



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๔ เดือนกุมภาพันธ์ - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๔



ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ
นางสาวโสเมธษา บุรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางลิลาพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พุททรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นายก้องเกียรติ ผือโย
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์อัครชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภักดิ์
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เขื่อนพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววราภรณ์ แก้วสะอาด



รัฐสภา

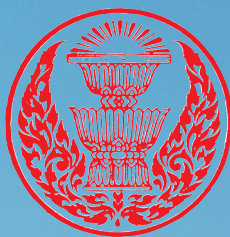
วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภา

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภา
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๕๕๕๐ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com
rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภา จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



រដ្ឋសាស្ត្រ





ทรงพระเจริญ

อาศรัยวาท

เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
วันที่ ๒๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

นบภูมิทร์ ทรงนำไทย ให้อภัยกุล
น้อมเทิดทูน ดำริคิด จิตอาสา
ทรงห่วงใย ดับทุกข์ภัย ในอาณา
ไกลสุดหล้า ชัยแดนไทย ให้อาทร
น้ำพระทัย ปกค้ำระ พระราชทาน
อเนกประการ พระประสงค์ องค์อดีต
เฉลิมพระชน มพรรษา ถวายพระพร
ประนมกร กราบพระองค์ ทรงพระเจริญ



ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

(นางสาวสุปัญญา ช่มจินดา ประพันธ์)

บทบรรณาธิการ

สวัสดีค่ะ กลับมาพบกับวารสารรัฐสภาสารกันอีกครั้ง ท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID -19) ที่รุนแรงยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากจำนวนผู้ติดเชื้อที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดถึงหลักสี่ และจำนวนผู้เสียชีวิตที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ซึ่งรัฐบาลได้ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุม ประชาชนเองก็ต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตใหม่เพื่อลดการสัมผัสเชื้อไวรัสดังกล่าว แต่ดูเหมือนว่าเราคงต้องอยู่ร่วมกับโรคนี้อีกระยะ ทางกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารขอเป็นกำลังใจให้พวกเราทุกคนผ่านสถานการณ์นี้ไปอย่างปลอดภัยค่ะ

สำหรับวารสารรัฐสภาสาร ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๔ ยังคงนำเสนอบทความที่อัดแน่นด้วยสาระความรู้ที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้วารสารนี้เป็นสื่อกลางในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ร่วมคิดร่วมตัดสินใจกับภาครัฐในทุกระดับ ซึ่งจะส่งผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนายิ่งขึ้นค่ะ โดยเล่มนี้มีบทความที่ได้รับการคัดสรรมานำเสนอทั้งหมด ๕ เรื่อง ดังนี้

บทความเรื่องแรก **“สืบสาน รักษา ต่อยอด และครองแผ่นดินโดยธรรม”** โดย วรพชร จันทร์ขันตี เป็นบทความที่จัดทำขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษาครบ ๖๙ พรรษาของพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ โดยการหยิบยกพระปฐมบรมราชโองการตั้งพระราชสัตยาธิษฐานพระราชทานอารักขาแก่ประชาชนชาวไทย มาอธิบายผ่านพระราชกรณียกิจ เพื่อสร้างความรับรู้แก่ประชาชน

บทความเรื่อง **“การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาศึกษาเปรียบเทียบโดยสังเขปพนักงานอัยการต่างประเทศกับพนักงานอัยการไทย”** เป็นบทความลำดับที่สอง โดย ปราณพงษ์ ตีลภัทร เขียนขึ้นเพื่อเสนอความเห็นเชิงเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการต่างประเทศกับพนักงานอัยการไทยว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรและการทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนในระบบกระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนของไทย เนื่องจากการทำงานที่แยกกันโดยเด็ดขาด แต่ในตอนท้ายผู้เขียนได้เน้นย้ำว่าไม่ว่าระบบกระบวนการยุติธรรมแบบใด สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีของอัยการเพื่อให้อัยการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

บทความเรื่องที่สาม “**ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ ช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐**” โดย ธิสธร ตูทองคำ เป็นบทความเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ที่มีความขัดแย้งทั้งระหว่างมหาอำนาจและภายในภูมิภาค การผงาดของมหาอำนาจใหม่ ปรากฏการณ์ Brexit ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งประเทศไทยจะต้องตระหนักและจัดทำนโยบายต่างประเทศในสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยยึดถือผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

บทความเรื่องที่สี่ “**เยอรมนี: การสร้างสรรค์รัฐบาลบนเส้นทางการเป็นประเทศผู้นำแห่งสหภาพยุโรป**” เป็นบทความที่ โชคชัย สุทธาเวช นำเสนอถึงพัฒนาการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่คาดว่าจะก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจเหมือนเป็นผู้นำของสหภาพยุโรปในทุกวันนี้ต้องเผชิญเหตุการณ์ใดมาบ้าง และอะไรเป็นปัจจัยที่หล่อหลอม และประเทศไทย ประชาคมอาเซียน ควรจะเรียนรู้อะไรเพื่อพัฒนาตนเอง

บทความเรื่องสุดท้าย “**วิกฤตอาหารโลกอาหรับ ปัจจัย และผลกระทบในระดับภูมิภาค**” โดย ชูชาติ พุ่มเพ็ง เป็นบทความที่สร้างความตระหนักถึงความมั่นคงทางอาหารที่เป็นหนึ่งในปัจจัยพื้นฐาน ๔ ประการ เนื่องจากปัจจุบันประชาคมโลกเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และโรคอุบัติใหม่ ที่ส่งผลให้มีการแย่งชิงและกักตุนอาหาร ตัวอย่างที่สำคัญคือกลุ่มประเทศอาหรับที่มีปริมาณการนำเข้าอาหารมากกว่าการเพาะปลูกภายในประเทศ และเป็นภูมิภาคที่พื้นที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูก ซึ่งเป็นการสะท้อนกลับมาที่ประเทศไทยว่า ถึงแม้เราขึ้นชื่อว่าเป็นเมืองอยู่ข้าวอยู่น้ำ ก็อย่าได้นิ่งนอนใจ ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะต้องให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหารก่อนที่จะเกิดวิกฤตในอนาคต

ทางกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้ง ๕ เรื่องข้างต้นจะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่าน และหากมีท่านใดสนใจส่งบทความเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร สามารถติดต่อได้ ๓ ช่องทาง คือ หมายเลขโทรศัพท์: ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๑ - ๒, e - mail address: rattasapasarn@yahoo.com และ sapasarn2019@gmail.com และเฟซบุ๊ก “สภาสาร” หรือถ้าสนใจเอกสารหรือสื่อเผยแพร่ที่เกี่ยวข้องกับงานนิติบัญญัติ สามารถเข้าไปดาวน์โหลดได้ที่เว็บไซต์ของรัฐสภา หัวข้อ “เอกสารและสื่อเผยแพร่” แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้าค่ะ

กองบรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๔
Vol. 69 No. 4 July - August 2021

สืบสาน รักษา ต่อยอด และครองแผ่นดินโดยธรรม
วรพชร จันทร์ขันธ์

๙

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาศึกษาเปรียบเทียบโดยสังเขป
พนักงานอัยการต่างประเทศกับพนักงานอัยการไทย
ปราณพงษ์ ตีลภัทร

๒๔

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
ทางการเมืองระหว่างประเทศช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐
ธโรธร ตูทองคำ

๕๗

เยอรมนี: การสร้างสรรค์รัฐ
บนเส้นทางการเป็นประเทศผู้นำแห่งสหภาพยุโรป
โชคชัย สุทธาเวช

๗๔

วิกฤตอาหารโลกสำหรับ
ปัจจัยและผลกระทบในระดับภูมิภาค
ชูชาติ พุฒเพ็ญ

๑๐๕



สืบสาน รักษา ต่อยอด และครองแผ่นดินโดยธรรม

วรพชร จันทร์ขันตี*

ปฐมบท

สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระราชนิพนธ์คำนำในนามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทยเกี่ยวกับแนวความคิดการปกครองโดยระบบพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยว่า “...ประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศสืบเนื่องมากกว่า ๗๐๐ ปี ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์ การปกครองโดยระบบกษัตริย์เป็นวัฒนธรรมที่ไทยรับมาจากอินเดีย พร้อมกับการรับวัฒนธรรมความเชื่อทางศาสนา โดยได้ผสมผสานแนวคิดหลัก ๓ ประการเข้าด้วยกัน คือ แนวคิดในศาสนาพราหมณ์ - ฮินดู ที่เชื่อว่ากษัตริย์ทรงเป็นสมมุติเทพ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช, น.ม. กฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวคิดในพุทธศาสนาที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเปรียบประดุจพระพุทธเจ้า ทรงเป็นจักรพรรดิราชหรือธรรมราชา ที่ก่อปรด้วยราชธรรมหลายประการ อาทิ ทศพิธราชธรรม และจักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ แนวคิดทั้งสองประการดังกล่าวนี้อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดประการที่สามคือ การปกครองแบบพ่อปกครองลูกดังปรากฏมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปกครองโดยระบบกษัตริย์ของไทยมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวแตกต่างจากประเทศอื่น...”^๑

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักของชาติที่อยู่คู่สังคมไทยมาเป็นเวลาช้านานหลายร้อยปีและมีได้เป็นเพียงสถาบันที่ปกครองราชอาณาจักรมายาวนานเท่านั้น หากแต่ได้ผ่านบทพิสูจน์ทั้งโดยกาลเวลาและพระราชกรณียกิจอันเป็นคุณูปการแก่ประเทศชาติและประชาชนแล้วว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์และพระบรมราชวงศ์ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจ ความสมัคสมานสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนไทยทั้งชาติ เป็นที่ตั้งแห่งความดีงามและความยุติธรรม เป็นที่พึ่งที่ระลึกของราษฎรทั้งในยามสุขและในยามทุกข์เสมอมาดังที่ปรากฏในประกาศดาวหางปีระกาตรีศก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการให้ประกาศความตอนหนึ่งว่า “...พระเจ้าแผ่นดินคนทั้งปวงยกย่องตั้งไว้เป็นที่พึ่งใครมีทุกข์ร้อนถ้อยความประการใด ก็ย่อมมาร้องให้ช่วย ดังหนึ่งทหารกเมื่อมีเหตุแล้ว ก็มาร้องหาบิดามารดา เพราะฉะนั้นพระเจ้าแผ่นดินชื่อว่าคนทั้งปวงยกย่องให้เป็นบิดามารดาของตัว แล้วก็มีความกรุณาแก่คนทั้งปวง ดังหนึ่งบิดามารดากรุณาแก่บุตรจริงๆ โดยสุจริต...”^๒ สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยจึงเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของชาติ เป็นหัวใจสำคัญของความเป็นชาติไทย^๓ เป็นศูนย์รวมและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนชาวไทย พระมหากษัตริย์และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ทรงประกอบพระราชกรณียกิจนานัปการเพื่อประเทศชาติและประชาชนมาโดยตลอดเพื่อความผาสุกและความอยู่ดีกินดีของประชาชน^๔ สถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ จึงเป็นไตรรงค์ คือเป็นองค์สามที่เป็นนิมิต

^๑ สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, “พระราชนิพนธ์ คำนำ,” ใน มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, *นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, ๒๕๕๔), หน้า ๕.

^๒ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, *ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๓๙๔-๒๔๐๔*, (ธนบุรี: โรงพิมพ์ดำรงธรรม, ๒๕๑๑), หน้า ๔๓๙.

^๓ ธงทอง จันทรางศุ, *เอกลักษณ์ของชาติไทย*, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔. จาก <https://bit.ly/3g1Xlxt>

^๔ พระราชโองการ ประกาศ สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๓๗ ง วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒, หน้า ๑-๒.

เครื่องหมายของความเป็นคนไทย และความเป็นประเทศไทยโดยสมบูรณ์มาทุกสมัย ดังที่สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงตรัสว่า “ราชา มุขิ มนุสฺसानิ” พระราชาเป็นประมุขของประชาชน “ราชา รมณฺหสฺส ปญฺญาณิ” พระราชาเป็นเครื่องปรากฏของรัฐ “ธมฺเมเน ปเรสํ รมฺหเชติ” ยิ่งชนทั้งหลายให้อยินดีขึ้นบานโดยธรรม เพราะเหตุที่ได้ทรงประกอบมหันตคุณูปการกิจโดยอเนกประการ^๕

เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษาครบ ๖๙ พรรษา ของพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมเฉลิมพระเกียรติในโอกาสอันเป็นมหามงคลนี้

พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชสมภพเมื่อวันจันทร์ ที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๔๙๕ ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต^๖ ทรงเป็นพระราชโอรสพระองค์เดียวในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง ทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร^๗ พระองค์ที่สามแห่งกรุงรัตนโกสินทร์^๘ ทรงรับรัชทายาทสืบราชสันตติวงศ์ ได้ทรงถวายสัตย์ปฏิญาณในการพระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ณ พระอุโบสถ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม ในพระบรมมหาราชวัง ซึ่งแสดงถึงน้ำพระราชหฤทัยที่ทรงมุ่งมั่นในการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเพื่อประเทศชาติและประชาชน ความว่า “ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานกระทำความสัตย์ปฏิญาณสาบานต่อประเทศชาติและประชาชนชาวไทยเฉพาะพระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ เฉพาะพระพุทธมหามณีรัตนปฎิมากรท่ามกลางสันนิบาตนี้ว่า ข้าพเจ้าผู้เป็นสยามมกุฎราชกุมาร จะรักษาเกียรติยศและอิสริยยศศักดิ์ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานไว้เสมอด้วยชีวิต จะภักดีต่อชาติบ้านเมือง จะซื่อสัตย์ต่อประชาชน จะปฏิบัติภาระหน้าที่ทุกอย่าง โดยเต็มกำลังสติปัญญาความสามารถ

^๕ มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์, *ญาณสังวรเทศนา*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๒ - ๓.

^๖ ฝ่ายวิชาการ สถาพรบุ๊คส์, *พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว: พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๑๐ แห่งราชวงศ์จักรี*, (กรุงเทพฯ: สถาพรบุ๊คส์, ๒๕๖๒), หน้า ๑๑.

^๗ พระบรมราชโองการ ประกาศสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๒๐๐ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๑๕, หน้า ๑ - ๓.

^๘ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร พระองค์แรกและพระองค์ที่สองแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ คือ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร ตามลำดับ

และโดยความเลี้ยสละ เพื่อความเจริญสงบสุขและความมั่นคงไพบูลย์ของประเทศไทย จนตราบเท่าชีวิต ร่างกายจะหาไม่”^๙

ต่อมาในปีพุทธศักราช ๒๕๕๙ ทรงรับราชสมบัติสืบสันตติวงศ์สนองพระองค์สืบต่อจาก สมเด็จพระบรมชนกนาถนับเนื่องถึงปัจจุบันเป็นปีที่ ๖ ในรัชกาลปัจจุบัน โดยมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเมื่อวันเสาร์ ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เสด็จพระปรมาภิไธยตามที่จารึกในพระสุพรรณบัฏว่า “พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ มหิศรภูมิพลราชวรางกูร กิติสิริสมบูรณอดุลยเดช สยามินทราธิเบศรราชวโรดม บรมนาถบพิตร พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว”^{๑๐} และมีพระปฐมบรมราชโองการตั้งพระราชสัตยาธิษฐานพระราชทานอารักขาแก่ประชาชนชาวไทยว่า “เราจะสืบสาน รักษา และต่อยอด และครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาราษฎรตลอดไป”^{๑๑}

บทความนี้จึงขอกล่าวถึงพระราชปณิธานในการสืบสาน รักษา และต่อยอด และครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาราษฎรของพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวผ่านพระราชกรณียกิจและพระบรมราโชวาทที่ได้พระราชทาน เพื่อน้อมสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้ที่มีต่อประเทศชาติและประชาชนชาวไทย กับทั้งผู้ที่ได้เข้ามาฟังพระบรมโพธิสมภาร

“สืบสาน”

“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

พระปฐมบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตรที่พระราชทานอารักขาแก่ประชาชนชาวไทยในการพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเมื่อวันศุกร์ ที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒^{๑๒} ทรงตั้งพระราชสัตยาธิษฐานจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจ

^๙ สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, ๕๐ พรรษา มหาวชิราลงกรณ, (พระนครศรีอยุธยา: สำนักพิมพ์สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๒๕๕๕), หน้า ๙.

^{๑๐} ประกาศ เรื่อง พระปรมาภิไธย พระนามาภิไธย คำอ่าน และสรรพนาม คำขึ้นต้น คำลงท้ายในการกราบบังคมทูล กราบทูล, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๑๑๗ ง. วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒, หน้า ๑.

^{๑๑} ประกาศ พระปฐมบรมราชโองการในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก พุทธศักราช ๒๕๖๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๔ ข วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒, หน้า ๑.

^{๑๒} กำหนดการ ที่ ๑๑/๒๕๕๓ พระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชสยามินทราธิราช และพระราชพิธีเฉลิมพระราชมนเทียร พ.ศ. ๒๕๕๓, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๗ ตอนที่ ๒๗ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓, หน้า ๑๙๓๗ – ๑๙๘๙.

ปกครองราชอาณาจักรไทยโดยทศพิธราชธรรมจรรยา ซึ่งตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปีที่ทรงครองสิริราชสมบัติ เป็นที่ประจักษ์แก่ตาแก่ใจของมหาชนทั้งชาวไทยและชาวโลกแล้วว่า ทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมจรรยา ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจนานัปการเพื่อประโยชน์สุขแห่งปวงชนชาวไทยตลอดพระชนม์ชีพ^{๑๓} การครองราชย์และครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนเป็นพระราชปณิธานปรารถนาแห่งสมเด็จพระมหากษัตริยาธิราชเจ้าทุกพระองค์ผู้ทรงปกครองราษฎรดุจบิดาปกครองบุตร และถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปกครองของราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปัจจุบัน^{๑๔} ที่แม้ว่าระบอบการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยแต่พระราชปณิธานที่พระมหากษัตริย์ทรงรับสืบทอดกันมาจากสมเด็จพระบรมราชบุพการีที่ทรงบำเพ็ญสรรพกรณียกิจเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน อาณาประชาราษฎร์นั้นหาได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ดังที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร ความตอนหนึ่งว่า

“...เมื่อพ่อได้รับราชสมบัติในเวลาอายุเพียง ๑๕ ปีเท่านั้น เหมือนตะเกียงริบหรี่จวนจะดับแต่อาศัยด้วยปฏิบัติอธิฐานน้ำใจในความสัตย์ธรรมมิได้ว้าวามแลมิได้อามาตปองร้ายต่อผู้ใด ตั้งใจจะประพฤติตามแบบอย่างพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในต้นพระราชวงศ์ซึ่งได้ทรงปฏิบัติมา แลอาศัยความอุตสาหะความพิจารณาเนื่องนิตยจึงได้มีความเจริญรุ่งเรืองสืบมาจนถึงเพียงนี้...”^{๑๕}

และพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๓๗ ความตอนหนึ่งว่า

“...ข้าพเจ้ามีความเสียใจเป็นอย่างยิ่ง ที่ไม่สามารถจะยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติของข้าพเจ้าต่อไปได้ ตามความตั้งใจและความหวังซึ่งรับสืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษยังได้แต่ตั้งสัตย์อธิฐาน ขอให้ประเทศสยามจงได้ประสบความเจริญ และขอประชาชนชาวสยามจงได้มีความสุขสบาย”^{๑๖}

^{๑๓} วรพชร จันทร์ขันตี, “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช กับหลักการปกครองโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน,” รัฐสภาสาร ๖๔,๑๒ (ธันวาคม ๒๕๕๙): ๑๘.

