดนแห่งสิทธิของบุคคลอื่น” ซึ่งหมายถึง ประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ภายในรัฐต่างได้รับการรับรองและคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเท่าเทียมกันโดยรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นบุคคลใด

บุคคลหนึ่งจะใช้สิทธิเสรีภาพของตนก้าวล่วงพ้นไปยังขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นโดยที่เขาไม่อนุญาตหรือยินยอมมิได้ หากกระทำไปก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เช่น หากกลุ่มผู้ชุมนุมดำเนินการปิดกั้นถนนสาธารณะจนประชาชนทั่วไปไม่สามารถใช้ถนนเส้นดังกล่าวสัญจรไปมาได้ หรือกลุ่มผู้ชุมนุมเข้าปิดล้อมและยึดเอาสถานที่ราชการจนประชาชนและเจ้าพนักงานไม่สามารถปฏิบัติกิจได้อย่างเช่นปกติ ในกรณีเช่นนี้ต้องถือว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ก้าวล้ำพรมแดนแห่งสิทธิของบุคคลอื่นอันเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๓ จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และต้องถือว่าเป็นการชุมนุมที่ผิดต่อกฎหมาย ถึงแม้จะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธก็ตาม เพราะการพิจารณาถึงการปฏิบัติการชุมนุมที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ นั้นนอกจากจะต้องพิจารณาถึงการกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธแล้วยังต้องพิจารณาถึงการก้าวล้ำพรมแดนแห่งสิทธิของบุคคลอื่นด้วย ซึ่งต้องพิจารณาเงื่อนไขสองประการนี้ควบคู่กันไปเสมอ

๕. การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ระบุว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

บทบัญญัติในมาตรา ๖๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้เอกสิทธิ์แก่รัฐในการตรากฎหมายอย่างใด ๆ ขึ้นมาบังคับใช้เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเช่นเดียวกับวรรคแรก แต่มีความแตกต่างจากมาตรา ๖๓ วรรคแรกตรงที่ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามวรรคแรกนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นการชุมนุมที่ดำเนินไปอย่างไม่สงบและกลุ่มผู้ชุมนุมได้ใช้อาวุธเข้าร่วมในการชุมนุม แต่ในกรณีของมาตรา ๖๓ วรรคสองนั้น แม้จะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธก็ตาม แต่รัฐก็ยังคงมีเอกสิทธิ์ที่จะตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกันเพียงแต่ให้มีสถานการณ์ที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น

ซึ่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมจะต้องเริ่มต้นจากการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นลำดับต้นคือรัฐธรรมนูญ ลำดับถัดมาคือเงื่อนไขที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนด และประการสุดท้าย

จึงทำการตรากฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเป็นการเฉพาะตามแต่กรณี โดยเงื่อนไขสถานการณ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถทำการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมได้นั้นมีอยู่ ๔ กรณีสำคัญ ได้แก่

(๑) กรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

กรณีแรกเป็นการชุมนุมที่กลุ่มผู้ชุมนุมยึดเอาพื้นที่สาธารณะเป็นฐานที่มั่นในการรวมกลุ่มผู้ชุมนุม หรืออาจเรียกว่า “ศูนย์บัญชาการ” เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการเคลื่อนไหวสร้างแรงกดดันและเป็นการส่งสัญญาณให้รัฐบาลและสื่อมวลชนได้รับรู้ว่ามี การชุมนุมเกิดขึ้น ซึ่งสาเหตุที่ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมเลือกใช้วิธีการชุมนุมในที่สาธารณะเนื่องจากการชุมนุมในที่สาธารณะสามารถทำให้เป็นที่สังเกตเห็นได้ง่ายและเป็นที่สนใจจากทุกฝ่าย สะดวกต่อการรวมและขยายกลุ่มมวลชน ง่ายต่อการแสดงสัญลักษณ์และเคลื่อนไหวเพื่อ ยกระดับการชุมนุม ซึ่งในสภาพการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยการชุมนุมในที่สาธารณะจะ เกิดขึ้นอยู่เสมออย่างไม่ขาดสายและมักเกิดขึ้นในเขตพื้นที่เมืองหลวงอันเป็นศูนย์กลางทาง เศรษฐกิจ หรือสถานที่สำคัญอื่น เช่น ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ศูนย์ราชการ หน่วยงาน ทางการสื่อสารถนนสาธารณะ เป็นต้น จึงเป็นสภาพการณ์ปกติเมื่อเกิดการชุมนุมในพื้นที่ สาธารณะย่อมส่งผลกระทบและสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนโดยทั่วไปอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้ ซึ่งผลกระทบจะเกิดขึ้นมากหรือน้อยนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับความเข้มข้นของการชุมนุม จากเหตุผลดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐสามารถแสดงเอกสิทธิ์โดยชอบ ด้วยกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนนั้นได้

ข้อสังเกต จากเหตุของการชุมนุมในที่สาธารณะจนส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยทั่วไปนี้เอง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐสามารถดำเนินการจำกัดขอบเขตของ การใช้สิทธิเสรีภาพของกลุ่มผู้ชุมนุมลงได้ ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมรัฐจะ ต้องตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการชุมนุมในที่สาธารณะไว้เป็นการเฉพาะซึ่งจะทำให้เกิด ความขัดแย้งในขั้นตอน วิธีการ และผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ แต่ในปัจจุบันกฎหมายที่ ว่าด้วยมาตรการการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะของประชาชนยังไม่มีประกาศบังคับใช้อย่างเป็นทางการ (มีเพียงร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติ) จึงต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ด้วยการนำเอากฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการชุมนุมมาใช้บังคับเพื่อควบคุม การชุมนุมในที่สาธารณะโดยอนุโลมเท่านั้น ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญห การชุมนุมในที่สาธารณะโดยอนุโลม ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก

พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการวางระเบียบเกี่ยวกับแนวทางการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจัดการเหตุชุมนุมเรียกร้อง (แผนกรกฎ) พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น แต่ด้วยเหตุที่เจตนารมณ์ของบรรดากฎหมายที่นำมาบังคับใช้โดยอนุโลมเหล่านี้มีเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างที่เราควรจะเป็น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะในปัจจุบันของประเทศไทยจึงไม่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเท่าที่ควร

(๒) กรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

“ภาวะสงคราม” หมายถึง สภาพการณ์ที่เกิดการต่อสู้รบพุ่งกันระหว่างรัฐหนึ่งกับรัฐหนึ่งโดยใช้กำลังของฝ่ายกองทัพซึ่งอาจมีพลเรือนสนับสนุน

“ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม” หมายถึง สภาพการณ์ที่ราชอาณาจักรไทยโดยพระมหากษัตริย์ได้ทรงประกาศภาวะสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา^{๒๙} เพื่อต่อสู้รบพุ่งกับรัฐต่างประเทศ

เมื่อมีการประกาศสภาวะสงครามรัฐย่อมมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งอธิปไตยของชาติเป็นสำคัญมากกว่าเรื่องอื่นใด ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนได้เมื่อประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม

^{๒๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๙ วรรคแรก “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

(๓) กรณีระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายถึง สภาพการณ์ที่ไม่เป็นไปโดยปกติภายในรัฐซึ่งอาจเกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ ปัญหาทางการเมืองการปกครอง ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาความมั่นคง จนสร้างผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารของรัฐบาล

ด้วยเหตุที่สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสิ่งที่ไม่สามารถอนุมานได้ว่าจะเกิดขึ้นภายในรัฐเมื่อใด รัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเฉพาะหน้าเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๑๘๔ เพราะหากจะใช้วิธีการแก้ไขตามทางปกติอาจจะไม่ทันต่อการรับมือและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายและเรื่องของงบประมาณ^{๓๐} ซึ่งเหตุที่รัฐบาลจะใช้กล่าวอ้างเพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีอยู่ ๔ กรณีสำคัญ ได้แก่ ก) กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ข) กรณีความปลอดภัยสาธารณะ ค) กรณีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และ ง) กรณีป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นนี้อาจกระทำได้ทั่วทั้งรัฐหรือเฉพาะบางพื้นที่ของรัฐก็ได้

เมื่อพื้นที่ใดภายในรัฐได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วรัฐบาลย่อมอาศัยอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายและตั้งงบประมาณเพื่อแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนภายในรัฐ ซึ่งกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินจะเรียกว่า “พระราชกำหนด” ซึ่งหากมีการชุมนุมในเขตพื้นที่ที่รัฐบาลได้มีการประกาศให้เป็นพื้นที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบาลย่อมจะตราพระราชกำหนดและบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมได้อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเมื่อรัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมการชุมนุม ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

^{๓๐} หากดำเนินการตามทางปกติในเรื่องของการตรากฎหมายและการตั้งงบประมาณ จะต้องอาศัยกลไกของสมานิติบัญญัติ ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการหลายชั้นและอาศัยระยะเวลายาวนาน

(๔) กรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันเกิดจากคำแนะนำของฝ่ายบริหาร^{๓๑} หรือในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร (กองทัพ) สามารถทำการประกาศใช้กฎอัยการศึกได้เช่นเดียวกัน กฎอัยการศึกนี้กล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือขึ้นสำคัญของรัฐบาลในการระงับควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองภายในรัฐให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด เพราะสภาพบังคับ (Sanction) ทางกฎหมายของกฎอัยการศึกจะมีความเด็ดขาดเข้มข้น รวดเร็ว มากกว่ากฎหมายโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกและบังคับใช้กฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนจึงมักจะเกิดเหตุปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผู้ชุมนุมอยู่เสมอ เพราะผลจากการประกาศใช้กฎอัยการศึกจะทำให้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐมีความเด็ดขาดสูงสุด รัฐบาลสามารถสั่งการให้มีการขอคืนพื้นที่การชุมนุม หรือการสลายการชุมนุมโดยการใช้อำนาจเข้าปราบปรามได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วกลุ่มผู้ชุมนุมต้องพึงระลึกอยู่เสมอว่า เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะทำการสลายหรือขอคืนพื้นที่การชุมนุมได้แม้จะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องพึงระลึกอยู่เสมอเช่นเดียวกันว่าผู้ที่กำลังชุมนุมก็คือประชาชนชาวไทยซึ่งเป็นคนไทยเช่นเดียวกัน ดังนั้นการสลายการชุมนุมหรือการขอคืนพื้นที่ภายใต้กฎอัยการศึกจึงควรกระทำอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) และหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) หากมีความสูญเสียถึงชีวิตเกิดขึ้นจากการสลายการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นของเจ้าหน้าที่รัฐหรือพลเรือนก็ตามคงไม่มีสิ่งใดมาทดแทนได้ และที่สำคัญรัฐบาลจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อความสูญเสียเหล่านั้นมิได้เลย

^{๓๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๘ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”

๖. บทสรุป

สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ให้เป็นสิทธิเสรีภาพที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนที่มีเจตจำนงเดียวกันภายในรัฐได้รวมกลุ่มกันแสดงออกทางความคิดเห็นและเรียกร้องสิทธิที่พึงมีพึงได้ของประชาชนจากรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผู้ชุมนุม แต่การปฏิบัติการชุมนุมก็เชื่อว่าจะสามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ กลุ่มผู้ชุมนุมจะต้องปฏิบัติการการชุมนุมโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย เพราะสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพประเภทที่รัฐสามารถจำกัดและควบคุมได้ หากมีพฤติการณ์ของการชุมนุมที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กลุ่มผู้ชุมนุมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญและต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ดังนั้นผู้ปฏิบัติการชุมนุมจึงควรพึงระลึกอยู่เสมอว่าการชุมนุมที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นจะต้องเกิดจากเจตนาที่สุจริต (Good Faith) มุ่งใช้สิทธิเสรีภาพที่ปราศจากเจตนาแอบแฝง เคารพและไม่ก้าวล่วงพรหมแดนแห่งสิทธิของบุคคลอื่น ประการต่อมาคือ กลุ่มผู้ชุมนุมจะต้องรับรู้เข้าใจ และเคารพต่อกฎหมาย มิใช่ใช้กฎหมายมาต่อต้านกฎหมาย หากการชุมนุมเกิดอยู่บนพื้นฐานของสิ่งที่ได้กล่าวไว้ ผู้เขียนเชื่อมั่นว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นจะเป็นการชุมนุมที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับพระราชดำรัสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ไว้ ซึ่งจะส่งผลให้การชุมนุมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นการชุมนุมที่สร้างสรรค์ประโยชน์และส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๓). *หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ไพโรจน์ ชัยนาม. (๒๕๔๙). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: อักษรนิติ, พิมพ์ครั้งที่ ๒.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๓). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน,

วิชณุ เครืองาม. (๒๕๒๓). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์.

หยุด แสงอุทัย. (๒๕๔๕). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (๒๕๔๓). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐

วิทยานิพนธ์

จิรวัดน์ แก้วภูมิแท้. (๒๕๕๒). *สิทธิเสรีภาพการชุมนุมในที่สาธารณะกับการสลายการชุมนุมในที่สาธารณะของผู้บังคับใช้กฎหมาย*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยาลัยตาปี,

เอกสารอื่น

บทความเรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน: ศึกษากรณีประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. โกเมศ ขวัญเมือง. *รัฐสภาสาร*.

กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘, ๒๕๕๖.

บทความเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น. วิชณุ เครืองาม. *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์*, กรกฎาคม, ๒๕๒๔.



การเมืองเปรียบเทียบ: วิธีศึกษาและสถานะการศึกษา ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

Comparative Politics: Methods and States of the Studies in Southeast Asia

ดร. สัตยญารัตน์ มีสุวรรณ*

บทคัดย่อ

การเมืองเปรียบเทียบเป็นหนึ่งในสามวิชาหลักของรัฐศาสตร์ นอกจากนี้ วิธีเปรียบเทียบยังเป็นหนึ่งในวิธีการแสวงหาความรู้ที่สำคัญวิธีหนึ่ง ผ่านกระบวนการแสวงหาความเหมือน และความแตกต่างในระบบการเมืองต่างๆ บทความนี้มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ ๑) เพื่ออธิบายแนวทางการศึกษาในการเมืองเปรียบเทียบ และวิธีเปรียบเทียบ และ ๒) เพื่อศึกษาสถานะของงานวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบมีแนวการศึกษาสำคัญอยู่ ๒ แนวทาง คือ การศึกษาแนวปฏิฐานนิยม และการศึกษาแนวโครงสร้างนิยม ทั้งสองแนวทางมองความจริงในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยการศึกษาแนวแรกเชื่อว่า ความจริงมีเพียงหนึ่งเดียว และผู้ศึกษาสามารถแสวงหาความจริงได้ผ่านกระบวนการสังเกตอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ขณะที่การศึกษาแนวโครงสร้างนิยมมองว่า ความจริงมีอยู่มากมาย ขึ้นอยู่กับตัวผู้สังเกตที่จะตีความสิ่งที่ตนศึกษาอย่างไร และใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพเข้ามาช่วยในกระบวนการแสวงหาความจริงเหล่านั้น ทั้งนี้ พบว่า การศึกษาการเมือง

* อาจารย์ประจำ สาขาวิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

เปรียบเทียบในระดับโลก การศึกษาแนวปฏิฐานนิยมได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางกว่าการศึกษาแนวโครงสร้างนิยม อย่างไรก็ตาม ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นักการเมืองเปรียบเทียบส่วนมากให้ความสำคัญกับการผลิตผลงานวิชาการในแนวโครงสร้างนิยม

คำสำคัญ: การเมืองเปรียบเทียบ วิธีเปรียบเทียบ การศึกษาแนวปฏิฐานนิยม เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

Abstract

Comparative Politics is one of the three main subjects in Political Science, while “comparative method” is one of the major techniques in knowledge accumulation -- i.e., through a process of exploring similarities and differences in subject political systems. The article has two objectives: 1) to explain approaches in comparative politics and comparative method; 2) to study states of the studies in comparative politics in Southeast Asia. There are two main study approaches in comparative politics, the positivist and constructivist approaches. The two approaches view the truth in a different way. The first approach believes that there is only one truth, and that the truth could be found through scientific observation processes. In contrast, the constructivists perceive that the truth exists in many ways. It depends on how an observer interprets what they study. Most constructivists employ qualitative research techniques in their truth inquiry. At world level, the positivist approach is more common in the study of comparative politics. However, political comparativists in Southeast Asia prefer the constructivist approach more in their study.

Keywords: Comparative Politics, Comparative Method, Positivist Approach, Southeast Asia

๑. บทนำ

ทฤษฎีการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการเมืองเปรียบเทียบ เป็นสามสาขาวิชาหลักของการศึกษารัฐศาสตร์ ในส่วนของวิชาทฤษฎีการเมือง เน้นศึกษาอุดมการณ์และค่านิยมทางการเมืองต่างๆ อาทิ ความยุติธรรม อำนาจ ประชาธิปไตย เพื่อทำความเข้าใจประเมิน ตลอดจนพัฒนาวิถึปฏิบัติทางการเมือง และสถาบันการเมืองที่ดำรงอยู่โดยรวม

ส่วนวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะเป็นการศึกษานโยบายต่างประเทศ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งอิทธิพลของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในขอบข่ายระดับโลกหรือระหว่างประเทศ

ในขณะที่ เดเนียล คารามานิ (Daniele Caramani) ให้คำอธิบายการเมืองเปรียบเทียบว่าเป็น

“...การศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองภายในประเทศ (สถาบัน อย่างเช่น รัฐสภา และฝ่ายบริหาร) ปัจเจกบุคคลและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ (การลงคะแนน ออกเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมือง กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์) และกระบวนการ (การกำหนดนโยบาย กระบวนการสื่อสารและการกล่อมเกลாத่างสังคม และวัฒนธรรมทางการเมือง เป้าหมายหลักของการศึกษาเชิงประจักษ์นี้ได้แก่ การบรรยาย อธิบายและพยากรณ์ ความเหมือน และความแตกต่างระหว่างระบบการเมืองในประเทศ ภูมิภาค หรือองค์กรเหนือรัฐ (อย่างเช่น สหภาพยุโรป) ซึ่งสามารถกระทำด้วยการวิเคราะห์เชิงลึกระหว่างกรณีศึกษาจำนวนหนึ่ง (หรือกรณีเดียว) หรือการศึกษาในระดับกว้าง โดยศึกษาในหลายกรณีศึกษา... [ทั้งนี้] การเมืองเปรียบเทียบใช้การศึกษาทั้งแบบเชิงคุณภาพ และปริมาณ...” (Caramani, 2011, p. 1)

นอกจากวิชาการเมืองเปรียบเทียบจะมีประเด็นและขอบข่ายการศึกษาที่ต่างจากวิชาทฤษฎีการเมือง และวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเมืองเปรียบเทียบเป็นทั้งสาขาวิชาและวิธีศึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปรียบเทียบ โดยตัวของมันเอง เป็นหนึ่งในวิธีการแสวงหา “ความรู้” (Collier, 1993, p. 105; Lijphart, 1971, p. 682) ทั้งนี้ด้วยการวิเคราะห์ความเหมือน ความแตกต่าง และการจัดกลุ่มหรือ

จำแนกประเภท (Typologies) ของปรากฏการณ์ กระบวนการ สถาบัน ระบบ หรือวัฒนธรรมการเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ

การศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในโลกวิชาการตะวันตก สามารถสืบย้อนหลังไปถึงยุคของอริสโตเติล (Aristotle) โดยเขาจำแนกระบบการเมืองด้วยเกณฑ์จำนวนผู้ปกครอง นั่นคือ แบ่งเป็นผู้ปกครองคนเดียว ผู้ปกครองคณะหนึ่ง และผู้ปกครองที่เป็นมหาชน และด้วยเกณฑ์วัตถุประสงค์ของการปกครอง ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนใด ซึ่งแยกเป็น ๒ ประเภท ประกอบด้วย เพื่อประโยชน์ของตนเอง และเพื่อประโยชน์ของมหาชน การจำแนกระบบการเมืองของอริสโตเติล ส่งผลให้เขาได้รับขนานนามเป็น “บิดาแห่งการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ”

จากยุคของอริสโตเติลมาจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเล็กน้อย การศึกษาในสาขาวิชาการเมืองเปรียบเทียบส่วนใหญ่เป็นการศึกษาแนวประวัติศาสตร์ (Historical Studies) และการวิเคราะห์หาเกณฑ์บรรทัดฐาน (Normative Analysis) ประเด็นที่ทำการศึกษานั้นเน้นเรื่องพัฒนาการของกฎหมาย เฉพาะอย่างยิ่งการก่อรูปของรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ และขอบเขตการศึกษาจำกัดเฉพาะระบบการเมือง หรือกฎหมายของรัฐใดรัฐหนึ่ง ส่งผลให้การศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในช่วงเวลาดังกล่าว ขาดคุณลักษณะของการเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นแก่นของการเมืองเปรียบเทียบ (Falletti, 2006, p. 9)

ผลของสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้นักวิชาการการเมืองเปรียบเทียบตั้งคำถามเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดขึ้นของระบบฟาสซิสต์ (Fascism) และระบอบเผด็จการ รวมทั้งแสวงหาคำตอบว่า ทำไมระบอบประชาธิปไตยจึงล้มเหลวในหลายๆ ประเทศช่วงก่อนสงครามโลก และปัจจัยใดที่จำเป็นต่อการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในสังคมหนึ่ง ๆ ตลอดจนมีการนำระเบียบวิธีวิจัยของสาขาสังคมวิทยา เช่น การวิเคราะห์เชิงสถิติมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบคำถามเหล่านี้ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดการปฏิวัติในวงการวิชาการเมืองเปรียบเทียบตอนช่วงกลางทศวรรษ ๑๙๕๐ (Franzese, Jr., 2003, p. 20)

นับจากการปฏิวัติการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบดังกล่าว สาขาวิชานี้ได้รับการพัฒนาด้านระเบียบวิธีการศึกษาให้มีลักษณะที่หลากหลายและซับซ้อนขึ้น มีการนำเทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติเข้ามาช่วยในการเปรียบเทียบปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น หรือประเด็นที่นักวิชาการสนใจศึกษาในระบบการเมืองต่างๆ และการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบจากเดิมที่เคยศึกษาเฉพาะพื้นที่ของประเทศใดประเทศหนึ่ง เริ่มขยายตัวเป็นการเปรียบเทียบหลายๆ ประเทศ อีกทั้งมีการแบ่งพื้นที่การศึกษาออกเป็นภูมิภาคต่างๆ ด้วย

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคหนึ่งที่นักการเมืองเปรียบเทียบสนใจศึกษา เนื่องจากภูมิภาคนี้มีระบอบการเมืองที่หลากหลาย ตั้งแต่ระบอบประชาธิปไตย ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ระบอบเผด็จการทหาร และระบอบคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ยังไม่นับลักษณะสังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาคนี้ จึงเป็นสิ่งที่ทำให้นักการเมืองเปรียบเทียบเป็นอย่างยิ่ง

วัตถุประสงค์การศึกษาของบทความนี้ มีสองประการ

๑) เพื่ออธิบายแนวทางการศึกษาและวิธีเปรียบเทียบในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ พร้อมทั้งวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละแนวทางและวิธีการศึกษา

๒) เพื่อศึกษาสถานะของงานวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในมุมมองการสร้างความรู้ทางการเมืองเปรียบเทียบในองค์รวม

ประโยชน์ของบทความวิชาการนี้ คาดว่าน่าจะช่วยให้ผู้สนใจศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ แลเห็นพัฒนาการของแนวทางการศึกษาของการเมืองเปรียบเทียบ รวมตลอดถึง ข้อดีและข้อด้อยของวิธีการศึกษาเปรียบเทียบในแต่ละวิธี อีกทั้งช่วยเพิ่มพูนความเข้าใจเกี่ยวกับ สถานะการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภาพรวมของการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในปัจจุบัน

๒. การเมืองเปรียบเทียบและวิธีศึกษา

การปฏิวัติการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในกลางทศวรรษ ๑๙๕๐ และการตีพิมพ์ ผลงานชิ้นเอกของสาขาวิชาการเมืองเปรียบเทียบ เรื่อง The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations ของกาเบรียล อัลมอนด์ และชิดนีย์ เวอร์บา (Almond & Verba, 1963) เปลี่ยนการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบจากแนวประวัติศาสตร์ มาสู่การศึกษาแนวปฏิฐานนิยม (Positivist Approach) อันเป็นแนวทางการศึกษาซึ่งประกอบด้วย กระบวนการตั้งคำถาม งานวิจัย การกำหนดสมมติฐาน และการพิสูจน์สมมติฐานด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ หรืออีกนัยหนึ่ง การเมืองเปรียบเทียบเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคที่เน้นการสร้างเครื่องมือชี้วัดแบบอัตวิสัย ในการกำหนดตัวแปรหลักต่างๆ (Objective Measurement of Key Variables) และใช้การวิเคราะห์ทางสถิติเป็นเครื่องมือหลัก (i.e., Lijphart, 1971; Przeworski & Teune, 1970; Verba, 1967)

เดวิด อีสตัน (David Easton) กำหนดกรอบการวิเคราะห์การเมืองเปรียบเทียบในการศึกษาแนวปฏิฐานนิยมไว้ ดังนี้

๑) ทฤษฎี หรือกฎเกณฑ์ทั่วไป (generalization) สามารถสร้างจากสิ่งที่ปรากฏอย่างสม่ำเสมอ (Regularities) ในพฤติกรรมทางการเมือง

๒) กฎเกณฑ์ทั่วไปนี้ต้องผ่านการพิสูจน์ซ้ำ เพื่อหาความเที่ยงตรง (Validity)

๓) จำแนกค่านิยม (Values) ออกเป็น ๒ ประเภท คือ ค่านิยมที่เกี่ยวกับศีลธรรมจรรยาต่างๆ และค่านิยมที่อธิบายได้ในเชิงประจักษ์

๔) ศาสตร์บริสุทธิ์ (Pure Science) เป็นการแสวงหาเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจ และอธิบายพฤติกรรมต่างๆ ก่อนนำมาใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในสังคม

๕) การศึกษาทางรัฐศาสตร์จำเป็นต้องบูรณาการกับศาสตร์สาขาอื่น (อ้างใน von Beyme, 2008, p. 28)

กรอบการวิเคราะห์ของอีสตัน นำมาสู่วัตถุประสงค์ของการเมืองเปรียบเทียบตามแนวปฏิฐานนิยมที่มุ่งสร้างทฤษฎีหรือกฎเกณฑ์ทั่วไปของปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองทั่วโลก

ในฐานะวิธีศึกษาวิธีหนึ่งในสาขารัฐศาสตร์ วิธีเปรียบเทียบ (Comparative Method) เป็นวิธีศึกษาจาก “การสังเกตและเปรียบเทียบข้อมูล (ด้านพื้นที่ เวลา หรือทั้งสองอย่าง) ที่ถูกคัดสรรมาอย่างละเอียดลออ บนพื้นฐานของความสัมพันธ์อย่างมีความหมาย หรือเป็นต้นเหตุ-ผลลัพธ์ของตัวแปรต่างๆ ตัวแปร [ที่ศึกษา] เป็นแนวคิดที่สังเกต (และชี้วัด) ได้อย่างเป็นระบบ ในสถานการณ์ที่หลากหลาย (เช่น ในประเทศ หรือเวลาที่แตกต่าง) วิธีนี้ช่วยให้เราเข้าใจความเหมือน และความแตกต่างของปรากฏการณ์ต่างๆ ที่ [เรา] สังเกต” (Keman, 2008, p. 52)

เพื่อเข้าใจวิธีเปรียบเทียบให้มากขึ้น อาเร็นด์ เลจ์พาร์ท (Arend Lijphart) แนะนำให้ทำการเปรียบเทียบวิธีการศึกษานี้ กับวิธีศึกษาหลักอื่นๆ อันประกอบด้วย วิธีทดลอง (Experimental Method) และวิธีทางสถิติ (Statistical Method) (1971, p. 683) ซึ่งทั้งสามวิธีเป็นวิธีศึกษาอย่างเป็นระบบ และมีความเป็นวิทยาศาสตร์สูง

ทั้งนี้ วิธีทดลองเป็นการศึกษาที่มีการแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มทดลอง (Experimental Group) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างได้รับการจัดกระทำ หรือกระตุ้นด้วยตัวแปรที่ผู้ศึกษาสนใจศึกษา และกลุ่มควบคุม (Control Group) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างอยู่ในสถานะที่จัดให้มีลักษณะเหมือนกลุ่มทดลอง แต่ไม่ได้รับการจัดกระทำ หรือกระตุ้น คงปล่อยให้ไปตามสภาวะธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบกับกลุ่มทดลอง หากหลังได้รับการจัดกระทำ หรือกระตุ้น กลุ่มทดลองให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างจากกลุ่มควบคุม ผู้ศึกษาก็สามารถสรุป

ได้ว่า ความแตกต่างนั้นเป็นผลมาจากการจัดกระทำ หรือกระตุ้น

วิธีทดลองได้รับการยอมรับว่า เป็นวิธีการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดในการอธิบายต้นเหตุ และผลลัพธ์ของสิ่งที่ศึกษา อย่างไรก็ตาม การนำวิธีนี้มาใช้ในการศึกษาด้านรัฐศาสตร์ เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงข้อจำกัดด้านจริยธรรมในการทำการวิจัยอีกต่างหาก

วิธีทางสถิติ เป็นวิธีการศึกษาที่นำเครื่องมือคณิตศาสตร์เข้ามาช่วยในการพิสูจน์ข้อมูลที่สนใจศึกษา (Observed Data) เชิงประจักษ์ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาสามารถควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ผ่านการหาค่าสหสัมพันธ์แยกส่วน (Partial Correlation) ซึ่งเป็นกระบวนการทางสถิติที่ขจัดอิทธิพลของตัวแปรอื่นๆ ให้เหลือเพียงตัวแปรที่ผู้ศึกษาสนใจเท่านั้น ด้วยเหตุนี้วิธีทางสถิติจึงเป็นทางเลือกที่ดี ในกรณีที่ไม่สามารถใช้วิธีทดลองในการศึกษา

สำหรับวิธีเปรียบเทียบ มีลักษณะที่แตกต่างจากวิธีศึกษาทั้งสอง คือ เป็นวิธีศึกษาที่ไม่สามารถจัดแบ่งกลุ่มตัวอย่าง ออกเป็นกลุ่มตัวอย่างและกลุ่มควบคุม อีกทั้งจำนวนของกลุ่มตัวอย่างในวิธีเปรียบเทียบ โดยเฉพาะการเปรียบเทียบประเทศต่างๆ มีไม่มากพอที่จะใช้วิธีการทางสถิติ “ตามขนบ” เข้ามาช่วยวิเคราะห์ (Collier, 1993, p.106) จากจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่น้อยนี้เอง ทำให้เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีทดลองและวิธีสถิติแล้ว วิธีเปรียบเทียบมีลักษณะที่เป็นวิทยาศาสตร์น้อยกว่า ส่งผลให้ผู้ศึกษาต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างสูง ในการสร้างกฎเกณฑ์หรือทฤษฎีจากวิธีเปรียบเทียบ

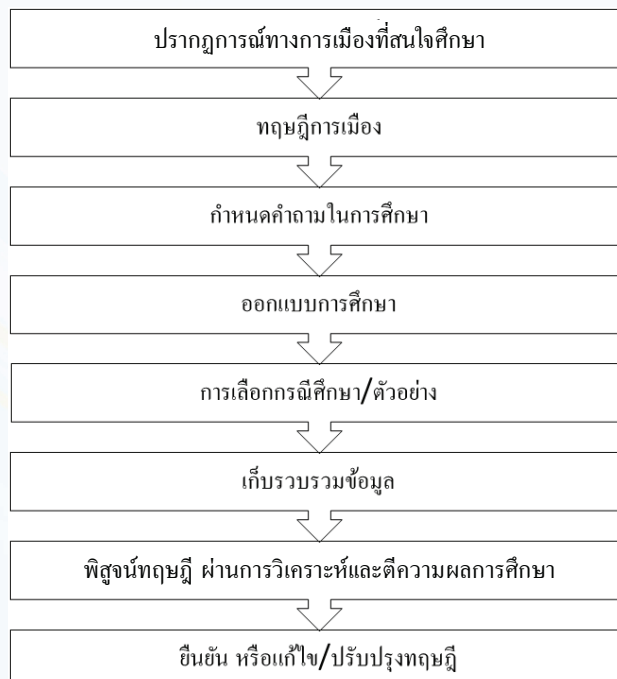
นอกจากนี้ จำนวนกลุ่มตัวอย่าง ยังเป็นเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการแย่งงานวิจัยที่ใช้วิธีเปรียบเทียบ ออกจากงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และงานวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ด้วย กล่าวคือ วิธีเปรียบเทียบเป็นการศึกษากลุ่มตัวอย่างจำนวนหนึ่ง (Small-N) ซึ่งมากกว่ากลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยเชิงคุณภาพ แต่น้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างของงานวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งมีจำนวนมาก (Large-N) (Ragin, 1994) รายละเอียดและระดับความลึกในการวิเคราะห์ของการวิจัยทั้งสามแบบ มีความแตกต่างเช่นเดียวกัน โดยการวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างจำนวนน้อย ส่งผลให้มีผู้ศึกษาสามารถบรรยายรายละเอียดได้มากกว่าการศึกษาแบบอื่นๆ

ปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้วิธีเปรียบเทียบในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบแตกต่างจากวิธีศึกษาอื่นในสาขารัฐศาสตร์คือ การศึกษาส่วนใหญ่เริ่มต้นจากทฤษฎีการเมืองต่างๆ (Political Theories) กล่าวอีกนัยหนึ่ง นักการเมืองเปรียบเทียบนำวิธีเปรียบเทียบมาใช้ในการพิสูจน์ทฤษฎีการเมืองต่างๆ โดยนำทฤษฎีมาเป็นกรอบในการกำหนดคำถามหลักในการศึกษา และออกแบบการศึกษาให้สอดคล้องกับคำถามหลักที่สร้างมาจากทฤษฎี

หลังจากรวบรวมข้อมูลที่เป็นสำหรับการศึกษาได้อย่างเพียงพอสำหรับการตอบคำถามการศึกษาแล้ว ทฤษฎีกลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งในวิธีเปรียบเทียบ นั่นคือ ผู้ศึกษานำทฤษฎีการเมืองที่ศึกษามาช่วยในการวิเคราะห์และตีความผลการศึกษาของตน ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิสูจน์เชิงประจักษ์ว่า ทฤษฎีทางการเมืองดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือ (Reliability) และเที่ยงตรง (Validity) มากน้อยเพียงใด เมื่อนำไปใช้ในสถานการณ์จริง

ขั้นตอนการศึกษาในวิธีเปรียบเทียบ ประกอบด้วย ๘ ขั้นตอน คือ ๑) การเลือกปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองต่าง ๆ ๒) ศึกษาทฤษฎีการเมืองที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองนั้น ๆ ได้ ๓) ตั้งคำถามหลักในการศึกษา โดยอิงกับทฤษฎีการเมืองที่เลือกไว้ ๔) ออกแบบการศึกษา เพื่อตอบคำถามหลักในการศึกษา ๕) ผู้ศึกษากำหนดกรณีศึกษา หรือตัวอย่างที่จะนำมาใช้ในการศึกษา โดยมากมักจะเป็นการกำหนดพื้นที่ หรือช่วงเวลา ๖) เก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็น ๗) นำทฤษฎีทางการเมืองที่ต้องการศึกษาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ และตีความข้อมูลที่ได้จากข้อ ๖ และขั้นตอนสุดท้าย ๘) นำผลจากข้อ ๗ มาพิสูจน์เชิงประจักษ์ว่า ทฤษฎีทางการเมืองดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและแม่นยำหรือไม่ อันนำไปสู่การยืนยัน หรือปรับปรุงแก้ไขทฤษฎีดังกล่าว แผนภูมิที่ ๑ เป็นการสรุปกระบวนการการศึกษาด้วยวิธีเปรียบเทียบ ตั้งแต่ขั้นตอนแรกถึงขั้นตอนสุดท้าย

แผนภูมิที่ ๑: ขั้นตอนการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมือง ในระบบการเมืองต่าง ๆ โดยใช้วิธีเปรียบเทียบ



ในการศึกษาด้วยวิธีเปรียบเทียบ นอกจากทฤษฎีทางการเมืองอันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญแล้ว ยังมีกรณีศึกษาหรือตัวอย่าง (Cases) ที่ผู้ศึกษาต้องระบุให้ชัดเจน และเลือกสรรอย่างระมัดระวัง การเลือกกรณีศึกษา หรือตัวอย่าง ในวิธีเปรียบเทียบ แบ่งเป็น ๕ วิธี (Keman, 2006) ดังนี้

๑) การศึกษากรณีศึกษาเดียว (The Single Case Study): การศึกษาประเภทนี้ประกอบด้วย การศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองเพียงปรากฏการณ์เดียว หรือการศึกษาการเมืองในประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือการศึกษาระบบการเมืองระบบใดระบบหนึ่ง

จริงอยู่ที่การศึกษกรณีศึกษาเดียว ไม่อาจนับว่าเป็นการศึกษาโดยวิธีเปรียบเทียบอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม นักการเมืองเปรียบเทียบจำนวนไม่น้อยยืนยันว่า การศึกษกรณีศึกษาเดียวเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเมืองเปรียบเทียบ เนื่องจากการศึกษาชนิดนี้มีการบรรยาย และอธิบายเรื่องที่ศึกษาไว้อย่างละเอียด และแสดงตัวแปรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ตลอดจนมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับปรากฏการณ์การเมืองที่ศึกษาในเชิงลึก ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการสร้างและปรับปรุงทฤษฎี นอกจากนี้ การศึกษกรณีศึกษาเดียวมีความจำเป็นสำหรับอธิบายบริบทต่าง ๆ ที่ทำให้ทฤษฎีไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองในบางประเทศ (Exception to the Rule) (Lijphart, 1971, p. 691)

๒) การศึกษากรณีศึกษาเดียวในห้วงเวลาต่างๆ (The Single Case Study over Time): หัวข้อหรือพื้นที่ในการศึกษาประเภทนี้ ไม่แตกต่างจากการศึกษาประเภทที่ ๑ คือเป็นการศึกษกรณีศึกษาเดียว แต่ทำการศึกษกรณีศึกษาเดียวนั้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน อันนี้มีลักษณะการศึกษาโดยวิธีเปรียบเทียบอย่างแท้จริง เพราะมีการเปรียบเทียบเรื่องที่ศึกษาในพื้นที่เดิม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน อย่างน้อยสองช่วงเวลาขึ้นไป เช่น การเปรียบเทียบระดับความเป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย ในทศวรรษ ๑๙๗๐ และทศวรรษ ๑๙๙๐ เป็นต้น

ส่วนใหญ่ การศึกษกรณีศึกษาเดียวในช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้รับการนำไปใช้เพื่อยืนยัน หรือหักล้างทฤษฎีทางการเมืองหนึ่งๆ ผ่านการเปรียบเทียบความเหมือน และแตกต่างของปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาที่ต่างกัน หรือเป็นการเปรียบเทียบทางประวัติศาสตร์ วิธีการเปรียบเทียบแบบนี้ สามารถใช้ได้ทั้งเทคนิควิจัยเชิงปริมาณ หรือคุณภาพ

๓) การศึกษาสองกรณีศึกษาหรือมากกว่าในช่วงเวลาต่างๆ (Two or More Cases at a Few Times Intervals): กรณีศึกษาสองกรณี หรือมากกว่า ได้รับการศึกษาในช่วงเวลาต่างๆ เช่น การพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงก่อน และหลังสงครามกลางเมือง เป็นต้น

๔) การศึกษาทุกกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับคำถามการวิจัยที่กำหนดไว้: การศึกษารูปแบบนี้พบได้บ่อยในการศึกษาเปรียบเทียบ โดยมากมักเป็นการศึกษากรณีศึกษาที่มีลักษณะคล้ายหรือซ้ำกัน (Most Similar Systems Design: MSSD) มากกว่าจะเป็นการศึกษาของกรณีศึกษาที่แตกต่างกัน (Most Different Systems Design: MDSD) การศึกษาประเภทนี้ ช่วยให้ผู้ศึกษากำจัดตัวแปรที่ไม่เกี่ยวข้องออกไปได้อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ผลการศึกษามีความแม่นยำมากขึ้น

๕) การศึกษาทุกกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องในเวลาและพื้นที่ต่าง ๆ: การศึกษาประเภทนี้ช่วยให้ให้นักการเมืองเปรียบเทียบสามารถเพิ่มจำนวนกรณีศึกษา หรือตัวอย่าง (N) ได้มากเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ทางสถิติ อย่างไรก็ตาม วิธีการศึกษานี้ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่เรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูล เนื่องจากในการวิเคราะห์ทางสถิติของกลุ่มตัวอย่างที่เพิ่มขึ้นด้วยวิธีนี้ มีการกำหนดให้เวลาเป็นตัวคงที่ (Constant) ซึ่งยังไม่นับรวมถึงปัญหาเชิงเทคนิคทางสถิติ เมื่อมีจำนวนตัวอย่างเพิ่มขึ้น จำนวนของตัวแปรที่เกี่ยวข้องหรือใช้ในการศึกษาได้จะลดลง กล่าวโดยสรุปคือ จำนวนตัวอย่างแปรผกผันกับจำนวนตัวแปรนั่นเอง

การเลือกกรณีศึกษารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากทั้ง ๕ รูปแบบ เป็นตัวกำหนดเทคนิควิธีวิจัย กล่าวคือ วิธีการเลือกกรณีศึกษาในวิธีเปรียบเทียบ ข้อที่ ๑ ถึงข้อที่ ๔ สามารถเลือกใช้เทคนิคการวิจัยได้ทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ แต่แทบจะเป็นไปไม่ได้สำหรับการใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ หากผู้ศึกษาเลือกกรณีศึกษาแบบที่ ๕

และแม้เราสามารถเลือกใช้เทคนิคการวิจัยในการศึกษาโดยวิธีเปรียบเทียบได้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่ความนิยมอย่างต่อเนื่องในระเบียบการศึกษาแนวปฏิฐานนิยม ในหมู่นักการเมืองเปรียบเทียบ ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ ๑๙๕๐ จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้มีการใช้เทคนิคการวิจัยเชิงปริมาณที่มีสถิติเป็นเครื่องมือหลักในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ มากกว่าการใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ^๒ (Mahoney, 2007, p. 35)

นอกจากแนวทางการศึกษาแนวปฏิฐานที่นำมาใช้ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบที่เป็นแนวทางการศึกษาหลักแล้ว ยังมีแนวทางการศึกษาอีกแนวทางหนึ่งที่ใช้กันอย่างแพร่หลายพอสมควร นั่นคือ แนวทางการศึกษาแบบโครงสร้างนิยม (Constructivist Approach) และจัดว่าเป็นแนวทางการศึกษาที่ตรงกันข้ามกับการศึกษาแนวปฏิฐานนิยมอย่างสิ้นเชิง

^๒ อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปนี้ยังคงเป็นที่ถกเถียงกัน นักวิชาการบางส่วนแย้งว่า งานด้านการเมืองเปรียบเทียบส่วนใหญ่ เป็นงานที่ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ (i.e. Munch & Synder, 2005)

ในแก่นแกน ขณะที่การศึกษาแนวปฏิฐานนิยมเชื่อว่า ผู้ศึกษาสามารถแสวงหาความจริงได้จากการสังเกตอย่างเป็นระบบและการพิสูจน์เชิงประจักษ์ แนวทางการศึกษาแนวโครงสร้างนิยมไม่เห็นด้วยว่า ความจริงมีลักษณะ “สากล” และทฤษฎี หรือกฎเกณฑ์ทั่วไป เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในการศึกษาวิชาการเมืองเปรียบเทียบ

เป้าหมายสำหรับนักวิชาการในกลุ่มโครงสร้างนิยม คือ การทำความเข้าใจ (Understand) ปรัชญาการณทางการเมืองต่างๆ ผ่านกระบวนการตีความ ผู้ศึกษาในแนวการศึกษานี้ ไม่สามารถแยกตัวเองออกจากสิ่งที่ตนศึกษา หรือสังเกต ดังนั้น การตีความของผู้ศึกษาจึงขึ้นอยู่กับความเชื่อ ทศนคติ มุมมอง และเจตคติที่ได้รับการหล่อหลอมมาจากกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม และประสบการณ์เฉพาะตัว การศึกษาแนวโครงสร้างนิยมนี้ เน้นเทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น การสำรวจภาคสนาม การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

แนวทางการศึกษาทั้งสองวิธี ต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่ตรงกันข้ามของกันและกัน แนวการศึกษาแนวปฏิฐานนิยม มีลักษณะที่เป็น “สากล” สูง และเป็นการศึกษาอย่างเป็นระบบขั้นตอน ตลอดจนได้รับการพิสูจน์หรือปรับปรุงซ้ำผ่านการพิสูจน์เชิงประจักษ์ ขณะที่แนวการศึกษาแนวโครงสร้างนิยม เน้นไปที่กระบวนการตีความ ซึ่งขาดคุณลักษณะที่นำมาใช้ในการพิสูจน์เชิงประจักษ์ ไม่มีคุณสมบัติทางวิทยาศาสตร์ และเมื่อนำไปใช้กับสถานการณ์ความจริงพบว่า มีข้อจำกัดด้านบริบทแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม

ในทางกลับกัน จุดอ่อนของการศึกษาแนวปฏิฐานนิยม คือ การมองข้ามอิทธิพลของบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่มีต่อวิถีคิด และค่านิยมต่างๆ ของตัวอย่างที่ศึกษา ตลอดจนขาดการวิเคราะห์เชิงลึก ที่สะท้อนความหลากหลายของปรากฏการณ์ทางการเมืองในระบบการเมืองต่างๆ นอกจากนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลในแนวปฏิฐานนิยมมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ใช้เวลา และทรัพยากรด้านแรงงานและการเงินค่อนข้างมาก หากผู้ศึกษามีข้อจำกัดด้านเวลา และทรัพยากร การศึกษาแนวโครงสร้างนิยมมีความเหมาะสมมากกว่า

๓. สถานะการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในขณะที่การศึกษาของสาขาวิชาการเมืองเปรียบเทียบในโลกตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา เป็นการศึกษาแนวปฏิฐานนิยม ที่ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงปริมาณเป็น

เครื่องมือหลัก งานวิชาการส่วนใหญ่ในสาขาวิชาการเมืองเปรียบเทียบและรัฐศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลับเป็นงานวิชาการที่ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ

เช่น ในประเด็นบทบาทของพรรคการเมืองและการเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอิทธิพลของการศึกษาในประเด็นดังกล่าวต่อการพัฒนาทฤษฎีประชาธิปไตยในภาพรวม ซึ่งเป็นสาขาย่อยของการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ แอลเลน ฮิกเคน (Allen Hicken) พบว่า การวิจัยเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้งที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารชั้นนำ อย่าง Contemporary Southeast Asia, Asian Survey และ Electoral Studies ของนักวิชาการด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ และเน้นการศึกษาในประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว (Hicken, 2008, p. 84)

อีกทั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับงานวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาคอื่น นักการเมืองเปรียบเทียบที่เน้นศึกษาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผลิตผลงานวิชาการออกมาในสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก อาทิ จากการศึกษาของเจอราร์ด มังก์ และริชาร์ด สไนเดอร์ (Munch & Snyder, 2005) ผู้สุ่มนับจำนวนบทความวิชาการที่ตีพิมพ์ในวารสารในสาขาการเมืองเปรียบเทียบในระดับโลก ๓ ฉบับ คือ World Politics, Comparative Politics และ Comparative Political Studies ในช่วงปีต่างๆ พบว่ามีเพียงร้อยละ ๔.๓ ของบทความวิชาการที่สุ่มเลือกเท่านั้น ที่เป็นงานที่ศึกษาในพื้นที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะที่งานวิชาการจากตะวันออกกลางและแอฟริกา มีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๘.๙ และร้อยละ ๙.๘ ตามลำดับ บทความวิชาการเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจำนวนตีพิมพ์ที่ห่างจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พอสมควรที่ร้อยละ ๑๗.๗ งานวิชาการส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ ๖๓ เป็นการศึกษาในพื้นที่ยุโรปตะวันตกและละตินอเมริกา

อย่างไรก็ตาม ในปริมาณงานวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบที่ค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับงานวิชาการด้านเดียวกันในภูมิภาคอื่น ไม่ได้หมายความว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไร้คุณภาพใดๆ ต่อการศึกษการเมืองเปรียบเทียบในระดับโลก

ตัวอย่างของงานวิชาการที่สร้างผลกระทบและช่วยต่อเติมองค์ความรู้ทางด้านการเมืองเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นการศึกษาจากกรณีศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มี อาทิ The moral economy of the peasant: Rebellion and subsistence in Southeast Asia ของเจมส์ สก็อตต์ (Scott, 1977) ซึ่งเน้นความสำคัญของรูปแบบวิถีคิดของชาวบ้านที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ และงานของสก็อตต์ พลิกโฉมความสนใจจากการศึกษาระบบการเมืองที่เน้นรัฐ

เป็นศูนย์กลาง มาเป็นการศึกษาการเมืองในชีวิตประจำวัน หรือการเมืองในระดับชาวบ้าน และอิทธิพลของระบบความคิดแบบชาวบ้านที่มีต่อระบบการเมืองทั้งระบบ

ผลงานข้างต้นของสก๊อตต์ ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ แต่สรุปผลจากการวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้าม และสามารถนำไปใช้ได้ในฐานะกฎเกณฑ์ทั่วไป เพื่อพยากรณ์พฤติกรรมทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในสังคมต่างๆ

นอกจากงานของสก๊อตต์ คิดว่าเราน่าจะเอ่ยถึงงานของเบนเนดิกท์ แอนเดอร์สัน (Benedict Anderson) ด้วยเช่นกัน ผลงานโด่งดังที่สุดของผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ท่านนี้ ได้แก่ Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism (1991; 1983) ว่าด้วยการกำเนิดของความเชื่อมั่นและหลักยึดถือของมวลประชาชนในชาติจริงอยู่ หนังสือเล่มนี้เป็นการประมวลและวิเคราะห์จากประวัติศาสตร์มนุษยชาติในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก ก่อนที่จะสรุปเป็นแนวความคิดด้านชาตินิยม (Nationalism) แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าผลงานที่เกี่ยวข้องกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ชิ้นอื่น ๆ ของแอนเดอร์สัน ไม่สร้างผลกระทบหรือประโยชน์ใดๆ ต่อแวดวงวิชาการการเมืองเปรียบเทียบ

หนังสือเล่มแรกของแอนเดอร์สัน Java in a time of revolution: Occupation and resistance, 1944-1946 (1972) เป็นการศึกษาบทบาทของกลุ่มปฏิวัติเยาวชน (Pemuda) ทหารและพรรคการเมือง ในการเรียกร้องเอกราชของประเทศอินโดนีเซีย จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำคนต่างๆ ของกลุ่มปฏิวัติประชาชน และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แอนเดอร์สันพบว่า การปฏิวัติในอินโดนีเซียมีลักษณะที่แตกต่างจากการปฏิวัติตามแนวความคิดของมาร์กซ์ กล่าวคือ การปฏิวัติครั้งนี้ไม่ได้เป็นผลมาจากการต่อสู้ระหว่างชนชั้น และไม่ได้นำโดยกลุ่มปัญญาชนแต่เป็นการปฏิวัติโดยเยาวชนที่ต้องการเห็นอินโดนีเซียเป็นเอกราช ทั้งจากญี่ปุ่นและมหาอำนาจตะวันตก เช่น อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ นอกจากนี้ แอนเดอร์สันยังชี้ให้เห็นถึงการประนีประนอมของผู้นำกลุ่มต่างๆ กับมหาอำนาจตะวันตก เพื่อแลกกับการได้มาซึ่งเอกราชของอินโดนีเซีย

อีกชิ้นหนึ่งเป็นบทความวิชาการเรื่อง “Studies of the Thai state: The state of Thai studies” (1978) บทความนี้มีจุดเน้นอยู่ที่การก่อเกิดของลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย และแอนเดอร์สันใช้วิธีการเปรียบเทียบเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ โดยเขาเปรียบเทียบระหว่างลัทธิชาตินิยมในไทยและอินโดนีเซีย ลัทธิชาตินิยมของทั้งสองประเทศมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก กล่าวคือ ชนชั้นสูงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการ “สร้าง” ค่านิยมเกี่ยวกับชาติลงไป

หมู่ประชาชน ในส่วนของไทยมีสถาบันกษัตริย์เป็นแกนกลาง การสร้างลัทธิชาตินิยมขึ้นมาของทั้งสองประเทศ เป็นปฏิกิริยาตอบโต้อิทธิพลจากมหาอำนาจอื่นๆ ที่เข้ามาบีบคั้นในพื้นที่ “ผลประโยชน์” ของกลุ่มผู้นำเหล่านั้น

ลัทธิชาตินิยมในประเทศไทยและอินโดนีเซียมีได้มีจุดที่เหมือนกันเพียงอย่างเดียว จุดต่างที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การที่กลุ่มผู้นำอินโดนีเซียใช้กระแสชาตินิยมเป็นเครื่องมือปะทะหรือกำจัดอิทธิพลของต่างชาติออกจากประเทศอินโดนีเซีย ขณะที่ชนชั้นผู้นำไทยกลับใช้ลัทธิชาตินิยมเป็นเครื่องมือประสานผลประโยชน์ของตนกับมหาอำนาจต่างๆ มากกว่าจะไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

แม้ว่าผลงานสองชิ้นหลังของแอนเดอร์สันจะขาดคุณลักษณะของทฤษฎี เนื่องจากเป็นงานวิชาการที่จำกัดอยู่ในกรอบหรือบริบทของพื้นที่และช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น ซึ่งต่างจากผลงานเรื่อง *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism* ที่กล่าวถึงลัทธิชาตินิยมในลักษณะ “สากล” แต่ผลงานเรื่อง *Java in a time of revolution: Occupation and resistance, 1944-1946* และ “*Studies of the Thai state: The state of Thai studies*” ก็มีคุณูปการต่อการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ในฐานะเป็นองค์ความรู้พื้นฐานให้แก่ผู้ที่สนใจศึกษากำเนิดของลัทธิชาตินิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนความเหมือนและความต่างจากลัทธิชาตินิยมในภูมิภาคอื่นๆ ของโลก

นอกจากผลงานวิชาการของสก๊อตต์ และ แอนเดอร์สัน งานวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญยังมีอีกจำนวนมาก อาทิ *Making enemies: War and state building in Burma* ของ แมรี คาลลาฮาน (Callahan, 2003) ว่าด้วยการก่อรูปของรัฐโดยผู้นำทหารในพม่า และ *Closer than brothers: Manhood at the Philippine military academy* ของ อัลเฟรด แมคคอย (McCoy, 1999) เปรียบเทียบทหารสองรุ่นที่เรียนจบจากโรงเรียนทหารของฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๐ และ ๑๙๗๑ ซึ่งทหารทั้งสองรุ่นมีแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันไปมาก และแมคคอยสรุปไว้ว่า ความแตกต่างดังกล่าวเป็นผลมาจากการเรียนรู้ทางสังคม และบทบาทของอาจารย์ของนักเรียนทหารที่แตกต่างกันของทั้งสองรุ่น

ผลงานวิชาการด้านการพัฒนาประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่เป็นการอธิบายและวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Transformation) มากกว่าจะเป็นเรื่องการสร้างความต่อเนื่องและมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย (Consolidation)

อันเป็นผลมาจากบริบททางประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองในภูมิภาคที่ประเทศส่วนใหญ่ มีการปกครองภายใต้ระบอบอำนาจนิยม ผลงานที่โดดเด่น อาทิ Driven by growth: Political change in Asia-Pacific region (1999) ที่เจมส์ มอร์ลีย์ (James Morley) เป็นบรรณาธิการ และ Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, democracy, and capitalism ซึ่งมี เควิน เฮวิสสัน ริชาร์ด โรบิสัน และ แกรี่ โรแดน (Hewison, Robison, & Rodan, 1993) เป็นบรรณาธิการ ตลอดจนงานวิชาการเรื่อง Business associations and the new political economy of Thailand (1992) ของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์

ในประเด็นอื่นๆ ในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ อาทิ พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง การเมืองภาคประชาชน เศรษฐกิจการเมือง มีการศึกษากันไม่น้อยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นเดียวกัน อย่างเช่น บทความเรื่อง “Party fabrication: Constitutional reform and the rise of Thai Rak Thai” (2007) เขียนโดยอีเคน หนังสือเรื่อง Protest and possibilities: Civil societies and coalitions for political change in Malaysia (2006) ของ เมเรดิธ ไวสส์ (Meredith Weiss) หนังสือของ ดไวท์ คิง (Dwight King) เรื่อง Half-hearted reform: Electoral institutions and the struggle for democracy in Indonesia (2003) บทความเปรียบเทียบการพัฒนาประชาธิปไตยใน อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ของวินเซนต์ บูดอร์ (Vincent Boudreau) เรื่อง “Diffusion democracy?: People power in Indonesia and the Philippines” (1999) และ Pollwatching, elections, civil Society in Southeast Asia (1998) เขียนโดย วิลเลียม คาลลาฮาน (William Callahan) เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ มุ่งวิเคราะห์สถานะของงานวิชาการด้านการเมือง เปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มิใช่การสรุปผลงานวิชาการที่ผ่านมาด้านการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาค หรือเป็นบทความรวบรวมรายชื่อหนังสือ บทความ และ ผลงานวิชาการอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผลงานวิชาการที่รวบรวมมาข้างต้น จึงเป็นเพียงตัวอย่างบางส่วนของงานวิชาการในสาขาการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น

กล่าวโดยรวม ผลงานวิชาการในสาขาการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีลักษณะโดดเด่นอยู่ ๒ ประการ คือ

๑) ผลงานวิชาการส่วนมากได้รับแรงบันดาลใจ หรือแรงผลักดันมาจากทฤษฎีที่ วงวิชาการรัฐศาสตร์ให้การยอมรับ ไม่ทฤษฎีใดก็ทฤษฎีหนึ่ง ทั้งนี้ งานวิชาการด้านการเมือง เปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพและมุ่งเน้น

พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ ให้อยู่ละเอียดในเชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะทางสังคม การเมืองและวัฒนธรรมของพื้นที่นั้นๆ ได้ดีกว่างานวิชาการที่ใช้เทคนิคเชิงปริมาณ อันมีลักษณะเป็นการสร้างภาพแบบเหมารวม (generalization) จริงอยู่ เป็นเรื่องยากที่จะสร้างทฤษฎีจากการศึกษา กลุ่มตัวอย่างเพียงประเทศเดียวหรือจำนวนน้อย แต่งานวิจัยเชิงคุณภาพเหล่านี้มีลักษณะที่เกื้อกูลต่อการสร้างความสมบูรณ์ หรือเติมเต็มส่วนที่ขาดหายไปของทฤษฎีนั้นๆ

๒) งานวิชาการส่วนใหญ่ในสาขาการเมืองเปรียบเทียบของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นการแสวงหาความรู้ด้วย “กระบวนการต้นเหตุ-ผลลัพธ์” (causal processes) ของปรากฏการณ์ทางการเมืองหนึ่งๆ การศึกษาวิธีนี้เริ่มจากการรวบรวมตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุของปรากฏการณ์การเมือง ซึ่งมีจำนวนมากพอควร แล้วทำการวิเคราะห์ตัวแปรเหล่านั้น ก่อนสรุปว่าตัวแปรใดจากจำนวนตัวแปรทั้งหมด เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์การเมืองดังกล่าว

นอกจากการแสวงหาความรู้ด้วย “กระบวนการต้นเหตุ-ผลลัพธ์” แล้ว การแสวงหาความรู้ในงานวิจัยทางด้านรัฐศาสตร์ของภูมิภาคนี้ ยังมีลักษณะเฉพาะอีกสองประการคือ การเน้นวิเคราะห์รูปแบบกับกรอบความคิด และการแปลความหมายของข้อมูล คุณสมบัติเด่นในการแสวงหาความรู้นี้ สะท้อนว่า เป้าหมายหลักของนักวิชาการในสาขาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ใช่การสร้างทฤษฎีหรือกฎทั่วไป แต่เป็นการแสวงหารูปแบบของพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล การแสวงหาความรู้ในรูปแบบนี้ สร้างความรู้ที่ “ลึก” และ “เฉพาะ” เกี่ยวกับบริบทสังคมหนึ่งๆ อีกทั้งแสดงภาพความหลากหลายของพฤติกรรมในสังคมที่แตกต่างกันด้วย (Kuhonta, Slater, & Vu, Eds., 2008. p. 20-21)

จากข้อสรุปข้างต้น จะเห็นได้ว่างานวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้จะมีปริมาณที่น้อยกว่าผลงานวิชาการในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก แต่ก็สร้างประโยชน์อย่างมีนัยยะสำคัญให้แก่การพัฒนาองค์ความรู้ในภาพรวมของการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม ในแวดวงการเมืองเปรียบเทียบในปัจจุบันที่เน้นให้ความสำคัญกับการศึกษาแนวปฏิฐานนิยม และให้คุณค่าของการใช้เทคนิคการวิจัยเชิงปริมาณมากกว่าเทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้ส่งผลให้ความสำคัญของงานวิชาการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกมองข้ามไปด้วย

๔. บทสรุป

การศึกษาในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ เริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ในระบบการเมือง ซึ่งในหลายกรณี คำถามเหล่านั้นได้รับการชี้แนะโดยทฤษฎีทางการเมืองที่มีอยู่เดิม ผู้ศึกษาทำการออกแบบการศึกษา เลือกกรณีศึกษา ตลอดจนเทคนิคการวิจัยที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล และทำการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านั้นในบริบทของระบบการเมืองต่าง ๆ เพื่อแสวงหาความเหมือนและความต่างกัน อันนำมาสู่การจัดประเภทของรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ศึกษา และพิสูจน์ทฤษฎีเดิมว่า มีความน่าเชื่อถือและเที่ยงตรงหรือไม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทฤษฎีทางการเมือง กระบวนการเหล่านี้ช่วยให้การศึกษาการเมืองเปรียบเทียบมีความต่อเนื่องและเป็นศาสตร์ที่จำเป็นของวิชารัฐศาสตร์

ปัจจุบัน แนวการศึกษาที่ได้รับความนิยมในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ คือ การศึกษาแนวปฏิฐานนิยม ที่ใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ในการค้นหาความจริง ระบุสาเหตุและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเมือง และเชื่อว่าความจริงมีเพียงหนึ่งเดียว นักการเมืองเปรียบเทียบในกลุ่มแนวศึกษานี้จึงใช้เทคนิคการวิจัยเชิงปริมาณ เช่น สถิติต่าง ๆ เข้ามาช่วยในการพิสูจน์ หรือยืนยันสมมติฐานของตนก่อนจะพัฒนาสิ่งที่ค้นพบจากการศึกษาไปสร้างทฤษฎีใหม่ หรือยืนยันทฤษฎีเดิม

แม้การศึกษาแนวปฏิฐานจะได้รับความนิยมค่อนข้างสูงในหมู่นักการเมืองเปรียบเทียบ แต่ก็ยังมีการศึกษาแนวโครงสร้างนิยมดำรงอยู่คู่ขนานกันไปด้วย ระเบียบวิธีการศึกษาในแนวการศึกษาแบบหลัง เน้นการวิเคราะห์ไปที่ลักษณะเฉพาะของระบบใดระบบหนึ่ง และเชื่อว่าความจริงมีอยู่หลายหลากมากมาย ผู้ศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในแนวการศึกษานี้ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นเครื่องมือหลักในกระบวนการแสวงหาความจริง

สำหรับการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้รับอิทธิพลของการศึกษาแนวโครงสร้างนิยมมากกว่าการศึกษาแนวปฏิฐานนิยม งานวิชาการในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่เป็นผลงานที่ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพที่เจาะลึกเฉพาะพื้นที่ มีบริบททางการเมืองและสังคมที่จำกัดเฉพาะ อีกทั้งใช้กลุ่มตัวอย่างเพียงไม่กี่ตัวอย่างในการสร้างข้อสรุปของตน ซึ่งส่งผลให้งานวิจัยไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในภูมิภาคอื่น ๆ หรือสร้างทฤษฎีในระดับกว้าง (Grand Theory) ที่อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองโดยทั่วไปได้ (เพ็งอ้ง, p. 3-9)

เพื่อพัฒนางานวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นที่ยอมรับในระดับที่สูงขึ้น นักวิชาการในภูมิภาคนี้ควรเพิ่มกรณีศึกษาเปรียบเทียบ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าแค่การนำกรณีศึกษาในภูมิภาคไปเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาของบริบทของประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ เท่านั้น แต่เป็นการเปรียบเทียบกับบริบททางการเมือง สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเดียวกันเอง ซึ่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เต็มไปด้วยความหลากหลายทั้งทางด้านศาสนา วัฒนธรรม สังคม และระบบการเมือง ดังนั้น นักการเมืองเปรียบเทียบในภูมิภาคนี้จึงควรใช้ประโยชน์จากความหลากหลาย และก้าวผ่านการศึกษที่จำกัดอยู่แค่บริบทใดบริบทหนึ่ง อีกทั้งควรบูรณาการการศึกษาในภูมิภาคเข้ากับองค์ความรู้และทฤษฎีทางการเมืองหลักๆ ผ่านงานวิชาการของตน ซึ่งนอกจากจะส่งเสริมงานวิชาการในภูมิภาคนี้ให้มีความสมบูรณ์ขึ้นแล้ว ยังเอื้อประโยชน์ต่อการศึกษการเมืองเปรียบเทียบในระดับโลกด้วย

บรรณานุกรม

- Almond, G. & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. New York: Sage Publications.
- Anderson, B. (1972). *Java in a time of revolution: Occupation and resistance, 1944-1946*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. (1978). Studies of the Thai state: The state of Thai studies. In Ayal, E.B. (Ed.). *The study of Thailand*. Athens: Ohio University Center for International Studies, Southeast Asia program.
- _____. (1991, 1983). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
- Boudreau, V. (1999). Diffusion democracy?: People power in Indonesia and the Philippines. *Bulletin of Concerned Asian Scholar*, 31: 4, 3-18.
- Callahan, M. (2003). *Making enemies: War and state building in Burma*. Ithaca: Cornell University Press.
- Callahan, W. A. (2000). *Pollwatching, elections, civil Society in Southeast Asia*. Burlington: Ashgate.
- Caramani, D. (Ed.) 2008. *Comparative politics*. (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- Collier, D. (1993). The comparative method. In Finifter, A.W. (Ed.). *Political science: The state of the discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Falleti, T. G. (2006). Theory-guided process-tracing: Something old, something new. *APSA-CP: Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the APSA*, 17: 1, 9-14.
- Franzese, Jr., R. J. (2003). Quantitative empirical methods and the context-conditionality of classic and modern comparative politics. *APSA-CP: Newsletter of the Comparative Politics Organized Section of the American Political Science Association*, 14: 1, 20-24.

- Hewison, K., Robison, R., & Rodan, G. (Eds.). (1993). *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, democracy, and capitalism*. Sydney: Allen and Unwin.
- Hicken, A. (2008). Developing democracy in Southeast Asia: Theorizing the role of parties and elections. In Kuhonta, E., Slater, D., & Vu, T. (Eds.). *Southeast Asia in political science: Theory, region, and qualitative analysis*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. (2007). Party fabrication: Constitutional reform and the rise of Thai Rak Thai. *Journal of East Asian Studies*, 6: 3, 381-408.
- Keman, H. (2006). The comparative approach: Theory and method. In Pennings, P., Keman, H., & Kleinnijenhuis, J. (Eds.). *Doing research in political science: An introduction to comparative methods and statistics*. (2nd ed.). London: Sage Publications.
- Keman, H. (2008). Comparative research methods. In Caramani, D. (Ed.). *Comparative politics*.



แอฟริกา ค.ศ. ๒๐๕๐ : การปรับตัวในกระแสโลกหรือความรุ่งเรือง

รศ. ดร. วราภรณ์ จุลปานนท์*

เมื่อความเจริญรุ่งเรืองของโลกในต้นศตวรรษที่ ๒๑ ย้ายทิศทางจากฝั่งตะวันตกมาสู่ตะวันออกนั้นหมายถึง สหรัฐฯ และยุโรปกำลังเผชิญความวุ่นวายจากการตกต่ำผู้ร่อนและการเสื่อมลงของพลังเศรษฐกิจ และสังคม ส่วนพลังที่เจริญรุ่งเรืองของเศรษฐกิจโลกกำลังฉายแสงสว่างไสวอยู่แถบจีน อินเดีย เกาหลีใต้ โดยพิจารณาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปริมาณสำรองเงินตราระหว่างประเทศ การขยายตัวของการค้าและการลงทุน ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของปริมาณประชากร โดยเฉพาะในกรณีอินเดียซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเป็นประเทศที่เป็นเจ้าของปริมาณประชากรเป็นอันดับที่ ๑ ของโลก นำหน้าจีนในอีกไม่กี่ปีที่จะมาถึง จึงมีแนวโน้มว่าทั้งจีน และอินเดียจะกลายมาเป็นผู้เล่นสำคัญในเวทีโลกภายหลัง ค.ศ. ๒๐๓๐ สหรัฐฯ อาจต้องลดบทบาทลงในช่วงเวลานั้น อย่างไรก็ดี ขณะนี้ได้มีการวิเคราะห์พิจารณาแนวโน้มอนาคตโลกหลัง ค.ศ. ๒๐๕๐ ถึงผู้เล่นใหม่ ๆ โดยเฉพาะภูมิภาคแอฟริกา ว่าจะสามารถปรับตัวในกระแสโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปจนสามารถจะผลักดันตนเองก้าวขึ้นมาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในเวทีโลกใน ค.ศ. ๒๐๕๐ ได้หรือไม่

บทความนี้จึงมุ่งจะตอบคำถามสำคัญที่ว่า แอฟริกา (เฉพาะภูมิภาคแอฟริกาใต้ ทะเลทรายซาฮารา หรือแอฟริกาดำ) จะสามารถก้าวขึ้นมามีบทบาทได้ทันในปี ๒๐๕๐ ได้หรือไม่

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และถ้าได้แล้ว แอฟริกาต้องก้าวข้ามพ้นเงื่อนไขสำคัญอย่างไรบ้างที่แอฟริกาภูมิภาคซึ่งถูกพิจารณาว่ายากจน ด้อยพัฒนา ล้าหลัง เต็มไปด้วยสงครามกลางเมือง และโรคระบาด สามารถที่จะกล่าวอ้างได้บ้างว่า ครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๒๑ จะเป็นเวลาของแอฟริกา

ดินแดนแห่งโอกาส

ปัจจุบันนี้หลายฝ่ายหันมาให้ความสนใจต่อโอกาสในการประกอบธุรกิจในแอฟริกา กันมาก โดยเฉพาะพันธมิตรกลุ่ม BRICs กล่าวคือ มีบริษัทต่างชาติขยายตัวมากขึ้นในแอฟริกาทั้ง จีน อินเดีย รัสเซีย นอกเหนือจากยุโรปตะวันตกที่เป็นผู้มีอิทธิพลประจำภูมิภาคอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายกิจการด้านโทรคมนาคมในแอฟริกาจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แอฟริกาเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม มากขึ้น ขณะนี้มีบริษัท Vodafone ของอังกฤษที่เข้าไปทำธุรกิจในกานา แอฟริกาใต้และหลายประเทศในภูมิภาคแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮารา บริษัท Telecom ของฝรั่งเศสเข้าไปดำเนินธุรกิจในหลายประเทศทางแอฟริกาเหนือและแอฟริกาตะวันตก บริษัท Severstal ของรัสเซียได้เข้าไปทำธุรกิจเหมืองและทองในแถบแอฟริกาตะวันตก โดยเฉพาะจีนได้อพยพผู้คนเข้าไปทำธุรกิจค้าขาย ก่อสร้างและจ้างคนแอฟริกาดำปลูกข้าวเพื่อส่งออกข้าวขายเป็นหลักในประเทศแถบแอฟริกาตอนกลางและพัฒนาพื้นที่เกษตรที่ไนจีเรีย

ขณะที่การลงทุนจากภายนอกทวีปยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนั้น ยังมีการทำธุรกิจมากขึ้นในการค้าปลีกและภาคการเงิน เช่น บริษัท Walmart เข้าไปแอฟริกาใต้ และมีจุดมุ่งหมายจะให้แอฟริกาเป็นประตูไปสู่อีกหลาย ๆ ประเทศในแอฟริกาตอนใต้ ในภาคการเงิน ธนาคาร HSBC และ Standard Chartered ยังขยายกิจการในแอฟริกาใต้ เป็นต้น

ภาพอนาคต

Jim O' Neill และ Anna Stupnytska แห่ง Goldman Sachs ในปี ๒๐๑๐ เสนอภาพอนาคตว่า แม้สมาชิกกลุ่ม BRICs (บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน) จะมีความเกี่ยวพันทางเศรษฐกิจกับแอฟริกามากขึ้น และแม้ว่าหลายประเทศในแอฟริกาจะยากจนกว่า BRICs มาก แต่ระดับรายได้ของประชากรในบางประเทศ อาทิ อียิปต์ เคนยา ไนจีเรีย และซูดาน ก็มีระดับสูงมากขึ้นจนสามารถจะเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับกลางได้ในราว ค.ศ. ๒๐๕๐ ปัจจัยสนับสนุนอีกประการที่จะทำให้แอฟริการุ่งเรืองคือ การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลาง โดยเฉพาะในประเทศแอฟริกา ๑๑ ประเทศ ที่มีประชากรมาก ได้แก่ คองโก อียิปต์ เอธิโอเปีย เคนยา โมร็อกโก ไนจีเรีย

แอฟริกาใต้ ชูแดน แทนซาเนีย ยูกันดา และซิมบับเว ซึ่ง GS Global Economics เรียกกลุ่มนี้ว่า กลุ่ม AFRICAN 11 และเพื่อที่จะศึกษาเปรียบเทียบกับกลุ่มที่ใหม่ เรียกว่ากลุ่ม N-11 ซึ่งย่อมาจากกลุ่ม “Next 11” ซึ่งจะเป็นกลุ่มที่มีประชากรมากและจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อจากกลุ่ม BRICs ซึ่งกลุ่ม N-11 ได้แก่ ประเทศบังกลาเทศ อียิปต์ อินโดนีเซีย อิหร่าน สาธารณรัฐเกาหลี เม็กซิโก ไนจีเรีย ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ ตุรกี และเวียดนาม ซึ่งสามารถศึกษาได้จากตารางกลุ่ม BRICs N-11 และ AFRICAN 11 กลุ่ม BRICs N-11 AFRICAN 11

ตารางแสดงกลุ่มประเทศเกิดใหม่ที่มีบทบาทในเวทีโลก

BRICs	N-11	AFRICAN 11
บราซิล	บังกลาเทศ	คองโก
จีน	อียิปต์	อียิปต์
อินเดีย	อินโดนีเซีย	เอธิโอเปีย
รัสเซีย	อิหร่าน	เคนยา
	เม็กซิโก	โมร็อกโก
	ไนจีเรีย	ไนจีเรีย
	ปากีสถาน	แอฟริกาใต้
	ฟิลิปปินส์	ชูแดน
	ตุรกี	แทนซาเนีย
	เวียดนาม	ยูกันดา
		ซิมบับเว

ที่มา จาก How Exciting is Africa's Potential? By Jim O'Neill and Anna Stupnytska, 2010, Retrieved February 5, 2013, from www.haldanemcca//ple.com

การแบ่งกลุ่ม N-11 และ AFRICA 11 เพื่อที่จะศึกษาแนวโน้มอนาคตแอฟริกาในปี ๒๐๕๐ ในประเด็นของจำนวนประชากรและการรวม GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) ของทุกประเทศในกลุ่มเพื่อเปรียบเทียบขนาดประชากร และ GDP กับกลุ่ม BRICs กล่าวคือ ขณะที่ประเทศแอฟริกาและประเทศจะมีขนาดเศรษฐกิจเล็กกว่ากลุ่ม BRICs และกลุ่ม N-11 ในทศวรรษหน้าจนถึง ค.ศ. ๒๐๕๐ แต่หากจะพิจารณาขนาด GDP และประชากรของกลุ่มแอฟริกา ๑๑ (AFRICAN 11) ประเทศรวมกัน กลุ่ม AFRICA 11 จะมีศักยภาพมากกว่าประเทศบราซิล หรือรัสเซีย แต่จะไม่ใหญ่ไปกว่าจีน ในเรื่องรายได้ แอฟริกาใต้จะมีรายได้สูงสุดในกลุ่ม AFRICA 11 บราซิลและอินเดียจะมีรายได้สูงกว่าแอฟริกาใต้ อย่างไรก็ตาม ใดๆ ก็ดี จะไม่มีประเทศใด รวยมากไปกว่าจีน

และในด้านการขยายตัวของชนชั้นกลางนั้นกล่าวได้ว่าสถานการณ์การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางในแอฟริกาเพิ่งเริ่มต้นขึ้น และยังไม่อาจชี้เฉพาะลงไปได้ว่าจะขยายตัวสูงสุดในเวลาไหน อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางนี้จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อไป โดยแน่นอนขณะที่การเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบการใช้จ่ายในสินค้าอุปโภค บริโภคบางประเภทได้เริ่มขึ้นแล้ว และจากการศึกษาแนวโน้มด้านประชากร การทำงานและผลิตภาพของประชากร GS Global ECS Research ได้ประมาณการ GDP โดยรวมของกลุ่ม AFRICAN 11 ว่าจะมีมากกว่า ๑๓,๐๐๐ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน ค.ศ. ๒๐๕๐ ซึ่งจะทำให้กลุ่มดังกล่าวมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าประเทศบราซิล หรือรัสเซีย แต่จะไม่ใหญ่ไปกว่าจีน และอินเดีย ทั้งนี้ร้อยละ ๕๐ หรือครึ่งหนึ่งของ GDP โดยรวมของกลุ่ม AFRICAN 11 จะมาจากอียิปต์ และไนจีเรีย ดังนั้น ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของทั้ง ๒ ประเทศนี้ จึงมีความสำคัญต่อศักยภาพของทวีปและไนจีเรียมีโอกาสจะเป็นประเทศที่สำคัญอันดับ ๑ ในแอฟริกา แทนที่อียิปต์และแอฟริกาใต้ได้เนื่องจากไนจีเรียมีประชากรมากเป็นอันดับ ๑ (๑๖๐ ล้านคนขณะนี้) ของทวีป และหากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจราบรื่น ทั้งนี้แอฟริกาได้มีบทบาทสำคัญที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจของแอฟริกาขณะนี้ และเป็นประตูสู่ประเทศแอฟริกาตอนใต้ อื่น ๆ แต่แอฟริกาใต้ก็มีประชากรประมาณ ๕๐ ล้านคนเท่านั้น ดังนั้น ศักยภาพของแอฟริกาใต้จึงมีน้อยกว่าไนจีเรีย แต่มากกว่าอียิปต์ เวียดนาม ปากีสถาน บังกลาเทศ นอกจากนี้ รายได้ต่อหัวประชากรของแอฟริกายังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั่วทวีป ซึ่งจะส่งผลต่อรูปแบบการใช้จ่ายของประชากรในภูมิภาค ปัญหาการกดดันจากการแย่งชิงการใช้ทรัพยากรจนนำไปสู่สภาพทรัพยากรเสื่อมโทรม นอกจากนี้ ความมั่งคั่งร่ำรวยที่เพิ่มขึ้นของแอฟริกาจะนำไปสู่ความปรารถนาของประชาชนในด้านเสรีภาพมากขึ้น

พัฒนาการด้านเทคโนโลยีในแอฟริกาได้แพร่หลายมากขึ้น เห็นได้จากการใช้โทรศัพท์มือถือในแอฟริกาในหลายปีที่ผ่านมา จากรายงานของธนาคารโลกระบุว่า จำนวนผู้ใช้โทรศัพท์มือถือในกลุ่ม AFRICA 11 เพิ่มขึ้นเป็น ๒๓๕ ล้านในปี ๒๐๐๘ จาก ๑๓ ล้านในปี ๒๐๐๐ ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วมากที่สุดในโลก คือจากร้อยละ ๓ เป็นร้อยละ ๔๐ ในช่วงเดียวกัน ขณะที่การใช้อินเทอร์เน็ตในแอฟริกาก็แพร่หลายมากขึ้นด้วย เช่นเดียวกับความต้องการคอมพิวเตอร์ส่วนตัวและซอฟต์แวร์ นอกจากนี้ชาวแอฟริกันยังมีความต้องการใช้เครื่องอุปโภคต่าง ๆ เช่น เครื่องซักผ้า รถยนต์ โทรทัศน์ มากยิ่งขึ้นด้วย

เงื่อนไขของการขยายตัวทางเศรษฐกิจมาจากเม็ดเงินลงทุนภายนอกที่เพิ่มขึ้น ความต้องการทรัพยากรในแอฟริกาจากภายนอกโดยเฉพาะจากจีน และตะวันตก การขยายตัว

ของเขตเมือง ทำให้คนแอฟริกาต่างปรารถนาความเป็นอยู่ที่ดีที่สะดวกสบายขึ้น อย่างไรก็ตาม GS Global ECS Research กล่าวว่า แอฟริกาจะดำเนินไปสู่สถานะที่ดีขึ้นในปี ๒๐๕๐ ก็โดยการมีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่มั่นคงโดยมุ่งลดอัตราเงินเฟ้อ หลีกเลี่ยงการก่อหนี้สาธารณะจนเกินไป สร้างเสถียรภาพทางการเมือง ส่งเสริมนิติรัฐ พัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร ตลอดจนการยุติการดล้างการคอร์รัปชันให้หมดไป อันจะเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ผลิตภาพที่สูงขึ้นและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน การปรับปรุงการพัฒนาทุนมนุษย์ การศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งกำลังเป็นวิกฤติสำคัญในไนจีเรีย คองโก และยูกันดา อยู่ขณะนี้

เงื่อนไขที่ต้องคลี่คลาย

อนึ่ง จากรายงานของธนาคารเพื่อการพัฒนาแอฟริกา ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจแอฟริกา พันธมิตรโลกเพื่อแอฟริกา คณะกรรมการเศรษฐกิจในภูมิภาคแอฟริกาแห่งสหประชาชาติ ธนาคารโลก ซึ่งได้ทำประมาณการการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของแอฟริกาในอีก ๕๐ ปีข้างหน้า นั้นกล่าวว่า การที่แอฟริกาจะก้าวเข้ามามีบทบาทในโลก ในเวลาดังกล่าวนั้นค่อนข้างซับซ้อนและเป็นที่ถกเถียงท้าทาย อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายลงความเห็นว่าแอฟริกาสามารถก้าวขึ้นมามีบทบาทเป็นผู้เล่นสำคัญในเวทีโลกในช่วงนั้นได้ภายใต้เงื่อนไขคือ “ความสามารถของแอฟริกา” และ “ความช่วยเหลือจากหุ้นส่วนสำคัญ ๆ”

นอกจากนี้ ความรู้เรื่องของแอฟริกาในห้วงเวลาดังกล่าว ยังมาจากบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาแอฟริกาในต้นศตวรรษที่ ๒๑ ได้แก่ (๑) การที่ชาวแอฟริกาเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น (๒) การขยายตัวของเศรษฐกิจการค้าและการพัฒนาแอฟริกา และ (๓) การเชื่อมโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยี การสื่อสารโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม แอฟริกายังต้องเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับตัวเองด้วย โดยการวางยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ได้แก่

๑. การปรับปรุงด้านการบริหารกิจการปกครอง และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
๒. การลงทุนในการพัฒนาประชากร
๓. เพิ่มความสามารถด้านการแข่งขันและทำภาคเศรษฐกิจให้หลากหลาย
๔. พึ่งตนเองให้มากขึ้น ลดการร้องขอความช่วยเหลือ และเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับประเทศสำคัญ ๆ

ศักยภาพที่ล้นเหลือ

ศักยภาพของแอฟริกาเป็นสิ่งที่ชัดเจนทั้งด้านทรัพยากรและประชากร Femi Adwunmi (Adwanmi, 2013) ได้อ้างถึงรายงานของธนาคาร Standard Bank ที่ระบุถึงพลังผลักดัน ๕ ประการ ที่จะนำแอฟริกาไปสู่ความมั่งคั่งในอีก ๔ ทศวรรษที่จะมาถึง หรือใน ค.ศ. ๒๐๕๐ พลังดังกล่าว ได้แก่

๑. มีประชากรวัยรุ่นเพิ่มขึ้นจำนวนมาก กล่าวคือ ในทศวรรษหน้า (ค.ศ. ๒๐๒๐) ประชากรแอฟริกาจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๒ ขณะที่ประชากรเอเชียจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๙ ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวโน้มว่าใน ๔๐ ปีข้างหน้า (ค.ศ. ๒๐๕๐) แอฟริกาจะมีประชากรประมาณ ๒ พันล้านคน โดยร้อยละ ๕๐ ของประชากรแอฟริกาจะมีอายุ ๑๘.๖ ปี ขณะที่ร้อยละ ๕๐ ของประชากรในประเทศกลุ่ม BRICs จะมีอายุ ๓๒ ปี การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ซึ่งควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขยายตัวมากขึ้น จึงทำให้แอฟริกาเป็นฐานการบริโภคขนาดใหญ่ อันมาจากการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางจำนวนมาก เห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางในแอฟริกาที่มีจำนวนกว่า ๑๕๐ ล้านคน ในปี ๑๙๙๐ และคาดว่าจะในปี ๒๐๑๕ แอฟริกาจะมีครัวเรือนชนชั้นกลางถึง ๔๐ ล้านครัวเรือน

๒. เขตเมืองขยายตัว ปัจจุบันประมาณว่าชาวแอฟริการ้อยละ ๔๐ อาศัยอยู่ในเขตเมืองในอีก ๔๐ ปีข้างหน้า ส่วนแองโกลาและแอฟริกาใต้จะมีประชากรมากกว่าร้อยละ ๘๐ ที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองใน ค.ศ. ๒๐๕๐

๓. พัฒนาการด้านเทคโนโลยีไปได้เร็ว ปัจจุบันชาวแอฟริกานิยมใช้โทรศัพท์มือถือกันมาก คาดว่าใน ค.ศ. ๒๐๑๕ จะมีการใช้โทรศัพท์ดังกล่าว ๘๐๐ ล้านเครื่อง เห็นได้จากไนจีเรีย ซึ่งขณะนี้เป็ตลาดโทรศัพท์มือถือที่ใหญ่สุดอันดับที่ ๑๐ ของโลก ขณะที่จะมีการใช้อินเทอร์เน็ตกันมากขึ้น

๔. ศักยภาพด้านทรัพยากร กล่าวคือ นอกจากแอฟริกาจะเป็นแหล่งทรัพยากรแร่และโลหะธรรมชาติที่มีค่ามากมายแล้ว ภูมิภาคแอฟริกายังเป็นตลาดพลังงานที่ยิ่งใหญ่ ใน ค.ศ. ๒๐๑๐ แอฟริกาครอบครองน้ำมันดิบร้อยละ ๙.๕ ของปริมาณน้ำมันดิบในโลก และมีก๊าซธรรมชาติร้อยละ ๘ ของปริมาณก๊าซในโลก และยังมีการขุดค้นพบแหล่งพลังงานใหม่ ๆ อีกอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ แอฟริกายังมีศักยภาพในการเป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรหรือพร้อมที่จะเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของโลกได้ใน ค.ศ. ๒๐๕๐ หากได้รับการส่งเสริมจากตัวแสดงภายนอก

๕. ภาคบริการการเงินขยายตัวลึกซึ้ง ด้วยสถานการณ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวขึ้น คาดการณ์ว่าภาคการเงินของแอฟริกาจะมีสัดส่วนร้อยละ ๒๐ ของ GDP ในทศวรรษหน้า (เพิ่มจากร้อยละ ๑๐ ในปัจจุบัน) ซึ่งการเติบโตนี้มาจากการเปิดธนาคารย่อยเพิ่มขึ้นอันนำไปสู่การสร้างงานและสร้างตลาดการเงินที่มั่นคงและมีลักษณะที่เป็นทางการมากขึ้น

มุมมองจากผู้นำ

แอฟริกาในวันนี้จึงตอบรับทุนทั่วทุกทิศทั้งจากตะวันตกและตะวันออก โดยเฉพาะจีน ซึ่งดูเหมือนว่าจะเข้าไปลงทุนรอบด้านในแอฟริกาอย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย เริ่มจากเมืองท่าในซูดานที่จีนได้ส่งคนงานหลายร้อยคนไปสร้างบ้านแปลงเมืองให้ทันสมัย ผู้นำหลายคนในแอฟริกา มองว่าจีนจะก้าวขึ้นเป็นผู้นำใหม่ของโลกและแอฟริกาไม่ปิดกั้นบทบาทนั้น ยังคงตอบรับความร่วมมือที่จีนหยิบยื่นให้ สัญญาฉบับแล้วฉบับเล่าที่ทั้งสองฝ่ายตกลงลงนามเพื่อสานต่อการพัฒนาทั้งในมิติโครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน การเกษตร การสร้างชุมชน ถนน ทางรถไฟ ดูเหมือนว่าวิศวกรชาวจีนกำลังเนรมิตความทันสมัย ให้อะไรให้เมืองต่าง ๆ ในแอฟริกาไม่หยุดยั้ง ส่วนผู้มีอิทธิพลเก่าในตะวันตกยังคงต้องฟังเสียงหลายเสียงในประเทศ จนไม่อาจอนุมัติเงินกู้ให้แอฟริกาได้ง่าย ๆ นอกจากนี้ จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขของแต่ละประเทศในแอฟริกาว่าสอดคล้องกับระเบียบโลกใหม่ (new world order) หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ผู้นำแอฟริกาจึงสบายใจที่จะทำงานร่วมกับจีน โดยเห็นว่าจีนไม่เรื่องมาก และไม่มีเงื่อนไขสากลมากำหนดจำกัดการค้าการลงทุน เหมือนอย่างที่สื่อมวลชนตะวันตกกล่าวเสียดสีจีนอยู่เนือง ๆ ว่าเป็นอำนาจใหม่ในแอฟริกาที่ปราศจากระเบียบโลก

ส่งท้าย: ค.ศ. ๒๐๕๐ เป็นเวลาของแอฟริกาหรือไม่

ปรากฏการณ์สร้างบ้านแปลงเมืองและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในแอฟริกาขณะนี้ชี้ให้เห็นว่าสายลมทางตะวันออกเริ่มพัดเข้าไปแรง และแอฟริกาไม่ปิดกั้นสายลมนั้น ปรับตัวสนองตอบแรงลมที่เปลี่ยนทิศ เคลื่อนตัวไปข้างหน้าด้วยกันท่ามกลางกระแสโลกที่แปรเปลี่ยน ค.ศ. ๒๐๕๐ จะเป็นเวลาของแอฟริกาและแอฟริกาจะรุ่งเรืองหรือไม่ จึงอยู่ในเงื่อนไขการปรับตัวรอบด้านของแอฟริกาเองเป็นหลัก เพราะผู้ที่เข้ามาแม้จะมาช่วยพลิกโฉมหน้า แต่ก็ยังเหมือนเรื่องเดิม ๆ เมื่อหลายร้อยปีที่แล้ว ชาวตะวันตกมาดักตวงแล้วก็จากไป ไม่ได้ช่วยเหลือ

จริงจัง กรณีลมตะวันตก แม้จะดูอ่อนนุ่มถ่อมตนช่วยเหลือใกล้ชิด แต่เงื่อนไขสู่ความรุ่งโรจน์ของแอฟริกาที่หลายฝ่ายศึกษาติดตามชี้ว่าทั้งหมดนั้นอยู่ที่การปรับตัวรอบด้านของแอฟริกาเองในทุก ๆ มิติที่ยังอ่อนแอ เพื่อแอฟริกาจะสามารถกล่าวได้ว่า ค.ศ. ๒๐๕๐ เป็นเวลาทองของแอฟริกา

บรรณานุกรม

- Adewunmi, Fermi. (2011), *Five trends driving Africa's economic growth*. Retrieved November, 10, 2013 from <http://www.howwemadeitinafrica.com/five-trends-driving-africa's-economic-growth/12795/>
- Eigen, P. (2012). *Is China good or bad for Africa?*. Retrieved December, 10, 2013, from <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/10/29/is-china-good-or-bad-for-a>.
- O'Neill, J. (2010). *How Exciting is Africa's Potential?*. Retrieved February, 5, 2013, from <http://www.haldanemccallp/c.com/pdf/how-exciting-is-africas-potential.pdf>.
- World Bank. (2000). *Can Africa Claim the 21st Century?*. Washington, U.S.A.: The World Bank.



ความเป็นประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการ: สถาบันของรัฐในสังคมประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา

ผศ. ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล*

๑. บทนำ

ในสังคมการเมืองไทยขณะนี้มีการกล่าวถึงบทบาทศาลรัฐธรรมนูญ ในการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและมีผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเพราะมิเป็นไปตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยและเหตุผลในความเห็นส่วนบุคคลของตุลาการเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะสถาบันตุลาการซึ่งเป็นสถาบันหลักอย่างหนึ่งในโครงสร้างรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่ต้องยึดแนวคิดการปกครองโดยกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (Rule of law)^{*} โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เหตุผลและการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญมิใช่แนวคิดอุดมการณ์ (Ideology) ส่วนบุคคลที่อาจเป็นการกระทำที่ตรงข้ามกับประชาธิปไตย (Antidemocratic) อาจสร้างปัญหาต่อการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ในการใช้อำนาจทางตุลาการในระบอบประชาธิปไตยที่ทำให้สถาบันตุลาการอ่อนแอลง ขาดการยอมรับจากประชาชน

* ภ.บ. (จุฬา), น.บ., น.ม. (มหาดชน-จุฬา)

^๑ คำว่า “Rule of law” นี้เดิมนักกฎหมายไทยให้ความหมายเป็นคำไทยไว้นานา ปัจจุบันมักใช้คำว่าหลักนิติธรรมอันเป็น “ธรรม” แห่งนิติ และปรากฏครั้งแรกในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่จะอยู่ในความหมาย “Rule of law” ในความหมายเดียวกับของตะวันตกหรือไม่ ประวัติศาสตร์จะเป็นผู้ให้คำตอบ

แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน นักวิชาการยังไม่อาจกล่าวระบุชัดว่าคืออะไร แต่ก็สามารถรวบรวมหลักการที่ยอมรับกันเป็นหลักการเบื้องต้นในระบอบนี้ได้ เช่น การปกครองตนเองของประชาชน สังคม บนหลักความเสมอภาค การตัดสินใจในการปกครองโดยเสียงข้างมาก การคุ้มครองสิทธิและประโยชน์เสียงข้างน้อย การเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะโดยคะแนนเสียงประชาชนฯ ความหมายประชาธิปไตยจึงขึ้นกับมุมมองของผู้มอง^๒ แต่แนวความคิดในเรื่องการปกครองของรัฐในปัจจุบันได้ก้าวข้ามจากการใช้อำนาจโดยผู้ปกครองโดยแยกอำนาจออกมาให้สถาบันต่างๆ ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน โดยยึดโยงการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐกับประชาชนผู้ก่อตั้งรัฐ เป็นพลเมืองที่ยอมรับการใช้อำนาจขององค์กรรัฐที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นฉันทามติ (Consensus) ของประชาชนในรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และยึดโยงหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority) ของสถาบันของรัฐกับพลเมืองไว้แตกต่างกันในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของสถาบันในรัฐต่างๆ กันไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

บทบาทสถาบันตุลาการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญไม่น้อยกว่าสถาบันอื่นในการใช้อำนาจเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยที่แต่ละสังคมอาจวางน้ำหนักไว้ไม่เท่าเทียมกัน เช่น สหรัฐอเมริกาที่วางน้ำหนักอยู่ที่การคุ้มครองสิทธิพลเมืองเป็นหลัก แต่การใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่เกี่ยวข้องกับสังคมการเมือง (politico-legal) เป็นสิ่งที่สถาบันต้องพิจารณาระหว่างจิตวิญญาณของสังคมกับเหตุผลในรัฐธรรมนูญ สถาบันตุลาการจะใช้อำนาจที่เป็นของสังคมที่มอบให้สถาบันในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งในจิตวิญญาณของสังคมที่มุ่งดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างไร โดยเฉพาะภายใต้แนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ให้ตรวจสอบการใช้อำนาจกันและกันในอำนาจตุลาการและอำนาจนิติบัญญัติที่เป็นผู้แทนประชาชน ตุลาการจะใช้อำนาจอย่างไรให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย และฝ่ายตุลาการจะรับผิดชอบต่อสังคมอย่างไรเป็นสิ่งสำคัญ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์จะพิจารณาบทบาทฝ่ายตุลาการและการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้แนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจที่

^๒ Andrew Heywood, Politics (London: Macmillan, 1997), p. 66.

แต่ละองค์กรจำเป็นต้องถูกตรวจสอบและคานอำนาจกันและกัน แต่ละสถาบันต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมภายใต้การเชื่อมโยงองค์กรของรัฐกับพลเมืองภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการว่าสอดคล้องเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ มีขอบเขต ข้อจำกัด ในการทำหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยอย่างไร โดยเฉพาะการใช้อำนาจ ทบทวนวินิจฉัยว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร กระทำการขัดรัฐธรรมนูญ (Judicial review)

๒. อำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการกับสังคมการเมือง และประชาธิปไตย

๒.๑ อำนาจหน้าที่ของประชาธิปไตย (Authority of democracy)

การที่จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องพิจารณาถึงความหมายประชาธิปไตย (Democracy) ในเบื้องต้นเสียก่อน มิเช่นนั้นก็อาจทำให้เกิดความเข้าใจต่อบทบาทฝ่ายตุลาการที่เบี่ยงเบนออกไปได้ ประชาธิปไตยมักให้ความหมายโดยการอธิบายตามคำศัพท์ว่า อำนาจเป็นของประชาชน ที่นำไปสู่หลักการเสียงข้างมาก (Majority) และอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular sovereignty) แต่หากพิจารณาความหมายดั้งเดิมในทางปกครอง (Terminology for regime – type) หมายถึง ความสามารถหรือศักยภาพในการทำสิ่งใดๆ มิได้หมายถึงการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยศึกษาจากรากคำศัพท์ *Kratos* และ *Arche* ของกรีก ๔๐๐-๕๐๐ ก่อนคริสต์ศตวรรษ^๓ คำว่า “Democracy” มีความหมายหลากหลายไปในหลายกลุ่มประชาชน มาจากภาษากรีกว่า *Demos* ที่แปลว่าประชาชน (The people) และคำว่า *Kratos* ที่หมายถึง อำนาจ (Power) จึงนำไปสู่รากของความหมายว่าอำนาจของประชาชน (The power of the people) ในปัจจุบันเอาจคำว่าอำนาจสร้างเป็นกฎการออกเสียง (Voting rule) สำหรับหาเจตนารมณ์เสียงข้างมาก (Will of majority) ว่าอำนาจประชาชนคืออำนาจในการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ คำเดิมคือ *Demokratia* ไม่ได้หมายถึงประชาชนที่เป็นกลุ่มก้อน แต่หากหมายถึงประชาชนที่รวมกันเป็นองค์กร (Corporate body) ที่เป็นสาธารณะ (Public) และสาธารณะไม่ได้หมายถึงการยึดที่จำนวน *Democratia* ไม่ใช่

^๓ Josiah Ober, The original meaning of “democracy”: Capacity to do things, not majority rule (Princeton Stanford working papers in classics, Stanford University: September 2007), p. 1.