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒

^{๑๕} วงเดือน นาราสัจจ์, ชมพูนุท นาศิริรักษ์ และสุวรรณา สัจจวิวรรณ, *อิทธิพลเจ้าจอมสยาม*, (กรุงเทพฯ: ธนาการกลีกรไทย, ๒๕๕๓), หน้า ๗.

^{๑๖} พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๓๗

พระราชปณิธานที่ได้สะท้อนผ่านพระปฐมบรมราชโองการในสมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชเจ้าและพระราชหัตถเลขาตั้งได้ยกมาพอสังเขปนั้นเป็นเครื่องแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขผู้ปกครองกับประชาชนในฐานะผู้อยู่ภายใต้การปกครองว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงตั้งพระราชสัจยฐานพระราชทานอารักขาแก่ประชาชนชาวไทยว่าจะทรงปกครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนตามความตั้งมั่นในพระราชหฤทัยและความหวังที่ได้ทรงรับสืบทอดกันมาตั้งแต่สมเด็จพระบรมราชบุพการีซึ่งเป็นคุณธรรมอันประเสริฐยิ่ง

“รักษา”

“...ตั้งใจจะอุปถัมภ์ภก ยอยกพระพุทธศาสนา
จะป้องกันขอบขันฑสีมา รักษาประชาชนแลมนตริ...”^{๑๗}

บทพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช พระปฐมกษัตริย์แห่งพระราชวงศ์จักรีที่ตั้งได้ัญเชิญมาข้างต้นย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงพระราชปณิธานปรารถนาอันตั้งมั่นของพระองค์ผู้ทรงประดิษฐานพระราชวงศ์จักรี ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐแก่อารามราชวรทั้งหลายทั้งปวงว่าจะทรงทำนุบำรุงและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สุขของมหาชน ทั้งจะทรงทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาในฐานะเป็นสถาบันสำคัญที่ช่วยอบรมสั่งสอนประชาชนให้ประพฤติตนเป็นคนดีของสังคมอยู่ในศีลธรรมอันจะนำมาซึ่งประโยชน์สุขส่วนรวม ดังนั้น ในเรื่องของการ “รักษา” นี้จึงขอกล่าวเฉพาะการทำนุบำรุงและรักษาพระพุทธศาสนา รวมทั้งศาสนาอื่นๆ ที่ประชาชนชาวไทยเคารพนับถือซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานพระบรมราชูปถัมภ์มาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องจนถึงรัชกาลปัจจุบันก็ได้ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก^{๑๘} ทรงพระราชทานพระบรมราชูปถัมภ์ศาสนาทุกศาสนาให้สามารถเผยแผ่คำสั่งสอนของศาสนาที่สอนให้ศาสนิกของตนเป็นคนดี

ในด้านพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาเป็นเวลานานนั้นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรไทยทุกพระองค์ทรงเป็นพุทธมามกะ^{๑๙} ทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา สืบทอดมาได้โดยลำดับ ในรัชกาลปัจจุบันพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงพระองค์

^{๑๗} กฤษฎา บุญยสมิต, “พระอัจฉริยภาพด้านนิติศาสตร์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช,” ใน ราชบัณฑิตยสถาน, *กฎหมายตราสามดวง ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม ๑*, (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๐), หน้า ๓๗.

^{๑๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗

^{๑๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เป็นพุทธมามกะเมื่อวันจันทร์ ที่ ๓ มกราคม ๒๕๐๙^{๒๐} และได้ทรงผนวชเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนา ตามโบราณราชประเพณีเมื่อวันจันทร์ ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ ณ พระอุโบสถ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม ในพระบรมมหาราชวัง^{๒๑} ตั้งแต่ครั้งที่ทรงดำรงพระราชอิสริยยศสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ตามลำดับ ครั้นเมื่อทรงครองราชย์สืบราชสันตติวงศ์ บรมราชาภิเษกเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๑๐ แห่งพระบรมราชวงศ์จักรีตามโบราณราชประเพณี โดยสมบูรณ์แล้วก็ได้ทรงประกาศพระองค์เป็นพุทธศาสนูปถัมภกเมื่อวันเสาร์ ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ณ พระอุโบสถ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม ในพระบรมมหาราชวัง^{๒๒} โดยมีพระราชดำรัสประกาศพระองค์ เป็นพุทธศาสนูปถัมภกในที่ประชุมสงฆ์ และพระบรมวงศานุวงศ์กับทั้งข้าราชการทั้งปวงมีความว่า “แต่เดิมมา ข้าพเจ้าได้มีจิตศรัทธาเลื่อมใสและระลึกถึงพระรัตนตรัยเป็นสรณะด้วยวิธีนั้นๆ อยู่แล้ว ฉะนั้นบัดนี้ ข้าพเจ้าได้เถลิงถวัลยราชสมบัติบรมราชาภิเษกแล้ว จึงขอมอบตัวแด่พระพุทธเจ้า พระธรรมเจ้า และพระสงฆ์เจ้า กับได้รับการจัดการให้ความคุ้มครองรักษาพระพุทธศาสนาโดยชอบ ธรรมตลอดไป ข้าแต่พระสงฆ์ผู้เจริญ ขอพระสงฆ์จงจำไว้ด้วยดีว่า ข้าพเจ้าเป็นพุทธศาสนูปถัมภกเถิด”^{๒๓}

ทรงให้ความสำคัญกับการศึกษาพระปริยัติธรรมเพื่อให้พุทธบริษัทสามารถเข้าถึงเนื้อหา สาระอันเป็นแก่นแท้แห่งคำสอนของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าและนำไปประยุกต์ใช้ในการประพฤติตน ปฏิบัติงานเพื่อการดำเนินชีวิตได้อย่างถูกต้อง โดยทรงมีพระราชปณิธานเพียงถ้อยคำสมเด็จพระสังฆราช และพระเถรานุเถระทั้งหลายว่า “จะส่งเสริมการเรียนการสอนพระบาลีอย่างไรให้เข้าถึงพระไตรปิฎก”^{๒๔} เนื่องจากธรรมเนียมอันสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงตรัสแสดงสั่งสอนได้รับการบันทึกไว้ใน

^{๒๐} หมายกำหนดการ ที่ ๒๖/๒๕๐๘ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าวชิราลงกรณ์ แสดงพระองค์เป็น พุทธมามกะ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๑ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๙, หน้า ๑๓ - ๑๔.

^{๒๑} หมายกำหนดการ พระราชพิธีทรงผนวช พันตรี สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ์ สยามมกุฎราชกุมาร ณ พระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๑๑, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๕ ตอนที่ ๑๒๒ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๑, หน้า ๓๗ - ๔๒.

^{๒๒} หมายกำหนดการ ที่ ๑๐/๒๕๖๒ พระราชพิธีบรมราชาภิเษก พุทธศักราช ๒๕๖๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓ ข วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒, หน้า ๑ - ๖๙.

^{๒๓} มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๒ สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม มติที่ ๒๗๐/๒๕๖๒ เรื่อง พระบาท สมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศพระองค์เป็น “พุทธศาสนูปถัมภก”.

^{๒๔} พระราชหัตถเลขาพระราชปณิธาน ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔ ตามหนังสือสำนักพระราชวัง ที่ พว ๐๒๐๒.๒/๗๒๔๐ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔.

พระไตรปิฎก ซึ่งย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการเอาพระราชนิพนธ์ไปใช้ในการศึกษาพระปริยัติธรรมให้เข้าถึงหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาได้อย่างลึกซึ้ง อันจะเป็นการสืบทอดพระพุทธศาสนาให้อยู่คู่กับประเทศชาติและประชาชนได้อย่างยั่งยืนและบังเกิดประโยชน์ในการพัฒนาคุณธรรมความดีงามให้เกิดขึ้นในจิตใจของประชาชน อันจะนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติตนเป็นคนดีของสังคมต่อไป และนอกจากทรงเป็นพุทธศาสนูปถัมภกแล้ว ยังทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภกพระราชทานพระบรมราชูปถัมภ์ศาสนาทุกศาสนาที่ประชาชนนับถือทั้งศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ ศาสนาพราหมณ์ - ฮินดู ศาสนาซิกข์ ให้สิทธิเสรีภาพแก่พสกนิกรของพระองค์ในการนับถือศาสนาตามความเชื่อของตน^{๒๕} เพราะทุกศาสนาล้วนสอนให้ศาสนิกของตนเป็นคนดี

“ต๋อยอด”

“...การปิดทองหลังพระนั้น เมื่อถึงคราวจำเป็นก็ต้องปิด ว่าที่จริงแล้วคนโดยมากไม่ค่อยชอบปิดทองหลังพระกันนัก เพราะนึกว่าไม่มีใครเห็น แต่ถ้าทุกคนพากันจะปิดทองแต่ข้างหน้าไม่มีใครปิดทองหลังพระเลย พระจะเป็นพระที่งามบริบูรณ์ไม่ได้...”^{๒๖}

พระบรมราชาบาทของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๐๖ ดังที่ได้อัญเชิญมานี้ พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชปณิธานที่จะสืบสาน รักษา และต่อยอดพระราชกรณียกิจของสมเด็จพระบรมราชูปถัมภ์ โดยเฉพาะพระราชกรณียกิจของสมเด็จพระบรมชนกนาถและสมเด็จพระบรมราชชนนี สำหรับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของสมเด็จพระบรมชนกนาถและสมเด็จพระบรมราชชนนีที่มีอยู่จำนวนมากซึ่งล้วนเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระบรมราชวงศ์ทรงสืบสาน รักษา และต่อยอดพระราชกรณียกิจด้านต่างๆ พร้อมด้วยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้คณะองคมนตรีติดตามและขับเคลื่อนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั่วประเทศ^{๒๗} ทรงส่งเสริม

^{๒๕} กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, องค์เอกอัครศาสนูปถัมภก พระผู้ทรงอุปถัมภ์ศาสนา, (กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๑๓. และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑

^{๒๖} จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิธีพระราชทานปริญญาบัตร ประจำปีการศึกษา ๒๕๐๖, (พระนคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๗), หน้า ๑๑๙.

^{๒๗} สยามรัฐออนไลน์, “พระราชปณิธาน สืบสานรักษาต่อยอด เพื่อช่วยเหลืออาณาประชาราษฎร์ในทุกสภาพการณ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก <https://bit.ly/3c4COMM>

การดำเนินชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงผ่านโครงการโคกหนองนาโมเดลตามแนวทางพระราชดำริ และการทรงงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนในทุกด้านทั้งด้านการศึกษา การเกษตร การศาสนา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข การต่างประเทศ และด้านอื่นๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งไม่อาจนำมา กล่าวได้หมดในเนื้อที่อันจำกัดนี้ โดยเฉพาะในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ได้พระราชทานความช่วยเหลือให้แก่ประชาชน อาทิ พระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ รดตรวจโรคติดเชื้อฉวยโรนิกย์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ และอาหารแก่ประชาชนอยู่เสมอมิได้ขาด ทรงติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดเมื่อความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่าหน่วยงานใดหรือประชาชน ในพื้นที่ใดต้องการความช่วยเหลือก็ทรงพระราชทานความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีอย่าง “ผู้ปิดทอง หลังพระ” นอกจากนี้ น้ำพระราชหฤทัยยังได้แผ่พระราชทานไปในต่างประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาด อาทิ การพระราชทานเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์พร้อมสิ่งของต่างๆ เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนชาวอินเดียและเนปาล ซึ่งได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดที่รุนแรง น้ำพระราชหฤทัยที่ก่อปรด้วยพระเมตตาดังกล่าวยังความซาบซึ้งทั้งแก่ พสกนิกรชาวไทยและชาวต่างประเทศที่ได้รับพระราชทานความช่วยเหลือ

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานโครงการจิตอาสาพระราชทาน ๙๐๔ วปร. เพื่อส่งเสริมและสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม ตลอดจนสร้างความสุข บำบัดทุกข์ และความเดือดร้อน โดยสนับสนุนให้ประชาชนพลเมืองได้มีน้ำใจและมีศรัทธาที่จะร่วมกันมุ่งมั่นสร้าง คุณงามความดี ช่วยเหลือเกื้อกูลสังคมใกล้ตัว ตลอดจนพัฒนาคุณภาพและศักยภาพ และความสามัคคี รวมพลังเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเป้าหมาย ซึ่งเป็นโครงการที่มีประชาชนได้เข้าร่วมเป็น จิตอาสาจำนวนมาก ก่อให้เกิดการทำประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมและผู้อื่น อันนำมาซึ่งการสร้างสังคม ที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และมีน้ำใจในการทำความดีโดยไม่หวังผลตอบแทน ซึ่งเป็นคุณธรรมที่เป็น รากฐานของสังคมไทย นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้ที่ได้พระราชทานโครงการดังกล่าว

“ครองแผ่นดินโดยธรรม”

ท่าน สีส ปริญญา	อาชชว มทพว่ ด้ป
อภโกธ อวิหิสถย	ชนติยจ อวิโรธน
อิจเจเต กุสเล ธมเม	ฐิตะ ปสสาหิ อุตตนิ
ตโต เต ชายเต ปิตี	โสมนสสุยจ นบปกนติ.

พระคณาพิพิธราชธรรมตั้งได้ยกมาข้างต้น สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณสังวร เมื่อครั้งได้รับพระราชทานถวายพระมงกุฎเสกเถลิง^{๒๘} ในพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ณ พระที่นั่งอัมรินทรวินิจฉัย ในพระบรมมหาราชวัง เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ ทรงแปลความว่า “ขอสมเด็จพระบพิตรพระราชสมภารเจ้าผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐ ทรงพิจารณาพระธรรมส่วนชอบอันตั้งอยู่ในพระองค์ คือ ทาน ศีล บริจาค ความตรง ความอ่อนโยน ตบะคือความเพียร เมตตาคือความไม่โกรธ กรุณา คือ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน ความไม่ทำให้ผิด ดังนั้นฯ เกิด แต่นั้นพระปิติโสมนัสจักมีขึ้นในพระองค์มิใช่น้อย”^{๒๙}

หลักทศพิธราชธรรม^{๓๐} เป็นหลักธรรมที่สำคัญในการปกครองบ้านเมืองที่สืบทอดมาเป็นเวลาหลายพันปี เดิมเป็นภาษิตของผู้เกิดนอกพระพุทธศาสนามาก่อน ภายหลังจึงนำมาร้อยกรองเป็นคำสอนในคัมภีร์พระพุทธศาสนา เพราะมี ๑๐ อย่าง จึงเรียกว่า ทศพิธ เพราะเป็นธรรมสำหรับพระมหากษัตริยาธิราชเจ้าผู้ปกครองประชาชน จึงเรียกว่า ราชธรรม^{๓๑} และเป็นหลักธรรมที่พระมหากษัตริยาธิราชเจ้าแห่งราชอาณาจักรไทยทุกพระองค์ทรงยึดถือปฏิบัติมาเป็นเวลานาน

^{๒๘} ได้รับพระราชทานถวายครั้งดำรงสมณศักดิ์สมเด็จพระราชาคณะในราชทินนามที่ สมเด็จพระญาณสังวร

^{๒๙} สมเด็จพระญาณสังวร (สุวพล โณ เจริญ), *พระมงกุฎเสกเถลิง*, (กรุงเทพฯ ฯ สำนักราชเลขาธิการ, ๒๕๖๖), หน้า ๒๕.

^{๓๐} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงแสดงพระธรรมเทศนา ทศพิธราชธรรมจริยา ทิถา ถวายในงานพระราชพิธีราชาภิเษกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ความตอนหนึ่งว่า “...ราชธรรมที่เป็นกุศลส่วนชอบ ๑๐ ประการ ดังนี้ ทาน การที่พระราชทานวัตถุแก่ผู้สมควรได้รับพระราชทาน ๑ ศีล การที่ทรงตั้งสังวรระวังรักษาพระอาการกายวาจาให้สะอาดงามปราศจากโทษ ควรครหา ๑ บริจาค การที่มีทรงพระราชบริจาคไทยธรรม บันเพา มัจฉริยะ โลภเสียได้ ๑ อาชว ความที่มีพระอภัยอาศัย กอบด้วยความซื่อตรง ดำรงในสัตย์สุจริต ๑ มทฺห ความที่มีพระอภัยอาศัยอ่อนละมุนไม่ตื้อถือพระองค์ด้วยอำนาจถัมภะ และมานะ ๑ ตป การที่ทรงสมาทานกุศลวัตรเผาผลาญกำจัดอกุศลวิตกบาปธรรมให้เสื่อมสูญไม่ตั้งอยู่ได้ ๑ อภโกธ การที่ไม่ทรงพระพิโรธ โดยวิสัยไข้เหตุที่ควรจะทรงพระพิโรธ ๑ อวิหสญ การที่ไม่ทรงเบียดเบียนประชาชนให้ได้ทุกขยาก ด้วยเหตุอันไม่ควรกระทำ ๑ ขนติญ มีพระหฤทัยดำรงมั่นในขันติ มีความอดทนในสิ่งที่ควรอดทนเป็นเบื้องต้น ๑ อวิโรธน ทรงรักษาอุติธรรมไม่ให้เกิดแผ้วผิตจากสิ่งที่ดีตรง แลดำรงพระอาการคงที่ไม่แสดงให้วิการด้วยยินดียินร้าย ๑ บรรจบเป็นกุศลส่วนชอบ ๑๐ ประการ ลำดับนั้น พระปิติแลโสมนัสมีประมาณไม่น้อยจะเกิดมีแต่พระองค์...” ใน สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณ วโรรส, *พระธรรมเทศนา ทศพิธราชธรรมจริยา ทิถา*, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๐๔), หน้า ๕-๖.

^{๓๑} บารัคดี อูรธณโณ, *ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย*, (กรุงเทพฯ ฯ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๖.

และสืบทอดต่อมาอย่างไม่ขาดสาย^{๓๒} พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิบัติบำเพ็ญผ่านพระราชกรณียกิจต่างๆ และเป็นแบบอย่างให้ผู้ปกครองในตำแหน่งต่างๆ ควรที่จะน้อมนำไปประพฤติปฏิบัติด้วย ดังที่สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณสังวร ทรงแสดงไว้ว่า “...เมื่อพูดถึงทศพิธราชธรรม ก็มีคนจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่า เป็นคุณธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์หรือพระราชาทรงประพฤติปฏิบัติ ฉะนั้น สามัญชนคนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิที่จะนำมาปฏิบัติ หรือไม่ใช้หน้าที่ของประชาชนทั่วไปที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน อันที่จริงนั้น ธรรมะทุกข้อเป็นของกลางใครๆ ก็สามารถนำมาประพฤติปฏิบัติได้ แต่ที่มีชื่อเรียกต่างๆ กันออกไปนั้น ก็เรียกไปตามโอกาสและบุคคลที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงหรือสั่งสอนเท่านั้น ทศพิธราชธรรมก็เช่นเดียวกัน คำสอนหมวดนี้ได้ชื่อว่าราชธรรม ก็เพราะโบราณบัณฑิตทั้งหลายนิยมแสดงแก่พระราชเจ้าซึ่งเป็นผู้ปกครองประชาชนมาตั้งแต่โบราณกาลก่อนพุทธกาล ครั้นสมเด็จพระบรมศาสดาสัมมาสัมพุทธเจ้าเสด็จอุบัติขึ้นก็ได้ทรงนำมาสั่งสอนต่อมา เพราะทรงเห็นว่าเป็นคุณธรรมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ผู้ปฏิบัติได้จริง และเนื่องจากธรรมะหมวดนี้มี ๑๐ ประการ จึงนิยมเรียกกันว่า ทศพิธราชธรรม ซึ่งแปลว่า ราชธรรม ๑๐ ประการ...”^{๓๓} ดังนั้น ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ใดจึงสามารถน้อมนำหลักธรรมดังกล่าวมาประพฤติปฏิบัติเพื่อความเจริญทั้งแก่ตนและส่วนรวมได้ อาจมีผู้สงสัยว่าสภาพบังคับของหลักทศพิธราชธรรมได้แก่อะไร ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า สภาพบังคับของหลักทศพิธราชธรรมก็คือความทุกข์สุขของราษฎรนั่นเอง^{๓๔} หากผู้ปกครองทุกตำแหน่งในนานาสถาบันได้ประพฤติปฏิบัติตามหลักทศพิธราชธรรมอาณาประชาราษฎร์ย่อมอยู่เป็นสุข ประเทศชาติราชอาณาจักรย่อมเจริญวัฒนาสถาพร

ดังที่กล่าวมาพอเป็นสังเขปจากพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงปฏิบัติบำเพ็ญแล้วผ่านพระราชกรณียกิจต่างๆ ทั้งที่ได้ทรงสืบสาน รักษา และต่อยอดจากสมเด็จพระบรมชนกนาถและสมเด็จพระบรมราชชนนี และจากพระราชดำริส่วนพระองค์ จึงกล่าวได้ว่าได้ทรงปฏิบัติตามพระราชปณิธานที่ได้ทรงตั้งพระราชสัตยาธิษฐานพระราชทานไว้เป็นพระปฐมบรมราชโองการว่า “เราจะสืบสาน รักษา และต่อยอด และครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาราษฎร์ตลอดไป” ได้อย่างบริสุทธิ์บริบูรณ์

^{๓๒} วรพชร จันทร์ขันตี, “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช กับหลักการปกครองโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน,” รัฐสภาสาร ๖๔,๑๒ (ธันวาคม ๒๕๕๙): ๑๗-๑๘.

^{๓๓} สมเด็จพระญาณสังวร, ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ, (กรุงเทพฯ: สมชายการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๒ – ๓.

^{๓๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒.

ปัจฉิมบท

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักที่สำคัญของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน เป็นเอกลักษณ์ของชาติ ด้วยเป็นสถาบันที่เป็นผู้นำให้ประเทศชาติผ่านพ้นวิกฤติต่างๆ และดำรงเกียรติภูมิ ความเป็นชาติไทยอยู่ได้จนถึงทุกวันนี้ อีกทั้งองค์พระมหากษัตริย์ทุกรัชกาล พระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ ล้วนบำเพ็ญสรรพคุณยักยอกงานปกครองที่เป็นคุณูปการแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างใหญ่หลวง เป็นสถาบันที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน เป็นที่พึ่งและศูนย์รวมจิตใจของประชาชนชาวไทย สถาบันพระมหากษัตริย์จึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่และความมั่นคงของประเทศชาติและประชาชนชาวไทยเป็นอย่างยิ่ง

พระมหากษัตริย์และพระบรมราชวงศ์จึงถือเป็นบุพการีของประชาชนชาวไทยซึ่งได้ทรงกระทำอุปการะผ่านพระราชกรณียกิจทั้งปวงแล้ว ดังนั้น ประชาชนชาวไทยผู้รู้อุปการะที่ท่านทำแล้ว ย่อมตอบแทนด้วยการประพฤติตนเป็นคนดีของสังคมและปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงจะได้ชื่อว่าเป็นผู้มีความกตัญญูทดแทน คือรู้อุปการะที่ท่านทำแล้ว และตอบแทน ซึ่งเป็นคุณธรรมพื้นฐานที่สำคัญของสังคมไทย

ข้อเสนอแนะสำคัญประการหนึ่งของผู้เขียนที่มีต่อภาครัฐทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรของรัฐทั้งปวง คือ การสร้างความรับรู้ของประชาชนที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งนอกจากจะเป็นหน้าที่ในฐานะเป็นประชาชนชาวไทยแล้ว ยังเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่รัฐจะต้องพิทักษ์รักษาไว้ ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์^{๓๕} พึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข^{๓๖} เพื่อบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปประเทศที่ให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข^{๓๗} ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชน มีความเข้าใจในประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่สมเด็จพระมหากษัตริยาธิราชเจ้า

^{๓๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง

^{๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๒๕๘ ก. (๑)

^{๓๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๗

ทุกพระองค์ผู้ทรงเป็นพระประมุขผู้นำชาติไทยให้ผ่านพ้นวิกฤติทั้งภายนอกและภายใน ตลอดทั้งพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่เป็นไปเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจนดำรงความเป็นประเทศชาติอันมั่นคงมีเกียรติภูมิได้จนกระทั่งทุกวันนี้ ทั้งยังเป็นการรักษาไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริยาธิราชเจ้าผู้ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ด้วย^{๓๘}

เนื่องในวโรกาสมหามงคลวันเฉลิมพระชนมพรรษาของพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ครบ ๖๙ พรรษา ในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทาน น้อมเกล้าน้อมกระหม่อมถวายพระพรชัยมงคล ขอพระองค์จงทรงพระเจริญยิ่งยืนนาน ทรงเป็นร่มฉัตรปกเกล้าปกกระหม่อมปวงพสกนิกรชาวไทยและผู้มาอาศัยอยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภารตลอดจิรชีวิตกาล ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ

ข้าวรพุทธเจ้า	เอามโนและศิระกราน
นบพระภูมิบาล	บุญดีเรก
เอกบรมจักริน	พระสยามินทร์
พระยศยิ่งยง	เย็นศิระเพราะพระบริบาล
ผลพระคุณ ธ รักษา	ปวงประชาเป็นสุขศานต์
ขอบันดาล	ธ ประสงค์ใด
จงสฤษดิ์ดัง	ห้วงวรฤทัย
ดุจดาวยชัย	ชัย ^{๓๙}

^{๓๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖

^{๓๙} เพลงสรรเสริญพระบารมีเป็นเพลงสำคัญของแผ่นดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ เนื้อร้องเพลงสรรเสริญพระบารมีเป็นบทพระนิพนธ์ในสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงพระราชนิพนธ์แก้ไขและใช้มาจนถึงปัจจุบัน ใน คณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, *เพลงสำคัญของแผ่นดิน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๖), หน้า ๓, ๑๐.

เอกสารอ้างอิง

- กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. (๒๕๕๑). *องค์เอกอัครศาสนูปถัมภก พระผู้ทรงอุปถัมภ์ศาสนา*. กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม.
- กำหนดการ ที่ ๑๑/๒๔๙๓ พระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช สยามินทราธิราช และพระราชพิธีเฉลิมพระราชมณเฑียร พ.ศ. ๒๔๙๓, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๖๗ ตอนที่ ๒๗ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๙๓
- คณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๔๖). *เพลงสำคัญของแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (๒๕๑๑). *ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๓๙๔-๒๔๐๔*. ธนบุรี: โรงพิมพ์ดำรงธรรม.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (๒๕๐๗). *พิธีพระราชทานปริญญาบัตร ประจำปีการศึกษา ๒๕๐๖*. พระนคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ธงทอง จันทรางศุ. (๒๕๖๔). *เอกลักษณ์ของชาติไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก <https://bit.ly/3g1Xlxt>
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (๒๕๔๙). *ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย*. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประกาศ พระปฐมบรมราชโองการในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก พุทธศักราช ๒๕๖๒. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๔ ข วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒.
- ประกาศ เรื่อง พระปรมาภิไธย พระนามาภิไธย คำอ่าน และสรรพนาม คำขึ้นต้น คำลงท้าย ในการกราบบังคมทูล กราบพูล. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๑๑๗ ง วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒.
- ฝ่ายวิชาการ สถาพรบุ๊คส์. (๒๕๖๒). *พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๑๐ แห่งราชวงศ์จักรี*. กรุงเทพฯ: สถาพรบุ๊คส์.
- พระบรมราชโองการ ประกาศสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร. *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๒๐๐ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๑๕.
- พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๗๗.
- พระราชหัตถเลขาพระราชปจณา ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔ ตามหนังสือสำนักพระราชวัง ที่ พว ๐๒๐๒.๒/๗๒๔๐ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔.
- พระราชโองการ ประกาศ สถาปนาพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๓๗ ง วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒.

มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๒ สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม มติที่ ๒๗๐/๒๕๖๒ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศพระองค์เป็น “พุทธศาสนูปถัมภก”. มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์. (๒๕๕๑). *ญาณสังวรเทศนา*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย.

มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา. (๒๕๕๔). *นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา.

ราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๕๐). *กฎหมายตราสามดวง ฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน เล่ม ๑*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

วงเดือน นาราจักร, ชมพูนุท นาคริรักษ์, สุวรรณ สัจจวิวรรณ. (๒๕๕๓). *ธีราชเจ้าจอมสยาม*. กรุงเทพฯ: ธนาคารกสิกรไทย.

วชิรญาณวโรรส, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยา. (๒๕๐๔). *พระธรรมเทศนา ทศพิธราชธรรม จริยาภิเษก*. พระนคร: โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย.

วรพชร จันทร์ขันธ์. “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช กับหลักการปกครองโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน,” *รัฐสภาสาร* ๖๔,๑๒ (ธันวาคม ๒๕๕๙): ๙-๖๐.

สมเด็จพระญาณสังวร. (๒๕๓๐). *ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*. กรุงเทพฯ: สมชายการพิมพ์.

— (๒๕๕๖). *พระมงคลวิเสสเถร*. กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ.

สยามรัฐออนไลน์. (๒๕๖๔). *พระราชปณิธาน สืบสานรักษาต่อยอด เพื่อช่วยเหลืออาณาประชาราษฎร์ ในทุกสภาวะการณ์*. สืบค้นเมื่อ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก <https://bit.ly/3c4COMM>

สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ. (๒๕๔๕). *๕๐ พรรษา มหาวชิราลงกรณ*. พระนครศรีอยุธยา: สำนักพิมพ์สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.

หมายกำหนดการ พระราชพิธีทรงผนวช พันตรี สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมาร ณ พระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม พุทธศักราช ๒๕๒๑, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๕ ตอนที่ ๑๒๒ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๑.

หมายกำหนดการ ที่ ๑๐/๒๕๖๒ พระราชพิธีบรมราชาภิเษก พุทธศักราช ๒๕๖๒. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓ ข วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒.

หมายกำหนดการ ที่ ๒๖/๒๕๐๘ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ แสดงพระองค์เป็นพุทธมามกะ. *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๑ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๙.



การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาศึกษาเปรียบเทียบโดยสังเขป พนักงานอัยการต่างประเทศกับพนักงานอัยการไทย*

ปราณพงษ์ ตีลภัทร**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมในข้อ ๑ (ด้านกระบวนการยุติธรรม) ว่า “(๒) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม” โดยแนวความคิดที่จะให้พนักงานอัยการเข้ากำกับและร่วมสอบสวนกับ

* ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นและผลจากการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมิจำต้องผูกพันหรือเห็นพ้องด้วย

** อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานวิชาการ ปฏิบัติราชการในหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด, น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พบ.ม. (รป.ม), น.ม., นักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่น ๗๕

พนักงานสอบสวนในคดีอาญาเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ยังไม่ได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการมีสิทธิอำนาจร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน และไม่มีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนคดีอาญาโดยองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอัยการหรือองค์กรตุลาการหรือโดยองค์กรอื่นที่มีได้อยู่ในกระบวนการยุติธรรม แต่ให้อำนาจการสอบสวนอยู่ที่พนักงานสอบสวนฝ่ายเดียวตั้งแต่ต้นจนกระทั่งพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐ จึงให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนสรุปสำนวนและเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการ เพื่อพนักงานอัยการจะได้มีคำสั่งคดีอาญาต่อไป ดังนั้น พนักงานอัยการจึงจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เพียงกลั่นกรองและตรวจสอบว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์พอที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ หากเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนมาในสำนวนการสอบสวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ พนักงานอัยการจะใช้อำนาจสำคัญประการเดียวตามมาตรา ๑๔๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ตามประเด็นที่พนักงานอัยการกำหนดหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป แต่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองแต่อย่างใด^๑ ทั้งนี้โดยหลักการแล้วการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) เป็นกลไกอันสำคัญและทรงประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาในการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อันจะทำให้ประชาชนเข้าถึงการใช้อำนาจและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ทั้งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งการควบคุม ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง

ในปัจจุบัน การสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศต่างอยู่ในอำนาจและการควบคุมของพนักงานอัยการ ประเทศไทยการสอบสวนเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนทั้งหมด การดำเนินงานของพนักงานสอบสวนต้องใช้ดุลพินิจพื้นฐานในทางคดี จำต้องมีการตรวจสอบควบคุมทั้งการตรวจสอบ

^๑ กุลพล พลวัน, (๒๕๖๐) อัยการจะร่วมสอบสวนคดีอาญาด้วยวิธีใด สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ จาก http://www.matichon.co.th/politics/news_716897

ควบคุมภายใน (Internal Control) ซึ่งกระทำโดยผู้บังคับบัญชาและตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และการควบคุมภายนอก (External Control) ซึ่งเป็นการควบคุมโดยองค์กรอัยการหรือศาล โดยปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การควบคุมภายนอกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด โดยในชั้นพนักงานอัยการนั้นกฎหมายได้แยกอำนาจการสอบสวนคดีอาญาออกจากอำนาจการฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด การสอบสวนคดีอาญาจึงกระทำโดยพนักงานสอบสวนโดยตลอด จนกระทั่งเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงจะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับเสนอความเห็นควรเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาว่าจะมีคำสั่งฟ้องหรือมีคำสั่งไม่ฟ้อง ทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนภายหลังการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร” แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนและเป็นประจักษ์ว่ากฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารการปกครองของราชอาณาจักรมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะหลักในการดำเนินคดีอาญาที่ใช้ในการตรวจสอบและหลักการตรวจสอบ (Examination Principle) ที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในคดีอาญาต้องเป็นเรื่องที่ต้องทำให้เกิดความเชื่อถือศรัทธาในองค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ดังนั้น ลักษณะสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนคือดุลยสัมพันธ์ในการตรวจสอบและกำกับดูแลการสอบสวนระหว่างพนักงานสอบสวนโดยพนักงานอัยการ การตรวจสอบและกำกับดูแลดังกล่าวจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการสอบสวนคดีอาญา และทำให้ความผิดพลาดเกิดขึ้นน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการสอบสวนที่ให้อำนาจตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนแต่เพียงองค์กรเดียวเป็นผู้ปฏิบัติงานและกำกับดูแลการสอบสวน

ดังนั้น การพิจารณาเรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการต่างประเทศกับพนักงานอัยการไทยย่อมมีความสำคัญ เพราะการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาย่อมเป็นผลเนื่องมาจากการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนว่ามีความสมบูรณ์เพียงใด โดยหากการสอบสวนมีความสมบูรณ์ครบถ้วน พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งฟ้องคดีอาญาและไม่ต้องมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม และไม่ต้องมีการตรวจสอบการสอบสวนคดีอาญาแต่ประการใด

การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในต่างประเทศโดยสังเขป

๑. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนี พนักงานอัยการจะเป็นผู้ที่เริ่มต้นกระบวนการพิจารณาคดีอาญา กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล โดยที่จะมีเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีเท่านั้น พนักงานอัยการในประเทศเยอรมนีจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องทั้งหมด ส่วนผู้พิพากษาเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาคดี^๒

๑.๑ การสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมนี

อำนาจและหน้าที่หลักของพนักงานอัยการของประเทศเยอรมนี คือ การฟ้องร้องคดีอาญา โดยพนักงานอัยการใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (legality principle/rule of compulsory prosecution)^๓ คดีอาญาตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า “อัยการต้องฟ้องกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวงต่อศาล หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ” (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา ๑๕๒ (๒)) ซึ่งเหตุผลที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันบัญญัติไว้เช่นนั้นก็ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นการป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าโทษทางอาญานั้นจะหนักเพียงใด เพื่อไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยไม่ชอบ

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศเยอรมนีจะใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (legality principle) โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา ๑๕๒ (๒) ก็ตาม แต่ปัจจุบัน เยอรมนีมีแนวโน้มที่จะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายดังกล่าวเคร่งครัดจนเกินไป โดยมีการนำหลักการผ่อนผัน (expediency principle) มาใช้ และได้ออกกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความอาญา โดยออกเป็นข้อยกเว้นที่แม้พนักงานอัยการจะเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้ (discretionary non-prosecution) ด้วยเหตุที่ว่าหากพนักงานอัยการเยอรมันปฏิบัติตามหลักการฟ้องคดีตามกฎหมายโดยเคร่งครัดเกินไป อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายแข็งแกร่งเกินไปไม่มีความยืดหยุ่น จนในที่สุด

^๒ ปิยธิดา เจิมพรรษา, “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน,” เอกสารวิชาการ เรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ, (กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา, ๒๕๐๖), หน้า ๑๙.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

อาจก่อให้เกิดผลกระทบในกระบวนยุติธรรมทางอาญาได้ในที่สุด ดังนั้นพนักงานอัยการของประเทศเยอรมนีมีดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ การฟ้องคดีโดยหลักการฟ้องคดีตามกฎหมายจึงน้อยลง^๔ โดยเหตุที่พนักงานอัยการเยอรมนีสามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาได้นั้น มีดังต่อไปนี้^๕

- ๑) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น คดีขาดอายุความแล้ว
- ๒) เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายสารบัญญัติ เช่น การกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิดอาญา
- ๓) เหตุผลทางข้อเท็จจริง เช่น พังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่มีไม่เพียงพอ

ซึ่งการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจที่จะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่กระทำความผิดอาญาได้นั้น ถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีตามกฎหมายของประเทศเยอรมนี ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมนี มาตรา ๑๕๓ ถึง ๑๕๔ อี ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

“การสั่งไม่ฟ้องกรณีที่เกิดอาญาไม่มีมูล”

สำหรับประเทศเยอรมนีคดีอาญาที่มีมูล พนักงานอัยการเยอรมนีมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาได้ แยกพิจารณาออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

๑) การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข หากมีเหตุดังต่อไปนี้ พนักงานอัยการเยอรมนีมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้

- ก. คดีความผิดเล็กน้อย (Petty Offences)
- ข. ความผิดเกี่ยวพันกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศ
- ค. ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ
- ง. ผู้กระทำความผิดกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย
- จ. กรณีเหยื่อในความผิดอาญารุณการฆาตกรรมหรือรีดเอาทรัพย์
- ฉ. กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง

^๔ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, หน้า ๙๘.

^๕ คณิต ญ นคร, “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา,” *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ๙, ๒, (๒๕๒๐): ๑๕.