อำนาจของประชาชนแต่เป็นความสูงสุดหรืออำนาจหนึ่งเดียวของประชาชนที่สัมพันธ์กับพลังอำนาจอื่นในการควบคุมรัฐ (Empowered demos) เป็นพลังอำนาจของประชาชนมิใช่เพื่อควบคุมแต่เป็นอำนาจที่มีผลโดยตรงต่อส่วนรวมและเป็นความสามารถในทางการกระทำ (Ability to act) ภายในอาณาจักร สรุปได้ว่าประชาธิปไตยคือศักยภาพที่มีอยู่ร่วมกันของสาธารณะในการกระทำสิ่งที่ดีให้เกิดขึ้นในสาธารณะแผ่นดิน (Collective capacity of a public to make good things happen in the public realm) ที่นำไปสู่กฎเกณฑ์การออกเสียงของประชาชน^๔

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยที่มีหลายหลักการที่เชื่อมโยงกันโดยมีเป้าหมายที่ประชาชนเป็นสำคัญ หลักการสำคัญเหล่านี้ได้แก่อำนาจสูงสุดของประชาชน (Popular sovereignty) ที่เป็นหัวใจของประชาธิปไตย ที่แสดงออกโดยเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) โดยฉันทานุมัติ (Consent) ให้แก่ผู้แทนปวงชน (Representation) เพื่อให้เป็นรัฐที่ดำเนินการแทนโดยมีเป้าหมายที่สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และประโยชน์สาธารณะ ในความหมายประชาธิปไตยนั้นในทางรัฐศาสตร์ก็ยังไม่อาจให้ความหมายขอบเขตที่คงที่ แต่มีบทสรุปเป็นธรรมเนียมว่า กฎเกณฑ์แห่งประชาธิปไตย (Principle of democratic) ต้องเป็นสิ่งที่มาจากประชาชนมิใช่ศาล แต่ย้อนกลับไปในอดีตของประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบันจะพบว่ามีการแก้ปัญหาอาจมาจากฝ่ายตุลาการมากกว่าประชาชน แม้ปัจจุบันก็ไม่มีระบบให้ประชาชนแก้ไขข้อพิพาทโดยตรง ให้ศาลทำหน้าที่นี้ สิ่งนี้ทำให้ศาลมีอำนาจจริงๆ หรือคำตอบอาจต้องดูธรรมชาติอำนาจตุลาการว่าเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ซึ่งขึ้นกับการให้ความหมายอำนาจอธิปไตยและอำนาจตุลาการในระบบประชาธิปไตยอย่างไร

การพิจารณาว่าฝ่ายตุลาการในฐานะสถาบันของรัฐในระบบประชาธิปไตยมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด จากนิยามประชาธิปไตยเมื่อพิจารณาในมุมมองทฤษฎีประชาธิปไตย การตัดสินใจในระบบประชาธิปไตยเป็นการปะทะกันในหลายระดับในการตัดสินใจของประชาชนโดยดูที่ผลลัพธ์ไม่ว่าเรื่องปกป้องเสรีภาพพลเมือง และประโยชน์สาธารณะ แต่บทบาทฝ่ายตุลาการในทางประชาธิปไตยควรพิจารณาใน ๒ มิติคือ^๕ ต้องพิจารณาทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ในทางประชาธิปไตย ในแนวคิดที่พิจารณา

^๔ Ibid., pp. 5-6.

^๕ Thomas Christiano, "The authority of democracy," The journal of political philosophy Vol. 11 No. 2 (2003), p. 1.

แบบทางเดียว (Monist) คือแนวคิดที่ว่าอะไรเป็นผลลัพธ์ที่ดีที่สุด แต่ผลลัพธ์นั้นขึ้นกับกระบวนการด้วย แนวคิดและกระบวนการส่งผลต่อการทำหน้าที่ของศาลว่าจะเป็นแอคติวิสต์หรือสำรวมอำนาจด้วย เช่นที่มักกล่าวว่าแนวคิดตุลาการสำรวมอำนาจคือศาลปกป้องรัฐสภา แต่แนวคิดที่ยึดผลเช่นแนวคิดกลไกหรือผลที่ดีที่สุด (Instrumentalist or best result theory) หรือแนวคิดที่ยึดแต่กระบวนการประชาธิปไตยเช่นพวกกระบวนการบริสุทธิ์ (Pure proceduralist) ที่เป็นการมองในมิติเดียว การกำหนดผลจึงต้องดูที่กระบวนการด้วยเพราะนำไปสู่การกำหนดบทบาทและผลลัพธ์จากการกระทำของศาล แนวคิดที่ยึดกระบวนการยอมรับในเรื่องอำนาจของประชาธิปไตย (Authority of democracy) ในการตัดสินใจทางการเมือง ถ้าหากเป็นกระบวนการประชาธิปไตยผลที่ออกมาถือว่ามีอำนาจ^๖ เพราะยุติธรรมเป็นความต้องการของแต่ละบุคคลที่จะแสดงออกผ่านการตัดสินใจทางการเมือง แต่ต้องเป็นเจตนาที่เป็นอิสระ (Content independent) แต่ในแนวคิดที่ยึดผลเป็นหลักอาจซับซ้อนกว่าคือเห็นว่ ๑. อำนาจจากบางกลุ่มอาจเหนือกว่าอำนาจจากกลุ่มอื่นทั้งหมดได้ เพื่อผลที่ดีที่สุดอาจให้เพียงคนบางกลุ่มตัดสินใจในอำนาจนั้นแทนประชาชนได้ ๒. เพื่อปรับอำนาจของพลเมืองแต่ละคนที่อาจไปคุกคามอำนาจของพลเมืองอื่นเพื่อให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าซึ่งขึ้นกับพลเมืองและระดับการตัดสินใจ แต่การใช้อำนาจตัดสินใจแทนประชาชนทั้งหมดต้องเป็นอิสระและต้องมีแนวโน้มว่าต้องส่งเสริมการให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าซึ่งขึ้นกับความเหมาะสมของผู้ตัดสินใจแทนและพันธะระหว่างประชาชนกับผู้ตัดสินใจแทน

การพิจารณาความเป็นประชาธิปไตยของสถาบันของรัฐจากอำนาจประชาธิปไตยที่สถาบันการเมืองได้รับไม่ควรพิจารณาทางเดียวต้องดูสองมิติเรียกว่าการประเมินแบบควบคู่ (Evaluative dualistic)^๗ ไม่ใช่มุ่งเพียงผลที่เกิดเท่านั้น แต่ยังขึ้นกับว่ามีอำนาจตัดสินใจประชาธิปไตยหรือไม่และมีอำนาจนั้นเมื่อใด เพราะถ้าประชาธิปไตยเป็นธรรมแล้วสถาบันอื่นจะมาตัดสินใจแทนได้อย่างไร ในเมื่ออำนาจที่มาจากประชาธิปไตยมาจากจุดยืนที่เป็นอิสระ แล้วศาลเป็นอิสระหรือไม่ ในการดูสองมิติของประชาธิปไตยของศาลในการพิจารณาทบทวนสถาบันการเมืองมีความสำคัญที่ศาลเป็นตัวจบในปัญหาทางการเมืองสร้างความเป็นธรรมในสังคมเท่าที่เป็นไปได้ บทบาทสถาบันของรัฐต่างๆ ในการดูสองมิติทางประชาธิปไตยของสถาบันจะต้อง

^๖ Ibid., p. 2.

^๗ Ibid., p. 3.

พิจารณาบทบาทการทำหน้าที่สถาบันในด้านต่าง ๆ ที่ต้องเป็นการพิจารณาในเนื้อมาดังต่อไปนี้

๑. ต้องมีความเท่าเทียมกันในผลประโยชน์ (Equal advancement of interest)

ความเท่าเทียมกันในผลประโยชน์จะทำให้กระบวนการประชาธิปไตยเป็นธรรม เพราะ ๑) แนวคิดความยุติธรรมเป็นกฎความเท่าเทียมกันในผลประโยชน์ของประชาชนทุกคน ๒) เกิดจากการที่ทุกคนยอมรับการตัดสินใจในกฎเกณฑ์นี้ ๓) ทุกคนเข้าใจเรื่องความยุติธรรมในผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันที่กฎพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน สิทธิเรียกร้องของแต่ละบุคคลต้องถูกทำให้สมดุลในเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดกัน (Balance of conflicting interest) คือแนวคิดความเสมอภาค (Equality) ไม่มีใครสำคัญกว่าผู้อื่น ไม่มีใครที่มีผลประโยชน์เหนือกว่าผู้อื่น

๒. ต้องมีความยุติธรรมเพื่อสังคมที่ถือหลักการเพื่อสาธารณะแบบอ่อน ๆ (Social justice as a weakly public principle)

เพราะสิทธิเรียกร้องของแต่ละคนอาจขัดแย้งกันต้องยึดผลประโยชน์สาธารณะ คือความเสมอภาคของผลประโยชน์^๙ (Basic institution of society equally advance the interest) แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นไปได้ ที่ไม่ใช่ว่าทุกคนจะได้รับความยุติธรรม ต้องเป็นกฎความยุติธรรมที่เป็นสาธารณะ (Public principle of justice) กระทำต่อปัจเจกชนอย่างมีเหตุผล และกลายมาเป็นหลักกฎหมาย (Legal principle) ที่กฎหมายต้องถูกบังคับใช้เพื่อสาธารณะมิใช่เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

๓. ต้องมีหลักการเพื่อสาธารณะ (Principle of publicity)

ที่พิจารณาได้ ๒ แนวทางคือ^{๑๐} ๑) ในด้านรูปแบบ (Formal) คือความยุติธรรมทางสังคมที่เป็นการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ตนเองเพื่อหาจุดที่เหมาะสม ๒) ในด้านเนื้อหา (Substantive) ดูความชอบธรรมในความสัมพันธ์ ไม่ใช่ดูแต่ประโยชน์ของตนดูประโยชน์ผู้อื่นด้วย เพราะในเนื้อหาแล้ว พลเมืองมีประโยชน์พื้นฐานที่ต้องได้รับการกระทำเท่าเทียมกันในสังคม ตัวชี้วัดคือแนวคิดความเสมอภาค (Principle of equality) กับผลประโยชน์ในคนอื่น ๆ ในสังคม^{๑๑} เพราะแต่ละคนเป็นเจ้าของในผลประโยชน์ทางสังคมเช่นกัน แต่ไม่ควรให้แต่ละคน

^๙ Ibid., p. 4.

^{๑๐} Ibid., p. 5.

^{๑๑} Ibid., p. 6.

^{๑๒} Ibid., p. 7.

ตัดสินใจว่าต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเพราะ ๑) ประชาชนแต่ละคนมีอคติในผลประโยชน์แตกต่างกัน ก่อให้เกิดขัดแย้งในผลประโยชน์ผู้อื่น จึงมีเหตุผลในการตีความว่าผลประโยชน์ตนเองดีกว่าผู้อื่น แนวคิดความเสมอภาคและเพื่อสังคมจึงเป็นสิ่งสำคัญ ๒) ประโยชน์พื้นฐานของแต่ละบุคคลมีผลต่อรูปแบบชีวิตต่างกัน แต่ละคนมีจุดเหมาะสมของตนเองที่ควรถูกกระทำอย่างเท่าเทียมกัน ๓) ถ้าต้องถูกกระทำอย่างเท่าเทียมกันในผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันในสังคมจะต้องยึดผลประโยชน์ของคน แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นฉันทามติ (Consensus) เพราะไม่มีสังคมใดให้ความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่เพราะประชาชนแตกต่างกันไป แต่เพื่อสังคมแล้วจำเป็นต้องปรับไปสู่การกระทำเพื่อสาธารณะอย่างเต็มที่

๔. ต้องมีความเสมอภาค (Equality)

โดยทั่วไปสถาบันของรัฐต้องให้ผลประโยชน์อย่างเสมอภาคซึ่งถูกใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจทางประชาธิปไตยที่เหมาะสมเพราะ^{๑๒} ๑) แก้ปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ได้โดยเฉพาะผลประโยชน์ในทางลึก ที่อาจมีหลายทางแก้ปัญหาได้ แต่การทำให้ทุกคนมีความสุขจากความเท่าเทียมกันในผลประโยชน์ (Principle of equality of advancement of interest) เป็นความชอบธรรมที่มีความเหมาะสม ๒) แก้ปัญหาในความแตกต่างหลากหลายความไม่เห็นด้วย ความเข้าใจผิด อคติ โดยให้ทุกคนมีจุดยืนที่เท่าเทียมกันในสังคมเป็นกฎพื้นฐานให้ยอมรับการตัดสินใจของผู้อื่นในสังคม โดยการให้ทุกคนยอมรับต้องให้ทุกคนมีสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจและพิพากษาทางการเมือง (Process of decision) คือความยุติธรรมของการตัดสินใจทางประชาธิปไตยที่มีผลมาจากความแตกต่างในอำนาจความแตกต่างของบุคคล แต่ความยุติธรรมทางประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่ที่เพื่อสังคมประชาธิปไตยสร้างความพึงพอใจเป็นหลักเพื่อสาธารณะ (Principle of publicity)

สถาบันของรัฐที่ได้อำนาจจากประชาธิปไตยย่อมมีความชอบธรรม (Legitimacy) ในการใช้อำนาจตามบทบาทของสถาบันภายใต้หลักการทางประชาธิปไตย ความชอบธรรมของอำนาจหน้าที่ของสถาบันของรัฐมีเพราะประชาธิปไตยนำมาสู่อำนาจหน้าที่ที่ชอบธรรมของรัฐ (Authority of state) ที่จะดำเนินการผ่านทางสถาบันการเมืองหรือองค์กรของรัฐ แนวคิดความชอบธรรมของอำนาจนี้อธิบายได้ ๒ แนวคิดคือ^{๑๓}

^{๑๒} Ibid., pp. 9-11.

^{๑๓} Ibid., pp. 12-17.

๑. แนวคิดแบบปกติทั่วไป (Normal justification thesis) แนวคิดนี้พูดถึงอำนาจการเมืองโดยยึดที่เหตุผล Joseph Raz เห็นว่าทางทั่วไปการที่จะทำให้มีอำนาจเหนือผู้อื่นคือแสดงให้เห็นว่ามีเหตุผลดีกว่าที่จะทำให้ผู้อื่นยอมรับ แต่เป็นการทำหน้าที่โดยต้องมีพันธะที่ต้องทำตามนั้นมากกว่าเหตุผลโดยตรงคือแนวคิดของอำนาจจากกลไก (Instrumentalist approach to authority) ปัญหาคือแนวคิดนี้ไม่ได้ปกป้องความชอบธรรมของอำนาจ (Legitimate authority) หรืออำนาจรัฐ (Authority of state) เช่น นักวิทยาศาสตร์เอาห้องทดลองไปทำอาวุธในยุคนาซี แนวคิดนี้จึงต้องมีเงื่อนไขที่จำเป็นกำกับในการทำหน้าที่ของสถาบันนั้นด้วยคือความรับผิดชอบในการเมืองจึงต้องมีกฎเกณฑ์บังคับองค์กรทางการเมืองต่อสังคม ไม่ใช่ยึดเพียงเนื้อหากฎหมายหรือกระบวนการทำกฎหมาย ต้องมีจุดให้พลเมืองพิจารณาในการกระทำนั้นด้วย

๒. ทฤษฎีความยินยอม (Consent theory) และความจำเป็นต้องมีรัฐ (Moral necessity of the state) แนวคิดนี้ยึดที่ความยินยอมที่ได้รับจากประชาชน ความยินยอมคือพื้นฐานที่มาของอำนาจ เป็นความจำเป็นของการได้อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางการเมืองเป็นเรื่องความจำเป็นต้องมีรัฐ เพราะรัฐทำหน้าที่ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนภายในเขตอำนาจของตน รัฐและระบบกฎหมายสร้างความยุติธรรม ระบบกฎหมายคือการปรับตัวของสังคมว่าจะกระทำต่อผู้อื่นอย่างไร ถ้าผู้อื่นกระทำต่อตนเช่นนั้นคือสิ่งที่รัฐจะกระทำต่อประชาชน โดยมีกฎสาธารณะ (Public rule) เป็นตัวควบคุมพฤติกรรมว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ Joseph Raz เห็นว่าความยุติธรรมคือระบบของกฎ (System of rules) ที่จำเป็นต้องปรับใช้กฎอาจซับซ้อนแต่ต้องเป็นกฎเดียวกัน ที่ซับซ้อนเพราะแตกต่างในความเป็นจริง แต่การใช้กฎเหมือนกันอาจเป็นไปได้ ถ้าประชาชนไม่ยอมรับ นำไปสู่เหตุผลทางการเมืองที่ทำให้กฎต้องถูกสร้างโดยบุคคลสาธารณะ (Public rule maker) ที่เป็นผู้ได้อำนาจจากประชาชน เหตุผลที่ผู้สร้างกฎจะมีอำนาจได้ต้องมีความยุติธรรม ความยุติธรรมนั้นต้องมีพื้นฐานที่คุณค่าสังคมเป็นหลักคือประชาชนต้องถูกบังคับโดยกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (Rule of law and basis of equality under the law)

กฎสาธารณะคือที่มาของอำนาจที่ประชาชนค้ำประกันในการดำเนินการ ผู้สร้างกฎต้องการคนตัดสินที่เป็นกลางคือฝ่ายตุลาการที่ต้องทำให้สังคมได้รับความเสมอภาคในทางที่มีเหตุผล แต่ถ้าขาดอำนาจตุลาการสังคมก็ไม่สงบ อำนาจตุลาการมีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยหนุนหลัง ถ้าจะให้คนเสมอภาคศาลต้องใช้กฎหมายเพื่อสังคมมิใช่ใช้เพื่อส่วนตัว รัฐสร้างความยุติธรรมในหมู่พลเมืองจากการยอมรับของพลเมืองมากกว่าการที่รัฐบังคับพลเมือง รัฐต้องกระทำอย่างมีศีลธรรม ประชาชนจะเชื่อรัฐเพราะเชื่อในระบบกฎหมาย เหตุที่เชื่อ

อาจอ้างทฤษฎียินยอม ทฤษฎียินยอมว่าคนจะถูกละเลยหรือไม่ได้รับการปกป้องจากกฎหมายเมื่อเขาไม่ยินยอม ความยินยอมเหมาะสมที่จะอธิบายความชอบธรรมทางศีลธรรมในการสมาคมแต่ยังไม่ใช่พื้นฐานอำนาจทางการเมือง (Political authority) แต่ความยินยอมก็ก่อตั้งพื้นฐานของหน้าที่ทางการเมือง (Political obligation) เพราะความยินยอมก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมาย (Legal obligation) เช่นเดียวกัน แต่ปัญหาซับซ้อนถ้าระบบก่อตั้งโดยกฎหมายความชอบธรรมก็ต้องมาจากความยินยอมด้วย เป็นพื้นฐานหน้าที่ให้สถาบันรัฐ ระบบให้ความยินยอมคือระบอบประชาธิปไตย^{๑๔} แต่ปัญหาคือฝ่ายตุลาการมีความชอบธรรมจากความยินยอมของประชาชนในทางประชาธิปไตยหรือไม่ เพราะไม่ได้มาจากกระบวนการทางประชาธิปไตยโดยตรง

ปัญหาความชอบธรรมของกระบวนการประชาธิปไตยกับอำนาจหน้าที่ศาลที่ต้องพิจารณาทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ แต่อาจมีมุมมองในฐานที่ต่างกันได้เช่น Brettschneider^{๑๕} ให้ความชอบธรรมที่กระบวนการทางประชาธิปไตยที่เน้นสิทธิประชาธิปไตย (Democratic right) และ Christiano^{๑๖} ให้ความชอบธรรมที่ผลลัพธ์คือความเสมอภาค (Equality) ด้วยฐานในการอธิบายที่ต่างกัน ทั้งสองมองทฤษฎีประชาธิปไตยและสิทธิ (Theory of democracy and right) โดยดูที่คุณค่าประชาธิปไตย (Value theory of democracy) ที่สิทธิประชาธิปไตยมีสาระสำคัญอยู่ที่การปกครองโดยตนเอง ทั้งสองมองต่างกันถึงบทบาทที่เหมาะสมของศาลในการใช้อำนาจทบทวนในระบอบประชาธิปไตยในคุณค่าเพื่อสังคม แต่มีมุมมองร่วมกันคือในกระบวนการประชาธิปไตย (Democratic procedures) บางทีอาจต้องถูกมองข้ามไปเพื่อการยอมรับในสาระสำคัญของคุณค่าบางอย่างได้ ประเด็นที่เห็นต่างคือ ๑. เมื่อไหร่ควรใช้อำนาจทบทวนกลับหลักเสียงข้างมาก ๒. อำนาจทบทวนจะไปปรับแต่งประชาธิปไตยได้อย่างไร Christiano ว่า การใช้อำนาจทบทวนมีอำนาจมาจากประชาชนที่จะตัดอำนาจตนเอง (Democratic assembly undercuts its own authority) เพื่อความเสมอภาค (Public equality) เป็นฐานของทุกสิ่งเป็นพื้นฐานของสิทธิและประชาธิปไตย ความเสมอภาคส่งผลต่อให้มีประโยชน์ ๓ ประการ ๑) แก้อคติ ความเชื่อ และการยึดในผลประโยชน์แต่ละคนที่ต่างกัน ๒) ทำให้ทุกคนไม่รู้สึกละเลย

^{๑๔} Ibid.,p. 19.

^{๑๕} See Corey Brettschneider, democratic rights: the substance of self-government (Princeton, NJ: Princeton University, 2007)

^{๑๖} see Tom christiano, The constitution of equality: Democratic authority and its limits (New York: Oxford University press, 2008)

จากสังคม ๓) ทำให้ผลประโยชน์แต่ละคนเท่าเทียมกัน สิ่งเหล่านี้เป็นความยุติธรรมของประชาธิปไตย ความเสมอภาคทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย ผลที่ออกมาขึ้นกับการยอมรับในความเสมอภาค แต่กระบวนการอาจถูกตัดลงไปเพื่อความเสมอภาคด้วยอำนาจวินิจฉัยบททวนของศาล จึงมีมุมมองว่าอำนาจบททวนนอกจากจะปกป้องสิทธิและเสรีภาพแล้วยังส่งเสริมในคุณค่าความเสมอภาคด้วย แต่ Brettschneider เห็นว่าความสำคัญที่ต้องมองในระหว่างคุณค่าภายในของกระบวนการประชาธิปไตย (Intrinsic value of democratic procedures) และความยุติธรรมจากการใช้อำนาจบททวน (Justice of judicial review) ในคุณค่าประชาธิปไตยมีความจำเป็นที่อำนาจบททวนต้องเป็นผลของกระบวนการประชาธิปไตยภายใต้คุณค่าทางการเมืองด้วย อำนาจบททวนต้องมาจากกระบวนการประชาธิปไตยภายใต้เสรีภาพและความเสมอภาคด้วยเหตุผลทางการเมือง ในเรื่องสิทธิในเสรีภาพและความเสมอภาคเมื่อกระบวนการประชาธิปไตยสร้างกฎหมายด้วยคุณค่าประชาธิปไตยเท่ากับมีอำนาจต้องไม่ถูกกลับโดยอำนาจบททวนของศาล จากข้อเท็จจริงที่ว่ากฎหมายมาจากกระบวนการประชาธิปไตย แม้ Christiano เห็นว่ากฎหมายถ้าไปทำลายความเสมอภาคจะหมดอำนาจประชาธิปไตย (Intrinsic democratic authority) Brettschneider เห็นด้วยที่ประชาธิปไตยยึดคุณค่าความเสมอภาคแต่เห็นว่าด้วยอำนาจประชาธิปไตยทำให้กฎหมายนั้นมีแรงหนุนตามแบบแผน (Normative force) ที่เป็นสาระสำคัญในคุณค่า (Substantive value) แต่อำนาจบททวนเป็นเสมือนการอุทธรณ์เพื่อค้นหารูปแบบในสมดุลใหม่ กฎหมายที่ได้ผ่านกระบวนการประชาธิปไตยแล้วได้ประกาศก้องในคุณค่าที่เป็นฐานของกระบวนการประชาธิปไตย ทำให้กฎหมายได้คุณค่าประชาธิปไตยที่อำนาจบททวนจะไปขวางไม่ได้^{๑๗} แรงหนุนตามแบบแผนทั่วไปมาจากคำสัญญาต่อประชาชนที่ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามด้วยความสัตย์จริง มันคือสัญญาในประชาธิปไตย แต่แม้ว่ากฎหมายได้อำนาจจากประชาธิปไตยเพราะผ่านกระบวนการประชาธิปไตยทั้งสองเห็นด้วยที่เจตนารมณ์ของอำนาจบททวนต้องใช้เพื่อปกป้องความเสมอภาคบนพื้นฐานของประชาธิปไตย^{๑๘}

^{๑๗} Corey Brettschneider, "Judicial review and democratic authority: Absolute V. Balancing conceptions", Journal of ethics & social philosophy, August 2011, p. 3.

^{๑๘} Ibid., p. 7.

การดำเนินบทบาทของสถาบันของรัฐที่ได้อำนาจจากประชาธิปไตย (Authority of democracy) เพื่อการแก้ไขปัญหาประชาชนที่แตกต่างกันและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันด้วยประชาธิปไตย ด้วยการตัดสินใจทางการเมือง ด้วยการออกเสียง (Votes) อันเป็นการตัดสินใจสุดท้ายในการจัดชีวิตให้แก่สังคมที่แต่ละคนพิจารณาด้วยความเท่าเทียมกันและการยอมรับการตัดสินใจเช่นนั้นของพลเมือง สถาบันของรัฐจึงมีอำนาจหน้าที่ทางประชาธิปไตยที่ถือเป็นพื้นฐานคือ^{๑๙}

๑. สถาบันที่บัญญัติกฎหมายต้องยึดความยุติธรรมเพื่อสาธารณะจึงจะมีความชอบธรรมในอำนาจนั้นเหนือประชาชนภายใต้เขตอำนาจของตนคือประชาธิปไตยต้องยึดความยุติธรรมเพื่อสาธารณะ

๒. การไม่เห็นด้วยกับความยุติธรรมเช่นนั้นในการบัญญัติกฎหมายต้องมีเหตุผลภายใต้การดำเนินการแบบประชาธิปไตย

๓. จาก ๑ และ ๒ ภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยที่อำนาจบัญญัติกฎหมายมีความชอบธรรม ถ้าการไม่เห็นด้วยต้องมีเหตุผลในเรื่องความยุติธรรมของการบัญญัติกฎหมาย

๔. เฉพาะการนิติบัญญัติที่ทำเพื่อความยุติธรรมเพื่อสาธารณะเท่านั้นที่มีความชอบธรรมและมีสิทธิวางกฎให้ประชาชนเชื่อฟัง

- ถ้ายึดแต่ความยุติธรรมคือกฎหมายเป็นผลอย่างเดียวมีความชอบธรรมน้อยประชาชนอาจไม่เชื่อ

๕. จาก ๒ และ ๔ จากกระบวนการทางประชาธิปไตยจะมีความชอบธรรมถ้าการไม่เห็นด้วยในการบัญญัติกฎหมายมีเหตุผล

ความชอบธรรมที่ฝ่ายตุลาการจะขวามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเห็นได้ว่าขึ้นอยู่กับกระบวนการของทั้งสองฝ่ายที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องยึดประโยชน์ส่วนร่วม และมีเหตุในการบัญญัติกฎหมายภายใต้ประชาธิปไตย ส่วนฝ่ายตุลาการหากไม่เห็นด้วยต้องมีเหตุที่จะอธิบายในทางประชาธิปไตยด้วยจึงจะได้รับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการทำหน้าที่แทนประชาชน เพราะรูปแบบความชอบธรรมมีหลายระดับ ๑. ระดับสูงคือประชาชนทุกคนเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความชอบธรรม เป็นไปได้ยากในสังคมประชาธิปไตย ๒. ระดับที่

^{๑๙} Thomas christiano, "The authority of democracy," p. 20.

เห็นว่ายุติธรรมที่คนทั่วไปอาจไม่เห็น เพราะประชาชนที่ทำตามกฎหมายที่รัฐกำหนด ถ้าความชอบธรรมนี้ถูกต้องการยอมรับคืออำนาจ ๓. ระดับที่สิทธิในการวางกฎหมายมาจากอำนาจและหน้าที่จากประชาชนเป็นอำนาจที่ระบบประชาธิปไตยมีให้เป็นระดับที่สถาบันการเมืองในระบบประชาธิปไตยมีอยู่

หลักการจำกัดอำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมืองจากประชาธิปไตยโดยเฉพาะบทบาทฝ่ายตุลาการต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในเมื่อความยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมต้องมาจากประชาธิปไตย การใช้สิทธิในประชาธิปไตยคืออำนาจที่ได้จากการยอมรับสิทธิพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจของพลเมืองที่เป็นที่มาให้ฝ่ายตุลาการใช้จำกัดอำนาจฝ่ายอื่นโดยมีหลักการพิจารณาเพื่อจำกัดอำนาจอธิปไตยโดยฝ่ายตุลาการต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขได้แก่^{๒๐}

๑. กระบวนการประชาธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจที่ชอบธรรมเมื่อยึดความยุติธรรมเพื่อสาธารณะ (Publicly realize justice) เท่านั้น

๒. เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติการใช้อำนาจนั้นทำลายความเสมอภาคทางสังคม (Public violation of equality)

๓. เมื่อกระบวนการประชาธิปไตยไม่ใช่เพื่อสาธารณะแต่ทำลายความยุติธรรม (Not publicly violate justice)

๔. จาก ๒ และ ๓ ถ้ากระบวนการออกเสียง (Vote) จากประชาชนไม่ใช่เพื่อความยุติธรรมเพื่อสาธารณะ (Not publicly realize justice) ฝ่ายตุลาการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับกระบวนการประชาธิปไตย

๕. จาก ๑ และ ๔ ถ้ากระบวนการออกเสียงประชาชนจากประชาธิปไตยไม่มีอำนาจที่ชอบธรรม (Legitimate authority) ฝ่ายตุลาการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

๖. การออกเสียงทำลายความเสมอภาคเพื่อสาธารณะ (Publicly violates equality) ที่เป็นแก่นกลางของเสรีภาพ

๗. จาก ๔-๖ เมื่อการออกเสียงของประชาธิปไตยทำลายแก่นกลางเสรีภาพหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้อื่น ไม่ใช่เพื่อความยุติธรรมเพื่อสาธารณะและอำนาจไม่ชอบธรรม

^{๒๐} Ibid., pp. 22-23.

๒.๒. กระบวนการประชาธิปไตยจากประชาชนสู่พรรคการเมืองและสถาบันของรัฐในระบบประชาธิปไตย

หัวใจของประชาธิปไตยอยู่ที่ประชาชน จากหลักการสำคัญต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตยที่จะยึดโยงหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลกับประชาชนโดยเฉพาะกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การที่ฝ่ายตุลาการจะเข้าแทรกแซงในการทำหน้าที่ภายใต้ข้ออ้างว่าพรรคการเมืองผู้แทนประชาชนกระทำหน้าที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ประชาชน จะต้องยึดประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นกรอบสำคัญในการทำหน้าที่ ภายใต้สังคมประชาธิปไตยจิตวิญญาณของประชาชนที่ส่งผ่านผู้แทนคือพรรคการเมืองที่มีความเคลื่อนไหวตอบสนองต่อประชาชนตลอดเวลาจะช่วยควบคุมการใช้อำนาจของสถาบันของรัฐได้

ประชาชนเป็นผู้ให้อำนาจหน้าที่และควบคุมการทำหน้าที่ในสถาบันของรัฐโดยกระบวนการประชาธิปไตยที่เห็นชัดเจนคืออำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารและอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่เป็นผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการมาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งจากการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีด้วยความยินยอมของวุฒิสภา ในขณะที่ศาลระดับมลรัฐเป็นการเลือกตั้งเกือบทั้งสิ้น แต่ในสังคมประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาที่เชิดชูประชาธิปไตยเป็นทางออกหลักได้ทำให้อำนาจต่างๆ ผูกโยงที่มาจากประชาชนแทบทั้งสิ้น การเลือกตั้งทำให้อุดมการณ์ทางสังคมและพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการนับจากการเสนอชื่อผู้จะเป็นตุลาการในศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ มีผลต่อบทบาทศาลสูงสุดกับศาลอุทธรณ์ ศาลสหพันธรัฐกับศาลมลรัฐที่อาจมีที่มาและแนวคิดอุดมการณ์ต่างกัน มุมมองของฝ่ายตุลาการอาจต่างกันในความชอบธรรมของที่มาโดยอ้างประชาธิปไตยของปวงชน (Popular democracy) จากการเลือกตั้งและประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มาจากพรรคการเมือง (Party democracy) เสนอชื่อผ่านพรรคการเมืองที่ได้อำนาจรัฐ แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ควรมีผลต่อการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการใช้อำนาจวินิจฉัยบทสวน (Judicial review)

องค์กรที่ได้อำนาจจากประชาธิปไตยปวงชนสามารถทำหน้าที่ควบคู่กับประชาธิปไตยแบบพรรคการเมืองได้เพราะประชาธิปไตยปวงชนต้องตระหนักว่าประชาชนเป็นผู้วางกฎ (Rule) โดยตรงในการกระทำทางนิติบัญญัติให้แก่รัฐบาล แต่ประชาธิปไตยแบบพรรคตรงกันข้ามที่พรรคการเมืองคุมรัฐบาลให้ได้รับการเชื่อถือจากประชาชนที่จะมีอำนาจเฉพาะเวลาเลือกตั้งเท่านั้นเพราะการเมืองอาจนำไปสู่คอร์รัปชันพวกพ้องควรจะคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจ ประชาธิปไตยปวงชนอาจเป็นยารักษาพยาธิสภาพของประชาธิปไตยแบบ

เลือกฝ่าย (Partisan democracy)^{๒๑} แต่ประชาธิปไตยปวงชนและประชาธิปไตยพรรคการเมือง เป็นเพื่อนกันได้ ไปด้วยกันได้หากอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional democracy) เป็นสิ่งที่สำคัญ ประชาธิปไตยปวงชนและประชาธิปไตยแบบพรรคเหมือนพี่น้องร่วมสายเลือดเพราะทั้งคู่ถูกบังคับ โดยประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีหลักการต่างๆ เช่น ระบบรัฐสภาคู่ (Bicameralism) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ประชาธิปไตยทางอ้อมโดยผู้แทนประชาชน จากการเลือกตั้ง (Indirect democracy via representation large electoral districts) ฝ่ายตุลาการ ที่เป็นอิสระ (Independent judiciary) จุดมุ่งหมายแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในศตวรรษที่ ๑๙ มีสองความหมายและทั้งสองเชื่อมโยงกันคืออำนาจจากปวงชนและพลังอำนาจเพื่อประโยชน์ โดยทั่วไปของประชาชน อำนาจจากปวงชนถูกยืนยันโดยหลักการเสียงข้างมากที่ต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์ของสังคมที่ร่วมกันและถาวร โดยปวงชนมีส่วนร่วมเหมือนแนวคิดเมดิสัน (James Madison) ในมุมมองเรื่องอำนาจปวงชนใน federalist no. 10 ว่าเสียงสาธารณะมาจาก ผู้แทนปวงชนเพื่อยืนยันถึงประโยชน์สาธารณะในนามปวงชนทั้งหมด^{๒๒} สิ่งนี้ยอมทำให้องค์กร ของรัฐต้องพิจารณาจิตวิญญาณของสังคมด้วยในการทำหน้าที่ทางประชาธิปไตย

อำนาจจากปวงชนนี้ยังเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจจาก federalist no. 10 การมีผู้แทนปวงชนเป็นสิ่งที่แยกการปกครองแบบโบราณกับประชาธิปไตยสมัยใหม่ และใน federalist no. 63 ว่าความแตกต่างในประชาธิปไตยแบบโบราณกับรัฐบาลอเมริกันขึ้นกับข้อสรุป ของปวงชนในความสามารถของสังคมนั้นที่จะร่วมกันสร้างรัฐบาลขึ้นมา แต่รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยมีข้อดีคือทำให้อำนาจเปลี่ยนผ่านได้ขึ้นกับเสียงส่วนใหญ่ของปวงชน แต่ข้อเสีย ที่เป็นหัวใจข้ออ้างของฝ่ายต่อต้านสหพันธรัฐ (Antifederalist) ที่ตรงข้ามกับแนวคิดเมดิสัน คือรัฐบาลใหม่อาจถูกครอบงำโดยปวงชน ที่ใช้อำนาจทางกฎหมายบังคับและก่อให้เกิดความ กลัวแก่ประชาชนจึงหนุนอำนาจฝ่ายตุลาการเพื่อคานเสียงข้างมากของประชาชน แต่ทั้งสอง ฝ่ายโดยเมดิสันและแฮมิลตันเห็นตรงกันว่ารัฐบาลแห่งชาติต้องออกห่างจากปวงชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจะเตือนให้ปวงชนบริหารประเทศอย่างเหมาะสมคือไม่เพียงการ

^{๒๑} Russell Muirhead and Nancy L. Rosenblum, "The partisan connection," California law review circuit, Vol. 3 (March 2012), p. 100.

^{๒๒} Ibid., p. 101.

เชื่อมโยงรัฐบาลแห่งชาติกับปวงชน อาจเป็นตามฝ่ายต่อต้านสหพันธรัฐที่วิตกว่าปวงชนจะทำให้รัฐธรรมนูญอ่อนแอ รวมถึงระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative democracy) ด้วยที่อาจมีช่องว่างขึ้นมาระหว่างผู้แทนกับปวงชน

ความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน พรรคการเมือง และสถาบันของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยระบบพรรคการเมืองจะแก้จุดอ่อนหรือช่องว่างนี้^{๒๓} โดยเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นตัวบ่งชี้ระดับการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่การนิติบัญญัติแบบต่างๆ ของประชาชนจะมารวมกันเหมือนกันได้ตลอด ย่อมมีแนวคิดตรงกันข้ามด้วย ถ้าไม่มีการพัฒนาเป็นพรรคการเมือง อาจมีความเห็นแบบรายวันต่างกันออกไป แต่ถ้ามีพรรคการเมืองจะมีความคงที่ ความสอดคล้อง ความทรงจำที่ตกลงกัน และยึดจุดประสงค์ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพัฒนาจิตวิญญาณของพรรคการเมืองอาจเรียกว่า Party ID คือนโยบายของพรรคให้ปวงชนเห็น เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการเสนอตัวทำงานในรัฐโดยหลักการเสียงข้างมาก^{๒๔} จากการรณรงค์นโยบายทางการเมืองต่างๆ ทำให้พรรคการเมืองจากรัฐบาลเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองจากการเลือกตั้ง พรรคการเมืองในรัฐบาลมีความหมายมากกว่าเป็นเพียงประชาธิปไตยปวงชน ประชาธิปไตยจากพรรคการเมือง (Party democracy) และประชาธิปไตยปวงชนจะร่วมกันเป็นหัวใจที่แท้จริงของประชาธิปไตย พรรคการเมืองในทฤษฎีประชาธิปไตยจะมีแรงจูงใจจากพรรคและการเป็นพวกเดียวกัน (Partisanship) คือสิ่งที่ขาดไม่ได้ของประชาธิปไตยที่จำเป็นต้องปกป้องไว้ เป็นความเข้าใจผิดว่า ประชาธิปไตยปวงชนตรงข้ามประชาธิปไตยพรรค ซึ่งต้องสังเคราะห์ให้เชื่อมกัน

ผู้เลือกตั้งที่ไม่เลือกฝ่าย (Non-partisan) ที่มักอ้างว่ามีปัญหาความล้มเหลวของการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองล้มเหลวของการทำหน้าที่ในนามปวงชน ความปรารถนากลายมาเป็นการเลือกฝ่ายทางการเมือง (Partisan politics) ไปในที่สุด อาจไม่ถูกต้องเพราะการเมืองไม่ใช่การซ่อมเครื่องจักรที่เปลี่ยนสิ่งชำรุดก็หายได้ เพราะปวงชนมีเหตุผลที่ต่างกันในการแก้ปัญหาของตนจึงมีหลักการที่ต่างกันแนวคิดเลือกรัฐบาล จะไม่มีการประนีประนอมในอุดมการณ์และนโยบาย เช่นฝ่ายที่ชนะได้เป็นฝ่ายบริหารและสมาชิกวุฒิสภา หรืออีกฝ่ายได้

^{๒๓} Ibid., p. 102.

^{๒๔} Ibid.

สภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องเหนือรัฐธรรมนูญที่จะควบคุมจิตวิญญาณได้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยก็ได้ครอบเหนือบประชาธิปไตยพรรคการเมืองแล้ว การต่อสู้ของพรรคการเมืองและไม่ประนีประนอมในการเป็นผู้แทนเป็นสิ่งสำคัญและเป็นบทสรุปทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่สถาบันต่าง ๆ ต้องยอมรับในการตัดสินใจของประชาชน

การเข้าร่วมของปวงชนในการเป็นฝ่ายเดียวกันเลือกฝ่ายนิติบัญญัติที่จะจัดงบประมาณลงสู่ประชาชนตามที่พรรควางเป็นเป้าหมายนโยบายขณะเลือกตั้ง เห็นได้ว่าเป็นการยัดที่พลเมืองมากกว่าพรรคการเมือง^{๒๕} เป็นการกระทำในทางประชาธิปไตย ที่พรรคเสนอนโยบายให้ปวงชนเลือกเข้ามาอย่างมีส่วนร่วมให้ปวงชนเป็นผู้ตัดสินใจในการเลือก ปวงชนถือเสมือนเป็นสมัชชาพลเมืองหรือลูกขุนทางนโยบาย (Citizens assemble or policy jury) โดยการตัดสินใจในเสียงข้างมากในนโยบายหรือผลประโยชน์ของประเทศที่ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้รับข้อพิพาทนี้ พรรคที่จะได้เสียงข้างมากต้องออกแบบเสนอนโยบายที่เป็นธรรมพร้อมความเสมอภาคให้ผู้ออกเสียง พรรคจะเสนอกรอบและรูปแบบโดยอาจพิจารณาไปถึงผู้ออกเสียงสายกลางด้วย แม้ปัจจุบันมุ่งไปสุดทางแบบซ้ายหรือขวาในอุดมการณ์และแบบการเมืองไม่ประนีประนอม การที่พรรคทำตามผู้ถือหางทางการเมืองเป็นความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างข้อเสนอของพรรคกับพลเมืองที่เป็นแก่นกลางคุณค่าประชาธิปไตย เป็นเรื่องระหว่างความรับผิดชอบของพรรคการเมืองกับสิ่งที่พรรคจำเป็นต้องสร้างขึ้นคือสร้างบทบาททางการเมืองต้องเกี่ยวกับการเลือกฝ่าย^{๒๖} การเลือกฝ่ายไม่ใช่เป็นพยาธิสภาพของประชาธิปไตย แนวคิดในประวัติศาสตร์การเมืองมีจุดประสงค์ต้องการสร้างสถาบันให้เป็นเพียงกระจกให้สังคมส่องในหนทางที่จะแก้ปัญหาให้ชัดเท่านั้น เป็นมุมมองเพื่อแรงจูงใจในการกระทำ แนวคิดการใช้อำนาจของสถาบันเป็นสิ่งสำคัญในการออกแบบสถาบันให้มีผลทั้งเชิงกว้างและลึกทั้งเกี่ยวกับพลเมืองและเงื่อนไขประชาธิปไตยจึงขึ้นกับจิตวิญญาณพลเมืองที่ต้องการปฏิรูปก่อนสิ่งอื่น

ฝ่ายตุลาการไม่จำเป็นต้องไปยุ่งกับเรื่องการเมืองสองขั้วทางการเมือง เพราะการเมืองจะแก้ไขโดยประชาชนเองตามระบบหากศาลไม่เข้าไปวิตก แนวคิดที่เห็นว่าการเมืองอเมริกาเลือกฝ่ายแยกเป็นแบบสองขั้วสุดขั้ว (Extreme partisan polarization) เป็นการเลือกฝ่ายเกินไป (Hyperpartisanship) และเป็นสิ่งที่ไม่ขึ้นกับผู้นำชนชั้นปกครองเป็นเรื่องความเชื่อของประชาชนนั้น

^{๒๕} Ibid., p. 104.

^{๒๖} Ibid., pp. 108-109.

ศ. Pildes วิเคราะห์ว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไปทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจ^{๒๗} จากรูปแบบการเลือกฝ่ายที่มี ๒ แบบ (Type of partisanship) ๑. แบบที่มีมาตรการที่จุดยืนตรงกันข้าม แต่ถ้าเลือกฝ่ายสุดขีดไม่ดีอาจไปทำลายชาติและทำลายฝ่ายอื่น ๒. เลือกฝ่ายแบบไม่เห็นด้วยอย่างสุจริตใจในการเพื่อส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ เช่น นโยบายภาษีที่ต่างกัน

แต่พัฒนาการของแนวคิดความร่วมมือกันทางการเมืองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การเมืองอาจเปลี่ยนรูป (Transformation) ไป แต่ไม่ใช่จากการเลือกฝ่ายที่มากขึ้น การออกเสียงไม่ใช่การเลือกฝ่าย^{๒๘} ความร่วมมือกันทางการเมืองเกิดขึ้นแต่ ค.ศ. ๑๙๖๐ แล้วที่ร่วมมือกันสองพรรคการเมือง (Bipartisan) ในการผ่านกฎหมาย The civil right act of 1964 ที่กฎหมายผ่านสภาองเกรสโดยสภาล่างได้เสียงหนุนร้อยละ ๘๐ จากพรรครีพับลิกัน ร้อยละ ๖๑ จากพรรคเดโมแครต ส่วนในวุฒิสภาได้เสียงหนุนร้อยละ ๘๒ จากพรรครีพับลิกัน ร้อยละ ๖๙ จากพรรคเดโมแครต จนกฎหมายถูกเรียกว่า Bipartisan Campaign Reform Act BCRA

พรรคการเมืองอาจมีความร่วมมือกันในอุดมการณ์สายกลางได้ เดิมผู้ออกเสียงที่มีแนวคิดอุดมการณ์สายกลางที่ไม่เลือกฝ่ายไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อะไรไม่เหมือนการแบ่งเป็นสองขั้ว พรรคไม่จำเป็นต้องมีนโยบายเป็นกลางที่จะต้องไปร่วมมือกัน ในสถานการณ์ทั่วไปผู้ออกเสียงสายกลางมีอิทธิพลเด่นชัดกว่าพวกฝ่ายซ้ายหรือขวา แต่พวกสายกลางอาจลดลงทำให้เป็นสองขั้วชัดเจนขึ้นถ้าพวกสายกลางยิ่งลดลงมากจะแบ่งเป็นสองขั้วในที่สุด^{๒๙} แต่แนวคิดอุดมการณ์ในสภาพความเป็นจริงที่ผู้ออกเสียงไม่อาจแบ่งแยกเป็นเช่นนั้นได้สุดทาง (Hyperpartisanship) เพราะอาจมีเสรีนิยมเอียงซ้ายหรือพวกสายกลางเอียงขวา ในสภาพความเป็นจริงจึงมีการกระจายแนวคิดอุดมการณ์จากอนุรักษนิยมเข้มข้นที่ค่อย ๆ เปลี่ยนไปเป็นเสรีนิยมจนถึงเสรีนิยมสูงสุดกระจายต่างไปในหมู่ผู้ออกเสียงที่มีแนวคิดอุดมการณ์เข้มข้นต่างกันในแต่ละบุคคล การมีแนวคิดอุดมการณ์ร่วมกันของพรรคการเมืองช่วยปรับปรุงความเป็นผู้แทนของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ช่วยผู้ออกเสียงในการคาดการณ์เจตนารมณ์ผู้ได้รับการเลือกตั้งว่าจะไปทางแนวคิดอุดมการณ์ใดที่ชัดเจนกว่าในอดีต เพราะแต่ละพรรคมีแนวคิด

^{๒๗} Richard H. Pildes, "Why the center does not hold: The case of hyperpolarized democracy in America", California law review Vol. 99 (2011) pp. 273 - 286 and 327.

^{๒๘} Michael W. McConnell, "Moderation and Coherence in American democracy", California law review Vol. 99 (2011), p. 375.

^{๒๙} Ibid., p. 377.

อุดมการณ์ที่เหมือนฉลากระบุไว้ให้ประชาชนเห็นแล้วเลือก แต่การร่วมกันทางอุดมการณ์ทำให้เห็นรูปแบบที่แท้จริงของแนวคิดอุดมการณ์ที่ระบุไว้^{๓๐}

ความร่วมมือกัน (Cooperation) ในรัฐสภาเป็นคุณประโยชน์ต่อประชาชน แต่การรวมเข้าด้วยกัน (Coherence) อาจมีคุณค่ามากกว่าความร่วมมือกันเพราะง่ายกว่าเมื่อพรรคการเมืองได้รับเสียงข้างมากจนแล้วประนีประนอมในนโยบายกัน^{๓๑} แต่อาจมีปัญหาในทางเลือกนโยบาย (Choice of policy) ที่ต้องประนีประนอมกัน ต่อมาความร่วมมือกันระหว่างสองพรรคจำนวนมาก เช่น การปฏิรูปสวัสดิการสังคม การประกาศเขตเศรษฐกิจอเมริกาเหนือ ประชาชนผู้ออกเสียงชาวอเมริกันก็ไม่ได้เป็นผู้เลือกฝ่ายอย่างมากหรือไม่ แม้การเมืองอเมริกันมีการแยกสองข้างชัดเจน แต่ไม่ถาวรที่ผันแปรไปตามจิตวิญญาณของปวงชนในระบบประชาธิปไตย ดังที่บ่งชี้คือ^{๓๒} ๑. ผู้ออกเสียงอิสระที่มีความเห็นผันแปรขึ้นลงได้เช่นการเลือกตั้งประธานาธิบดีในสมัยต่าง ๆ ที่ชี้ชัดโดยเฉพาะความนิยมก่อนได้รับเลือกตั้งและภายหลังปฏิบัติงานที่ได้รับเสียงนิยมขึ้นลง ๒. ผู้ออกเสียงที่เลือกฝ่ายมิได้คงที่ตลอดไป เช่น ผู้ออกเสียงฝ่ายขวาก็ได้จะเลือกแต่พรรครีพับลิกันตลอดไปอาจเปลี่ยนไปมาอาจเทให้อีกฝ่ายได้ ๓. ผู้ออกเสียงหัวก้าวหน้าก็ได้เป็นพวกออกเสียงชั่วคราวหรือเปลี่ยนไปมาได้ สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นความเป็นสัตว์ที่มีเหตุผลของมนุษย์และความเป็นสัตว์การเมืองได้เป็นอย่างดี ที่ฝ่ายตุลาการไม่ควรวิตกในการออกเสียงของปวงชนในระบบประชาธิปไตยแล้วด่วนตัดสินแทน ต้องพิจารณาให้รอบคอบในกระบวนการประชาธิปไตยเพราะประชาธิปไตยยึดที่ประชาชนเป็นหลัก

๒.๓. ความชอบธรรมของอำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตย

ความชอบธรรม (Legitimacy) เป็นเรื่องทางการเมือง ความชอบธรรมเหมือนความสามารถในระบบการเมืองที่สามารถนำไปสู่ชัยชนะในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางได้ ผู้ก่อกบฏยืนยันและยอมรับในการตัดสินเช่นนั้น ต่างไปจากกฎหมาย และศีลธรรม^{๓๓} ทำไมประชาชนต้องเชื่อศาลเพราะศาลมีความชอบธรรมทางตุลาการ (Judicial legitimacy) แต่ความ

^{๓๐} Ibid., p. 379.

^{๓๑} Ibid., pp. 380.

^{๓๒} Ibid., p. 384-385.

^{๓๓} Richard H. Fallon, JR, "Legitimacy and the constitution", Harvard law review Vol. 118 (2005) p. 1794 - 1801.

ชอบธรรมนี้อาจจะลดลงถ้าศาลทำลายความต้องการของปวงชน ศาลเลือกฝ่ายเลือกข้าง ศาลไม่ยึดหลักการ โดยเฉพาะในกรณีศาลเป็นผู้ตัดสินทางกฎหมาย (Legal decisionmaking) และเป็นผู้ตัดสินปัญหาทางการเมือง (Ordinary political decisionmaking) ด้วย^{๓๔} ความชอบธรรมจะถูกยืนยันได้ในสองลักษณะคือความมั่นคงในการปฏิบัติตามในกระบวนการระงับข้อพิพาทและความสามารถของศาลที่อ่อนแอลงภายหลังตัดสิน

หน้าที่ศาลในระบบประชาธิปไตย ยุคศตวรรษที่ ๑๙๐๐ แนวคิดตั้งฝ่ายตุลาการไม่เหมือนกับแนวคิดของมงเตสกีเออที่ศาลเป็นสถาบันของรัฐที่ถาวร การตัดสินของศาลเป็นการใช้อำนาจอสาธารณะ (Public) แนวคิดประชาธิปไตยต้องการให้อำนาจอสาธารณะที่แสดงชัดแจ้งถึงเจตจำนงประชาชน (Will of people) แต่จะไม่ชัดเจนกว่าจะเป็นเอกภาพ ประธานของรัฐมิใช่ประชาชนแต่เป็นเจตนารมณ์ทั่วไป (Popular or general will) ที่จะแสดงถึงแบบแผนพื้นฐานของประชาชนหรือชาติ เป็นแบบแผนที่ถูกสร้างเป็นกฎ (Principle) ในการใช้อำนาจอสาธารณะไม่เฉพาะแต่อำนาจตุลาการ ปัญหาประเด็นประชาธิปไตยที่การใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติก็มีปัญหาขึ้นอยู่กัยลักษณะของระบบการเมืองที่ไม่ควรปฏิเสธประชาธิปไตย หน้าที่ทางตุลาการ (Judicial function) คือเป็นกระบอกเสียงแห่งกฎหมาย^{๓๕} แนวคิดนี้คือจุดแยกระยะระหว่างการสร้างกฎหมายและการประยุกต์ใช้กฎหมาย ชัดเจนในแนวคิดมงเตสกีเออกฎหมายคือเจตจำนงประชาชน ศาลต้องตัดสินโดยยึดกฎหมาย เป็นคำประกาศของเจตจำนงในระบบประชาธิปไตยที่ให้ศาลตัดสินเช่นนั้น แล้วศาลจะถูกผูกพันโดยกฎหมายอย่างไรศาลต้องถูกทำให้สำรวมโดยกฎหมายต้องไม่ตัดสินต่างไปจากหลักการกฎหมาย (Legal doctrine) แม้ว่าสังคมจะซับซ้อนและเคลื่อนไหว แต่ด้วยจารีตที่ว่าศาลมีอำนาจตัดสินเอง (Autunomy) ในการตีความกฎหมายอาจทำให้ศาลเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ประชาชน แนวคิดที่ว่ากฎหมายในระบบประชาธิปไตยสามารถเข้าใจได้โดยคนทั่วไป (Lay person) เป็นภาพลวงตาเป็นความจริงที่กฎหมายเป็นภาษารวมชาติ แต่การเข้าถึงภาษารวมชาติสำคัญเพราะในสถานการณ์เดียวกันอาจแปลต่างกันไปแม้ในเหตุการณ์เหมือนกันจะเป็นปัญหา การทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในประชาธิปไตย

^{๓๔} David S. law." A theory of judicial power and judicial review," The Georgetown law journal Vol. 97 (2009) p. 779.

^{๓๕} Correa, Rodrigo P., "The judiciary and democracy: to the rescue of the spirit of the spirit" (1-1-2004). SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional Política) Papers. Paper 37. Available from http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/37 [2014,15 February] p. 11.

ต้องไม่ใช่เพื่อส่วนตัวแต่เป็นส่วนรวมจึงเป็นที่มาของภาษาเทคนิคในกฎหมายที่จะแสดงเจตนาออกมา กฎหมายจึงผสมกันทั้งภาษาทางธรรมชาติและภาษาทางเทคนิคกฎหมาย ประชาชนทั่วไปยากจะรู้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติต้องการผลลัพธ์เช่นไรเพราะกฎหมายในระบบประชาธิปไตยต้องแสดงเจตนารมณ์พลเมืองทั้งหมดชัดแจ้ง ผู้บัญญัติกฎหมายอาจไม่ได้อธิบายหลักกฎหมายจึงเป็นบทบาทของศาลในการดูกฎหมายให้ เจตนารมณ์ผู้บัญญัติกฎหมายประชาธิปไตยต้องไม่ต่างไปจากเจตนารมณ์ธรรมชาติ ที่ปัจเจกชนแต่ละคนแสดงออกผ่านผู้แทน เจตนาผู้สร้างกฎหมายต้องถูกปรับให้เข้าถึงสาระสำคัญของกฎหมาย (Text of the law) แต่การอ่านกฎหมายนี้ฝ่ายบริหารต้องอ่านแบบเดียวกันโดยหลักการกฎหมายที่จำกัดในการเข้าถึงโดยสาระสำคัญบทบัญญัติ (Legal text) และนี่เป็นวิธีเชื่อมฝ่ายตุลาการกับฝ่ายนิติบัญญัติ^{๓๖} ในทางประชาธิปไตยที่แท้จริง

หลักการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตยที่ถือเป็นกฎหมาย (Basic legal principle) ว่าหลักการอำนาจตุลาการที่เป็นประชาธิปไตย (Doctrine of judicial democracy) จะต้องยึดหลักนิติธรรม (Rule of law) และแบบแผนกฎเกณฑ์ที่มีหลัก (Normative principle of jurisprudence) ในเรื่องรัฐธรรมนูญ ให้ศาลสูงสุดตีความกฎหมายและรัฐธรรมนูญที่ระบบการเมืองให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุด หน้าที่ศาลคือหานิติธรรมในทางนิติบัญญัติ สนับสนุนและปกป้องการแทรกแซงนโยบายทางนิติบัญญัติ ไม่เพียงยืนยันหลักนิติธรรมโดยการตีความและปรับใช้กฎหมาย แต่มีผลถึงระบบการเมืองว่าไม่ได้ยึดถือเพียงหลักอำนาจสูงสุดฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative supremacy) แต่ถือหลักอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the constitution) เพื่อรักษาหลักนิติธรรมและความสูงสุดของกฎหมาย (Rule of law and of the supreme of law) ที่ทั้งสามฝ่ายอำนาจต้องเคารพ^{๓๗} เหมือนที่อดีตประธานศาลสูงสุดแห่งอเมริกา จอห์น มาร์แชล ว่า หลักอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญต้องถูกเดินตาม ศาลต้องถ่วงเวลา ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าการตัดสินใจเชิงลบในกฎหมายของศาลเช่นนั้นขัดนิติธรรมและรัฐธรรมนูญก็อาจกลับการตัดสินใจได้โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญ ศาลจึงไม่ใช่คนอธิบายคนสุดท้ายในรัฐธรรมนูญแต่เป็นผู้ที่พูดว่าการใช้อำนาจบทไหนมีความหมายอย่างไร

^{๓๖} Ibid., p. 13.

^{๓๗} James McClellan, "The doctrine of judicial democracy", Modern age (winter 1969-70), p. 31.

นิติธรรมในระบบอเมริกาคือทางร่วมของทั้งสามอำนาจ (Rule of law in American system is a cooperative venture) ที่ทั้งสามมีอำนาจสูงสุดของตนเองในด้านนั้น (Judicial supremacy, legislative supremacy and executive supremacy) ไม่มีฝ่ายใดถืออำนาจสูงสุดฝ่ายเดียว ภายใต้การออกแบบที่ฉลาดของรัฐธรรมนูญอเมริกันที่ผู้ร่างต้องการแก้ไขปัญหามหาอำนาจอหิปไตยของกฎหมายโดยประชาชน (Sovereignty of law with popular sovereignty) ซึ่งจะให้ทั้งสองสอดคล้องต้องกัน

การทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตยยังต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชนซึ่งเป็นที่มาของความชอบธรรมในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในสังคมอีกด้วย ศาลต้องทำหน้าที่ให้ได้ตามที่ประชาชนไว้วางใจมิเช่นนั้นจะขาดความชอบธรรม ความไว้วางใจเป็นความสัมพันธ์ในบริบทที่ผู้หนึ่งจะใช้อำนาจดุลยพินิจเหนือประโยชน์ทางกฎหมายต่อผู้อื่น หลักการความไว้วางใจ (Fiduciary principle) มีตัวบ่งชี้ความสัมพันธ์ในความไว้วางใจคือ^{๓๘} ๑. ดุลยพินิจ (Discretion) ที่ต้องใช้กระทำตามที่ได้รับ ความไว้วางใจ ๒. ความอ่อนไหว (Vulnerability) คืออาจทำไม่เต็มที่ อ่อนไหวในการใช้ดุลยพินิจ ๓. ความเชื่อถือ (Trust) ความไว้วางใจขึ้นกับระดับความน่าเชื่อถือ (Degree of trust) ความน่าเชื่อถือจากความไว้วางใจเป็นที่มาของการเคลื่อนไหวและจับตาตรวจสอบ ความไว้วางใจได้อำนาจหน้าที่มาจากความยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายจากปวงชน หลักสามประการนี้ ทำให้ความไว้วางใจต่างกันไป รัฐบาลก็มาจากความไว้วางใจในประโยชน์ของพลเมือง พลเมืองต้องการความไว้วางใจในผู้ปกครองหลายรุ่นของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่การปกครองคือ ความไว้วางใจ โดยรัฐธรรมนูญคือตัวส่งเสริมความไว้วางใจในการควบคุมดุลยพินิจทางการเมือง รัฐธรรมนูญได้ออกแบบกฎเกณฑ์ความไว้วางใจในอำนาจ (Fiduciary law of public opinion)^{๓๙} ถ้าศาลทำไม่ถูกต้องจะทำลายความไว้วางใจกลายเป็นผู้เล่นทางการเมืองก็ขาดความไว้วางใจ ในการทำหน้าที่ต่อสังคม เพราะหลักการของความเชื่อถือว่าอำนาจอหิปไตยของรัฐ ถูกจัดโดยธรรมชาติของสังคมการเมือง ผู้ปกครองจะกระจายทรัพยากรให้ประชาชนแต่ละรุ่น เป็นทฤษฎีความไว้วางใจในอำนาจ (Theory of sovereign fiduciary obligation) ที่มลรัฐและศาล ต้องมีหน้าที่ป้องกันองค์กรจากการเลือกตั้งมิให้กระทำผิดไปจากหลักการนี้ถือเป็นหน้าที่จากความไว้วางใจ

^{๓๘} Ethan J. Leib, David L. Ponet and Michael Serota, "A fiduciary theory of judging," California law review Vol. 101 (2013), p. 706.

^{๓๙} Ibid., p. 709.

ศาลได้รับความไว้วางใจมาจากประชาชน ผู้ได้ผลประโยชน์คือประชาชน แต่ศาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลักการสำคัญในระบบประชาธิปไตย แต่ศาลสูงสุดแห่งอเมริกาเป็นอิสระไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งโดยตรง ขณะที่ศาลมลรัฐร้อยละ ๘๙ มาจากเลือกตั้งโดยรูปแบบเลือกตั้งผูกขาด (Retention election) ศาลอุทธรณ์ร้อยละ ๔๒ ศาลระดับล่างร้อยละ ๑๙ รูปแบบไม่เลือกฝ่าย (Nonpartisan election) ศาลอุทธรณ์ร้อยละ ๓๓ ศาลระดับล่างร้อยละ ๓๘ รูปแบบเลือกฝ่าย (Partisan election) ศาลอุทธรณ์ร้อยละ ๓๓ ศาลระดับล่างร้อยละ ๓๘ การเลือกตั้งศาลเพื่อแก้ไขปัญหาความชอบธรรมในการทวนฝ่ายเสียงข้างมาก (Countermajoritarian difficulty) ที่คว่ำกฎหมายของฝ่ายเสียงข้างมากในระบบประชาธิปไตย ในการใช้อำนาจทบทวนเป็นหน้าที่ศาลที่เลือกตั้งในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชน (Agent) มากกว่าเป็นผู้ดำเนินการแทน (Trustee) ศาลทำหน้าที่ในนามประชาชนในการจำกัดการใช้อำนาจ^{๔๐} หน้าที่ในความไว้วางใจของศาล (Basic fiduciary duties) เป็นหน้าที่ความไว้วางใจพื้นฐาน ที่ตุลาการต้องมี ๓ หน้าที่คือ^{๔๑}

๑. หน้าที่ในความซื่อสัตย์ (Duty of loyalty) ต้องไม่เห็นแก่ตัวหรือมีผลประโยชน์ของตนเองไปเกี่ยวข้อง ศาลต้องซื่อสัตย์ต่อประชาชนในหน้าที่ระงับข้อพิพาท

๒. หน้าที่ดูแลรักษา (Duty of care) ที่ต้องมีเหตุผลและวิจารณญาณ (Reasonable diligence and prudence) เพื่อหลีกเลี่ยงการประมาทเลินเล่อเพราะมีหน้าที่ในการยืนยัน (Affirmative obligation) ที่ต้องมีเหตุผลในการตัดสินเช่นนั้นอันเป็นเนื้อหาในการใช้ดุลยพินิจคือใช้ดุลยพินิจภายใต้หน้าที่ที่วิเคราะห์ในการดูแลรักษา

๓. หน้าที่อย่างจริงใจ เปิดเผย ให้เหตุผลได้ (Duties of candor, disclosure and accounting) การเปิดเผย และให้เหตุผลคือความโปร่งใสทางตุลาการ (Judicial transparency)

ปัญหาคือ ยากจะเชื่อศาลทำในนามประชาชน เพราะมีกระบวนการทางประชาธิปไตยไม่ชัดเจน ที่ชี้ว่าศาลมีหน้าที่ใคร่ครวญอย่างรอบคอบเพื่อประชาชน (The people) หรือศาลทำหน้าที่เชื่อมโยงในประโยชน์สาธารณะ (Public benefit) จะต้องทำให้ชัดเจนความใคร่ครวญอย่างรอบคอบคือต้องมีความเสมอภาคในกรณีทางรัฐธรรมนูญศาลต้องฟัง

^{๔๐} Ibid., p. 727.

^{๔๑} Ibid., pp. 730-738.

ประชาชนในการตีความรัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดของรัฐธรรมนูญของปวงชน (Popular constitutionalism) บทบาทที่สำคัญคือต้องดูความเห็นสาธารณะ และการเคลื่อนไหวของสังคมว่าศาลควรจะทำอย่างไร^{๔๒} กฎความไว้วางใจสาธารณะ (Public fiduciary principle) คือการเข้าร่วมอย่างรอบคอบโดยมีทั้งความรับผิดชอบและมีความเป็นอิสระ (Judicial responsiveness and judicial independence) ในการทำหน้าที่

การพิจารณาอำนาจฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตย อำนาจหน้าที่ตุลาการจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ขึ้นอยู่กับนิยามประชาธิปไตยว่าชัดเจน ถ้านิยามประชาธิปไตยคือระบบที่อำนาจต้องถูกใช้โดยการปรับใช้โดยกฎทั่วไปจากประชาชนหรือตัวแทนผ่านการเลือกตั้ง รัฐบาลก็อาจไม่ใช่ประชาธิปไตยเพราะกฎทั่วไปสร้างขึ้นโดยศาลที่ไม่ผ่านการเลือกตั้ง การพิจารณาอำนาจตุลาการในเชิงประชาธิปไตยมี ๒ ปัญหา คือ^{๔๓}

๑. อำนาจตุลาการในภาษากฎหมายคืออะไร จะไม่มีอำนาจตุลาการจนกว่าจะมีกฎหมายบัญญัติชัดเจน อำนาจตุลาการ (Judicial power) มี ๒ ความหมายคือ ๑) ความหมายทางหน้าที่ (Functional meaning) ๒) ความหมายทางโครงสร้างองค์กร (Organic meaning) ถ้าไม่มีอำนาจตุลาการย่อมหมายถึงไม่มีทั้งในเชิงหน้าที่และเชิงโครงสร้างหรือสถาบัน

๒. อำนาจตุลาการทางประชาธิปไตยไม่ใช่กิเลสความต้องการของประชาชน ไม่ใช่แสดงออกโดยเสียงข้างมากอย่างเดียวยังต้องมีเหตุผลด้วย แต่ประชาธิปไตยก็คืออำนาจของฝ่ายตุลาการด้วย

ความชอบธรรมอำนาจฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตยเมื่อพิจารณาในลักษณะที่มองว่าศาลคือสถาบันประชาธิปไตย (Democratic institution) ไม่ว่าถูกหรือผิดก็มีประโยชน์ ไม่มีทฤษฎีใดสมบูรณ์ โดยพิจารณาได้เป็น ๒ ทฤษฎีคือ^{๔๔}

ก. ทฤษฎีประชาธิปไตยที่ว่าการใช้อำนาจตุลาการคือการทำกฎเกณฑ์ทั่วไปในนามประชาชน ประชาธิปไตยไม่ใช่อำนาจของประชาชนแต่เป็นการใช้อำนาจในนามประชาชน (Democratic is not the power of the people, but a power exercised in the name of the people) ในแนวคิดนี้ศาลถูกสร้างให้เป็นสถาบันประชาธิปไตยเพราะประชาธิปไตยไม่ได้มา

^{๔๒} Ibid., p. 744.

^{๔๓} Micheal Troper, "The judicial power and democratic," EJLS Vol.1 No. 2, p. 12.

^{๔๔} Ibid., p. 11.

จากประชาชนที่จะให้ใช้อำนาจด้วยตนเองหรือผ่านตัวแทนเลือกตั้ง แต่ศาลสร้างกฎทั่วไปจากคำพิพากษาจึงกล่าวว่าใช้อำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่แนวคิดนี้ไม่แก้ปัญหาคอขวดในเรื่องประชาธิปไตยเพราะ^{๔๕}

๑. เรื่องนิยามประชาธิปไตย กลายเป็นไม่มีอะไรนอกจากเป็นระบบที่คนสร้างกฎทั่วไป หรือที่ เคลเซน เรียกว่าระบบตัดสินใจด้วยตนเอง (System of autonomy) หรือแม้กระทั่งประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่อาศัยเสียงข้างมากสร้างกฎที่เรียกหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติจากการเลือกตั้ง กลายเป็นการเลือกตั้งเป็นที่มาอำนาจ และประชาชนก็ไม่ใช่หมายถึงพลเมืองทั้งหมดที่จะทำเช่นนั้น

๒. ธรรมชาติของวัตถุประสงค์ ไม่แน่ว่าอำนาจนิติบัญญัติมีความสามารถเช่นนั้น เพราะเป็นกฎหมายใหม่เกินไปในการตีความ

๓. ธรรมชาติในความเสมอภาคในการปฏิบัติ ที่กลับกฎหมายเช่นอำนาจวินิจฉัย ทบทวน รัฐสภาต้องการให้ศาลตัดสินแบบนั้นหรือ แล้วศาลมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ สิ่งที่ศาลสร้างถือว่าเป็นกฎหมายหรือไม่

Dean Vedel เห็นว่าการคว่ำกฎหมายต้องทำภายใต้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แต่มีความยุ่งยาก ๒ ประการคือ^{๔๖}

๑. ในทฤษฎีประชาธิปไตยไม่ได้อธิบายความเป็นไปไม่ได้ของประชาชน หรือตัวแทนที่จะกลับคำตัดสินของศาล ที่เป็นเรื่องแบบแผนระหว่างสถาบัน แต่แบบแผนชัดเจนว่าอำนาจประชาชนสูงสุด อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนผ่านรัฐสภาที่เลือกตั้ง แล้วศาลจะคว่ำกฎหมายของรัฐสภาได้อย่างไร

๒. แนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจขัดแย้งเหนือกว่าเจตนารมณ์ประชาชน แม้ตัวแทนทางประชาธิปไตยคือรัฐสภาที่ทำหน้าที่แทนพลเมือง ถ้าไม่ขัดแย้งก็สู้ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจฝ่ายตุลาการไว้ไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในนามประชาชนทั้งหมดต่อต้านเจตจำนงแรกของประชาชน ศาลจึงต้องยึดรัฐธรรมนูญเป็นเกราะกำบัง เป็นทฤษฎีที่ว่าศาลพูดในนามประชาชน แต่ศาลไม่ใช่ผู้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาที่เป็นตัวแทนประชาชน จึงเป็นจุดอ่อนของศาล

^{๔๕} Ibid., p.12.

^{๔๖} Ibid., p.13.

ข. ทฤษฎีประชาธิปไตยไม่ใช่อำนาจประชาชนแต่เป็นชุดกฎเกณฑ์ทั้งหมด (Democratic is not the power of the people but a set of principles, the rule of law) เป็นการดูในเรื่องอำนาจตุลาการทางการเมือง (Politico-judicial) ศาลคือผู้ที่ปกป้องหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of law) ว่าเป็นหลักการทางประชาธิปไตย (Principle of democracy) แต่ถ้ามองแนวคิดนี้ในเรื่องหลักการเสี่ยงข้างมาก ประชาธิปไตยไม่ได้จำกัดอะไร เหมือนเจตนารมณ์ประชาชนไม่ใช่เจตนารมณ์เสี่ยงข้างมากของประชาชน ซึ่งยากจะบอกถึงเจตนารมณ์ประชาชน จึงจำเป็นต้องสร้างกฎพื้นฐานที่แน่นอนจึงสร้างหลักการปกครองโดยกฎหมายขึ้นมาเป็นตัวบอก แนวคิดนี้แตกต่างจากแนวคิดอื่น ปัญหาคือ^{๔๗} ๑. นิยามการปกครองโดยกฎหมาย ถ้าพิจารณาในแง่ประชาธิปไตยมันคือการยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental right) ๒. ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ถ้าศาลยอมรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการปกครองโดยกฎหมายมีความหมายเช่นนั้น แต่อาจแก้ปัญหาโดยหลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the constitution) ที่อาจปกป้องสาระสำคัญได้ ว่ามีสิทธิเช่นนั้นหรือไม่ แต่หลักการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่ได้มากำหนดเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญของรัฐ

การทำหน้าที่ของสถาบันตุลาการขึ้นกับตัวตุลาการที่ต้องมีอำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นกฎเกณฑ์ในการทำหน้าที่ (Function) โดยการใช้อำนาจอดุลยพินิจ (Discretion power) ของตัวบุคคลที่ต้องมีขอบเขตและเหมาะสม อำนาจอดุลยพินิจเป็นทฤษฎีการใช้กฎหมาย (Theory of judicial syllogism) ย้อนกลับไปยุคมงเตสกีเออ ทฤษฎีประชาธิปไตยเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจตุลาการคือการใช้กฎหมาย หรือเจตนารมณ์สาธารณชนในข้อเท็จจริง เฉพาะคือการบริหารของศาลในทางกฎหมาย (Execution of the law) แต่ยังไม่เชื่อมกับทฤษฎีประชาธิปไตยเป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติ จะพบว่าในแนวคิดความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of legality) อาจเชื่อมกับแนวคิดเสรีภาพทางการเมือง (Concept of political liberty) ที่มีความหมายกว้างคือ เสรีภาพที่พลเมืองเป็นประธานในการใช้กฎหมาย^{๔๘} มีเสรีภาพในสังคม ถ้ารู้กฎหมายและประเมินการกระทำของตนในการเลือกกระทำ เสรีภาพคือการทำนายความสามารถทางกฎหมายหรือความมั่นคงทางกฎหมาย (Legal predictability) ศาลจะไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากกฎ (Rules) ถ้าขัดแย้งในสังคมศาลต้องใช้กฎหมาย แนวคิดเดิมคือศาลมีหน้าที่ปกป้องเสรีภาพทางการเมืองที่จะเป็นที่มาของอำนาจประชาธิปไตยที่ส่งต่อสู่ความชอบธรรมของสถาบันของรัฐ

^{๔๗} Ibid., p. 15.

^{๔๘} Ibid., p. 16.

เสรีภาพทางการเมืองในความหมายกว้างเป็นการคุ้มครองปกป้องในรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเห็นได้ชัดเหมือนในทฤษฎีของเคลเซน (Kelsen) ก็ไม่ต่างออกไปโดยมีการแยกระหว่าง การสร้างกฎหมาย กับการใช้กฎหมาย ศาลคือแบบแผนของผู้สร้างกฎหมาย คืออำนาจตุลาการที่เป็นแบบแผน กฎหมายจะช่วยให้ศาลอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เช่น ขอบเขตโทษในกฎหมายอาญา แต่เคลเซนว่า ศาลไม่ได้สร้างกฎหมาย และหลักบรรทัดฐานแต่มีหน้าที่ของกฎหมาย (Law authorizes) ที่จะสร้างกฎในกระบวนการทางตุลาการ แต่ทฤษฎีประชาธิปไตยจะปกป้องศาล ยกเว้นแต่ศาลไม่ตัดสินแบบมีตรรกะในทางกฎหมายใช้ดุลยพินิจไม่ชอบ^{๔๔} เหมือนกรณีที่ศาลไม่ควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจที่ตามทฤษฎีของดอร์กิน (Dworkinian theory) ที่จะต้องหาคำตอบที่ถูกต้องหนึ่งเดียว แนวคิดนี้ถ้าศาลไม่ใช้กฎหมายเช่นนั้นไม่เป็นการแก้ปัญหาโดยระบบกฎหมายถ้าศาลไม่ใช้ทฤษฎีหรือตรรกะหรือใช้อย่างไม่น่าพอใจ ซึ่งเป็นเทคนิคพื้นฐานของการปกครองโดยกฎหมายคือการตีความกฎหมาย ถ้าศาลจำกัดตัวเองได้ภายใต้ตรรกะเช่นนั้นในการบริหารกฎหมาย ศาลต้องใช้ตรรกะเพราะคดีหลากหลายรูปแบบต้องให้ผลคดีเหมือนกัน และกฎหมายคือการประยุกต์ใช้ต้องมีการตีความบทบัญญัติ ต้องมีเสมอภาคหรือตีความกระทำโดยอิสระ (Free-will activity) เช่น กระบวนการใช้ดุลยพินิจ (Discretionary process) กฎหมายให้ศาลใช้ดุลยพินิจแต่ต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม แม้ว่ากฎหมายคือการปรับแต่งทางประชาธิปไตย แต่เป็นไปได้ที่การตัดสินของฝ่ายตุลาการจะเป็นประชาธิปไตยถ้าเบี่ยงเบนออกจากกฎหมาย กลไกที่จะป้องกันการใช้อำนาจดุลยพินิจได้แก่ กฎหมายลายลักษณ์อักษรคือกฎที่แน่นอนไม่มีช่องให้ใช้ดุลยพินิจหรือการตีความ แต่กฎหมายไม่บรรลุวัตถุประสงค์เพราะถูกหลีกเลี่ยง เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจคาดการณ์อนาคตได้ในกฎหมาย ศาลกลับใช้การตีความภาษาเลื่องออกไปออกนอกเป้าหมายฝ่ายนิติบัญญัติ การแบ่งแยกอำนาจ หรือกระทั่งหลักเสรีภาพทางการเมือง

การพยายามทำให้ฝ่ายตุลาการยึดโยงกับระบอบประชาธิปไตย บางทีอาจเห็นว่าเป็นไปได้ที่เป็นความรับผิดชอบทางอ้อมของผู้เลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งเลือกฝ่ายบริหารที่เลือกตุลาการ ประธานาธิบดีเป็นฝ่ายเสนอชื่อตั้งตุลาการ อาจทำให้หลักการของศาลเปลี่ยนไปได้ที่ตุลาการใหม่เอียงมาทางฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารที่มาจากประชาชนเสียงข้างมาก (Popular majority) แต่กระบวนการนี้ก็ไม่ทำให้ศาลเป็นประชาธิปไตย ถ้าไม่ถูกฝ่ายอื่นตรวจสอบจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าไม่เห็นด้วยอาจตั้งตุลาการใหม่ แต่ทำได้ยาก

^{๔๔} Ibid., p. 17.

ในสังคมประชาธิปไตยที่จะถดถอยจนสาละโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้เห็นว่าไม่มีทางที่จะให้ศาลรับผิดชอบต่อประชาชนได้^{๕๐} ส่วนความเป็นไปได้ที่จะแก้รัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจทบทวนเป็นประชาธิปไตย เป็นกระบวนการที่ยุ่งยากและไม่ได้ทำให้ศาลได้รับการยอมรับ ถ้าไม่แก้ไขธรรมชาติของศาลก่อนก็ต้องแก้ที่สาระสำคัญ ศาลที่เป็นประชาธิปไตยมิใช่เพียงรูปแบบเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น ศาลจะต้องไม่มีเจตนารมณ์ที่เป็นอิสระไปจากเสียงข้างมากในสังคมด้วย สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การควบคุมศาลทางอ้อมในระบอบประชาธิปไตยอาจเป็นการยากขัดธรรมชาติของศาลที่ยึดกฎหมาย ทำให้ศาลดูเหมือนไม่เป็นประชาธิปไตยถ้ายึดหลักการเสียงข้างมาก

การตรงข้ามกับหลักเสียงข้างมากของฝ่ายตุลาการอาจจะดีและเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในระบอบประชาธิปไตย ถ้ายึดแนวคิดแบบอริสโตเติลที่ดูรูปแบบประชาธิปไตยว่าดีหรือเลว การดีเลวของการปกครองไม่ขึ้นกับองค์กรของรัฐหรือพลเมืองหรือจำนวนเสียง แต่ขึ้นกับความคิดของสังคม (Idea of social class) ประชาธิปไตยที่เลวคือประชาธิปไตยที่เด่นชัดว่าวางกฎมุ่งที่ประโยชน์คนจนมากกว่าคนทั้งหมด ตรงข้ามกับประชาธิปไตยที่ดีที่รัฐวางกฎโดยสนใจประโยชน์คนทั้งหมด^{๕๑} ประชาธิปไตยที่ดีต้องรับผิดชอบต่อประโยชน์ของคนทั้งหมด เพราะ ๑. รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง ๒. รัฐประชาธิปไตยที่ดีต้องสนใจโดยตรงที่ประโยชน์ประชาชนทั้งหมด แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่ารัฐจะทำเพื่อประชาชนทั้งหมด ประชาธิปไตยที่ดีไม่ใช่ทางเดียวที่จะเข้าถึงนโยบายสังคม มีทางพิเศษอีกหลายทาง แต่ต้องรับผิดชอบต่อความต้องการของเสียงข้างมากอาจต้องประนีประนอมในผลประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด การเป็นผู้เล่นในกระบวนการทางการเมืองเป็นบทบาทที่ขาดไม่ได้แม้ไม่ใช่สาระสำคัญของทั้งหมด เพราะรัฐบาลประชาธิปไตยที่ดีต้องสนใจประโยชน์โดยตรงของประชาชนทั้งหมด ศาลต้องปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด ต่อต้านรัฐบาลทรราช เพราะขัดเจตนารมณ์เสียงข้างมากหรือเป็นทรราชเสียงข้างมากที่ขัดรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ศาล เพราะการต่อต้านเสียงข้างมากศาลจึงต้องเป็นอิสระจากเสียงข้างมาก ทำให้ลักษณะอำนาจวินิจฉัยทบทวนเป็นการต่อต้านประชาธิปไตยที่เหมาะสมเพื่อปกป้องสังคมและสิทธิเอกชนเพื่อปกป้องจิตวิญญาณและรูปแบบรัฐบาลปวงชน ถ้าศาลต่อต้านประชาธิปไตย (Antidemocratic) ระบบการเมืองแต่ละส่วนยังเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่า ในข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยแบบเอเธนก็ยังต้องใช้ระบบตัวแทน การปรับใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนไม่ใช่เรื่อง

^{๕๐} George Mace, "The antidemocratic character of judicial review," California law review Vol. 60 (1972), p. 1147.

^{๕๑} Ibid., p. 1148.

ง่ายเพราะว่าอำนาจนี้ไม่เป็นประชาธิปไตยแต่ข้อเท็จจริงไม่ได้ทำให้ระบบไม่เป็นประชาธิปไตย (Undemocratic) แต่อาจช่วยทำให้เป็นประชาธิปไตยที่ดี^{๕๒}

บทบาทของฝ่ายตุลาการในฐานะสถาบันของรัฐต้องยึดหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย หลักความเป็นอิสระของศาล (Judicial independence) จะช่วยหนุนการทำหน้าที่ตรงข้ามกับฝ่ายเสียงข้างมากจากประชาชน ศาลต้องปกป้องปัจเจกชน คนกลุ่มน้อย จากทรวาเสียงข้างมาก แม้ดูเหมือนเสียงข้างมากจะไม่สนับสนุนหลักความเป็นอิสระของศาล แต่ศาลต้องสนับสนุนการทำงานของเสียงข้างมากให้สอดคล้องกับประชาธิปไตยด้วย เพราะหน้าที่ศาลเป็นเครื่องตรวจสอบส่งสัญญาณและปรับการทำงานให้สอดคล้องปกป้องหลักอธิปไตยของปวงชน (Popular sovereignty) เพราะศาลเป็นอิสระรับผิดชอบในการให้ข้อมูลในพฤติกรรมรัฐบาลให้แก่ประชาชน ประชาชนจึงจะหนุนความเป็นอิสระของศาล หลักความเป็นอิสระของศาลแม้ศาลจะใช้อำนาจแบบสำรวจอำนาจยังยึดหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนเพราะประชาชนและรัฐบาลถอดถอนศาลได้ แต่การใช้อำนาจแบบสำรวจโดยศาลที่เป็นอิสระความหมายว่าประชาชนยังเป็นผู้ปรับปรุงประชาธิปไตยโดยให้ศาลเป็นผู้จับตาส่งสัญญาณ (Monitoring) เพราะประชาชนขาดความสามารถที่จะวินิจฉัยว่ารัฐบาลทำผิดรัฐธรรมนูญ ประชาชนมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ขึ้นกับข้อมูลของศาลว่ารัฐบาลกระทำผิดให้ศาลเป็นผู้ส่งสัญญาณ แม้อาจส่งสัญญาณผิดก็ตาม ศาลเป็นอิสระต้องไม่กลัวการลงโทษจากประชาชนจึงเป็นอิสระจากสาธารณะได้ แต่หากศาลเลือกฝ่ายเลือกข้างเท่ากับขาดความเป็นอิสระและมีบทบาทไม่เหมาะสมในระบอบประชาธิปไตย โดยอาจจำแนกความสัมพันธ์ศาลที่เลือกฝ่ายกับรัฐบาลได้ดังนี้^{๕๓}

ความสัมพันธ์	รัฐบาลทำตามรัฐธรรมนูญ	รัฐบาลกระทำผิดรัฐธรรมนูญ
ศาลวางหลักหนุนรัฐบาล	๑. สัญญาณทางลบที่แท้จริง (True negative signal)	๒. สัญญาณทางลบที่ลวงตา (False negative signal)
ศาลวางหลักต่อต้านรัฐบาล	๓. สัญญาณทางบวกที่ลวงตา (False positive signal)	๔. สัญญาณทางบวกที่แท้จริง (True positive signal)

^{๕๒} Ibid., p. 1149.

^{๕๓} David S. Law, "A theory of judicial power and judicial review", p. 788.

บทบาทศาลในระบบประชาธิปไตยต้องการทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการแบบที่ ๑ และ ๔ โดยแบบที่ ๑ คือสัญญาณลบที่แท้จริงเมื่อรัฐบาลทำตามรัฐธรรมนูญและศาลพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ ส่วนแบบที่ ๒ คือสัญญาณลบที่ลงดาที่รัฐบาลทำผิดรัฐธรรมนูญแต่ศาลหนุน แบบที่ ๓ เป็นสัญญาณทางบวกที่ลงดา ศาลไม่ชอบรัฐบาลแต่จำต้องวินิจฉัยในทางหนุนรัฐบาล แบบที่ ๔ สัญญาณทางบวกที่แท้จริง รัฐบาลทำผิดและศาลไม่ชอบรัฐบาลวินิจฉัยในทางตรงข้ามกับรัฐบาล ประชาชนต้องการได้รับสัญญาณที่จริงจากการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ความผิดพลาดแบบ ๒ หรือ ๓ อาจเกิดขึ้นได้ไม่อาจแยกได้ว่าเป็นการส่งสัญญาณว่ารัฐบาลผิดจริงหรือไม่เพราะมีอิทธิพลมาจากพฤติกรรมของศาลที่มาจากการขาดความเป็นอิสระของศาล แต่ถ้าประชาชนจับจ้องดูศาลที่ส่งสัญญาณลบแบบผิด ๆ อาจลดลงได้ ความชั่วร้ายของฝ่ายตุลาการคือการเพิ่มการวินิจฉัยในแบบที่ ๒ และ ๓ อาจทำให้ศาลมีความยุ่งยากในการทวนหลักการเสี่ยงข้างมากของประชาชน เพราะการเมืองที่เคลื่อนไหวตลอดเวลาอาจทำให้หลักความเป็นอิสระ และอำนาจทบทวนซับซ้อนตามไปด้วย

๓. บทสรุป

ฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ขึ้นอยู่กับการให้ความหมายของระบอบประชาธิปไตย เพราะธรรมชาติบทบาทฝ่ายตุลาการที่ต้องเป็นผู้มีส่วนในการปรุงแต่งประชาธิปไตยในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการเป็นกระบอกเสียงของประชาชนในทางกฎหมาย จึงทำให้ในรูปแบบแล้วดูเหมือนมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากเสียงข้างมากของประชาชน จนทำให้ดูเหมือนฝ่ายตุลาการจะขาดความเป็นประชาธิปไตยไป ประกอบกับฐานที่มาในระบบประชาธิปไตยมักต้องเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง แต่ฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐที่มีบทบาทอย่างสูงในการใช้อำนาจทางตุลาการโดยเฉพาะอำนาจวินิจฉัยทบทวน แต่มีที่มาทางอ้อมจากประชาชนและรับผิดชอบต่อประชาชนโดยอ้อมในการถอดถอนซึ่งเป็นไปได้ยากทำให้ดูเหมือนไม่เป็นประชาธิปไตย

แต่ความเป็นประชาธิปไตยต้องดูที่กระบวนการและผลลัพธ์จากกระบวนการที่ฝ่ายตุลาการใช้ที่จะต้องมีขอบธรรม เพราะประชาธิปไตยเน้นความชอบธรรมโดยยึดโยงกับประชาชนเป็นสำคัญที่เป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย และปัจจุบันประชาธิปไตยเน้นการส่งผ่านเจตนารมณ์ประชาชนผ่านผู้แทนโดยพรรคการเมือง กระบวนการประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่มิพลวัตรตามจิตวิญญาณของประชาสังคม การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันของรัฐหากจะ

ให้สอดคล้องกับประชาธิปไตยต้องพิจารณาอย่างเป็นพลวัตรด้วยแต่ต้องอยู่ภายใต้หลักการประชาธิปไตยที่ยึดการปกครองโดยตนเองของประชาชนโดยกฎหมาย กระบวนการของศาลต้องเป็นไปภายใต้รัฐธรรมนูญให้ชอบธรรมตั้งแต่ที่มาของตุลาการและกระบวนการวินิจฉัยที่ต้องโปร่งใส มีเหตุผลทางกฎหมายและพิจารณาความเคลื่อนไหวของสังคมประกอบโดยเฉพาะจิตวิญญาณของสังคมที่จะเป็นเจตนารมณ์กฎหมายที่แท้จริง และผลลัพธ์ที่ได้จากกระบวนการต้องเป็นไปเพื่อสังคม ทั้งสองสิ่งจึงจะบ่งชี้ได้ว่าฝ่ายตุลาการมีความชอบธรรมเป็นประชาธิปไตย

บรรณานุกรม

Andrew Heywood. Politics. London: Macmillan, 1997.

Corey Brettschneider. democratic rights: the substance of self-government. Princeton, NJ: Princeton University, 2007 .

Corey Brettschneider. Judicial review and democratic authority: Absolute V. Balancing conceptions. Journal of ethics & social philosophy, August 2011. .

Correa, Rodrigo P. The judiciary and democracy: to the rescue of the spirit of the spirit. (1-1-2004). SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional Política) Papers. Paper 37. Available from http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/37 [2014, 15 February]

David S. Law. A theory of judicial power and judicial review,” The Georgetown law journal. Vol. 97, 2009.

Ethan J. Leib, David L. Ponet and Michael Serota. A fiduciary theory of judging. California law review. Vol. 201, 2013.

George Mace. The antidemocratic character of judicial review. California law review Vol. 60, 1972.

James McClellan. The doctrine of judicial democracy. Modern age. winter 1969 - 70.

Josiah Ober. The original meaning of “democracy”: Capacity to do things, not majority rule.

Michael W. McConnell. Moderation and Coherence in American democracy. California law review Vol. 99, 2011.

Princeton Stanford working papers in classics. Stanford University, September 2007.

Richard H. Fallon, JR. Legitimacy and the constitution. Harvard law review Vol.118, 2005.

Richard H. Pildes. Why the center does not hold: The case of hyperpolarized democracy in America. California law review. Vol. 99, 2011.

Russell Muirhead and Nancy L. Rosenblum. The partisan connection. California law review circuit. Vol. 3 , March 2012.

Thomas christiano. The authority of democracy. The journal of political philosophy. Vol. 11, No. 2, 2003.



กลไก และกระบวนการ ในภาคความมั่นคงของอิสราเอล

พลากร ดาวเจริญ*

“ในการจะทำความเข้าใจความมั่นคงของชาติใด ๆ ก็ตามนั้น สิ่งหนึ่งที่ไม่สามารถจะละเลยได้เลยก็คือ การศึกษาสถาบันการเมืองและภาคความมั่นคง เพราะนี่คือหัวใจของการขับเคลื่อนความมั่นคงของชาตินั้น ๆ”

Michael Brecher

ผู้เชี่ยวชาญด้านตะวันออกกลาง

คณะรัฐศาสตร์ Mc gill University/สหรัฐฯ

ในศตวรรษที่ ๒๐ ไม่มีประเทศใดที่จะผ่านประสบการณ์ทำสงครามทั้งสงครามเต็มรูปแบบและสงครามแบบจำกัด รวมทั้งสงครามต่อต้านการก่อการร้าย เท่ากับอิสราเอล โดยนับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมานั้น อิสราเอลได้ทำสงครามใหญ่เต็มรูปแบบ จำนวน ๖ ครั้ง ได้แก่ สงครามประกาศเอกราชของอิสราเอล ค.ศ. ๑๙๔๘ – ๑๙๔๙, สงครามคาบสมุทรไซนาย ค.ศ. ๑๙๕๖, สงครามหกวัน ค.ศ. ๑๙๖๗, สงครามริตรอน ค.ศ. ๑๙๖๙ – ๑๙๗๐, สงครามยมคิปปูร์ ค.ศ. ๑๙๗๓ และสงครามเลบานอน ค.ศ. ๑๙๘๒ นอกจากนี้อิสราเอลยังเผชิญกับสงครามย่อย ๆ และการก่อการร้ายอีกนับครั้งไม่ถ้วน^๑ แต่อิสราเอลก็สามารถรับมือกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ และ

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักยุทธศาสตร์ภัยคุกคามข้ามชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

^๑ David Rodman. “Israel’s national security doctrine: An introductory overview”, Middle East Review of International Affairs, Vol. 5 No. 3 (September 2001) pp. 71.

รักษาความมั่นคงของชาติอยู่รอดมาได้อย่างมีประสิทธิภาพจนมาถึงปัจจุบัน ดังนั้น ประเด็นในการศึกษาภาพรวมของกลไกและกระบวนการภาคความมั่นคงของอิสราเอล จึงเป็นเรื่องน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

อิสราเอลใช้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) โดยไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (An unwritten constitution) แต่รัฐสภานีส์เสทได้บัญญัติกฎหมายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือ Basic Law of State เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๘ เพื่อบังคับใช้เทียบเคียงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ระบุถึงลักษณะของการคานอำนาจในการปกครองของอิสราเอลระหว่าง ๓ อำนาจหลัก คือ (๑) อำนาจบริหาร มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำสูงสุดฝ่ายบริหาร (๒) อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการตรากฎหมาย มีรัฐสภานีส์เสทเป็นสถาบันหลัก มีประธานรัฐสภาเป็นผู้นำสูงสุดฝ่ายนิติบัญญัติและมีสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๑๒๐ ที่นั่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยแบ่งจำนวนที่นั่งด้วยระบบสัดส่วน และ (๓) อำนาจตุลาการ มีประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในประเด็นความมั่นคงของอิสราเอลนั้น อำนาจทั้ง ๓ ก็ได้บูรณาการการทำงานกันตามบทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ดังจะกล่าวต่อไป

ฝ่ายบริหาร

สถาบันของข้าราชการการเมือง

๑. **นายกรัฐมนตรี (the Prime Minister)** เป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลมากที่สุดในเวทีการเมืองของอิสราเอลมากที่สุด ในฐานะที่เป็นประมุขสูงสุดของฝ่ายบริหารประเทศจึงถือว่าอยู่บนปลายสุดของยอดพีระมิดในกระบวนการกำหนดนโยบาย มีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สถานะของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายพื้นฐานอิสราเอล คือ มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งหรือปลดจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการบางหน่วย เช่น ผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติ (the Governor of the Bank of Israel) อัยการสูงสุด (the Attorney General) และผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองต่างประเทศ (the Director of the MOSSAD) ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีจะได้รับความคุ้มกันไม่ต้องรับโทษทางอาญาจากการบริหารประเทศ หรือกรณีทีระหว่างดำรงตำแหน่งถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและศาลฎีกา

ตัดสินว่าผิดจริง นายกรัฐมนตรีก็เพียงแต่ลาออกจากตำแหน่งเท่านั้น^๒

รัฐธรรมนูญอิสราเอลกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว รัฐสภาจะขอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the Knesset : KM หรือ ส.ส.) ที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน ๑๒๐ คน เลือกหนึ่งใน ส.ส. ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอิสราเอล^๓ จากนั้นประธานาธิบดีจะดำเนินการขอให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งในสภามากที่สุดเพื่อจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ และตามธรรมเนียมปฏิบัติ หัวหน้าพรรคจะขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี

ในประวัติศาสตร์การเมืองของอิสราเอลนับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมาจนถึงปัจจุบัน ไม่เคยพบว่ามีพรรคการเมืองใดเคยสามารถครองเสียงข้างมากได้เพียงพรรคเดียว ดังนั้นการตั้งรัฐบาลบริหารประเทศได้จึงมักเป็นการร่วมรัฐบาลของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งในสภานี้อย่างน้อยโดยตลอด โดยตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๘ - ๒๐๐๘ อิสราเอลมีนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น ๑๒ คน (เพศชาย ๑๑ คน และเพศหญิง ๑ คน) ซึ่งในสังคมที่ความมั่นคงเป็นประเด็นที่ประชาชนให้ความสำคัญมากที่สุดนั้น ประวัติของผู้นำหรือหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะลงสมัครเลือกตั้งจะต้องมีประวัติการทำงานหรือภูมิหลังด้านการทหารอันเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพิจารณาว่าบุคคลนั้นเหมาะสมกับการเป็นผู้นำประเทศหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีอิสราเอลเกือบทุกคนล้วนแล้วแต่มีภูมิหลังด้านการทหาร หรืออย่างน้อยก็ต้องอยู่ในวงการความมั่นคงของประเทศ เช่น นายเดวิด เบน-กูเรียน (David Ben - Gurion) ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางทหาร แต่มีบทบาทเป็นผู้ก่อตั้งกองทัพแห่งชาติอิสราเอล หรือ Israel Defense Force: IDF และเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารประเทศในห้วงสงครามใหญ่ครั้งสำคัญ และมีบทบาทในการกำกับนโยบายความมั่นคงในห้วงสงครามด้วยตนเอง รวมทั้งเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรข่าวกรองแห่งชาติ ๒ หน่วย คือ หน่วยความมั่นคงแห่งอิสราเอล (Israel Security Agency) หรือที่รู้จักกันในชื่อหน่วยชินเบต (Shin Bet) และหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ หรือ Institute for Intelligence and Special Tasks หรือที่รู้จักกันในชื่อหน่วยมอสсад (MOSSAD) (รายละเอียดจะกล่าว

^๒ Karim El - Gendy, *The Process of Israeli Decision Making: Mechanisms, Forces and Influences*. (Beirut, Al- Zaytouna Centre for Studies and Consultations. 2010), pp. 45.