๒) การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข

หลักเกณฑ์ของการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข (การชะลอการฟ้อง) ซึ่งหลักเกณฑ์ข้อนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมนี มาตรา ๑๕๓ เอ ความว่า

“โดยความเห็นชอบของศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นและของผู้ต้องหา อัยการอาจรอกการยื่นฟ้องคดีในความผิดอาญาโทษปานกลางไว้ชั่วคราวได้ โดยวางข้อกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้”

- (๑) ให้กระทำการอันใดอันหนึ่งอันเป็นการแก้ไขผลร้ายที่ตนได้ก่อขึ้น
- (๒) ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะหรือแก่รัฐ
- (๓) ให้กระทำการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ
- (๔) ให้ชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดู

ทั้งนี้ ในเมื่อเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่เหมาะสม และกรณีนั้นความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อย ทั้งเห็นว่าการใช้มาตรการนั้นจะเป็นการจัดประโยชน์แก่สาธารณะ (Offenentliches Interesse) ออกไปได้ โดยอัยการกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ และเมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติแล้วคดีเป็นอันยุติ”^๖

๑.๒ การตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเยอรมนี

การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศเยอรมนีได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมนี ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก. การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชน (Private Prosecution)

ในประเทศเยอรมนีจะมีความผิดอาญาบางประเภทที่ประชาชนที่ เป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้เอง เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่น ความผิดฐานบุกรุก ความผิดฐานขู่เข็ญ ความผิดฐานดูหมิ่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ความผิดฐานเปิดจดหมายผู้อื่น ความผิดอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ความผิดอาญาตามกฎหมายลิขสิทธิ์ ความผิดอาญาตามกฎหมายสิทธิบัตร ความผิดอาญาตามกฎหมายเครื่องหมายการค้า เป็นต้น อันเป็นความผิดทางอาญาที่มีโทษปานกลาง ที่เกี่ยวกับเอกชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์ในด้านทรัพย์สินส่วนตัว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมนี มาตรา ๓๗๔) ซึ่งพนักงานอัยการ

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕.

มีอำนาจฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลได้ หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีในความผิดดังกล่าวนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยถ้าหากว่าพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องในคดีดังกล่าวประชาชนที่เป็นผู้เสียหายมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยการที่ผู้เสียหายทำการฟ้องคดีเองได้

อนึ่ง แม้แต่พนักงานอัยการยังไม่ได้ทำการสอบสวนหรือฟ้องร้องคดี ผู้เสียหายในประเทศเยอรมนีนั้นก็มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองได้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องร้องคดีด้วยตนเองแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่าการดำเนินคดีดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ พนักงานอัยการก็มีอำนาจเข้าว่าคดีที่ผู้เสียหายได้ฟ้องร้องไว้ได้ และถึงแม้ว่าคดีที่ผู้เสียหายได้ฟ้องร้องด้วยตนเองแล้วพนักงานอัยการเข้ามาว่าคดีโดยถือว่าพนักงานอัยการเป็นโจทก์ในคดีนั้นเลยก็ตาม แต่ผู้เสียหายผู้ซึ่งได้ฟ้องร้องคดีไว้ดังกล่าวนั้นก็ยังคงถือเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาเรื่องดังกล่าวอยู่ จึงยังมีอำนาจที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล ไม่ว่าจะเป็นการเบิกความต่อศาลหรือการแถลงความมาซักถามพยาน หรือการอุทธรณ์ได้เช่นกัน^๗

สำหรับความผิดบางประเภท เช่น ความผิดฐานก่อความไม่สงบในเคหสถาน ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานลักพาเด็กอายุต่ำกว่า ๑๖ ปี ความผิดฐานลักพาผู้เยาว์หรือหญิง ความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่น ความผิดฐานลักทรัพย์ในเคหสถาน ความผิดฐานฉ้อโกง ความผิดฐานใช้ยานพาหนะโดยไม่มียานพาหนะ ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น อันเป็นความผิดเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคล หากประชาชนที่เป็นผู้เสียหายไม่ได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาลภายในระยะเวลา ๓ เดือนนับแต่วันที่ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แม้พนักงานอัยการจะเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ พนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจฟ้องคดีดังกล่าวได้ แต่หากประชาชนที่เป็นผู้เสียหายนั้นได้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาลภายในระยะเวลา ๓ เดือนนับแต่วันที่ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดแล้ว แต่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง กรณีเช่นนี้ ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายไม่มีอำนาจที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการต่อศาลได้ แต่ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายมีอำนาจยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดแห่งรัฐนั้นคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ (Departmental Complaint)^๘

^๗ นิษฐานถ คงนวล, การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๕, หน้า ๖๙.

^๘ ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘.

ข. การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยอัยการสูงสุด (Department Review)

สำหรับประเทศเยอรมนีมีกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz) ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตนเอง (กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลเยอรมนี มาตรา ๑๔๖) ซึ่งในประเทศเยอรมนีนั้นพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์ ซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดประจำศาลนี้ เรียกว่า Genralbundesanwalt หรืออธิบดีอัยการสหพันธ์ หรืออัยการสูงสุดสหพันธ์ เป็นผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์ Genralstatsanwalt หรืออัยการเขต เป็นผู้บังคับบัญชาประจำศาลมลรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งไปยังพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวงปฏิบัติงานได้ และ Oberstaatsanwalt หรืออัยการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าของศาลจังหวัดและศาลแขวง แต่อย่างไรก็ตามอธิบดีอัยการสหพันธ์หรืออัยการสูงสุดนั้นไม่มีอำนาจออกคำสั่งไปยังอัยการรัฐได้เลย แม้ว่าคดีนั้นจะอยู่ใน การพิจารณาพิพากษาที่ศาลสูงมลรัฐก็ตาม^๔

อัยการสูงสุดในประเทศเยอรมนีมีอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ อันเป็นการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายใน ในกรณีที่ประชาชนยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ในคดีที่ความผิดนั้นมีโทษ ปานกลาง และพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากเห็นว่า ผู้ต้องหามีความชั่วน้อย และการฟ้องคดี ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ต่ออัยการสูงสุดแห่งมลรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการที่ออก คำสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งแม้หลักการดังกล่าวจะไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เยอรมนี แต่ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมนี ที่บัญญัติให้อำนาจ แก่ประชาชนในการมีสิทธิร้องคัดค้านการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ของเจ้าพนักงานของรัฐ ที่ประเทศเยอรมนียึดถือปฏิบัติมาโดยตลอด

สำหรับประเทศเยอรมนีการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยอัยการสูงสุดนั้นเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง และอัยการสูงสุดจะเห็นด้วยกับคำร้องคัดค้านของผู้ร้องขอเฉพาะ ในกรณีที่ผู้ร้องขอหาพยานหลักฐานใหม่ที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือในการพิสูจน์ความผิดได้ หากผู้ร้องขอ ไม่สามารถหาพยานหลักฐานใหม่ที่มีความน่าเชื่อถือในการพิสูจน์ความผิดมาเพิ่มเติม อัยการสูงสุด มักจะยืนยันคำสั่งไม่ฟ้อง

^๔ คณิต ณ นคร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๑.

๒. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสในอดีตนั้นมีการใช้อำนาจของรัฐโดยไม่เป็นธรรม และอาศัยอำนาจรัฐดังกล่าวลงโทษทางอาญาแก่ประชาชนโดยที่ไม่มีหลักเกณฑ์ และไม่เป็นธรรม จึงทำให้ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ ประเทศฝรั่งเศสเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ ซึ่งภายหลังจากการปฏิวัติครั้งนั้น จึงได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการในฝรั่งเศสขึ้นในครั้งแรก^{๑๐}

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. ๑๐๘๐ (Code d'instruction criminelle หรือ C.I.C) ในเวลาต่อมา ซึ่งประมวลกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะใช้หลักการฟ้องคดีและหลักการสั่งฟ้องคดีตามดุลพินิจ หรือหลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย โดยมาตรา ๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวบัญญัติไว้เพียงว่าให้พนักงานอัยการร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้เข้ามาในคดีเพื่อทราบว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้น ทำให้ในขณะนั้นนักกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสถกเถียงกันว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีโดยใช้หลักการสั่งฟ้องคดีตามดุลพินิจหรือหลักการสั่งฟ้องคดีตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศสก็จะสั่งฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจโดยตีความว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานับดังกล่าวไม่ได้ห้ามพนักงานอัยการที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา

ในเวลาต่อมากระทรวงยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศสได้ออกหนังสือเวียนฉบับหนึ่งในปี ค.ศ. ๑๘๑๗ เพื่อแนะนำให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการยุติคดีให้มากกว่าเดิมด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศฝรั่งเศสในสมัยนั้นมีการสั่งฟ้องคดีอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อยที่ไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือสั่งฟ้องคดีที่ไม่มีสาระมากจนเกินไป นอกจากนี้ ในเวลาต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาได้มีคำพิพากษาคือออกมาเรื่องหนึ่งซึ่งมีใจความสำคัญว่า การตีความมาตรา ๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่พนักงานอัยการไม่สามารถจะยกเว้นการดำเนินคดีในบางเรื่องถือเป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ร่างกฎหมายไม่ได้ประสงค์ให้พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีอาญาในทุกเรื่อง โดยเฉพาะในคดีเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่มีเหตุอันควรได้รับการพิจารณา นับว่าด้วยผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาและหนังสือเวียนของกระทรวงยุติธรรมดังกล่าว ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจมากยิ่งขึ้น

^{๑๐} สุขสมัย สุทธิบัติ, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนที่ ๒ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า ๒๕.

จนในที่สุดได้มีการออกใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. ๑๙๕๘ อันเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ถึงทุกวันนี้ ได้มีการบัญญัติรองรับหลักการสั่งฟ้องคดีตามดุลพินิจไว้อย่างชัดเจนว่า “เมื่ออัยการรับคำร้องทุกข์หรือข้อกล่าวหาแล้ว ให้ใช้ดุลพินิจว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป” (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง) ซึ่งถือว่าเป็นการให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจที่จะดำเนินคดี หรือไม่ดำเนินคดีต่อไปก็ได้ อันเป็นที่ยุติแล้วว่า ปัจจุบันนี้ประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ

๒.๑ การสั่งคดีของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

การสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศส กรณีที่เป็นคดีอาญาทั่วไป พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีก็ได้^{๑๑} โดยที่การสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการไม่ว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบว่าคำสั่งของพนักงานอัยการดังกล่าวนั้นชอบหรือไม่ พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจสั่งยุติคดี (Classements sans suite) โดยอาศัยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๔๐ แต่ละปีประมาณ ๔ ล้านคดี หรือคิดเป็นร้อยละประมาณ ๘๕ ของจำนวนคดีทั้งหมด โดยคดีที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจสั่งยุติคดีได้นั้นแยกออกเป็น ๒ ประเภทคือ^{๑๒}

ก. คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้ (Les affaires non poursuivables)

พนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่สามารถที่จะฟ้องคดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด หรือคดีประเภทที่คดีเป็นความผิดแต่มีเหตุตามกฎหมายยกเว้นความผิดเอาไว้ (Motif juridique) และคดีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ (default d'elucidation) ซึ่งคดีเหล่านี้ พนักงานอัยการฝรั่งเศสจะสั่งยุติคดีเป็นจำนวนประมาณ ๓.๕ ล้านคดีต่อปี หรือร้อยละประมาณ ๗๕ ของจำนวนคดีทั้งหมด ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องหรือการสั่งยุติคดีในลักษณะเช่นนี้เป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีหรือยุติคดีโดยใช้หลักการสั่งคดีตามกฎหมาย

ข. คดีที่สามารถฟ้องได้ (Les affaires poursuivables)

การสั่งไม่ฟ้องหรือยุติคดีที่สามารถฟ้องได้นี้ คือคดีซึ่งมิใช่คดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด หรือคดีประเภทที่คดีเป็นความผิดแต่มีเหตุตามกฎหมายยกเว้นความผิด

^{๑๑} ชาญชัย แสงวงศ์, “การไม่ยอมฟ้องคดีอาญาไม่ใช่ดุลพินิจ,” *วารสารกฎหมายปกครอง* ๒, ๓ (๒๖๒๖): ๖๔๓.

^{๑๒} อุทัย อาทิวะ, “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส,” *วารสารยุติธรรม* ๔, ๑ (๒๕๔๖): ๑๖ – ๑๗.

เอาไว้ (Motif juridique) และคดีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ (default d'elucidation) แต่เป็นคดีที่พนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศสนั้นใช้ดุลพินิจในการสั่งยุติคดี ซึ่งถือเป็นหลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ โดยปริมาณคดีที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดีประเภทที่สามารถฟ้องได้มีจำนวนประมาณ ๕ - ๖ แสนคดีต่อปี คิดเป็นร้อยละประมาณเกือบ ๕๐ ของคดีที่อัยการสามารถฟ้องได้ทั้งหมด ซึ่งการสั่งยุติคดีด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้แยกพิจารณาออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) คดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการยุติคดี โดยเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาานั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ หรือมีสาเหตุที่ไม่ควรที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ต้องหาไม่มีสภาพจิตที่ไม่ปกติ ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมหรือส่วนก่อในการกระทำความผิด หรือการกระทำความผิดนั้นมีผลกระทบต่อสังคมเล็กน้อย เป็นต้น ซึ่งในคดีประเภทนี้ พนักงานอัยการจะสั่งยุติคดีอยู่ปีละประมาณ ๔ แสนคดีต่อปี คิดเป็นร้อยละ ๙ ของคดีทั้งหมด

(๒) คดีที่มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี (Procédures alternatives aux poursuites-Alternative disputed resolutions) ปัจจุบันนี้ประเทศฝรั่งเศสใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีอยู่ ๒ มาตรการ ได้แก่ การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Mediation penale) และความตกลงทางอาญา (Composition penale) ซึ่ง ๒ มาตรการดังกล่าวนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส

๒.๒ การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการฝรั่งเศส

การดำเนินคดีอาญาของอัยการของประเทศฝรั่งเศส ใช้การดำเนินคดีในระบบไต่สวน ซึ่งเป็นที่มาของการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศแถบยุโรป โดยการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการนั้น ประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือพนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องสั่งฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง (ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา ๔๐) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ตามอำเภอใจ การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศฝรั่งเศสจะต้องมีมาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมีทั้งการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรและการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก. การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการภายในองค์กร

องค์กรอัยการในประเทศฝรั่งเศสไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนประเทศไทย องค์กรอัยการขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Garde des Sceaux / Ministre de la Justice) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจเหนืออัยการประจำศาลฎีกา (ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา ๓๐) ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจแก่

ฝ่ายบริหารในการกำกับดูแล ควบคุมอัยการประจำศาลฎีกาที่เป็นศาลสูงสุด แต่อัยการประจำศาลอุทธรณ์ อัยการประจำศาลจังหวัด และอัยการประจำในศาลอื่น ๆ นอกจากอัยการประจำศาลฎีกานั้น ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยอัยการที่อยู่ในระดับศาลจังหวัด ผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ ได้แก่ อธิบดีอัยการศาลจังหวัด และอัยการผู้ช่วยประจำศาลแขวง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการภายในองค์กร

เมื่อกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นบุคคลที่มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดและเป็นบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีของอัยการฝรั่งเศสต่อสภานิติบัญญัติ^{๑๓} มีผลทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศสจะต้องรับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีของอัยการโดยตรง^{๑๔} กล่าวคือในคดีที่อัยการควรที่จะสั่งฟ้องคดี หากอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี กรณีเช่นนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจกำกับควบคุมดูแลและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีอำนาจที่จะสั่งให้อัยการประจำศาลฎีกาให้ดำเนินการในการฟ้องคดีได้ โดยการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะมีคำสั่งให้อัยการฟ้องคดีนั้น จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์มีอำนาจสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรสำนวนการดำเนินคดีให้อัยการแห่งสาธารณรัฐดำเนินการ หรือจัดให้มีการฟ้องคดีอาญา หรือร้องต่อศาลที่มีอำนาจให้ดำเนินคดีอาญาตามที่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เห็นสมควร) ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงไม่สามารถออกคำสั่งตามใจชอบได้ เพราะหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกคำสั่งไม่เหมาะสม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจถูกสภานิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้กระบวนการยุติธรรมนั้นเกิดความโปร่งใสเป็นธรรมและสามารถทำการตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะมีอำนาจบังคับบัญชาให้อัยการฟ้องคดีในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แต่เมื่ออัยการฟ้องคดีไปแล้วการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาสั่งการอัยการได้ เพราะถือว่าอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีอาญา

ข. การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยผู้เสียหาย

แม้การดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution) โดยบุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ คือ พนักงานอัยการแต่เพียง

^{๑๓} โกลเมน ภัทรภริมย์, “อัยการฝรั่งเศส อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา,” *รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*, (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ, ๒๕๓๓), หน้า ๒๗.

ฝ่ายเดียว ประชาชนไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาได้ แต่กระนั้นผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งในคดีดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ผู้เสียหายดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องความเสียหายในทางแพ่งหรือเข้าเป็นคู่ความในคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากจำเลยจะมีผลทำให้เป็นการบังคับพนักงานอัยการให้ฟ้องและดำเนินคดีอาญาในคดีดังกล่าวต่อศาลด้วย แม้พนักงานอัยการจะเคยสั่งไม่ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าการฟ้องคดีแพ่งหรือเข้าเป็นคู่ความในคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวเป็นการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไปในตัว

๓. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม ผู้ที่ทำหน้าที่คล้ายกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม คือ ลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) ผู้เป็นประธานศาลฎีกาและประธานสภาขุนนาง ผู้ที่ทำหน้าที่อธิบดีอัยการ คือ Attorney General และรองอธิบดีกรมอัยการ คือ Solicitor General เป็นรัฐมนตรี (Minister of State) มีอำนาจและอัตราเงินเดือนสูงมาก ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการและมีอำนาจเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนด้วยเรียกว่า Attorney General และ Director of Public Prosecutions (D.P.P.)^{๑๔}

Director of Public Prosecutions (D.P.P.) เป็นหน่วยงานราชการที่ไม่ได้ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงมหาดไทยโดยตรง แต่ขึ้นกับตำแหน่งราชการทางการเมืองที่เรียกว่า Attorney General ซึ่งตำแหน่งนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาลในข้อกฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ออกจากตำแหน่งตามวาระที่พรรคการเมืองซึ่งตนสังกัดอยู่พ้นจากความเป็นรัฐบาล

ตำแหน่ง Attorney General (เรียกย่อว่า A-G) (อัยการสูงสุด) ซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายอังกฤษนี้ Attorney General เป็นรัฐมนตรี (Minister of State) อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) เป็นเจ้าพนักงานสูงสุดของพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแนะนำรัฐบาลในปัญหากฎหมายทั้งปวง และมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ และรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในประเทศ^{๑๕}

^{๑๔} ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา*, หน้า ๑๑๐ – ๑๑๑.

^{๑๕} คะนิง ภาไชย, *๑๐๐ ปีแห่งการสถาปนาสถาบันอัยการสูงสุด*, (กรุงเทพฯ: ฉลองรัตน, ๒๕๓๖), หน้า ๒๓๓.