^๓ ประธานาธิบดีอิสราเอล แต่งตั้งจาก ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภาให้เป็นประธานาธิบดี ซึ่งมีสถานะเป็นประมุขของรัฐ วาระดำรงตำแหน่ง ๗ ปี แต่ในทางปฏิบัติมีสถานะเป็นเพียงประมุขในเชิงสัญลักษณ์และเชิงพิธีการเท่านั้น เนื่องจากไม่สามารถก้าวล่วงอำนาจการบริหารของนายกรัฐมนตรีได้

ต่อไป)^๔ หรือหากนายกรัฐมนตรีคนใดไม่เคยมีประวัติรับราชการทหารตามแบบ แต่อย่างน้อย ก็พบว่าในอดีตต้องเคยมีส่วนร่วมในกองกำลังฮากานา (Haganah) ซึ่งเป็นกองกำลัง ต่อต้านการปกครองของอังกฤษและลอบโจมตีชาวอาหรับก่อนได้รับเอกราชจากอังกฤษ แม้กระทั่ง นายเมนาเคม เบกิน (Menachem Begin) ซึ่งไม่ค่อยมีประสบการณ์ด้านความมั่นคง มากนัก แต่ก็มีบุคคลรายล้อมล้วนแต่มีประสบการณ์อยู่ในวงการทหาร เช่น นายโมเช ดายัน และนายอีเซอร์ ไวซ์มาน^๕ รายละเอียดของประวัติด้านความมั่นคงของนายกรัฐมนตรีอิสราเอล (ดังตารางแสดงที่ ๑)^๖

ตารางแสดงที่ ๑

ชื่อนายกรัฐมนตรี	ลำดับ/ห้วงปีดำรงตำแหน่ง	ประวัติรับราชการด้านความมั่นคง
นายเลวี เอชโคล (Levi Eshkol)	นายกรัฐมนตรีคนที่ ๓ / ค.ศ. ๑๙๖๓ - ๑๙๖๙	เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ห้วง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๕๑
นายยิกาล อัลลอน (Yigal Allon)	นายกรัฐมนตรีรักษาการ / ค.ศ. ๑๙๖๙	รับราชการในกองทัพบกอิสราเอล ดำรงตำแหน่ง ทางการทหารสูงสุด คือ พลโท มีประสบการณ์ใน การรบไซไซในในฐานะผู้บัญชาการกองทัพอากาศได้ใน สมรภูมิกับอียิปต์
นายยิตซัค ราบิน (Yitzhak Rabin)	นายกรัฐมนตรีคนที่ ๕ / ค.ศ. ๑๙๗๔ - ๑๙๗๗	รับราชการในกองทัพบกอิสราเอล ยศทางการทหาร สูงสุด พลโท /ผ่านประสบการณ์ในสมรภูมิสงคราม ประกาศเอกราช สงครามซีเรีย - เลบานอน และ สงครามหกวัน

^๔ Karim El – Gendy, *Ibid*, pp. 47 – 48.

^๕ David Rodman. *Ibid*, pp. 78.

^๖ Yehuda Ben Meir, *National security decision making: the Israeli case*. (Boulder, CO: Westview Press, 1986), pp. 74.

ชื่อนายกรัฐมนตรี	ลำดับ/ห้วงปีดำรงตำแหน่ง	ประวัติรับราชการด้านความมั่นคง
นายชิมอน เปเรส (Shimon Peres)	นายกรัฐมนตรีคนที่ ๖ / ดำรงตำแหน่ง ๒ สมัย ๑) ค.ศ. ๑๙๘๔ – ๑๙๘๖ และ ๒) ค.ศ. ๑๙๙๕ – ๑๙๙๖	รับราชการในหน่วยความมั่นคงของอิสราเอล อาทิ ปลัดกระทรวงกลาโหม เมื่ออายุ ๒๙ ปี ซึ่งถือว่าเป็น ปลัดกระทรวงที่อายุน้อยที่สุด มีบทบาทสำคัญในการจัดหาและพัฒนาอาวุธและวงการอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของอิสราเอลด้วยการก่อตั้งหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับฝรั่งเศส และริเริ่มโครงการพัฒนา นิวเคลียร์แห่งชาติอิสราเอล โดยอาศัยความร่วมมือไตรภาคีกับอังกฤษและฝรั่งเศส สร้างเตาปฏิกรณ์ นิวเคลียร์ดีโมนา (Dimona nuclear reactor) ซึ่งเป็นโครงการลับและอิสราเอลไม่เคยแถลงคัดค้านหรือรับรองสถานะของโครงการดังกล่าวแม้แต่ครั้งเดียว
นายยิตซัค ซาเมียร์ (Yitzhak Shamir)	นายกรัฐมนตรีคนที่ ๗ / ค.ศ. ๑๙๘๖ – ๑๙๙๒	เคยรับราชการในหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ หรือ MOSSAD ห้วง ๑๙๕๕ – ๑๙๖๕ โดยเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติการพิเศษในการลอบสังหารนักวิทยาศาสตร์เยอรมันในโครงการขีปนาวุธของอียิปต์
นายเบนจามิน เนทันยาฮู (Benjamin Netanyahu)	นายกรัฐมนตรีคนที่ ๘ / ดำรงตำแหน่ง ๒ สมัย ๑) ค.ศ. ๑๙๙๖ – ๑๙๙๙ และ ๒) ค.ศ. ๒๐๐๙ – ปัจจุบัน (๒๐๑๓)	เคยรับราชการทหารห้วง ค.ศ. ๑๙๖๗ – ๑๙๗๓ ตำแหน่งสูงสุดในการรับใช้กองทัพ คือ ร้อยเอก มีประวัติการรบเป็นผู้นำบังคับการกองร้อยในสงครามหกวัน และสงครามยมคิปปูร์
นายเอฮุด บาร์ค (Ehud Barak)	นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๐ / ค.ศ. ๑๙๙๙ – ๒๐๐๑	รับราชการในกองทัพอิสราเอล (Israel Defense Force) เป็นเวลา ๓๕ ปี ตำแหน่งสูงสุด คือ เสนาธิการกองทัพอิสราเอล และเคยทำงานในหน่วยปฏิบัติการพิเศษในกองบัญชาการกลาง และหน่วยข่าวกรองทหาร และมีประสบการณ์การรบในฐานะเป็นผู้บัญชาการกองพลยานเกราะในสงครามยมคิปปูร์
นายแอเรียล ชารอน (Ariel Sharon)	นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๑ / ค.ศ. ๒๐๐๑ – ๒๐๐๖	เข้าร่วมในกองกำลังฮาگانาห์ ตั้งแต่อายุ ๑๙ ปี ต่อมาภายหลังจากอิสราเอลได้รับเอกราชและก่อตั้งกองทัพอิสราเอลแล้ว ได้เข้ารับราชการในสังกัดกองทัพบก และเข้าร่วมในสงครามหลายสมรภูมิ อาทิ สงครามอิสราเอล – อาหรับ ครั้งที่ ๑ สงครามคลองสุเอซ สงครามหกวัน และสงครามยมคิปปูร์ โดยนายชารอนครองยศสูงสุด คือ พลตรี ซึ่งถือเป็นนายกรัฐมนตรีอิสราเอลที่มีประวัติการรบมากที่สุดคนหนึ่ง
นายเอฮุด โอลเมิร์ต (Ehud Olmert)	นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๒ / ค.ศ. ๒๐๐๖ – ๒๐๐๙	เป็นกำลังสำรองเข้าร่วมในกองร้อย Golani ในการทำสงครามกับซีเรียช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ และในห้วงสงครามยมคิปปูร์ ก็เป็นกำลังสำรองประจำการที่สำนักงานใหญ่สำนักงานปลัดกลาโหม

๒. คณะรัฐมนตรี (the Cabinet) อิสราเอลมีตำแหน่งรัฐมนตรีทั้งหมด ๒๕ ตำแหน่ง เพื่อคุมกระทรวงและหน่วยราชการทั้งหมด ๒๕ กระทรวง^๗ (โปรดดูในตารางที่ ๒) โดยเมื่อรัฐสภาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องยื่นเสนอรายชื่อคณะรัฐมนตรีต่อประธานรัฐสภาภายใน ๔๕ วัน สำหรับการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาจากคุณสมบัติและผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ว่าเหมาะสมกับกระทรวงที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ หรือแม้แต่กรณีที่นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีควบด้วยก็จะต้องมีคุณสมบัติหรือผลงานด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับการบริหารประเทศ ทั้งนี้ คุณสมบัติข้อบังคับของการเป็นรัฐมนตรีข้อหนึ่ง คือ บุคคลนั้นต้องมาจากการเป็น ส.ส.^๘ ทั้งนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญอิสราเอลได้บัญญัติว่า รัฐบาลจะต้องประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายบริหารประเทศ และจะดำเนินตามนโยบายบริหารประเทศตามที่ได้ประกาศในรัฐสภา และได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แล้ว คณะรัฐมนตรีมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ๔ ปี เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the Knesset: KM หรือ ส.ส.) แต่ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอาจจะสั้นกว่าที่กำหนดหากมีการยุบสภา หรือนายกรัฐมนตรีเสียชีวิตกระทันหันขณะดำรงตำแหน่ง หรือกรณีนายกรัฐมนตรีถูกรัฐสภาตัดสินว่าไร้ศักยภาพในการบริหารประเทศ หรือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีถูกรัฐสภายื่นมติไม่ไว้วางใจ โดยหากรัฐบาลถูกยื่นมติไม่ไว้วางใจแล้ว นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีชุดเดิมจักต้องเป็นรักษาการฝ่ายบริหารจนกว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ได้

คณะรัฐมนตรีอิสราเอลทั้ง ๒๕ กระทรวง ยังมีการจัดแบ่งกันออกตามลักษณะงานออกเป็น ๔ สาขา ได้แก่ คณะรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีด้านกฎหมาย คณะรัฐมนตรีกิจการภายในและสาธารณะ และคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง การแบ่งสาขาก็เพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสาขาทั้ง ๔ มุ่งเน้นในงานที่สาขาตนเองรับผิดชอบ และป้องกันไม่ให้เกิดประชุมคณะรัฐมนตรีใหญ่เกินความจำเป็น หากมีประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศ อำนาจอธิปไตย และอาณาเขต ซึ่งเป็นประเด็นที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดว่าต้องหาหรือแบบคณะรัฐมนตรีแบบเต็มองค์คณะ จึงจัดเสนอให้หาหรือแบบเต็มองค์คณะต่อไป โดยทั่วไป

^๗ http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Israel

^๘ Karim El – Gendy, pp. 16 - 17.

คณะรัฐมนตรีอิสราเอลจะมีการประชุมหารือกันอย่างน้อยสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง โดยมากจะจัดประชุมช่วงเช้าวันอาทิตย์ ใช้เวลาโดยเฉลี่ยครั้งละ ๕ ชั่วโมง^๙ หรือหากมีสภาวะเร่งด่วนก็อาจจัดประชุมคณะรัฐมนตรีวาระพิเศษได้ โดยไม่มีระเบียบบังคับจำกัดจำนวนรัฐมนตรีที่จะเข้าร่วม

อย่างไรก็ตาม หากจะกล่าวถึงการกำหนดนโยบายความมั่นคง หรือการตัดสินใจ (Decision Making) ก็ต้องเน้นที่คณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง (The Ministerial Committee on Security Affairs) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ เดิมมีชื่อว่า คณะรัฐมนตรีด้านความมั่นคงและกิจการต่างประเทศ (Ministerial Committee for Foreign Affairs and Security) ต่อมาเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๒ รัฐสภาเนตเสทได้บัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ที่กำหนดองค์คณะฯ อำนาจ และหน้าที่ของ “คณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง” ขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการประกอบองค์คณะ ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงสภาความมั่นคงแห่งชาติ (the National Security Council Adviser) เสนาธิการกองทัพอิสราเอล (Chief of General Staff of the Israel Defense Force) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (Chief of National Police Agency) ผู้อำนวยการหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ (Institute for Intelligence and Special Tasks/ MOSSAD) ผู้อำนวยการหน่วยความมั่นคงภายในประเทศ (Israel Security Agency/ SHINBET) ผู้อำนวยการหน่วยข่าวกรองทหาร (Directorate of Military Intelligence/ AMAN) อัยการสูงสุด (the Attorney General) และปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (the Permanent Secretary of Foreign Affairs)^{๑๐} ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดจำนวนของคณะรัฐมนตรีฯ ที่ชัดเจน แต่ให้อำนาจการแต่งตั้งเป็นไปตามดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับหลักการเลือกสรรบุคคลให้มาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี แต่การแต่งตั้งต้องไม่เกินจำนวนครึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด^{๑๑} ดังนั้นคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง

^๙ Charles D. Freilich, “National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths”, *Middle East Journal*, no. 4 (Autumn 2006), pp. 60.

^{๑๐} Mahmoud Muhareb. “The Process of National Security Decision – Making in Israel and the Influence of the Military Establishment”, Arab Center for Research and Policy Studies. 2011, <<http://english.dohainstitute.org/fileget80ab711c-777a-470a-bcd5-dcb2958d56e4.pdf>>

^{๑๑} *Ibid*

จึงถือว่าเป็นเพียงองค์คณะเดียวที่จัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนด และสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าอิสราเอลให้ความสำคัญกับด้านความมั่นคงแห่งรัฐเป็นประเด็นสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง จะเห็นได้จากกฎหมายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นได้กำหนดให้เอกสารถาวรที่ประกอบการประชุมคณะรัฐมนตรีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ และด้านความมั่นคง และประเด็นใด ๆ ก็ตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศว่าเป็นชั้นความลับ จะถูกปกปิดเป็นความลับห้ามเผยแพร่สาธารณชนเป็นเวลา ๔๐ ปี และเอกสารข้อมูลที่เสนอเข้า “คณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง” ถือเป็นชั้นความลับสูงสุดและจะถูกเก็บเป็นความลับถึง ๕๐ ปี^{๑๒}

สำหรับบทบาทในช่วงแรกที่เกิดประเทศอิสราเอล คณะรัฐมนตรีไม่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมากเท่าใดนัก โดยเฉพาะในสมัยการบริหารประเทศของนายดาวิด เบน-กูเรียน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอิสราเอลที่ยืนยันว่าประเด็นความมั่นคงจะไม่ถูกกำหนดเป็นวาระ และไม่เคยเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี จนกระทั่งเมื่อการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคงขึ้นเป็นการเฉพาะ บทบาทและความสำคัญจึงเริ่มมีมากขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคงจะเป็นกลไกหลักที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะกำหนดนโยบายความมั่นคง หรือการตัดสินใจ (Decision Making) หรือในแง่ของอำนาจในการตัดสินใจถือว่าเป็นอำนาจอันดับ ๒ รองจากอำนาจการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้านความมั่นคงเฉพาะกรณีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบาย และการกำกับการหน่วยงานภาคปฏิบัติที่รับนโยบายไปดำเนินการด้วย รวมทั้งยังเป็นองค์การหลักหนึ่งในการตัดสินใจใช้กำลังทหารใดทั้งเชิงรุกและเชิงรับ การประกาศสงคราม และการตอบโต้การก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่ออิสราเอลเป็นรายกรณี^{๑๓}

^{๑๒} Karim El – Gendy, pp. 18.

^{๑๓} Aviezer Yaari, “National Security Council, Civilian Supervision of the Army in Israel,” *Memoranda of Jaffee Center for Strategic Studies*, no. 72 (October 2004). <http://www.tau.ac.il/jcss/memoranda/memo72.pdf>.

ตารางแสดงที่ ๒

ลำดับ	กระทรวงและส่วนราชการของอิสราเอล
๑.	Ministry of Agriculture and Rural Development
๒.	Ministry of Communication
๓.	Ministry of Culture and Sport
๔.	Ministry of Defense
๕.	Ministry of Economy and Trade
๖.	Ministry of Education
๗.	Ministry of Energy and Power
๘.	Ministry of Environment Protection
๙.	Ministry of Finance
๑๐.	Ministry of Foreign Affair
๑๑.	Ministry of Health
๑๒.	Ministry of Home Front Defense
๑๓.	Ministry of Housing and Construction
๑๔.	Ministry of Immigration Absorption
๑๕.	Ministry of Interior
๑๖.	Ministry of Internal Security
๑๗.	Ministry of Intelligence and Strategic Affairs
๑๘.	Ministry of Justice
๑๙.	Ministry of Minority Affairs
๒๐.	Ministry of Regional Development of the Negev and Galilee
๒๑.	Ministry of Science and Technology
๒๒.	Ministry of Tourism
๒๓.	Ministry of Transportation and National Infrastructure
๒๔.	Ministry of Prisoner Affairs
๒๕.	Ministry of Welfare and Social Services

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (*Minister of Defense*) ตำแหน่งนี้ถือเป็นกุญแจสำคัญของฝ่ายบริหารในการบังคับบัญชากองทัพอิสราเอล เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่กฎหมายพื้นฐานเพิ่มเติม หมายความว่าด้วย “กองทัพอิสราเอล” ค.ศ. ๑๙๗๖ ได้กำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมทำหน้าที่กำกับ ควบคุม และบังคับบัญชากองทัพอิสราเอล โดยมีเสนาธิการทหารสูงสุด อันเป็นตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองทัพ ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา” และได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในการเสนอชื่อนายทหารที่เห็นว่าเหมาะสมดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารสูงสุด ให้รัฐบาลลงนามแต่งตั้งด้วย ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีอำนาจควบคุมต่อกองทัพค่อนข้างมาก นอกจากนี้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็มีธรรมเนียมปฏิบัติในการแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งที่มาจากผู้เคยรับราชการทหารหรือด้านความมั่นคงมาเกือบทั้งหมด อาทิ นายโมเช ดายัน (Moshe Dayan) นายเอเรียล ชารอน (Ariel Sharon) นายยิตซัค มอร์เดไซ (Yitzhak Mordechai) นายอีเซอร์ ไวซ์มาน (Ezer Weizman) นายยิตซัค ราบิน (Yitzhak Rabin) และนายชาอูล โมฟาซ (Shaul Mofaz) (รายละเอียดตามตารางแสดงที่ ๓) ซึ่งการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีพื้นฐานมาจากการรับราชการทหารมาก่อนก็ได้ทำให้เกิดการเข้าแทรกแซงการทำงานในระดับยุทธการ หรือ ลงไปสั่งการในรายละเอียดต่อกองทัพอิสราเอลอยู่บ่อยครั้ง^{๑๔}

ตารางแสดงที่ ๓^{๑๕}

ชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	ลำดับ/ห้วงปีดำรงตำแหน่ง	ประวัติรับราชการด้านความมั่นคง
เลวี เอชโคล (Levi Eshkol)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๓/ ค.ศ. ๑๙๖๓ - ๑๙๖๗	เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ห้วง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๕๑
โมเช ดายัน (Moshe Dayan)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๔/ ค.ศ. ๑๙๖๗ - ๑๙๗๔	ดำรงตำแหน่งเสนาธิการสูงสุดกองทัพอิสราเอล (ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพอิสราเอล) ห้วง ค.ศ. ๑๙๕๓ - ๑๙๕๘

^{๑๔} David Rodman. “Israel’s national security doctrine: An introductory overview”, Middle East Review of International Affairs, Vol. 5 No. 3 (September 2001) pp. 72.

^{๑๕} [http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Defense_\(Israel\)](http://en.m.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Defense_(Israel))

ชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	ลำดับ/ห้วงปีดำรงตำแหน่ง	ประวัติรับราชการด้านความมั่นคง
ชิมอน เปเรส (Shimon Peres)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๕ ค.ศ. ๑๙๗๔ – ๑๙๗๗ และ ค.ศ. ๑๙๙๕ – ๑๙๙๖	รับราชการในหน่วยความมั่นคงของอิสราเอล อาทิ ปลัดกระทรวงกลาโหม เมื่ออายุ ๒๙ ปี ซึ่งถือว่าเป็นปลัดกระทรวงที่อายุน้อยที่สุด มีบทบาทสำคัญในการจัดหาและพัฒนาอาวุธ และวงการอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของ อิสราเอล
อีเซอร์ ไวซ์มาน (Ezer Weizman)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๖ ค.ศ. ๑๙๗๗ – ๑๙๘๐	เคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพอากาศ อิสราเอล ห้วง ค.ศ. ๑๙๕๕ – ๑๙๖๖ ก่อนเกษียณ ที่ตำแหน่งรองเสนาธิการสูงสุดกองทัพอิสราเอล
แอเรียล شارอน (Ariel Sharon)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๘ / ค.ศ. ๑๙๘๑ – ๑๙๘๓	เข้าร่วมในกองกำลังฮากานาห์ ตั้งแต่อายุ ๑๙ ปี ต่อมาภายหลังจากอิสราเอลได้รับเอกราชและ ก่อตั้งกองทัพอิสราเอลแล้ว ได้เข้ารับราชการ ในสังกัดกองทัพบก และเข้าร่วมในสงคราม หลายสมรภูมิ อาทิ สงครามอิสราเอล – อาหรับ ครั้งที่ ๑ สงครามคลองสุเอซ สงครามหกวัน และสงครามยมคิปปูร์ ครองยศสูงสุด คือ พลตรี
โมเช อาร์เรนส์ (Moshe Arens)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๙ / ค.ศ. ๑๙๘๓ – ๑๙๘๔ และ ค.ศ. ๑๙๙๙	ไม่เคยรับราชการในกองทัพอิสราเอล แต่ มีบทบาทในการพัฒนาด้านวิศวกรรม อากาศยานให้กับกองทัพอากาศอิสราเอล อย่างมาก และเคยเป็นรองผู้อำนวยการ อุตสาหกรรมอากาศยานของอิสราเอลใน ทศวรรษที่ ๑๙๗๐
ยิตซัค ราบิน (Yitzhak Rabin)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๑๐ / ค.ศ. ๑๙๘๔ – ๑๙๙๐	รับราชการในกองทัพบกอิสราเอล ยศทางการ ทหารสูงสุด พลโท/ ผ่านประสบการณ์ใน สมรภูมิสงครามประกาศเอกราช สงคราม ซีเรีย – เลบานอน และสงครามหกวัน
ยิตซัค มอร์เดไช (Yitzhak Mordechai)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๑๑ / ค.ศ. ๑๙๙๖ – ๑๙๙๙	รับราชการในกองทัพอิสราเอล ๓๓ ปี ดำรง ตำแหน่งสูงสุด คือ ผู้บัญชาการกองทัพอากาศ เหนือ
เอฮุด บาร์ค (Ehud Barak)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๑๒ / ค.ศ. ๑๙๙๙ – ๒๐๐๑ และ ค.ศ. ๒๐๐๗ – ๒๐๑๓	รับราชการในกองทัพอิสราเอล (Israel Defense Force) เป็นเวลา ๓๕ ปี ตำแหน่ง สูงสุด คือ เสนาธิการสูงสุดกองทัพอิสราเอล และ เคยทำงานในหน่วยปฏิบัติการพิเศษในกองทัพอากาศ กลางและหน่วยข่าวกรองทหาร และมี ประสบการณ์การรบในฐานะเป็นผู้บัญชาการ กองพลยานเกราะในสงครามยมคิปปูร์
บinyามิน เบน – เอลีเซอร์ (Binyamin Ben – Eliezer)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๑๓/ ค.ศ. ๒๐๐๑ – ๒๐๐๒	เข้ารับราชการในกองทัพอิสราเอล ๓๐ ปี และ เคยเป็นผู้บังคับการกองพลในสงครามหกวัน และสงครามยมคิปปูร์ ก่อนเกษียณราชการที่ ตำแหน่ง พลจัตรา

ชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	ลำดับ/ห้วงปีดำรงตำแหน่ง	ประวัติรับราชการด้านความมั่นคง
ชาอูล โมฟาซ (Shaul Mofaz)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๑๔ / ค.ศ. ๒๐๐๒ - ๒๐๐๖	รับราชการในกองทัพอิสราเอล ๓๒ ปี มีประสบการณ์รบในสมรภูมิสงครามหกวัน สงครามยมคิปปูร์ และสงครามในเลบานอน ปี ๑๙๘๒ เกษียณที่ตำแหน่งเสนาธิการสูงสุด กองทัพอิสราเอล
อาเมียร์ เปเรทซ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คนที่ ๑๕ / ค.ศ. ๒๐๐๖ - ๒๐๐๗	รับราชการในกองทัพอิสราเอลในกองพลร่ม พิเศษ แต่ต้องออกจากราชการเพียงยี่สิบสี่วัน เนื่องจากได้รับบาดเจ็บสาหัสในการรบ

สถาบันข้าราชการประจำ

๑. สำนักงานนายกรัฐมนตรีอิสราเอล (The Office of the Prime Minister) มีผู้อำนวยการสำนักงานนายกรัฐมนตรี (The Director General) เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ทำหน้าที่เป็นเสมือนฝ่ายเลขานุการของนายกรัฐมนตรี โดยจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง และมีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบาย สำนักงานนายกรัฐมนตรีมีการแบ่งโครงสร้างภายในเพื่อรองรับการสนับสนุนการทำงานของนายกรัฐมนตรีเป็น ๕ ด้าน ได้แก่ สำนักที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ สำนักที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ สำนักที่ปรึกษาด้านการทูต สำนักที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และสำนักที่ปรึกษาด้านกลาโหม ซึ่งจะแต่งตั้งบุคคลจากกระทรวงกลาโหมมาประจำสำนักงานนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ประสานกิจการด้านการทหารอย่างใกล้ชิด^{๑๖} ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานนายกรัฐมนตรีมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการและคณะทำงานต่าง ๆ ที่ผู้อำนวยการสำนักงานนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการ รวมทั้งยังเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นปราการด่านสุดท้ายของการกลั่นกรองข้อมูลจำนวนมหาศาลจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ระดับของการที่ผู้อำนวยการฯ จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายไม่ได้เป็นเพียงแต่สถานะขององค์กรอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยการฯ กับนายกรัฐมนตรีแต่ละคนด้วย ทั้งนี้ในทางกฎหมายแล้วผู้อำนวยการฯ จะปฏิบัติหน้าที่สำคัญในด้านความมั่นคงด้วยการเป็นที่ปรึกษาด้านความมั่นคงให้แก่นายกรัฐมนตรี เช่น ผู้อำนวยการฯ ยาคอฟ เฮอร์ซอก (Yacov Herzog) ดำรงตำแหน่งในสมัยนายกรัฐมนตรีเลวี เอชโคล (Levi Eshkol) และนายกรัฐมนตรีโกลดา แมร์ (Golda Meir) และนายมอร์เดไช กาชิต

^{๑๖} Karim El – Gendy, pp. 18.

(Mordechai Gazait) ดำรงตำแหน่งในสมัยนายกรัฐมนตรียิตซัค ราบิน (Yitzhak Rabin) และนายกรัฐมนตรีเมนาคิม เบกิน (Menachim Begin)^{๑๗}

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Office of the Cabinet Secretary) มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (the Secretary General) เป็นหัวหน้าส่วนราชการโดยได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยสถานะแล้วสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเทียบเท่าสำนักนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ในโครงสร้างของสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อความสะดวกในการบังคับบัญชาระหว่างนายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐมนตรี โดยเลขาธิการฯ จะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะรัฐมนตรีในการประสานและกลั่นกรองงานของคณะรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ที่จะนำเรียน หรือขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่โดยหน้าที่หลักแล้ว คือ การจัดเตรียมการประชุมและเอกสารประกอบการพิจารณาต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็ต้องประสานกับผู้อำนวยการสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อสรุปประเด็น (Agenda) ที่ต้องขอความเห็น หรือการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานการประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเก็บรักษาเอกสารประกอบการประชุมของคณะรัฐมนตรีที่มีชั้นความลับทุกชั้น โดยเฉพาะเอกสารของคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง ทั้งนี้ ระดับการเข้าไปมีอิทธิพลหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความมั่นคงนั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างเลขาธิการฯ กับรัฐมนตรี และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงกับนายกรัฐมนตรี แต่ก็มักจะเป็นเพียงการช่วยประสานให้เพียงเท่านั้น^{๑๘}

๓. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (the Office of National Security Council) มีที่ปรึกษาด้านความมั่นคงเป็นหัวหน้าส่วนราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่สถานะของที่ปรึกษาด้านความมั่นคงเทียบเท่ากับผู้อำนวยการสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่ต้องขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี สามารถรายงานหรือเสนอแนะนโยบาย ข้อมูลข่าวสาร ต่อนายกรัฐมนตรี ได้โดยตรง ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ นายกรัฐมนตรีเบนจามิน เนทันยาฮู (Benjamin Netanyahu) ได้ออกมติบริหารราชการแผ่นดิน ที่ ๔๘๘๙ (the Government Resolution 4889) ในการจัดการต่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อการให้คำแนะนำ และรายงานสรุปเหตุการณ์

^{๑๗} Mahmoud Muhareb. "The Process of National Security Decision – Making in Israel and the Influence of the Military Establishment", Arab Center for Research and Policy Studies. 2011, <<http://english.dohainstitute.org/fileget80ab711c-777a-470a-bcd5-dcb2958d56e4.pdf>>

^{๑๘} Ibid

ให้แก่ประธานาธิบดี และควบคุมกระบวนการตัดสินใจด้านความมั่นคง รวมทั้งเป็นแกนกลางในการประสานงานหน่วยความมั่นคงและประสานต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล^{๑๙} การแบ่งส่วนราชการภายในประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก คือ กรมนโยบายความมั่นคง กรมนโยบายต่างประเทศ และกรมต่อต้านการก่อการร้าย โดยมีการแบ่งส่วนย่อยในการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงตามภูมิศาสตร์ ได้แก่

(๑) สำนักงานกิจการตะวันออกกลาง (ปาเลสไตน์ เลบานอน ซีเรีย อียิปต์ จอร์แดน และตุรกี) และกลุ่มประเทศรัฐรอบอ่าวอาหรับ

(๒) สำนักงานกิจการประเทศมหาอำนาจ (สหรัฐฯ ยุโรป รัสเซีย จีน และอินเดีย)

(๓) สำนักองค์การระหว่างประเทศ (องค์การสหประชาชาติ เนโต้ และ OECD)

(๔) สำนักงานกิจการเฉพาะกิจด้านความมั่นคง (การกำหนดยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้าย ยุทธศาสตร์สร้างกำแพงกันปาเลสไตน์ และการประสานและกำกับกิจการกองทัพอิสราเอล (IDF)^{๒๐}

บทบาทของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติอิสราเอลเริ่มเด่นชัดมากขึ้นในศตวรรษที่ ๒๑ เมื่อรัฐบาลออกกฎหมายรัฐธรรมนูญการบริหารราชการเพิ่มเติม เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๑ (the Government Law 2001) มาตรา ๗ ว่าด้วย “ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นองค์กรที่ให้คำแนะนำเชิงยุทธศาสตร์และเป็นกลไกหลักระดับนโยบายในด้านความมั่นคง” เป็นผลให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกลไกหลักในการจัดประชุมระดับนโยบายความมั่นคง อันมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในประเด็นความมั่นคง โดยบทบาทนี้จะเข้าซ้อนทับกับการประชุมคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง ดังนั้นนายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้ดุลพินิจว่าประเด็นความมั่นคงนั้นควรจะใช้นำเข้าหารือผ่านกลไกใดระหว่างคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง หรือสภาความมั่นคงแห่งชาติ ข้อได้เปรียบของการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ คือ จำกัดจำนวนรัฐมนตรีได้^{๒๑} และนายกรัฐมนตรีสามารถหารือกับ

^{๑๙} Aviezer Yaari, “National Security Council, Civilian Supervision of the Army in Israel,” *Memoranda of Jaffee Center for Strategic Studies*, no. 72 (October 2004). <http://www.tau.ac.il/jcss/memoranda/memo72.pdf>.

^{๒๐} *Ibid*

^{๒๑} รัฐบาลอิสราเอลที่ผ่านมามักเป็นรัฐบาลผสม บ่อยครั้งที่นายกรัฐมนตรีมีความเห็นต่างกับรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองอื่น ดังนั้น หากมีประเด็นใดที่นายกรัฐมนตรีต้องการให้มีมติที่ประชุมเป็นทิศทางเดียวกัน ก็มักเลือกใช้กลไกสภาความมั่นคง

ข้าราชการประจำฝ่ายความมั่นคงได้โดยตรงมากกว่า ทั้งนี้ คำเสนอแนะด้านความมั่นคงจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นไม่มีผลผูกมัดให้นายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม^{๒๒}

๔. หน่วยความมั่นคงแห่งอิสราเอล (Israel Security Agency) หรือหน่วยชินเบ็ต (SHIN BET) ก่อตั้งเมื่อ ๘ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๕๙ มีผู้อำนวยการหน่วยความมั่นคงแห่งอิสราเอลเป็นหัวหน้าส่วนราชการ หน่วยความมั่นคงแห่งอิสราเอลไม่ใช่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย แต่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงภายในประเทศ โดยเฉพาะด้านการต่อต้านข่าวกรองและปฏิบัติการกิจพิเศษ ขอบเขตอำนาจหน้าที่จะอยู่เฉพาะภายในประเทศ และดินแดนที่อิสราเอลยึดครอง ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีโครงสร้างภายในประกอบด้วย กรมกิจการปฏิบัติการ ๓ กรม ได้แก่^{๒๓}

- กรมกิจการชาติอาหรับ รับผิดชอบด้านการต่อต้านการก่อการร้าย กิจการฝ่ายใน และติดตามกลุ่มที่ให้การสนับสนุนปาเลสไตน์ และกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มฮามาส (Hamas) และกลุ่มฮิซบอลเลาะห์ (Hezbollah)

- กรมกิจการชาติที่ไม่ใช่อาหรับ (Non Arab States Affair) รับผิดชอบกิจการต่อต้านข่าวกรอง ต่อต้านการจารกรรมข่าวกรองจากต่างประเทศทั่วโลกในอิสราเอล และรับผิดชอบสัมภาษณ์ผู้อพยพจากอดีตสหภาพโซเวียต และยุโรปตะวันออก

- กรมความมั่นคงเชิงป้องกัน รับผิดชอบการวางแผนมาตรการรักษาความปลอดภัยต่อระบบสาธารณูปโภค อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ศูนย์พัฒนาเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ระดับสูง และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และการอารักขาบุคคลสำคัญของอิสราเอลและสถานทูตอิสราเอลในต่างประเทศ

เดิมทีหน่วยความมั่นคงแห่งอิสราเอล ชื่อ หน่วย General Security Service บทบาทในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนด้านการข่าวต่อกองทัพอิสราเอลเท่านั้น โดยมีนายอิสเซอร์ ฮาเรล (Isser Harel) เป็นผู้อำนวยการคนแรก (ถือเป็นบิดาแห่งการข่าวกรองของอิสราเอล ซึ่งต่อมาได้ย้ายไปรับตำแหน่งผู้อำนวยการ MOSSAD)

^{๒๒} Mahmoud Muhareb. "The Process of National Security Decision – Making in Israel and the Influence of the Military Establishment", Arab Center for Research and Policy Studies. 2011, <<http://english.dohainstitute.org/fileget80ab711c-777a-470a-bcd5-dcb2958d56e4.pdf>>

^{๒๓} Karim El – Gendy, pp. 72.

ต่อมาได้โอนย้ายอำนาจการบังคับบัญชามาขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อรายงานข่าวกรองภายในประเทศต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดย SHIN BET ที่ประสบความสำเร็จในภารกิจด้านความมั่นคงหลายกรณี โดยเฉพาะภารกิจต่อต้านจารกรรม อาทิ กรณี จัปกุม ร้อยเอก อิสราเอล บาร์ (Israel Bar) เจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระทรวงกลาโหมอิสราเอลที่เป็นสายลับของไซเวียต เมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๑ กรณีปล่อยข่าวลวงอียิปต์ในหัวก่อนสงครามหกวัน ค.ศ. ๑๙๖๗ โดยได้ปล่อยข่าวว่ากองทัพอิสราเอลจะใช้กองทัพบกเป็นหน่วยแรกในการโจมตี เพื่อลวงให้กองทัพอียิปต์มุ่งเน้นการเตรียมการทางบกเป็นหลักและไม่ได้ป้องกันการโจมตีทางอากาศ อันเป็นผลให้กองทัพอากาศอิสราเอลประสบความสำเร็จในการโจมตีสนามบินรบของอียิปต์ทุกแห่งในช่วงแรกของสงครามหกวัน เป็นต้น ขณะที่ภารกิจในการวางมาตรการเชิงป้องกันก็ริเริ่มขึ้นในห้วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ เมื่ออิสราเอลประสบปัญหาผู้ก่อการร้ายลอบโจมตีนิคมชาวยิวบริเวณเนซาเยแดน และชาวอิสราเอลถูกสังหารในเหตุการณ์มิวนิค (Munich Incident)^{๒๔} รวมทั้งเหตุการณ์จี้เครื่องบินสายการบินแห่งชาติอิสราเอล El Al Airlines ไปแอลจีเรีย ทำให้หน่วยความมั่นคงแห่งอิสราเอลได้ริเริ่มขยายบทบาทเชิงรุกในการวางมาตรการดูแลและพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวอิสราเอลในต่างประเทศด้วย แต่จะจำกัดอยู่ในทรัพย์สินหรือพื้นที่ที่กรรมสิทธิ์ของอิสราเอลตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สถานทูต และสายการบินแห่งชาติ เป็นต้น^{๒๕}

๕. หน่วยข่าวกรองต่างประเทศ หรือ Institute for Intelligence and Special Tasks หรือที่รู้จักกันในชื่อหน่วยมอสсад (MOSSAD/ ภาษาฮีบรู มอสซาด แปลว่า สถาบัน) ก่อตั้งเมื่อ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ มีผู้อำนวยการหน่วยข่าวกรองต่างประเทศเป็นหัวหน้าส่วนราชการสายบังคับบัญชาการต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง รับผิดชอบด้านการรวบรวมข่าวกรองจากแหล่งข่าวบุคคล (Human Intelligence) แหล่งข่าวทางสื่อสาร (Signal Intelligence) ต่อต้านการก่อการร้าย และปฏิบัติการลับ (อาทิ กึ่งปฏิบัติการทางทหาร และข่าวกรองพลเรือน) มุ่งเน้นปฏิบัติการในกลุ่มประเทศอาหรับ และชาติมหาอำนาจ เช่น สหรัฐฯ ยุโรป และยุโรปตะวันออก โครงสร้างภายในแบ่งตามภารกิจเป็น ๘ กรม ได้แก่

- กรมปฏิบัติการข่าวกรอง (The Collections Department) เป็นกรมที่ใหญ่ที่สุด อัตราเจ้าหน้าที่มากที่สุด รับผิดชอบด้านการหาข่าว และจารกรรม โดยเจ้าหน้าที่ MOSSAD ที่

^{๒๔} นักกีฬาโอลิมปิกของอิสราเอลถูกกลุ่มก่อการร้าย Black September สังหารจำนวน ๑๗ คน ในหอพักนักกีฬาโอลิมปิกที่นครมิวนิค ซึ่งเยอรมนีเป็นเจ้าภาพการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก เมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๒

^{๒๕} Ibid, pp. 72 - 73.

ประจำการในต่างประเทศในสถานะนักการทูต และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการลับ (Unofficial cover) การแบ่งหน้าที่ภายในกรมจะแบ่งความรับผิดชอบตามภูมิศาสตร์ หรือตามประเด็น เช่น การแพร่กระจายอาวุธทำลายล้างสูง และการต่อต้านการก่อการร้าย

- กรมการเมืองและพิธีการ (The Political Action and Liaison Department) รับผิดชอบกิจการด้านการเมืองและพิธีการกับหน่วยข่าวกรองมิตรประเทศกับอิสราเอล หรือกับประเทศที่อิสราเอลไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางการทูตแบบปกติด้วย

- กรมปฏิบัติการพิเศษ (The Special Operations Division หรือ หน่วย Metsada) รับผิดชอบภารกิจด้านการปฏิบัติการลับที่มีความเสี่ยงสูงและละเอียดอ่อนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Highly sensitive assassination) การจารกรรมข้อมูล และภารกิจเชิงปฏิบัติการทางทหาร และสงครามจิตวิทยาเฉพาะกิจ

- กรมสงครามจิตวิทยา (Lohamah Psychologist หรือ หน่วย LAP) รับผิดชอบภารกิจสงครามจิตวิทยา และการโฆษณาชวนเชื่อ

- กรมค้นคว้าวิจัย (the Research Department) รับผิดชอบด้านการค้นคว้าวิจัยงานข่าวกรองเชิงวิชาการในภาพรวม และผลิตผลงานวิชาการหลายประเภท อาทิ งานศึกษาเฉพาะกรณี ข่าวกรองประจำสัปดาห์ ข่าวกรองประจำเดือน และการวิเคราะห์ประมาณการณ์ประจำปี การแบ่งโครงสร้างภายในจะแบ่งตามภูมิศาสตร์และประเด็นเป็น ๑๕ ส่วน (Sections) ได้แก่ ๑. สหรัฐฯ ๒. แคนาดา และยุโรป ๓. อเมริกาใต้ ๔. อดีตสหภาพโซเวียตและเครือบริวาร ๕. จีน ๖. แอฟริกา ๗. โมร็อกโก ๘. แอลจีเรีย ๙. ตุรกี ๑๐. ลิเบีย ๑๑. อิรัก ๑๒. จอร์แดน ๑๓. ซีเรีย ๑๔. ซาอุดีอาระเบีย ๑๕. สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และ ๑๖. อิหร่าน และส่วนย่อยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่สำคัญ เช่น การต่อต้านการก่อการร้าย และการแพร่กระจายอาวุธทำลายล้างสูง (WMD)

- กรมพัฒนาเทคโนโลยี รับผิดชอบภารกิจในการพัฒนาเทคโนโลยี อุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ ที่สนับสนุนงานข่าวกรอง ^{๒๖}

๖. กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense) มีปลัดกระทรวงกลาโหม (the Director General) เป็นหัวหน้าส่วนราชการ บุคลากรในสังกัดเป็นทหารประจำการทั้งหมด ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๘ กระทรวงกลาโหมเป็นตัวเชื่อมสำคัญของอำนาจฝ่ายบริหารของพลเรือนที่มาควบคุม

^{๒๖} Ibid, pp. 72 – 73.

ฝ่ายทหาร หน้าที่ของกระทรวงกลาโหมจะดูแลรับผิดชอบหน่วยงานสายการทหารทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นกองทัพอิสราเอล (Israel Defense Force: IDF) และรัฐวิสาหกิจด้านอุตสาหกรรม การทหารทั้งหมด บทบาทของกระทรวงกลาโหมจะทำหน้าที่เป็นหน่วยนโยบายที่รับคำสั่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไปถ่ายทอดสู่หน่วยงานทหารในสังกัดไปตามลำดับ โดยถือได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบังคับบัญชากิจการทหารทั้งปวง โดยมีปลดกระทรวงกลาโหมอิสราเอลจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคอยให้การสนับสนุน^{๒๗}

๗. กองทัพอิสราเอล (Israel Defense Force: IDF) กองทัพอิสราเอลอยู่ภายใต้ สังกัดของกระทรวงกลาโหม ซึ่งประกอบด้วย ๓ เหล่าทัพ คือ กองทัพบก กองทัพอากาศ และ กองทัพเรือ มีเสนาธิการทหารสูงสุด หรือ Chief of the General Staff เป็นตำแหน่งสูงสุด ของกองทัพอิสราเอล หรือเทียบเท่ากับผู้บัญชาการทหารสูงสุด ตามมาตรฐานสากล โดยมีวาระ ดำรงตำแหน่ง ๓ ปี และรัฐบาลสามารถต่ออายุได้เพียง ๑ ปี^{๒๘} กองทัพอิสราเอลประกอบด้วย กำลังพล ๓ ส่วน คือ ทหารเกณฑ์^{๒๙} กำลังพลสำรอง เป็นกำลังพลหลักของกองทัพอิสราเอล^{๓๐} และทหารประจำการหรือทหารอาชีพ อนึ่ง ปัจจุบันอิสราเอลเป็นเพียงประเทศเดียวในโลก ที่มีระเบียบการเกณฑ์ทหารบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันทั้งเพศชายและเพศหญิง โดยภายหลัง การปรับปรุงกฎหมายพื้นฐานเพิ่มเติม หมวด กองทัพอิสราเอล ว่าด้วยความเท่าเทียมระหว่าง เพศ เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๐ ก็เป็นผลให้ทหารหญิงสามารถบรรจุลงในหน่วยปฏิบัติการต่าง ๆ ตาม ผลการประเมินสมรรถนะอย่างเท่าเทียมกับเพศชาย โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ อิสราเอลมีทหาร ประจำการทั้งสิ้น ๑๔๙,๐๐๐ นาย และกำลังพลสำรอง ประมาณ ๔๔๕,๐๐๐ นาย

^{๒๗} Aviezer Yaari, "National Security Council, Civilian Supervision of the Army in Israel," *Memoranda of Jaffee Center for Strategic Studies*, no. 72 (October 2004). <http://www.tau.ac.il/jcss/memoranda/memo72.pdf>.

^{๒๘} Mahmoud Muhareb. "The Process of National Security Decision – Making in Israel and the Influence of the Military Establishment", Arab Center for Research and Policy Studies. 2011, pp. 17 <<http://english.dohainstitute.org/fileget80ab711c-777a-470a-bcd5-dcb2958d56e4.pdf>>

^{๒๙} ตามกฎหมายอิสราเอลได้กำหนดให้พลเรือนอิสราเอลทุกคน อายุ ๑๘ ปี ขึ้นไป ต้องเข้ารับ การเกณฑ์ทหาร เพศชายต้องเข้ารับการฝึกเป็นทหารเกณฑ์ ๓ ปี และเพศหญิงต้องเข้ารับการฝึกเป็นทหารเกณฑ์ ๒ ปี

^{๓๐} เมื่อผ่านการรับราชการเป็นทหารเกณฑ์แล้ว ประชาชนอิสราเอลทุกคนต้องเข้ารายงานตัวและ ทบทวนการฝึก หรือปฏิบัติการทางทหารตามที่กองทัพอิสราเอลมอบหมาย เป็นระยะเวลา ๑ เดือน ของทุกปี จนกระทั่งถึงอายุ ๔๕ ปี จึงปลดจากกำลังพลสำรอง

กองทัพอิสราเอลมีบทบาทสำคัญมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์ของอิสราเอล และสังคมอิสราเอลให้คุณค่ากับกองทัพว่าเป็นเสมือนเกราะคุ้มกันที่คอยปกป้องรัฐและสามารถเป็นหอกในการโจมตีรัฐศัตรู ลำดับการบังคับบัญชาการของกองทัพอิสราเอล มีกองบัญชาการคณะเสนาธิการทหาร (IDF General Staffs Command) เป็นกองบัญชาการสูงสุด และมีโครงสร้างหลัก ดังนี้

(๑) กองทัพภาค

- ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และอำนวยการความมั่นคงภายใน (Home Front Command)

(๒) กองทัพบก (Army of IDF) รับผิดชอบกองพลทหารราบ ทหารยานเกราะ ทหารปืนใหญ่ อากาศยานรบสนับสนุนกองทัพภาคพื้น กรมข่าวกรองยุทธการ และทหารช่าง

(๓) กองทัพอากาศและอวกาศ (Air and Space Arm Force) รับผิดชอบอากาศยานรบ ระบบต่อต้านอากาศยาน และขีปนาวุธทั้งหมด และระบบดาวเทียมจารกรรมทางทหาร

(๔) กองทัพเรือ (Navy) รับผิดชอบเรือรบทั้งหมด และระบบป้องกันชายฝั่ง

(๕) กองกำลังปฏิบัติการพิเศษ รับผิดชอบหน่วยพลร่ม และหน่วยจู่โจมพิเศษ

(๖) กองพลสนับสนุน (ฝ่ายสรรพกำลัง ฝ่ายสรรพวุธ และฝ่ายบำรุงกำลังทหาร)

(๗) วิทยาลัยกองทัพอิสราเอล

(๘) กรมพระธรรมนูญทหาร รับผิดชอบการไต่สวนคดีทั้งปวงที่เกี่ยวกับกองทัพ

(๙) กรมสงครามคอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์

(๑๐) กรมนโยบายและแผน และประสานงานสำนักนายกรัฐมนตรี

(๑๑) กรมพัฒนาอุตสาหกรรมอาวุธและเทคโนโลยีทางการทหาร

(๑๒) สำนักข่าวกรองทหาร รับผิดชอบการข่าวกรอง และต่อต้านข่าวกรองด้านการ

ทหาร

(๑๓) สำนักกำลังพล รับผิดชอบการฝึก ดูแล และการระดมกำลังพลสำรอง

(๑๔) สำนักสารวัตรทหาร รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายต่อทหารในสังกัดกองทัพ

ทั้งหมด^{๓๑}

^{๓๑} Aviezer Yaari, "National Security Council, Civilian Supervision of the Army in Israel," *Memoranda of Jaffee Center for Strategic Studies*, no. 72 (October 2004). <http://www.tau.ac.il/jcss/memoranda/memo72.pdf>.

ฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาเน็สเสท (The Knesset Parliament) รัฐสภาเน็สเสทของอิสราเอล ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the Knesset: KM หรือ ส.ส.) ที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน ๑๒๐ คน เลือกตั้งทุก ๔ ปี^{๓๒} ภายหลังเลือกตั้งแล้ว ส.ส. จะต้องเลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภา เพื่อควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาเน็สเสทมีคณะกรรมการประจำทั้งหมด ๑๒ ชุด ได้แก่ ๑. คณะกรรมการรัฐสภา ๒. คณะกรรมการการคลัง ๓. คณะกรรมการเศรษฐกิจ ๔. คณะกรรมการต่างประเทศและกลาโหม (เป็นคณะกรรมการที่โดดเด่นและคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งอย่างละเอียดรอบคอบที่สุด) ๕. คณะกรรมการมหาดไทยและสิ่งแวดล้อม ๖. คณะกรรมการตรวจคนเข้าเมืองและคนต่างด้าว ๗. คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม ๘. คณะกรรมการยุติธรรมและรัฐธรรมนูญ ๙. คณะกรรมการกิจการแรงงานและสังคม ๑๐. คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีสาธารณะ ๑๑. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ ๑๒. คณะกรรมการสิทธิสตรี^{๓๓}

โดยพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งและมีที่นั่งในสภามากที่สุดจะได้เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ โดยทั่วไปหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น ๆ จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยพรรคการเมืองนั้นต้องจัดทำรายชื่อนายกรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ และแนวนโยบายแห่งรัฐเสนอให้แก่รัฐสภาเพื่อขอการอนุมัติ ภายใน ๔๕ วัน หลังการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ สำหรับอำนาจของรัฐสภาเน็สเสทก็เช่นเดียวกับสถาบันนิติบัญญัติตามระบอบการเมืองประชาธิปไตยทั่วโลก คือ สมาชิกรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายทุกประเภทของรัฐ ตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาล เลือกประธานาธิบดีและผู้ตรวจการบัญชีกลางแห่งรัฐของอิสราเอล และกำหนดนโยบายใดที่มีผลกระทบต่ออำนาจรัฐอย่างร้ายแรง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และอธิปไตย

^{๓๒} ประชาชนชาวอิสราเอล (รวมถึงชาวอาหรับที่อาศัยอยู่ในอิสราเอลจนได้รับสัญชาติด้วย) ที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป มีสิทธิในการเลือกตั้ง โดยค่าเฉลี่ยผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งของอิสราเอลจะอยู่ที่ร้อยละ ๘๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

^{๓๓} Madar Data Bank. “Edarat Al’e’tela’f AlHokomi (Government Coalition Administration.)” <http://databank.madarcenter.org/databank/TopicView.asp?CatID=1&SubID=2&TopicID=28>.

อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา คือ การบัญญัติกฎหมายของอิสราเอล ทั้งปวง ซึ่งมีกระบวนการ ๓ ขั้นตอน โดยเริ่มต้นจาก (๑) ขั้นตอนพิจารณากลับกรอง ๓ วาระ วาระพิจารณากลับกรองครั้งที่ ๑ ซึ่งจะมีอภิปรายทั่วไป (General Debate) หากร่างกฎหมายฉบับนั้นผ่านความเห็นชอบก็จะถูกยื่นให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป โดยคณะกรรมการจะปรับแก้ในรายละเอียดของตัวร่างบทกฎหมายและแปรญัตติ จากนั้นก็จะยื่นร่างที่ถูกแปรญัตติกลับมาที่รัฐสภาอีกครั้งเพื่อเข้าสู่วาระพิจารณากลับกรองครั้งที่ ๒ เพื่อพิจารณาการแปรญัตติ โดยละเอียดทุกมาตรา และจะจัดทำคำแปรญัตติฉบับสมบูรณ์เพื่อส่งให้วาระพิจารณากลับกรองครั้งสุดท้าย โดยประธานรัฐสภาจะลงนามให้ความเห็นชอบกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ และ (๒) ขั้นตอนให้การรับรองของฝ่ายบริหารโดยผ่านการลงนามของนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกฎหมายฉบับนั้น เพื่อประกาศเป็นบทบัญญัติ และ (๓) ขั้นตอนสุดท้ายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต้องลงตราประทับเพื่อรับรองจึงจะมีผลบังคับใช้สมบูรณ์

สำหรับบทบาทในด้านความมั่นคงของรัฐสภาโดยสรุปมี ๔ ลักษณะ ได้แก่^{๓๔}

๑. รัฐสภาเนื้สเสทเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยการกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแจ้งให้รัฐสภารับทราบถึงการตัดสินใจที่จะประกาศสงคราม โดยไม่จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ดังที่กฎหมายพื้นฐานระบุว่า “รัฐไม่สามารถประกาศสงครามได้โดยปราศจากการตัดสินใจจากรัฐบาล...” และ “การตัดสินใจนั้นจะมีผลบังคับทางกฎหมายก็ต่อเมื่อรัฐบาลต้องแจ้งต่อคณะกรรมการความมั่นคงและกิจการต่างประเทศโดยเร็วที่สุดเท่าที่กระทำได้ โดยนายกรัฐมนตรีต้องขึ้นให้ถ้อยแถลงต่อรัฐสภาด้วยตนเอง”^{๓๕}

๒. รัฐสภาเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบกับนโยบายและร่างกฎหมายใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาล หรือสามารถคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวและเสนอให้มีการแก้ไขได้ รวมทั้งตรวจสอบและกำกับการนำนโยบายที่ผ่านความเห็นชอบไปปฏิบัติใช้

^{๓๔} Mahmoud Muhareb. “The Process of National Security Decision – Making in Israel and the Influence of the Military Establishment”, Arab Center for Research and Policy Studies. 2011, pp. 20 - 21. <<http://english.dohainstitute.org/fileget80ab711c-777a-470a-bcd5-dcb2958d56e4.pdf>>

^{๓๕} “the state does not declare war except with a decision from the government....” และ “the Government is required to inform the Knesset Foreign Affairs and Security Committees of its declaration as soon as possible, which the Prime Minister must also notify the Knesset with a speech from the Parliament’s floor.

๓. รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณในภาคความมั่นคง

๔. รัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร โดยผ่าน

กลไกคณะกรรมการทั้ง ๑๒ ชุด ข้างต้น โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้แทนที่เกี่ยวข้อง ในสาขาความรับผิดชอบของคณะกรรมการ มาชี้แจงและส่งหนังสือราชการชี้แจงในประเด็นที่เป็นข้อกังขาของสังคมในรัฐสภา หรือหากมีประเด็นใดที่เป็นเรื่องละเอียดอ่อนอันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ คณะกรรมการ หรือรัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการ ก็อาจร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้มีการอภิปรายในทางลับไม่ให้ข้อมูลปรากฏต่อสังคมก็ได้ การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นอำนาจประการหนึ่งที่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ โดยเฉพาะหากรัฐมนตรีใดดำเนินการบริหารงานผิดพลาดแล้วก็จะถูกมติไม่ไว้วางใจจนส่งผลให้ถูกปลดจากตำแหน่ง หรือหากเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงก็อาจทำให้รัฐบาลต้องยุบสภา^{๓๖}

นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติร้ายแรงอันอาจจะมีสาเหตุจากการบริหารงานผิดพลาดของฝ่ายบริหารนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเสนอมอบอำนาจให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาไต่สวนหาข้อผิดพลาด หรือจุดอ่อนของประเทศต่อไป โดยจุดประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการนั้น ไม่ใช่การลงโทษผู้กระทำผิด หรือหาผู้รับผิดชอบ แต่เพื่อหาจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุง และให้แต่ละหน่วยที่รับผิดชอบต้องออกมาตรวจรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดขึ้นอีกในอนาคต ทั้งนี้ รัฐสภาได้เคยเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารประเทศด้านความมั่นคงที่ล้มเหลว โดยการตั้งคณะกรรมการไต่สวน ๒ ชุด ได้แก่ “คณะกรรมการอะกรานาต” (Agranat Commission) และ “คณะกรรมการวินograd” (Winograd Commission) โดยการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐสภาในการเสนอมอบอำนาจให้ฝ่ายตุลาการทำการไต่สวนความผิด^{๓๗}

^{๓๖} Karim El – Gendy, pp. 17-18.

^{๓๗} สัมภาษณ์ ศ. Efraim Inbar ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Bar Ilan ในอิสราเอล เมื่อ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ณ กระทรวงการต่างประเทศ ในโอกาสที่ ศ. Efraim Inbar เป็นวิทยากรรับเชิญพิเศษจากกระทรวงการต่างประเทศมาบรรยายหัวข้อ Middle Turmoil

ฝ่ายตุลาการ

ระบบตุลาการของอิสราเอลมี ๒ ประเภท คือ ศาลทางโลก (แยกศาสนาออกจากระบบการยุติธรรม/ Secular Court) และศาลศาสนา (Religious Court) มีประธานศาลฎีกา^{๓๘} (the President of Supreme Court) เป็นผู้นำสูงสุดฝ่ายตุลาการ โดยระบบศาลทางโลกแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ศาลสูงสุดของประเทศ คือ ศาลฎีกา (Supreme Court) ศาลสูงชั้นกลาง คือ ศาลสูง (High Court) และศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลเขต (District Court) และศาลแขวง (Magistrate Court) การมีส่วนร่วมในภาคความมั่นคงของประเทศของอำนาจฝ่ายตุลาการจะเป็นในลักษณะของการได้ส่วนการบริหารประเทศของรัฐบาลตามการร้องขอของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในประวัติศาสตร์ของอิสราเอลได้เคยมีการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการตั้งคณะกรรมการได้ส่วน ๒ คณะ ได้แก่

๑. **“คณะกรรมการอะกรานาต” (Agranat Commission)** เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบหาข้อผิดพลาดที่กองทัพอิสราเอลไม่สามารถรู้ล่วงหน้าว่าอียิปต์จะโจมตีในห้วงสงครามยมคิปปูร์ โดยรัฐสภาได้เสนอให้ นายชิมอน อะกรานาต (Shimon Agranat) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจเต็มในการเรียกหน่วยราชการและข้าราชการการเมืองมาไต่สวน จากนั้นได้ออกรายงานผลการไต่สวนในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ อันเป็นผลให้เกิดการปฏิรูปกองทัพ และออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารกับกองทัพอิสราเอลให้มีความชัดเจนมากขึ้น^{๓๙}

๒. **“คณะกรรมการวินograd” (Winograd Commission)** จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสืบสวนความล้มเหลวของกองทัพแห่งชาติอิสราเอล (Israel Defense Force) ในการบุกโจมตีกลุ่มก่อการร้ายฮิซบอลเลาะห์ (Hezbollah) ในเลบานอน เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๖ โดยมีนายเอลียาฮู วินograd (Eliyahu Winograd) หัวหน้าตุลาการอาวุโสเป็นประธานคณะกรรมการไต่สวน ผลการ

^{๓๘} วิธีการแต่งตั้งผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการ (the Judicial Selection Committee) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และมีกรรมการอีก ๘ คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลฎีกา ๒ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน ผู้แทนจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒ คน และรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกอีก ๑ คน รวม ๙ คน

^{๓๙} สัมภาษณ์ ศ. Efraim Inbar ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Bar Ilan ในอิสราเอล เมื่อ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ณ กระทรวงการต่างประเทศ ในโอกาสที่ ศ. Efraim Inbar เป็นวิทยากรรับเชิญพิเศษจากกระทรวงการต่างประเทศมาบรรยายหัวข้อ Middle Turmoil

ไต่สวนชี้ว่าเหตุที่อิสราเอลประสบความล้มเหลวเป็นผลมาจากกระบวนการตัดสินใจผิดพลาดของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการสั่งการให้ทหารบุกเข้าเลบานอนโดยขาดเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่าต้องการใช้กำลังเพื่อเอาชนะทางการทหารและเพื่อเอาชนะทางการเมือง ซึ่งกองทัพอิสราเอลตีความว่าการบุกนั้น มุ่งหวังวัตถุประสงค์ทางการเมืองในการให้อิซบอเลาะห์ต้องปล่อยตัวทหารอิสราเอลที่ถูกจับตัวไป ดังนั้น การระดมทหารจึงมีจำนวนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และข่าวกรองการทหารก็ประเมินกำลังทางทหารของอิซบอเลาะห์ต่ำไป ซึ่งรายงานสรุปผลการไต่สวน เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้ออกมาตรการให้ฝ่ายบริหารมีความชัดเจนในการกำหนดนโยบายและกองทัพอิสราเอลขาดการกระตุ้นกำลังใจให้กับกำลังพลสำรองที่ระดมมารบด้วย^{๔๐}

โดยรายงานสรุปผลการไต่สวนของคณะกรรมการทั้งสองนั้น มีผลต่อการปฏิรูปและปรับปรุงภาคความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติจะได้นำจุดอ่อนที่ระบุในรายงานไปปรับปรุงแก้ไข และกำหนดให้ออกมาตรการรองรับอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในด้านวิธีการปฏิบัติ หรือการปรับปรุงกฎหมายออกมาบังคับใช้ด้วย นอกเหนือจากส่วนราชการความมั่นคงที่กล่าวมาแล้ว อิสราเอลยังมีหน่วยงานด้านความมั่นคงอีกหลายหน่วย อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจตระเวนชายแดน กรมราชทัณฑ์ และหน่วยพิทักษ์รัฐสภา (the Knesset Guard) อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านี้ไม่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากลไกภาคความมั่นคงของอิสราเอลนั้น ให้อำนาจในการตัดสินใจ (Decision Making) แก่ฝ่ายบริหารมากที่สุด โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำสูงสุดของกระบวนการตัดสินใจ และมีคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง (The Ministerial Committee on Security Affairs) เป็นกลไกในการหารือและตัดสินใจที่สำคัญที่สุด และการนำข้อตกลงใจของฝ่ายนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะผ่านกลไก ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) ส่วนกลไกความมั่นคงภาคพลเรือน ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติอิสราเอล (National Security Council: NSC), หน่วยความมั่นคงแห่งอิสราเอล (Israel Security Agency) หรือ Shin Bet, หน่วยข่าวกรองต่างประเทศ (Institute for Intelligence and Special Tasks) หรือ MOSSAD ซึ่งทั้งหมด

^{๔๐} “English Summary of the Winograd Commission Report,” *New York Times*, 30 January, 2008. <http://www.nytimes.com/2008/01/30/world/middleeast/31winograd-web.html> (Accessed 05.06.2008).

อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งหมายความว่า จะรับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง และ (๒) ส่วนกลไกความมั่นคงภาคทหาร คือ กองทัพอิสราเอล (Israel Defense Force: IDF) ซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สิ่งที่สะท้อนการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารด้านความมั่นคงประการหนึ่ง คือ กรณีการประกาศสงคราม ซึ่งกฎหมายพื้นฐานได้กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินการดังกล่าวโดยไม่จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน แต่กำหนดให้รัฐบาลต้องแจ้งต่อคณะกรรมการความมั่นคงและกิจการต่างประเทศโดยเร็วที่สุดเท่าที่พึงกระทำได้ จากนั้นนายกรัฐมนตรีต้องให้ถ้อยแถลงต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบถึงการตัดสินใจที่จะประกาศสงครามด้วยตนเอง

ทั้งนี้ นอกจากอำนาจบริหารแล้ว อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการต่างก็มีส่วนร่วมในภาคความมั่นคงด้วยกันทั้งหมด เพียงแต่ร่วมกันในบริบทที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ ทั้งการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจและการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี ทั้งการได้ส่วนการบริหารกิจการความมั่นคงที่ผิดพลาดร้ายแรงของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการก็ดี แม้บางกรณีอาจจะขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร แต่ก็มีวัตถุประสงค์ในทางสร้างสรรค์และประสงค์ดีต่อการปรับปรุงและพัฒนาให้ประเทศชาติอยู่รอดและนับเป็นประโยชน์ต่อภาคความมั่นคงของอิสราเอลให้มีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นต่อไป

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. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

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

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

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

การชำระเงิน

- ☐ เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ☐ ตัวแลกเงิน หรือ ☐ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท



สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

The National Assembly Radio and Television Broadcasting Station

ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา ระบบ FM (เฉพาะกิจ : คสช.)
ประจำเดือน มิถุนายน 2557 ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์		อาทิตย์	เวลา
05.00	อรุณสวัสดิ์รัฐสภา					รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา (หมุนเวียน)			05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					แจ้งข่าว : เดือนภัย			06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								07.00
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี		07.30
08.00	สถานีอุทองโน (โทรทัศน์รัฐสภา)					ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	เจ้าตัวเล็กเด็กดี (เด็กและเยาวชน)		08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)				รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย			09.00
10.00	สุขกันเถอะเรา					การบ้าน การเมือง (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	มีข่าวดีมาบอก		09.15
11.00	เกาะติดดูพิสภา					บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย		10.00
12.00	รัฐสภาของเรา					สร้างสุข วันเสาร์	สร้างสุข วันอาทิตย์		11.00
13.00	ติวเข้มฟังปัญหา (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	ติวเข้มฟังปัญหา (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสทางสังคม)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	ท้องถิ่นบ้านเรา				12.00
15.00	รักเมืองไทย					เพลงเก่าวันก่อน			13.00
16.30	คนข่าวคุยข่าว					สภาสาระ			15.00
17.00	คุยกัน..นอกห้องเรียน (ส่งเสริมเด็กและเยาวชน)					บทความพิเศษฯ / บทเพลงไทยสากล			15.30
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก		16.00
18.30	บทความพิเศษฯ/ บทเพลงไทยสากล		เจตนารมณ์กฎหมาย		ละติจูดรอบโลก			17.00	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.					เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)			18.00
19.30	ของฝากจากสภา		รอบรู้เรื่องสิทธิ		กระทุ้งสภา	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น		18.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)								19.00
21.00	บทความพิเศษ (เฉลิมพระเกียรติ/ความรักสามัคคี) / บทเพลงไทยสากล					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ		19.30
21.30	ข่าวภาษาอังกฤษ								20.00
22.00	ธรรมะก่อนนอน								21.00
									21.30
									22.00

หมายเหตุ

- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- สถานีฯ นำเสนอข่าวประเภทต่างๆ ดังนี้
 - ข่าวต้นชั่วโมง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00 – 21.00 นาฬิกา รวม 13 ช่วง (ช่วงละ 3-5 นาที)
 - ข่าวในพระราชสำนัก ในเวลา ๒๐.๐๐ น. รับสัญญาณจาก สวท.
- หากช่วงเวลาได้มีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



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



รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