สำหรับอีกตำแหน่งคือ Solicitor General (เรียกระย่อว่า A-S) เป็นตำแหน่งที่ค่อนข้างจะเจียบกว่า A-G ตำแหน่งนี้เดิมกษัตริย์แต่งตั้งให้มาดูแลรับผิดชอบใน Court of Chancery ซึ่งเป็นคดีที่เป็น Equity แต่ต่อมาได้เปลี่ยนหน้าที่มาเป็นรองหรือผู้ช่วยของ A-G มาจนถึงปัจจุบันนี้ ท่านผู้นี้จึงมีอำนาจหน้าที่เกือบทุกอย่างเหมือน A-G และจะต้องทำหน้าที่แทนเมื่อ A-G ป่วยหรือไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

Attorney General และ Solicitor General เป็นตำแหน่งที่สำคัญใกล้เคียงกับตำแหน่งรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นฝ่ายกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยทั้งสองตำแหน่งมีชื่อเรียกรวมกันว่า “Law Officers” และทั้งสองท่านมีคุณสมบัติจะต้องเป็น Barrister

สำหรับตำแหน่งที่สามคือ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) เป็นข้าราชการประจำ อำนาจหน้าที่ปกติของ D.P.P. จะใกล้เคียงกับอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา (อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาญา ตำแหน่งในปัจจุบัน) ของประเทศไทย

D.P.P. จะต้องเป็น Barrister ใน Solicitor มาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี และได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ให้ดำรงตำแหน่งนี้ D.P.P. ไม่ถือว่าเป็น Law Officers เหมือนกับสองตำแหน่งแรก การปฏิบัติหน้าที่จะอยู่ในการกำกับดูแลของ Attorney General

งานปกติ D.P.P. คือ สอบสวนและฟ้องคดีอาญาสามัญที่สำคัญ คดีที่กระทบถึงกระบวนการยุติธรรม (สำหรับคดีอาญาทั่วไปตำรวจจะเป็นผู้ฟ้อง) คดีบางอย่างมีกฎหมายพิเศษกำหนดให้ D.P.P. เท่านั้นเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี เช่น คดีที่เกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง และยังมีคดีอีกบางประเภทที่การฟ้องร้องจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก D.P.P. ก่อน เช่น คดีความผิดทางเพศ เป็นต้น นอกจากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีของ D.P.P. ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าตำรวจ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาความอาญา ฯลฯ อีกด้วย

๓.๑ การสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ ผู้ที่จะฟ้องคดีอาญายังศาลคือสำนักงานอัยการสูงสุดของประเทศอังกฤษ (Crown Prosecution Service) โดยคดีที่จะขึ้นมาสู่สำนักงานอัยการสูงสุดทำการวินิจฉัยคือ คดีที่อยู่เหนือจากอำนาจในการตัดสินใจของเจ้าพนักงานตำรวจ ดังนั้น หากสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่าคดีนั้น ๆ มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือการที่จะฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ สำนักงานอัยการสูงสุดอาจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นได้^{๑๖}

^{๑๖} เสาวลักษณ์ แก้วกมล, การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๕, หน้า ๕๔ – ๕๕.

เมื่อประเทศอังกฤษใช้หลักการสังคดีตามดุลพินิจ ก็ไม่ใช่ว่าพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษจะสั่งไม่ฟ้องคดีได้ตามอำเภอใจ การที่พนักงานอัยการในประเทศอังกฤษจะสั่งไม่ฟ้องคดีได้นั้น จะมีหลักเกณฑ์ที่จะนำไปพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งต้องพิจารณาจากปัจจัยดังต่อไปนี้^{๑๗}

(๑) ประโยชน์สาธารณะ (Public interest)

เนื่องจากคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง และไม่มีการนิยามเอาไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงไม่อาจชี้ชัดว่ากรณีใดจะถือเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงยากต่อการที่จะวางหลักเอาไว้อย่างชัดเจนจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

(๒) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order)

สำหรับเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใกล้เคียงกับเรื่องประโยชน์สาธารณะ เพราะว่าไม่ว่าจะเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนต่างก็เป็นเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ของรัฐด้วยกันทั้งคู่ เพียงแต่ว่าเรื่องของความสงบเรียบร้อยของประชาชนอาจมีความหมายแคบกว่าเรื่องประโยชน์สาธารณะ เพราะประโยชน์สาธารณะอาจมีความหมายลွ่งเลยไปถึงประโยชน์ภายนอกหรือระหว่างประเทศด้วย แต่เรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนจะเป็นเพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเท่านั้น

(๓) เหตุผลทางค่าใช้จ่าย

เนื่องจากหากเราพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในคดีอาญาเล็กน้อยแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินคดีในทุกเรื่องก็นับว่าเป็นภาระแก่รัฐเกินสมควร ดังนั้นในประเทศอังกฤษ การจะดำเนินคดีอาญาในแต่ละเรื่องก็ต้องพิจารณาจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีด้วยว่าจะคุ้มกับผลที่จะได้รับหรือไม่ ด้วยเหตุนี้คดีอาญาจะขึ้นสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาลก็ต่อเมื่อเห็นว่าผู้ต้องหาสมควรที่จะถูกบังคับตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งวิธีการที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่สำคัญ ๆ มีอยู่ด้วยกัน ๒ ประการด้วยกัน ได้แก่ การว่ากล่าวตักเตือน (police cautioning system) กับการพิจารณาเพื่อให้การรับสารภาพในข้อหาเบา (plea-bargaining system) เป็นการตกลงกันระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดว่าจะรับสารภาพหรือไม่

(๔) อายุของผู้กระทำความผิด

การจะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดหรือไม่นั้น จะต้องคำนึงถึงอายุของผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดด้วยว่ามีอายุเท่าไร หากผู้ต้องหาที่กระทำความผิดนั้นยังเป็นเด็ก

^{๑๗} วิฑูรย์ เชื้ออำไพ, การคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสังคดี, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒, หน้า ๗๘ – ๘๕.

เจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่กระทำความผิดซึ่งเป็นเด็กก็ได้

(๕) คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง

หมายความว่า สภาพของกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองจากการล่วงละเมิดซึ่งมุ่งเน้นเรื่องของการกระทำแฝงอยู่ในบทบัญญัติความผิดอาญา อันอยู่อีกส่วนหนึ่งต่างหากจากกรรมของการกระทำ ซึ่งจะมีสภาพเป็นรูปธรรมไม่ว่าจะเป็น วัตถุ หรือบุคคล เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดอาญฐานฆ่าผู้อื่น ผู้ถูกฆ่าเป็นกรรมของการกระทำ คุณธรรมทางกฎหมายเน้นชีวิตของบุคคล

๓.๒ การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการอังกฤษ

แต่เดิมในประเทศอังกฤษยังไม่มี การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ปัจจุบันมีการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้มากยิ่งขึ้น ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้^{๑๘}

(๑) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยรัฐสภา

ประเทศอังกฤษไม่มีกระบวนยุติธรรมเหมือนในประเทศไทย ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในกระบวนการยุติธรรมของอังกฤษคือ ลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) ซึ่งเป็นทั้งประธานสภาขุนนางและประธานศาลฎีกาด้วย ส่วนตำแหน่งประมุขของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษคือ อัยการสูงสุด (Attorney General) ซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ และถือเป็นรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ทางการเมืองด้วย และจะต้องทำหน้าที่ตอบกระทู้คำถามจากสมาชิกรัฐสภา โดย Attorney General มีอำนาจกำกับดูแลการทำงานของสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service) และ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) ซึ่งทำหน้าที่สอบสวน และฟ้องร้องคดีอาญา จึงถือว่า D.P.P. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา

(๒) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการภายในองค์กร

แม้ D.P.P. จะถูกแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ D.P.P. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Attorney General เท่านั้น และในการปฏิบัติหน้าที่ของ D.P.P. ถือว่ามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จึงถือว่า Attorney General มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของสำนักงานอัยการสูงสุด และ D.P.P.

^{๑๘} ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔ – ๑๒๗.

(๓) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยผู้เสียหาย

ในกรณีที่พนักงานอัยการดำเนินการยุติคดี ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดนั้น มีอำนาจที่จะฟ้องร้องคดีเรื่องดังกล่าวต่อศาลได้ อันถือว่าผู้เสียหายมีอำนาจตรวจสอบพนักงานอัยการได้ด้วย

(๔) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยสาธารณชน

ด้วยเหตุที่ว่าประเทศอังกฤษใช้หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน ประชาชนในประเทศอังกฤษเป็นผู้ทำการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการอีกอย่างหนึ่ง เพราะประชาชนมีอำนาจที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง และสาธารณชนยังสามารถวิจารณ์การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการทางสื่อต่าง ๆ ได้

(๕) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยองค์กรอื่น ๆ

เป็นการตรวจสอบในแง่ของการใช้งบประมาณเท่านั้น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) หรือ โดย Parliamentary Public Account Committee ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้เช่นกัน

การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยพระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๘ (Prosecution of Offences Act 1985)^{๑๔}

พระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๘ (Prosecution of Offences Act 1985) ซึ่งมีผลบังคับ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๙ บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการฟ้องคดีอาญา และบัญญัติเรื่องการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้คือ อัยการสูงสุด (Attorney General) เป็นหัวหน้าของหน่วยงานราชการของพนักงานอัยการ โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐมนตรี ซึ่งอัยการสูงสุด (Attorney General) จะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา โดยให้คณะกรรมการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการตรวจสอบภายในทำการตรวจสอบ และจะต้องทำการชี้แจงเหตุผลการสั่งคดีต่อสมาชิกรัฐสภาเป็นคดี ๆ ไป

เมื่อพิจารณาการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการของประเทศอังกฤษแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศอังกฤษผู้ที่ทำการตรวจสอบคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นจะมุ่งเน้นเป็นการควบคุมทางการเมืองและประชาชนเท่านั้น โดยไม่ได้มีการตั้งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

^{๑๔} เสาวลักษณ์ แก้วกมล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๖ – ๖๗.

๔. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่น

เจ้าหน้าที่หลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ไม่สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ตำรวจขึ้นกับท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นรวมทั้งสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม^{๒๐} โดยอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมและดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกระทรวงยุติธรรม ญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ และเฉพาะอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องเองไม่ได้

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นมีอธิบดีอัยการ (Prosecutor General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยสำนักงานอัยการแต่ละลำดับชั้นจะรับผิดชอบต่องานศาลในแต่ละลำดับชั้น กล่าวคือ^{๒๑}

(๑) สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutors Office) รับผิดชอบงานในศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court)

(๒) สำนักงานอัยการชั้นสูงหรือชั้นอุทธรณ์ (High Public Prosecutors Office) รับผิดชอบงานในศาลสูงหรือศาลอุทธรณ์ (High court)

(๓) สำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขต (District Public Prosecutors Office) รับผิดชอบงานในศาลชั้นต้นประจำเขต (District Court) หรือศาลครอบครัว (Family Court)

(๔) สำนักงานอัยการท้องถิ่นหรือสำนักงานอัยการศาลแขวง (Local Public Prosecutors Office) รับผิดชอบงานในศาลแขวง (Summary Court)

สำนักงานอัยการนับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่แรกเริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก ๕ ประการคือ^{๒๒}

^{๒๐} ซาฮูเชวรี ไชยานุกิจ และศิริระ บุษณินนท์, “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” *บทบัญญัติ* ๕๔, ๒ (๒๕๔๑): ๑๔๕.

^{๒๑} สุธีมา วงศ์พิทักษ์, *การทำความเข้าใจกรณีพิพาทที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๗*, การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๖, หน้า ๕๘ – ๕๙.

^{๒๒} อีระยุทธ์ รอดเจริญ, *มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ*, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑, หน้า ๔๘ – ๕๒.

(๑) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ

(๒) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม

(๓) ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียว ตำรวจหรือผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้นใช้หลักปราศจากความสงสัย โดยหากมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามฟ้องจริงหรือไม่ พนักงานอัยการก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้ต้องหาโดยการไม่ฟ้องคดีเรื่องนั้นต่อศาล ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก

(๔) ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้องภายหลังศาลพิพากษา อัยการมีบทบาทสำคัญคือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลนับตั้งแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากไม่มีคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีก็ไม่สามารถกระทำได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาล เพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

(๕) ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะผู้แทน หรือผู้รักษามลประโยชน์ของมหาชน

๔.๑ การสังกัดของพนักงานอัยการญี่ปุ่น

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นจะเป็นระบบไต่สวน พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ทั้งการสอบสวนและการฟ้องคดี ในคดีอาญาของพนักงานอัยการมีอำนาจโดยสมบูรณ์คือ สอบสวนคดีอาญาทุกประเภท ฟ้องร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้องและควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา คดีที่เข้าสู่อัยการไม่ว่าจะโดยการรับคดี สอบสวน โดยอัยการเอง หรือรับคดีจากตำรวจนั้น อัยการจะพิจารณาสำนวนและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาฟ้องหรือไม่ฟ้อง หากเข้าเงื่อนไขการฟ้องและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง หากไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้อง เช่น ผู้ต้องหาตาย ไม่มีคำร้องทุกข์กล่าวโทษ ในความผิดที่ต้องมีคำร้องทุกข์กล่าวโทษ มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ขาดอายุความ หรือเข้าเงื่อนไขการฟ้อง แต่กรณีที่ไม่เป็นผู้กระทำความผิด มีเหตุยกเว้นโทษ หรือข้อสงสัยในความผิดหรือไม่เพียงพอ อัยการจะไม่ฟ้อง นอกจากนี้หากเข้าเงื่อนไขการฟ้องและมีข้อสงสัยในความผิดหรือมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดและสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด เห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นแล้ว อัยการสามารถชะลอฟ้องได้ กรณีนี้เป็นหลักการฟ้องโดยดุลพินิจ (kiso benig shugi, Opportunity

Principle) ทั้งนี้ไม่หมายความรวมถึงคดีที่อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจสั่งไม่ฟ้อง เพราะพยานหลักฐานไม่พอ พิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาอยู่แล้ว^{๒๓}

อำนาจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นถือเป็นอำนาจเด็ดขาด กล่าวคือ พนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ไม่ต้องเสนอความเห็นเพื่อรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก^{๒๔} เจ้าพนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะใช้ดุลพินิจการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องไม่ใช่แต่เฉพาะกรณีที่พยานหลักฐานไม่น่าเชื่อถือหรือไม่เพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีที่มีเหตุเชื่อว่าการไม่ฟ้องคดีจะทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สำนึกฟื้นฟูตนเอง หรือเพราะผู้กระทำความผิดได้ชดใช้ทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว และผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะฟ้องคดีอีก หรือเนื่องจากเหตุผลด้านนโยบาย อำนาจที่จะซักถามและถามคำให้การของผู้ต้องหาและพยานสำคัญนั้น ทำให้พนักงานอัยการมีเครื่องมือที่ไม่อาจประเมินค่าได้ในการรวบรวมข้อเท็จจริงที่สำคัญเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

๔.๒ การตรวจสอบดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) กล่าวคือ บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้นั้นคือพนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียว ประชาชนหรือผู้เสียหายไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองได้เลย โดยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้น มีอำนาจตั้งแต่การสอบสวน ฟ้องร้อง และการบังคับคดี ซึ่งต่างกับประเทศไทยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการสอบสวน เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นของพนักงานสอบสวน สำหรับการฟ้องร้องคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ แม้คดีนั้นจะมีพยานเพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ แต่พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะชะลอการฟ้องได้^{๒๕} เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแล้ว ญี่ปุ่นมีมาตรการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการทั้งจากภายในองค์กร และจากองค์กรภายนอก ดังต่อไปนี้

(๑) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานภายในองค์กร

คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในญี่ปุ่นนั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการอาวุโส อันเป็นการให้อัยการอาวุโสมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของ

^{๒๓} ศตเนติ เนติภักธุโชติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๒.

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๓.

^{๒๕} ศิระ บุญสินทร์, การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่น, วารสารกฎหมายอุโขทัยธรรมาธิราช ๑๐, ๑ (๒๕๕๑): ๑๐๐ - ๑๐๑.

พนักงานอัยการ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ โดยหากพนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา พนักงานอัยการต้องแจ้งข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ออกคำสั่งไม่ฟ้อง ให้แก่ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษทราบเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยการบันทึกคำตัดสินหรือคำสั่งไม่ฟ้อง (Fukiso Saiteisho) และพนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการอาวุโสที่ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานภายในองค์กรอาจมีวิธีการอื่น ๆ เช่น การยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ เพื่อให้หัวหน้าสำนักงานอัยการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวของพนักงานอัยการ

(๒) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยผู้เสียหาย

ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง หากคดีดังกล่าวได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือร้องขอ กรณีนี้พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง พร้อมด้วยเหตุผลที่สั่งไม่ฟ้องให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอทราบโดยเร็ว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑) ซึ่งจะต้องระบุรายละเอียด จะให้เหตุผลแล้วว่าเป็นการชะลอการฟ้อง ข้อสงสัยไม่เพียงพอ หรือไม่มีความผิดอาญา เพียงเท่านี้ไม่เพียงพอ เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยอาจใช้วิธีการร้องขอต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง อันเป็นวิธีการเฉพาะของประเทศญี่ปุ่น^{๒๖}

(๓) การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsu Shinsakai, Prosecution Review Commission, Inquest of Prosecution)

การที่ญี่ปุ่นจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องขึ้นมา ถือเป็นวิธีการตรวจสอบดุลพินิจการออกคำสั่งของพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นโดยแท้ การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้การใช้อำนาจในการฟ้องคดีเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง อันเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ด้วย ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบ การฟ้องอยู่ประจำศาลจังหวัดและศาลจังหวัดสาขา โดยทั่วประเทศญี่ปุ่นไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ คณะ แต่ละคณะมีกรรมการ ๑๑ คน (กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมาตรา ๑ และมาตรา ๔)

^{๒๖} ทศนีย์ ฉัตรศักดิ์รักษ์, ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๒, หน้า ๓๑.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องนั้น ได้แก่ ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในทุก ๆ คดี และคอยให้คำแนะนำในเรื่องของการปรับปรุงการฟ้องดำเนินคดี ซึ่งการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องคือ เมื่อมีผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้เสียหายในกรณีที่ไม่มีการฟ้องคดี ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง หรือเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องได้รับทราบจากเอกสารใด และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการออกเสียงเป็นส่วนใหญ่ เช่นนี้มีอำนาจตรวจสอบได้ (กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา ๒)

วิธีการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีอำนาจที่จะร้องขอต่อพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการส่งเอกสาร หรือให้มาให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องได้ หรือใช้วิธีสอบถามให้สถานที่ราชการ องค์กรสาธารณะ หรือเอกชนให้ข้อมูลได้ หรือจะเรียกให้ผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้องหรือพยานมาให้ถ้อยคำได้ ซึ่งในกรณีที่พยานไม่ยอมมาให้ถ้อยคำ คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีอำนาจที่จะขอให้ศาลแขวงออกหมายเรียกให้พยานมาให้ถ้อยคำได้ (กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗) ซึ่งเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องพิจารณาแล้วสามารถมีคำตัดสินได้ ๓ อย่าง ได้แก่

(๑) ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าการไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นถูกต้อง ให้คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องตัดสินว่าการไม่ฟ้องชอบ

(๒) ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าการไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นควรที่จะร้องขอให้มีการสอบสวนใหม่อีกครั้ง ให้คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องตัดสินว่าการไม่ฟ้องไม่ชอบ

(๓) ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าการไม่ฟ้องของพนักงานอัยการแล้วเห็นว่าคดีดังกล่าวพนักงานอัยการควรฟ้อง ให้คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องตัดสินว่าการฟ้องชอบ

เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีคำตัดสินเป็นประการใดแล้ว ให้ส่งคำตัดสินพร้อมด้วยเหตุผลไปยังอัยการจังหวัด และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติอัยการ และให้ปิดประกาศคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการ และแจ้งให้ผู้ร้องขอตรวจสอบการฟ้อง ซึ่งคำตัดสินดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องไม่มีสภาพบังคับ แต่ในกรณีที่อัยการจังหวัดเห็นควรฟ้องตามคำตัดสินต้องดำเนินการฟ้อง พนักงานอัยการสามารถที่จะนำเอาคำตัดสินดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องไปอ้างอิงได้ (กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มาตรา ๔๑) ส่วนคำตัดสินว่าการไม่ฟ้องไม่ชอบ หรือตัดสินว่าการฟ้องชอบนั้น ให้พนักงานอัยการที่มีตำแหน่งเหนือกว่าพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนผู้ที่ไม่ดำเนินการฟ้องคดี เป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องหรือสอบสวน แล้วแจ้งการดำเนินคดีใหม่ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด และหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์โดยเร็ว

สรุประบบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในต่างประเทศ

๑) ประเทศเยอรมนี

อัยการสูงสุดของเยอรมนีมีอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

๒) ประเทศฝรั่งเศส

กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายอาจฟ้องเป็นคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากจำเลย อันมีผลเป็นการบังคับพนักงานอัยการให้ฟ้องและดำเนินคดีอาญาด้วย

๓) ประเทศอังกฤษ

พระราชบัญญัติการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการฟ้องคดีอาญา และบัญญัติเรื่องการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ คือ อัยการสูงสุด

๔) ประเทศญี่ปุ่น

ตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง

ทั้งนี้ ทั้ง ๔ ประเทศดังกล่าว พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนและเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ โดยพนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีและการเริ่มต้นคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ ซึ่งสาเหตุที่ระบบกระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนของไทยยังขาดประสิทธิภาพอยู่ประการหนึ่ง เป็นที่ทราบกันดีว่าเนื่องจากระบบของไทยแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องคดี จึงทำให้ขาดการทำงานในลักษณะร่วมกันของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการค้นหาความจริง^{๒๗} ทั้งนี้ การตรวจสอบและกำกับดูแลดังกล่าวทำให้เกิดความโปร่งใสในการสอบสวนคดีอาญา และทำให้ความผิดพลาดเกิดขึ้นน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการสอบสวนที่ให้อำนาจตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนแต่เพียงองค์กรเดียวเป็นผู้ปฏิบัติงานและกำกับดูแลการสอบสวน^{๒๘} โดยเมื่อพิจารณาถึงการตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนของไทย ถ้าจะพิจารณาอย่างเคร่งครัดก็อาจกล่าวได้ว่า มีเฉพาะการตรวจสอบภายในองค์กรโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเท่านั้น ซึ่งการตรวจสอบตามลำดับชั้นภายในองค์กรนั้นอาจจะมีข้อสงสัยจากสาธารณชนในบางครั้งหรือบางกรณี ส่วนการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกองค์กรนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนโดยพนักงานอัยการซึ่งห่างไกลจากการทำงานของพนักงานสอบสวน จึงเป็นการตรวจสอบที่คาดหวังประสิทธิภาพของ

^{๒๗} อุทัย อาทิวา, “ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส.” *บทบัญญัติ* ๖๒, ๔ (๒๕๔๙): ๕๕.

^{๒๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓.

ความสมบูรณ์และถูกต้องได้ยาก และมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นในการสืบพยานของพนักงานอัยการโจทก์ ในชั้นพิจารณาอยู่บ่อยครั้งจนเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

หลักการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการไทย

การพิจารณาสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่...” ดังนั้น จึงเท่ากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีไว้อย่างชัดเจน ที่สำคัญในวรรคสองของมาตรา ๒๔๘ ดังกล่าว ยังบัญญัติไว้ในตอนท้ายด้วยว่า “...และไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” จึงเป็นการแสดงและกำหนดไว้ชัดเจนว่าการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการนอกจากจะมีความเป็นอิสระแล้ว การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นการใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจและการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ใช่คำสั่งทางปกครองอีกด้วย

การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ควรจะหมายถึงการพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมา ซึ่งคำว่าพนักงานสอบสวน ดังกล่าวย่อมมิได้หมายความว่าเฉพาะสำนวนการสอบสวนที่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดเท่านั้น แต่ย่อมหมายความว่ารวมถึงสำนวนการสอบสวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจการสอบสวนได้ทำการสอบสวนหรือได้ทำการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสนอส่งมาในรูปของสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนส่งมาให้แก่พนักงานอัยการด้วย เช่น สำนวนที่ส่งมาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือหน่วยงาน หรือพนักงานสอบสวนต่าง ๆ ที่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการยังรวมทั้งการพิจารณาผลการดำเนินคดีในศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วมีการออกคำสั่งซึ่งมีผลอย่างใดอย่างหนึ่งทางคดี เช่น สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งฟ้อง สั่งอุทธรณ์ หรือสั่งไม่อุทธรณ์ รวมทั้งฎีกาและไม่ฎีกา รวมตลอดถึงการพิจารณาสั่งคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีด้วย เช่น การสั่งให้ปล่อยชั่วคราวในสำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งมายังพนักงานอัยการซึ่งยังมิได้ฟ้องศาล และการพิจารณาสั่งเรื่องการบังคับคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลด้วย

สำหรับการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ ว่า “ในกรณีมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง” และ “ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง” ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องหรือออกคำสั่งฟ้อง

เรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาหลักการฟ้องคดีอาญาอันเป็นหลักสากลว่ามิอยู่อย่างไร โดยสุจินต์ ทิมสุวรรณ ได้อธิบายไว้ในหนังสือกรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ เอกสารของ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ ว่า

การฟ้องคดีอาญาตามหลักสากลมีอยู่ ๒ หลักใหญ่ คือ การฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจ (Opportunity principle) และการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality principle)

การฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจมีหลักการโดยย่อว่า เมื่ออัยการพิจารณาพยานหลักฐาน การสอบสวนแล้ว มีเหตุควรเชื่อว่า ผู้ต้องหากระทำความผิด เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดีและคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการฟ้องคดีแล้ว ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของเขา รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ที่สมควร อัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้เสมอ และเมื่อฟ้องคดีไปแล้วหากมีเหตุผลสมควรก็อาจยุติคดีได้ด้วยการถอนฟ้อง ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล โมลตา ไทย ฯลฯ หลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้เป็นอย่างดี และลดความกระด้างของกฎหมายไปได้ในตัว

มีหลักการฟ้องอีกประเภทหนึ่งซึ่งตรงข้ามกัน ก็คือ หลักการฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งมีหลักการโดยย่อว่า เมื่ออัยการพิจารณาพยานหลักฐานการสอบสวนแล้วมีเหตุผลเชื่อว่า จะยุติคดีด้วยการถอนฟ้องไม่ได้ การฟ้องคดีตามกฎหมายนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องประเภทนี้ เช่น เยอรมัน อิตาลี สเปน กรีซ สหสาธารณรัฐอาหรับ รวมทั้งกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ แต่การฟ้องคดีประเภทนี้มีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่น และทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป จึงได้มีการลดความเข้มงวดของวิธีการฟ้องตามกฎหมายลงบ้าง เช่น เยอรมันก็มีการแก้ไขกฎหมายให้มีการสั่งไม่ฟ้องคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ หลายประเภทบ้างแล้ว

สำหรับประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจมานานแล้ว ดังปรากฏในพระราชบัญญัติความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ ซึ่งนำหลักมาจากอังกฤษ และในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ หมวดที่ ๙ ว่าด้วยอัยการมาตรา ๓๕ ข้อ ๗ บัญญัติว่า “อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์หรือไม่ฟ้องคดีที่ศาลแต่สวนให้ฟ้องก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งความนั้นไปให้ศาลทราบ”

ต่อมาได้มีหนังสือกรมอัยการ ที่ ๘/๕๔๐ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ตอบอัยการ มณฑลนครศรีธรรมราชว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ตามที่พนักงานอัยการ จะเห็นสมควร ไม่เฉพาะแต่ที่เห็นว่าหลักฐานไม่พอฟ้องเท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้อง

เพราะเหตุอื่นด้วย ทั้งนี้ โดยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓๕ ข้อ ๗ ให้อำนาจอัยการที่จะไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนส่งมาให้ฟ้องก็ได้ และกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ ๕๓ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๕ ให้อัยการมีอำนาจไม่ฟ้องรวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นนั้นด้วย แต่อำนาจนี้ควรประหยัดใช้ด้วยความระมัดระวังอย่าให้ฟุ่มเฟือย”

นอกจากนั้น กรมอัยการเคยยืนยันหลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้อีกเมื่อมีการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัด ปี ๒๔๗๙ เรื่องที่ ๒๙ เมื่อใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว การฟ้องก็ยังใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจเช่นเดิม และในทางปฏิบัติก็ใช้กันอยู่ประจำ เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเพื่อกันไว้เป็นพยาน การสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนและบุกรุกเข้าไปทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยถือเป็นนโยบายรัฐบาล (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร. ๐๒๐๓/๔๓๘๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ และบันทึกกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. ๐๖๐๘/๘๑๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๘ เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ) เป็นต้น

หลักกฎหมายให้มีพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีแทนรัฐ โดยประเทศไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนคดีกับอำนาจการฟ้องคดีออกจากกัน พนักงานอัยการของไทยไม่มีอำนาจการสอบสวนคดี คงมีอำนาจกลั่นกรองการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา ซึ่งการแบ่งดังกล่าว พระยามานวราชเสวีอดีตอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้ร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยเอาแบบอย่างมาจากประเทศอาฟริกาใต้^{๒๔} แต่ไม่ว่าอัยการจะมีอำนาจสอบสวนคดีหรือไม่ก็ตาม ผู้มีอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในชั้นสุดท้ายคือพนักงานอัยการนั่นเอง

การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ มีระบบการถ่วงดุลเช่นกัน โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑ ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้วแต่กรณีอีกด้วยเพื่อเป็นการดูแลและคานอำนาจ แต่ถ้ามีการแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ซึ่งการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุดย่อมเป็นอิสระเช่นกัน

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ถือว่าการสั่งคดีโดยดุลพินิจของพนักงานอัยการ ศาลจะไม่คัดค้านหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าวแต่เห็นชอบ เมื่อมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ศาลมักจะปฏิเสธ โดยยกเหตุผลว่าเป็นเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ

^{๒๔} กุลพล พลวัน, “เยี่ยมคารวะและสัมภาษณ์พระยามานวราชเสวี,” *วารสารอัยการ* ๓, ๕ (๒๕๓๒): ๔๒

(Separation of Power) โดยกล่าวว่า “...การที่อัยการจะดำเนินคดีต่อเอกชนคนใดหรือไม่เพียงใด และอย่างไรนั้น เป็นดุลพินิจที่ใช้โดยอิสระในรูปองค์กรและใช้โดยยุติธรรมในแง่ของเจตจำนงของประชาชน (Public will) ซึ่งศาลไม่อยู่ในวิสัยที่จะก้าวล่วงเข้าไปปลักคั่นหรือลบล้างขอบเขตดุลพินิจนั้นได้...” ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ (นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ด้วย) ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาสั่งคดีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ การที่จะมีบุคคลใดไปร้องต่อศาลหรือฟ้องต่อศาลขอให้ศาลไต่สวนหรือพิจารณาว่าคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องมีมูลหรือไม่ จึงเป็นการลดทอนความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กลั่นกรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาล เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi - Judicial)^{๓๐} พนักงานอัยการจึงมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายบริหาร สามารถเข้าไปดูแลความยุติธรรมแก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมได้ โดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาลซึ่งอาจสายเกินไป โดยบทบาทกึ่งตุลาการนี้ อาจจำแนกภารกิจหลักได้ ๓ ประการ คือ (๑) ภาระหน้าที่ด้านการอำนวยความยุติธรรมในทางอาญา (๒) ภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ (๓) ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ^{๓๑} ดังนั้น ภารกิจของพนักงานอัยการนั้นจึงเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เป็นการฟ้องคดีในนามของรัฐหรือประชาชนซึ่งเป็นมหาชน มิใช่การฟ้องคดีในลักษณะที่เป็นเอกชน^{๓๒} และเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะพบว่า นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้ว ในทางตรงกันข้ามกลับให้อิสระในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง และกฎหมายยังอนุญาตให้อัยการถอนฟ้องได้อีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคือหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ^{๓๓} ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๔๘ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

^{๓๐} วิฑูรย์ อังประพันธ์, *กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับมาตรฐานสากล บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๐), หน้า ๒๓.

^{๓๑} กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, *อัยการกับกระบวนการยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๔).

^{๓๒} ประพันธ์ นัยโกวิท, “การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ,” *บทบัญญัติ* ๒๕, ๔ (๒๕๓๙).

^{๓๓} คณิศ ญ นกร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ๒*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๔๑๐.

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการตรวจสอบ การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการหลายประเทศ จะมีการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาในองค์กรอัยการเอง อันเป็นมาตรฐานของนานาประเทศ และโดยผู้เสียหายที่ฟ้องคดีเองหรือศาลเมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้ว สำหรับองค์กรนอกเหนือจากนั้น ถือว่าเป็นความเฉพาะของกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของประเทศนั้น ๆ เช่น ญี่ปุ่นจะมีคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเข้ามาทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการ เพราะตามกฎหมายของญี่ปุ่นไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอง ทั้งให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ของปัจเจกชน ส่วนประเทศไทย จะมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติและฝ่ายปกครองเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของอัยการ เพราะว่าตามระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยนั้นได้แยกอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกัน โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ถืออำนาจสอบสวน และองค์กรอัยการมีเพียงอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนและมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีอาญามากกว่าตำรวจในประเทศอื่น ๆ^{๓๔} ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายตราสามดวง โดยนำระบบประมวลกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปมาใช้จนถึงปัจจุบัน และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ และยกเลิกวิธีพิจารณาโจรสลัดด้วยวิธีการทรมานร่างกายตามจารีตนครบาล จึงนับได้ว่าประเทศไทยได้ยกเลิกระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหาเพื่อใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๖๓^{๓๕} โดยการดำเนินคดีอาญาของไทยในขั้นก่อนฟ้องได้แยกการสอบสวนฟ้องร้อง ออกจากกัน โดยให้อำนาจการสอบสวนแก่ตำรวจเพียงองค์กรเดียว ปราศจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ซึ่งแต่เดิมพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง จนกระทั่งการบังคับคดีตามความในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจเพียงตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมการสอบสวนทั้ง ๆ ที่เป็นผู้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล จึงแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาในประเทศอื่น ๆ ที่เป็นระบบอัยการสากลที่ไม่แยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน^{๓๖} ซึ่งทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติของไทยกลายเป็นองค์กรที่มี

^{๓๔} มรสันต์ โสรรัตน์, การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.

^{๓๕} ชาญชัย แสงวงศ์ และคณะ, “อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย,” *วารสารกฎหมายปกครอง* (ธันวาคม ๒๕๕๗): ๖๖๔ – ๖๗๓.

^{๓๖} นิษฐานถนอม คงนวล, การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๕.

บทบาทเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีอาญามากกว่าตำรวจในประเทศอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว โดยการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ส่วนองค์กรอัยการจะทำหน้าที่ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนได้เสร็จสิ้นแล้ว จึงสรุปสำนวนทำความเห็นเสนอไปยังพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการจะทำหน้าที่กลั่นกรองสำนวนการสอบสวน โดยไม่มีอำนาจการสอบสวน แต่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งคดีอันเป็นดุลพินิจอิสระของพนักงานอัยการ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่ได้บังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง และยังอนุญาตให้ใช้ดุลพินิจถอนฟ้องได้อีกด้วย ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยจึงใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า องค์กรอัยการและพนักงานอัยการเป็นองค์กรการดำเนินคดีอาญา โดยในการดำเนินคดีอาญาของรัฐในประเทศไทยนั้น รัฐมีพนักงานอัยการเป็นผู้ทำการแทนรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าพยานหลักฐานจากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้รับฟังได้โดยปราศจากข้อสงสัยหรือไม่ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา หากเห็นว่าเพียงพอ พนักงานอัยการจะสั่งฟ้อง หากเห็นว่าไม่เพียงพอ จะสั่งไม่ฟ้อง หรือหากเห็นว่าการสอบสวนยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ ก็จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่กำหนดจนกว่าจะเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง เมื่อสั่งฟ้องแล้วก็จะดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วหากเห็นว่าคำพิพากษาไม่ถูกต้องเหมาะสมก็จะอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปจนคดีถึงที่สุด องค์กรอัยการและพนักงานอัยการจึงถือว่าเป็นองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจทั้งของพนักงานสอบสวนและศาลเพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรมตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ดังนั้น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง จึงได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระของการสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่...” และ “...ไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี กฎหมายกำหนดลักษณะของการตุลและการคานอำนาจของพนักงานอัยการไว้ โดยการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ปัจจุบันได้มีการตรวจสอบทั้งภายในองค์กรอัยการและโดยหน่วยงานภายนอก ทั้งนี้

การควบคุมโดยหน่วยงานภายนอกไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ย่อมเป็นหน่วยงานหรือบุคคลที่มีความสำคัญในการดูแลและคานอำนาจดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำระบบการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ว่าจะใช้ระบบใด สิ่งสำคัญที่จะต้องคงอยู่เสมออันเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในระบบอัยการสากล คือ ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เนื่องจากการทำงานของพนักงานอัยการเป็นการทำงานในฐานะเป็นเจ้าพนักงานกึ่งตุลาการจึงต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อมิให้หน่วยงานภายนอกองค์กรอัยการหรือบุคคลภายนอกองค์กรอัยการสามารถเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจที่เป็นอิสระของพนักงานอัยการ เพื่อองค์กรอัยการและพนักงานอัยการจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (๒๕๔๘). อัยการกับกระบวนการยุติธรรม. วารสารข่าวเนติบัณฑิตยสภา. ๑๘ : ๑๘๙.
_____. (๒๕๔๔). อัยการกับกระบวนการยุติธรรม. กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กุลพล พลวัน. (๒๕๔๔). การบริหารกระบวนการยุติธรรม. ๒. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
_____. (๒๕๖๐). อัยการจะร่วมสอบสวนคดีอาญาด้วยวิธีใด. สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓, จาก http://www.matichon.co.th/politics/news_716897
_____. (๒๕๖๓). “เยี่ยมคารวะและสัมภาษณ์พระยามานวราชเสวี.” วารสารอัยการ. ๓, ๕ : ๔๒.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (๒๕๓๓). อัยการฝรั่งเศส อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ.
_____. (๒๕๓๓). งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม. วารสารอัยการนิเทศ. ๓๑.
- คณิต ฌ นคร. (๒๕๖๘). วิธีพิจารณาความอาญาไทย หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน. วารสารนิติศาสตร์. ๑๕.
_____. (๒๕๔๐). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
_____. (๒๕๔๔). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
_____. (๒๕๖๐). อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๙, ๒.
- คณิต ฌ นคร และสหาย ททรัพย์สุนทรกุล. (๒๕๖๐). รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- คะนิง ภาไชย. (๒๕๓๖). ๑๐๐ ปีแห่งการสถาปนาสถาบันอัยการสูงสุด. กรุงเทพฯ: ฉลองรัตน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๖๖). การไม่ยอมฟ้องคดีอาจไม่ใช่ดุลพินิจ. วารสารกฎหมายปกครอง. ๒, ๓.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และคณะ. (๒๕๕๓). อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย. วารสารกฎหมายปกครอง, (ธันวาคม).
- ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ และศิระ บุญนิพนธ์. (๒๕๔๑). โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น. บทบัญญัติ. ๕๔, ๒.
- ทัศนีย์ ฉัตรศักดิ์รักษ์. (๒๕๕๓). ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (๒๕๑๑). การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.

- ธีระยุทธ์ รอดเจริญ. (๒๕๕๑). *มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ*.
วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- นิษฐานถ คงนวล. (๒๕๕๕). *การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ*. วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ประมุข สุวรรณสร. (๒๕๑๗). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: นิติ บรรณการ.
- ประพันธ์ นัยโกวิท. (๒๕๓๙). *การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ*. *วารสาร
บทบัญญัติ*. ๒๕, ๔
- ปิยธิดา เจริญรักษา. (๒๕๐๖). *บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการเยอรมัน*. เอกสาร
วิชาการ เรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ. กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมาย
อาญา.
- ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. (๒๕๕๔). *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ*. วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศกร เคยสนิท. (๒๕๖๐). *การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕/๑*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- มรุสันต์ โสรรัตน์. (๒๕๕๘). *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ*. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ร.แลงการ์ด. (๒๕๒๖). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม ๑*. กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนา
พานิชย์ จำกัด.
- วิฑูรย์ เชื้ออำไพ. (๒๕๕๒). *การคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี*. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. (๒๕๔๐). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับมาตรฐานสากล บนเส้นทางแห่งหลัก
นิติธรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (๒๕๕๒). *มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา*.
วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

ศิริระ บุญภินนท์. (๒๕๔๑). การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศไทยญี่ปุ่น. วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๑๐, ๑.

สมชาย แก่นพรัตน์. (๒๕๓๘). โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลของพนักงานอัยการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (๒๕๔๖). การนำระบบได้ส่วนมาใช้ในการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (๒๕๖๙). กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ.

สุธัมมา วงศ์พิทักษ์. (๒๕๕๖). การทำความเข้าใจกรณีพิพาทพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องตาม มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗, การศึกษาค้นคว้า อิสระ ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สุขสมัย สุทธิบดี. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนที่ ๒ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๕.

เสาวลักษณ์ แก้วกมล. (๒๕๕๕). การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อดิสร ไชยคุปต์. (๒๕๔๒). ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อรรถพล ใหญ่สว่าง. (๒๕๖๓). ผู้เสียหายในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทัย อาทิวะ. (๒๕๔๖). การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศ ฝรั่งเศส. วารสารยุติธรรม. ๔, ๑.

—. (๒๕๔๔). ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส. บทบัณฑิต. ๖๒, ๔.

อุดม รัฐอมฤต. (๒๕๓๕). การฟ้องคดีอาญา. วารสารนิติศาสตร์. ๒๒, ๒.

Devlin Patric. (1960). *The Criminal Prosecution in England*. London: Oxford University Press.



ความเปลี่ยนแปลง

ของสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ

ช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐

ธโรธร ตู้อทองคำ*

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศที่ต่อเนื่องมาจากเหตุการณ์ สถานการณ์ และปรากฏการณ์ ที่สำคัญช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐ นับเป็นความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นวงกว้าง ส่วนหนึ่งส่งต่อปัญหาต่อเนื่องถึงทศวรรษที่ ๒๐๒๐ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศจากความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ถือกำเนิดในประเทศ กลุ่มประเทศ และภูมิภาคที่หลากหลายช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐ จากเหตุการณ์หรือความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ นับเป็นที่มาของวัตถุประสงค์ของบทความเรื่องความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศช่วงทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ประกอบด้วย ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือจีน การฟื้นสมาชิกภาพสหภาพยุโรปของอังกฤษ การฟื้นตัวของรัสเซียและบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศ ความขัดแย้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง และความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนร่วมสมัยก่อตัวนับตั้งแต่การเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกของจีนนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ส่งผลให้จีนเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจนกลายเป็นมหาอำนาจอันดับ ๒ ของโลกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ แทนที่ญี่ปุ่น ความแตกต่างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของสหรัฐอเมริกากับจีน ก่อให้เกิดความหวาดระแวงของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อจีน นำมาสู่การกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีนัยของการปิดล้อมจีน มีการกำหนดนโยบายต่างประเทศนับตั้งแต่สมัยนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ถึง ๒๐๑๗ ที่มีการกำหนดนโยบายปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ซึ่งสื่อถึงการกลับมาสู่เอเชียของสหรัฐอเมริกาด้านการเมืองและความมั่นคงจากการเดินทางเยือนเอเชีย ตัวอย่างที่สำคัญคือ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ พม่า และลาว มีการเข้าร่วมการประชุมระดับทวิภาคีและพหุภาคีหลายครั้ง ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การประชุมสุดยอดผู้นำเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) เศรษฐกิจ จากการผลักดันของสหรัฐอเมริกาเพื่อจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership : PTT) และสังคม



ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนด้านการเมือง มาจากการแข่งขันด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่มีความหมายถึงองค์รวมของสัมพันธภาพการแข่งขันด้านอำนาจและอิทธิพล ความขัดแย้งและผลประโยชน์ทางการเมือง จากความแตกต่างทางโครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี พฤติกรรม และบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง ที่สำคัญ คือ ตัวแสดงภายในรัฐและรัฐของสหรัฐอเมริกากับจีน นับตั้งแต่ภายหลังสงครามเย็นสหรัฐอเมริกาดับบทบาทและความสำคัญจากการเป็นมหาอำนาจอันดับ ๑ ของโลก ในขณะที่ยังเพิ่มบทบาทและความสำคัญจากการเป็นมหาอำนาจอันดับ ๒ ของโลก การท้าทายของมหาอำนาจอันดับ ๒ ที่เติบโตอย่างต่อเนื่องที่มีต่อมหาอำนาจอันดับ ๑ ที่เสื่อมถอยลงทุกขณะที่มีนัยของการเริ่มต้นของการสิ้นสุดของระบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolar) นับเป็นปรากฏการณ์ สถานการณ์ สภาพการณ์ และเหตุการณ์ ที่สอดคล้องกับแนวคิดกับดักแห่งทูซิดิดีส (The Thucydides Trap) นำไปสู่การถือกำเนิดของสงครามเย็นในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ (The 21st Century Cold War)^๑

สหรัฐอเมริกามีความพยายามเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศพันธมิตร การนำเสนอแนวคิดด้านการเมือง คือ การปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) สมัยนายบารัค โอบามา สู่การกำหนดยุทธศาสตร์อินโด - แปซิฟิก (Indo - Pacific) สมัยนายโดนัลด์ ทรัมป์ นับเป็นรากฐานสำคัญของที่มาของกลุ่มแกนกลางจำนวน ๔ ประเทศ (The Quad) ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอินเดีย และเป็นระเบียบทางการเมืองและความมั่นคงเพื่อการปิดล้อมจีน นับเป็นสถาปัตยกรรมทางการเมืองและความมั่นคงเพื่อปิดล้อมจีนทั้งปัจจุบันและอนาคต^๒ และด้านเศรษฐกิจ คือ ข้อตกลงหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์แปซิฟิก (Trans - Pacific Partnership) สมัยนายบารัค โอบามา สู่การลดความสำคัญและลาออกจากข้อตกลงหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์แปซิฟิก สมัยนายโดนัลด์ ทรัมป์ นับเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนที่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน การกำหนดนโยบายต่างประเทศและการนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาที่แสดงถึงการกลับมาของนโยบายปิดล้อม (Containment Policy) ที่เคยถือกำเนิดและนำไปปฏิบัติเพื่อปิดล้อมการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในเอเชียและแปซิฟิกช่วงสงครามเย็นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ถึง ๑๙๘๙ นับเป็นวัตถุประสงค์เบื้องหลังของสหรัฐอเมริกาที่ปรารถนาให้จีนอ่อนแอทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจจากมุมมองของชนชั้นนำของจีน จากสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนที่เป็นตัวอย่างที่สำคัญ

^๑ สุรชาติ บำรุงสุข, “โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World),” *จุลสารความมั่นคงศึกษา* ฉบับที่ ๒๐๘ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๓), หน้า ๑ - ๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓ - ๔.

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนแสดงถึงมิติความสัมพันธ์และปัญหาที่หลากหลาย เป็นความเกี่ยวพันทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแนบแน่น เกี่ยวพันกับผลประโยชน์แห่งชาติ ด้านความอยู่รอดปลอดภัยแห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และเกียรติภูมิแห่งชาติ บนพื้นฐานการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจอันดับ ๑ และอันดับ ๒ ของโลก นับเป็นความขัดแย้งที่นำไปสู่การเผชิญหน้าและอาจกลายเป็นสงครามทางการเมืองและการทหารในอนาคต หากการเจรจาเพื่อแก้ปัญหาล้มเหลว หรือไม่มีตัวแสดงระหว่างประเทศอื่นมาถ่วงดุลระหว่างกัน

การพัฒนาศาขิกสภาพสหภาพยุโรปของอังกฤษ

ความแตกต่างของอังกฤษที่เป็นเกาะขนาดใหญ่และมหาอำนาจที่มีอาณานิคมทั่วโลก ช่วงล่าอาณานิคมถึงสงครามโลกครั้งที่ ๒ จากประเทศในยุโรปภาคพื้นทวีป นำไปสู่การสะสม และการสั่งสมความไม่พอใจของชาวอังกฤษจำนวนมากจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปที่เพิ่มความเข้มข้น จากการรวมกลุ่มหรือการบูรณาการด้านการเมือง จากความปรารถนาของการกำหนดนโยบาย สาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติทุกด้านที่เป็นอิสระด้านการเมืองของรัฐบาล อังกฤษจากสหภาพยุโรป ที่สำคัญ คือ นโยบายต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การเป็นมหาอำนาจชั้นนำของโลกเหมือนสมัยช่วงการแพร่ขยายของลัทธิล่าอาณานิคม ด้านเศรษฐกิจ จากการกำหนดนโยบาย สาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติด้านเศรษฐกิจที่เป็นอิสระของรัฐบาลอังกฤษ จากสหภาพยุโรปที่สำคัญ คือ นโยบายด้านการค้า จากการลดการผูกพันทางเศรษฐกิจกับประเทศ เครือจักรภพและอดีตอาณานิคมอังกฤษ ตัวอย่างที่สำคัญอื่น คือ การเก็บภาษี การเคลื่อนย้ายประชากร และด้านสังคม จากการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ด้านสังคมที่เป็นอิสระของสหภาพยุโรปจากนโยบายของรัฐบาลอังกฤษที่สำคัญ คือ นโยบายผู้อพยพ ทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในอังกฤษนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๐๑๐



ความขัดแย้งภายในที่ต่อเนื่องนำไปสู่การลงประชามติในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๖ ตามแนวคิดของนายเดวิด คาเมรอน นายกรัฐมนตรีอังกฤษ ที่ให้คำมั่นสัญญาในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งภายหลังจากที่พรรคอนุรักษนิยมชนะการเลือกตั้ง และผลการลงประชามติทำให้ฝ่ายที่สนับสนุนการออกจากสหภาพยุโรปของอังกฤษ (Britain Exit : Brexit) ชนะ นำไปสู่การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมของนายเดวิด คาเมรอน ที่สนับสนุนให้อังกฤษเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต่อไป นางเทเรซา เมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมและนายกรัฐมนตรีอังกฤษแทน การยอมรับของชาวอังกฤษจากการกำหนดนโยบายการถอนออกจากสหภาพยุโรปอย่างเข้มข้น (Hard Brexit) เพื่อยุติการย้ายถิ่นฐานประชากรอย่างเสรีจากสหภาพยุโรปสู่อังกฤษ แลกกับการถอนออกจากการเป็นสมาชิกตลาดการค้าร่วมของสหภาพยุโรป แต่สาระสำคัญมาจากแนวคิดการแยกตัวของอังกฤษออกจากสหภาพยุโรปว่าควรเป็นรูปแบบใดระหว่างการถอนตัวอย่างเป็นค่อยเป็นค่อยไป (Soft Brexit) หรืออย่างเข้มข้น^๓

การเผชิญความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาจากสภาผู้แทนราษฎรนำไปสู่ความล้มเหลวของรัฐบาลเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติที่นำอังกฤษออกจากสหภาพยุโรป จากการลงคะแนนไม่รับร่างพระราชบัญญัติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคแรงงานที่เป็นฝ่ายค้าน และพรรคอนุรักษนิยมส่วนหนึ่งที่เป็นรัฐบาล ทั้งที่มีการกำหนดให้อังกฤษออกจากสหภาพยุโรปภายในวันที่ ๒๙ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ (The EU Withdraw Act 2018) ความล้มเหลวที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องจะต้องมีการขอเลื่อนการนำอังกฤษออกจากสหภาพยุโรปหลายครั้ง^๔ นำไปสู่การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษของนางเทเรซา เมย์ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ปี ค.ศ. ๒๐๑๙ และผลปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยมที่มีนายบอริส จอห์นสัน ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม ชนะการเลือกตั้งด้วยจำนวนที่นั่งมากกว่าเดิม และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลัง นำไปสู่การเดินทางออกจากสหภาพยุโรปจนประสบความสำเร็จ และอังกฤษออกจากสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๐ แต่ตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงภายหลังหลายประการ ที่สำคัญ คือ การรื้อฟื้นอำนาจอธิปไตยที่เคยมอบให้สหภาพยุโรปกลับคืนมา ผ่านกฎหมายและนโยบายสาธารณะ ทางด้านการเมือง คือ การบริหารราชการแผ่นดิน การเจรจาด้านการเมือง

^๓ เสกขภูมิ วรรณปก, “สถานการณ์ที่คลุมเครือของเบร็กซิต,” *มติชน* (๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐): ๒๓.

^๔ สุรชาติ บำรุงสุข, “สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation 2019),” *จุลสารความมั่นคงศึกษา* ๒๐๓ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๖๒), หน้า ๖ - ๗.

ระหว่างประเทศกับสถานะของอังกฤษ และความขัดแย้งทางการเมืองภายใน จากการลงประชามติของชาวสกอตแลนด์จำนวนมากที่สนับสนุนให้สหราชอาณาจักรคงอยู่กับสหภาพยุโรป อาจทำให้แยกตัวเป็นประเทศเอกราชในอนาคตหากมีการทำประชามติ ด้านเศรษฐกิจ จากการค้าเสรี การค้าระหว่างประเทศ การประมง การศุลกากร การเจรจาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสถานะของอังกฤษ และด้านสังคม จากการควบคุมผู้อพยพ^๕

การออกจากสหภาพยุโรปของอังกฤษนับเป็นการเริ่มต้นและจุดประกายของประเทศอื่นที่มีประชากรจำนวนหนึ่งของประเทศสมาชิกปรารถนาออกจากสหภาพยุโรปเช่นเดียวกัน ที่สำคัญจากปัญหาด้านการเมือง เพราะการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของสหภาพยุโรปที่เข้มงวดและเพิ่มความเข้มข้นของการบูรณาการ การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มการเมืองฝ่ายการเมือง พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายขวา (Right Wing) มีแนวคิดอำนาจนิยม อนุรักษ์นิยม และประชานิยม ที่มีชัยชนะอย่างกว้างขวางในช่วงกลางถึงปลายทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ด้านเศรษฐกิจจากการกำหนดการใช้ระบบเงินตราเดียวกัน (Eurozone) ปัญหาและวิกฤตการณ์หนี้สิน ตัวอย่างคือ กรีซและประเทศสมาชิกอื่น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก และด้านสังคมจากปัญหาผู้อพยพและความเหลื่อมล้ำทางสังคม

การฟื้นตัวของรัสเซียและบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศ

การสิ้นสุดสงครามเย็นนำไปสู่การถือกำเนิดยุคหลังสงครามเย็น (Post-Cold War Era) นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ นับเป็นช่วงเวลาเดียวกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ นำไปสู่การสืบสิทธิของรัสเซียแทนที่ การล่มสลายของระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolar) และการถือกำเนิดของระบบขั้วอำนาจเดียว จากบทบาทนำของสหรัฐอเมริกา ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนำไปสู่การถดถอยและการเผชิญปัญหาของรัสเซียทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งภายในและภายนอกอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ การดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดิมีร์ ปูติน ทายาททางการเมืองของนายบอริส เยลซินต์ ประธานาธิบดีรัสเซีย ระหว่าง ปี ค.ศ. ๑๙๙๑ - ๒๐๐๐ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นการเปิดศักราชใหม่ของรัสเซียนำมาสู่การฟื้นตัวของประเทศอย่างต่อเนื่องจากการเป็นสมาชิกกลุ่มบริกส์ (BRICS) ที่ประกอบด้วย บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ ช่วงปลายทศวรรษที่ ๒๐๐๐ การแก้ปัญหาความขัดแย้งในเชเชเนียอย่างเข้มข้น

^๕ Wattanapong Jaiwat, “สหราชอาณาจักรถอนตัวออกจาก EU แล้ว แต่นี่คือจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านเท่านั้น,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://brandinside.asia> > Article > News

นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในที่เพิ่มความเข้มแข็งของรัสเซีย จากการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวลาดีเมียร์ ปูติน สองวาระหรือสองสมัย เป็นเวลา ๘ ปี ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๐๘ แล้วคั่นด้วยนายดมิทรี เมดเวเดฟ ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๘ - ๒๐๑๒ ซึ่งเป็นพันธมิตรที่นายวลาดีเมียร์ ปูติน สนับสนุน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ห้ามบุคคลดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเกิน ๒ สมัย ติดต่อกัน



การฟื้นอำนาจของรัสเซียที่นำไปสู่บทบาทช่วงทศวรรษที่ ๒๐๒๐ เป็นช่วงคาบเกี่ยวของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายดมิทรี เมดเวเดฟ และนายวลาดีเมียร์ ปูติน สมัยที่ ๓ และ ๔ ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๒ - ๒๐๒๐ จากบทบาทการเป็นมหาอำนาจของรัสเซีย ที่สำคัญ คือ บทบาทของรัสเซียในการผนวกดินแดนในคาบสมุทรไครเมีย ดินแดนทางยุทธศาสตร์ในทะเลดำที่รัสเซียใช้เป็นทางออกสู่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ซึ่งเคยเป็นของสหภาพโซเวียตแต่ภายหลังยกให้ยูเครนนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๕ และเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซียในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ จากการสนับสนุนของชาวรัสเซียที่เป็นประชากรครึ่งหนึ่งของดินแดนในคาบสมุทรไครเมีย รัสเซียและกลุ่มผู้นิยมรัสเซียยึดครองสภาท้องถิ่นผ่านการทำประชามติบนพื้นฐานแนวคิดรัสเซียที่ยิ่งใหญ่ (Greater Russia) สอดคล้องกับแนวคิดชาตินิยมของวลาดีเมียร์ ปูติน นับเป็นการฟื้นฟูเกียรติยศของรัสเซียที่เคยสูญเสียสมัยนายบอริส เยลซินต์ ก่อให้เกิดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างรัสเซียกับสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกอื่น^๖

^๖ กฤษฎา พรหมเวศ, “หน่วยที่ ๘ การเมืองการปกครองของรัสเซีย,” เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ ๖-๑๐ (ฉบับปรับปรุง), (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๖๑), หน้า ๘-๘๘ ถึง ๘-๘๘.

รัสเซียมีบทบาทต่อเนื่องจากการขยายอำนาจและอิทธิพลเข้าสู่กลุ่มประเทศบอลติกหรือรัฐรอบทะเลบอลติก (Baltic State) ที่ประกอบด้วย แลตเวีย เอสโตเนีย และลิทัวเนีย ซึ่งเคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต โดยได้รับเอกราชภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ต่อมามีความโน้มเอียงไปเป็นพันธมิตรกับกลุ่มประเทศยุโรปทางการเมืองและความมั่นคงและทางเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การบูรณาการกับยุโรป (European Integration) มากกว่ารัสเซียผ่านสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (Eurasian Economic Integration) จนทำให้อนาคตอาจเป็นสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือหรือนาโต้ และสหภาพยุโรป^๖ ที่สำคัญ คือ บทบาทของรัสเซียที่มีต่อการขยายอำนาจและอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง จากตัวอย่างคือ การสนับสนุนรัฐบาลนายบาชาร์ อัล อัสซาด ประธานาธิบดีของซีเรีย จนทำให้เกิดสงครามกลางเมืองเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ที่มีผู้เสียชีวิตและผู้อพยพจำนวนมากในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ การสนับสนุนอิหร่านให้ขยายอำนาจและอิทธิพลสู่อิรัก ซีเรีย และเลบานอน ขณะที่อิสราเอล ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ต่างเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา การขยายอำนาจและอิทธิพลสนับสนุนฝ่ายตรงข้ามกับประเทศตะวันตก การสนับสนุนนายนิโคลัส มาดูโร ประธานาธิบดีเวเนซุเอลาของภูมิภาคละตินอเมริกา หรือทวีปอเมริกาใต้ และการสังหารด้วยสารพิษสายลับรัสเซียที่แปรพักตร์ในอังกฤษ ทั้งหมดเป็นการขยายอำนาจและอิทธิพลของรัสเซียที่มีต่อภายนอกอย่างมีนัยสำคัญ

ความขัดแย้งในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง

ความขัดแย้งในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลางที่สำคัญ ประกอบด้วย ความขัดแย้งที่ต่อเนื่องภายหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ เหตุการณ์อาหรับสปริง ความขัดแย้งและสงครามกลางเมืองในซีเรีย ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านจากปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ของอิหร่าน ความเปลี่ยนแปลงดุลแห่งอำนาจในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง และความเปลี่ยนแปลงที่นำมาสู่ความขัดแย้งกับอิสราเอล

ความขัดแย้งที่ต่อเนื่องภายหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ นำมาสู่การถือกำเนิดของลัทธิบุช (Bush) ที่มีรากฐานทางความคิดแบบอนุรักษ์นิยมใหม่ (neo - conservatism) นำไปสู่การปฏิบัติการของสหรัฐอเมริกาเพื่อกวาดล้างขบวนการก่อการร้าย เช่น กลุ่มอัลกออิดะห์ หรืออัลเคดา (al- Qaeda) การสังหารบินลาตินจนสำเร็จในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ และการจัดการกับอัชชะ

^๖ นรญา ตัญญาพัฒน์กุล, “อ่านเอสโตเนียและบอลติก ผ่าน วคิน ปันทอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.the101.world>World>Europe>.

ปีศาจ (Axis of evil) ที่ประกอบด้วย อิรัก อิหร่าน และเกาหลีเหนือ ส่วนหนึ่งสนับสนุนการก่อการร้าย นำไปสู่การบุกอิรักในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ การจัดตั้งสาขาอัลเคด้าที่อิรักจากการสนับสนุนของมุสลิมนิกายซุนนี ในอิรักและซีเรียจำนวนมาก นำมาสู่การถือกำเนิดของรัฐอิสลามแห่งอิรักและซีเรีย (Islamic State of Iraq and Syria) ที่ภายหลังเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐอิสลาม (Islamic State) นับเป็นกลุ่มการเมือง และขบวนการก่อการร้ายที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดจนขยายไปทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ ครอบคลุมพื้นที่ตะวันตกของอิรัก ตะวันออกของซีเรีย และลิเบียบางส่วน กลุ่มและขบวนการ ก่อการร้ายทั่วโลกประกาศเข้าร่วมเป็นพันธมิตรและสวามิภักดิ์กับรัฐอิสลาม ส่งผลต่อการปฏิบัติการ การก่อวินาศกรรมทั่วโลกอย่างกว้างขวาง ทำให้สหรัฐอเมริกาปฏิบัติโจมตีและกวาดล้างอย่างหนัก ทำให้ รัฐอิสลามสูญเสียแกนนำและดินแดนที่เป็นพื้นที่ควบคุมและครอบครองในอิรักและซีเรีย จากนั้นกรบที่มี จำนวนกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน เป็นนักรบจากต่างประเทศ (Foreign Fighters) จำนวนกว่า ๔๐,๐๐๐ คน^๔ การสูญเสียแกนนำและฐานที่มั่นอย่างต่อเนื่องของรัฐอิสลามนำมาสู่การกลับบ้านของนักรบ จากต่างประเทศของประเทศที่หลากหลายจากทวีปที่เอเชีย เช่น คือ อินโดนีเซีย เลบานอน จอร์แดน และซาอุดีอาระเบีย ในยุโรป คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และรัสเซีย และแอฟริกา คือ อียิปต์ การกลับบ้านของนักรบชาวต่างประเทศเท่ากับพาการก่อการร้ายกลับบ้านจนกลายเป็นผู้เชี่ยวชาญ การก่อการร้าย (Terrorism Specialists) นำไปสู่การปฏิบัติการที่รุนแรงภายหลัง^๕



ที่มา <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/many-happy-returns-of-al-qaeda/>

^๔ ประภัสสร เทพชาตรี, “ISIS ปี2019,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <http://www.drprapat.com/isis-y-2019>

^๕ สุรชาติ บำรุงสุข, “โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World),” หน้า ๑๐ - ๑๒.

จุดเริ่มต้นสำคัญมาจากความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการหลากหลายรูปแบบในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง จากเหตุการณ์การลุกฮือของชาวอาหรับ (Arab Spring) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ที่มีจุดเริ่มต้นจากชายหนุ่มที่เป็นพ่อค้าขายผักจุดไฟเผาตัวเองในตูนิเซียเพื่อประท้วงรัฐบาล นำไปสู่การขับไล่ซิดนี อัล-อปีดีน เบน อาลี ประธานาธิบดีตูนิเซีย ที่ครองอำนาจมากกว่า ๒๓ ปี แต่การประท้วงที่ทวีความรุนแรงนำไปสู่การเดินทางออกนอกประเทศในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ เท่ากับสิ้นสุดอำนาจการปกครอง การลุกฮือของประชาชนชาวตูนิเซียทำให้ประชาชนชาวอียิปต์ต่างใช้ช่องทางโซเชียลมีเดียเสนอเรื่องราวและปัญหาการคอร์รัปชัน ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ ความยากจน และความเหลื่อมล้ำทางสังคม จนมีการชุมนุมประท้วงของชาวอียิปต์ที่มีจำนวนมากกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน ทั่วประเทศ นำไปสู่การบังคับให้นายฮอสนี มุบารัค ประธานาธิบดีอียิปต์ ที่ครองอำนาจมากกว่า ๓๓ ปี ที่ยังปรารถนาดำรงตำแหน่งก่อนแต่ยินยอมให้ถ่ายโอนอำนาจ ต้องลงจากตำแหน่ง ทำให้มีการนำตัวไปขึ้นศาลจากปัญหาการคอร์รัปชัน การชุมนุมประท้วงของชาวอียิปต์ นับเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ชาวบาเรนห์ที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามนิกายชีอะฮ์ไม่พอใจผู้ปกครองและชนชั้นปกครองที่นับถือศาสนาอิสลามนิกายซุนนี ที่ทำให้มีการประกาศกฎอัยการศึก และก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองต่อเนื่องภายหลัง^{๑๐}

อาหรับสปริงก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศทั่วเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลางและแอฟริกาจากการลุกฮือของประชาชนที่เป็นมวลชนขนาดใหญ่ใน อิรัก คูเวต จอร์แดน ซูดาน แอลจีเรีย โมร็อกโก เป็นกลุ่มผู้ประท้วงย่อย และประปรายเลบานอน โอมาน ซาอุดีอาระเบีย และมอริเตเนีย นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองในอียิปต์ ลิเบีย เยเมน ข้อเรียกร้องของการชุมนุมประท้วงแสดงถึงปัญหาด้านการเมือง คือ การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมและเบ็ดเสร็จนิยม การผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันยาวนาน การคอร์รัปชัน การจำกัดสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านเศรษฐกิจ คือ ความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ และด้านสังคม จากความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาความยากจน การแพทย์และการสาธารณสุขสวัสดิการสังคม และปัญหาทางสังคมอื่น ผลกระทบที่ตามมาเป็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นวงกว้าง คือ การเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกลุ่มการเมืองแนวทางนิยมอิสลาม และการกลับคืนสู่

^{๑๐} World, “อาหรับสปริง : จุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงในตะวันออกกลาง,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.voicetv.co.th/read>

การปกครองแบบเผด็จการกลุ่มอื่นหรือรูปแบบอื่น อียิปต์ที่ภายหลังทหารทำการรัฐประหารและปกครองประเทศต่อเนื่องถึงปัจจุบันนับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ^{๑๑}

ความขัดแย้งและสงครามกลางเมืองในซีเรียนับเป็นผลพวงของความขัดแย้งมาจากเหตุการณ์อาหรับสปริง ถือกำเนิดในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ จากการลุกฮือของประชาชนเพื่อต่อต้านการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยมของนายบาชาร์ อัล - อัสซาด ประธานาธิบดีซีเรีย ซึ่งสืบทอดอำนาจจากนายฮาเฟซ อัล-อัสซาด ประธานาธิบดี ที่เป็นบิดาและถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ แต่รัฐบาลปราบปรามอย่างรุนแรงนำไปสู่การจับอาวุธลุกขึ้นต่อสู้ของประชาชน กลายเป็นสงครามกลางเมืองจากการถือกำเนิดของกลุ่มต่อต้านหลายร้อยกลุ่ม ทำให้ประเทศทั้งหลายต่างเลือกข้างเพื่อสนับสนุนด้านการทหาร นักรบ เงินทุน อาวุธยุทโธปกรณ์ และยุทธปัจจัย จำนวนมาก^{๑๒} นับเป็นอาหรับสปริงที่ตีกลับและพลิกแพลงกลายเป็นสงครามกลางเมืองและส่วนหนึ่งกลายเป็นพื้นที่ของการขยายตัวของรัฐอิสลามเกือบตลอดทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ทำให้ประชากรเสียชีวิต สูญหาย และอพยพจำนวนมากสร้างความสะเทือนใจไปทั่วโลก จากสภาพบ้านเมืองที่เคยเจริญรุ่งเรืองและการปฏิเสธการรับผู้อพยพทำให้ประเทศทั้งหลาย ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย ซาอุดีอาระเบีย อิหร่าน ตุรกี และอิสราเอล เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นพื้นที่ที่แสดงอำนาจและอิทธิพลของประเทศแต่ละฝ่าย การเจรจาที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง จำนวน ๙ ครั้งในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ที่มีแต่ความล้มเหลวจากสงครามที่ถือกำเนิดอย่างต่อเนื่องนำไปสู่การแบ่งพื้นที่อำนาจจากเขตปกครองระหว่างรัฐบาลซีเรียที่มีรัสเซีย จีน อิหร่าน สนับสนุน กับฝ่ายกบฏที่มีสหรัฐอเมริกา ซาอุดีอาระเบีย ตุรกี และอิสราเอลสนับสนุน ผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะ แต่จุดเปลี่ยนที่สำคัญมาจากบทบาทการสนับสนุนของรัสเซียนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ที่ทำให้รัฐบาลนายบาชาร์ อัล - อัสซาด ได้เปรียบและครอบครองพื้นที่มากขึ้นตามลำดับความขัดแย้งที่ต่อเนื่องนำไปสู่ปัญหาผู้อพยพออกจากซีเรียจำนวนมาก^{๑๓}

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านจากปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ของอิหร่านนำมาสู่การเผชิญหน้าระหว่างกันหลายครั้งจากการกดดันของสหรัฐอเมริกาที่มีต่ออิหร่าน ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาจากการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายโดนัลด์ ทรัมป์ ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๗ - ๒๐๒๑ จากแนวคิดแบบอนุรักษนิยมของพรรครีพับลิกันนำไปสู่การกำหนดทิศทางการแก้ปัญหาที่เป็น

^{๑๑} ไทยรัฐออนไลน์, “ย้อนรอย ๑ ทศวรรษ “อาหรับสปริง” เมื่อคลื่นแห่งการปฏิวัติซัดย้อนรอยกลับมาสู่จุดเดิม,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.thairath.co.th> > ข่าว > ต่างประเทศ

^{๑๒} BBC New Thai, “สงครามซีเรีย : ๑๐ ปี ของการต่อสู้กับ ๗ แสนชีวิตที่ตายหรือสูญหาย,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.bbc.com> > thai > international-56405029

^{๑๓} สุรชาติ บำรุงสุข, “สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation 2019),” หน้า ๙-๑๐.

สายเหยี่ยว จากการปฏิเสธข้อตกลงอิหร่าน (The Iran Nuclear Deal) ที่มีสมมติฐานว่าอิหร่านเป็นภัยคุกคามหลักในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง การเผชิญหน้านำไปสู่ความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง การแพร่ขยายอำนาจและอิทธิพลของอิหร่านสู่อิรัก ซีเรีย และเลบานอน นำไปสู่การประท้วงหน้าสถานทูตสหรัฐอเมริกาที่กรุงแบกแดด อิรัก จากสมมติฐานของสหรัฐอเมริกา ทำให้สหรัฐอเมริกาตัดสินใจสังหารนายพลคาเซม สุไลมานี บุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลอันดับ ๒ ของอิหร่าน ที่อิรัก และการยิงเครื่องบินโดยสารพลเรือนจากอิหร่าน สถานการณ์ที่ต่อเนื่องนำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างกัน^{๑๔}

ความเปลี่ยนแปลงดุลแห่งอำนาจที่สำคัญในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง มาจากความเปลี่ยนแปลง จากสามเหลี่ยมดุลแห่งอำนาจในอ่าวเปอร์เซียหรือเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง ที่ประกอบด้วย ซาอุดีอาระเบีย อิรัก และอิหร่าน สิ้นสุดลง ภายหลังการโค่นล้มซัดดัม ฮุสเซน ประธานาธิบดีอิรัก ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เป็นสองขั้วอำนาจระหว่างซาอุดีอาระเบียกับอิหร่าน ความเปลี่ยนแปลงมาจากผลการเลือกตั้งของอิรักที่กลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองที่ชาวมุสลิมนิกายชีอะฮ์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๖๐ ของอิรักสนับสนุน ขณะการเลือกตั้งในอิรักแทนที่กลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองของนักชาตินิยมอาหรับของอิรัก ก่อให้เกิดการเชื่อมความสัมพันธ์กับอิหร่านที่เป็นมุสลิมนิกายชีอะฮ์เช่นเดียวกัน ความพยายามแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของอิหร่านต่อเนื่องไปถึงซีเรียที่สนับสนุนกลุ่มอิซบูลเลาะห์ที่ขยายและเพิ่มอำนาจอย่างกว้างขวางในเลบานอน นับเป็นเวลาเดียวกันกับที่อำนาจของซาอุดีอาระเบียในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้หรือตะวันออกกลาง ถดถอย และการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของอิหร่านที่ทำให้ซาอุดีอาระเบียมีสมมติฐานว่าอิหร่านมีความก้าวหน้าอย่างมากแตกต่างจากซาอุดีอาระเบีย^{๑๕}

ความเปลี่ยนแปลงจากเหตุการณ์อาหรับสปริงในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ นับเป็นภัยคุกคามที่มีต่อราชวงศ์ซาอุด์ผ่านการปกครองระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม ทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะ ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธี เพื่อยับยั้งหรือยุติการลุกฮือของประชาชน แตกต่างจากอิหร่านที่ถูกโค่นได้ยาวนานกลับได้พันธมิตรเพิ่มจากชัยชนะของพรรคการเมืองและจัดตั้งรัฐบาลที่เป็นฝ่ายนิยมอิสลาม และเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นกับซีเรีย การขัดเคืองระหว่างซาอุดีอาระเบียกับอิหร่านถือกำเนิดท่ามกลางสุญญากาศแห่งอำนาจ (Power Vacuum) จากความอ่อนแอของประเทศทั้งหลายรอบอ่าวเปอร์เซียที่ใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือสำคัญ อียิปต์ อิรัก บาห์เรน และเลบานอน นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ

^{๑๔} สุรชาติ บำรุงสุข, “โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World),” หน้า ๘ - ๙.

^{๑๕} ศราวุฒิ อารีย์, “พลวัตความสัมพันธ์ซาอุดีอาระเบีย-อิหร่าน จากเพื่อนกลายเป็นศัตรู,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://thestandard.co/saudi-arabian-iranian-relations>

ก่อให้เกิดสงครามตัวแทน (Proxy War) ที่มีสมรภูมิสงครามในซีเรียและเยเมน^{๑๖} ขณะที่กาตาร์ก็เผชิญปัญหาความขัดแย้งกับซาอุดีอาระเบียจากโครงการขุดคลองซัลวา แม้สหรัฐอเมริกาจับคูเวตทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกัน^{๑๗} และการสังหารนายจามาล คาซ็อกกี นักข่าวระดับโลก ในสถานกงสุลซาอุดีอาระเบียประจำกรุงอิสตันบูล ตุรกี ที่วิเคราะห์ว่าสาเหตุมาจาก นายจามาล คาซ็อกกี นักข่าววิพากษ์วิจารณ์นโยบายของมกุฎราชกุมารซาอุดีอาระเบีย นับเป็นปัญหาและวิกฤตการณ์ทางการเมืองและการทูตและเป็นการสั่นคลอนสถานะของราชวงศ์ภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้ง อาจทำให้บั่นทอนความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับซาอุดีอาระเบีย หากผลการสอบสวนภายหลังเชื่อมโยงไปถึงรัฐบาลและราชวงศ์ซาอุดีอาระเบีย^{๑๘}

อิสราเอลเป็นรัฐของชาวยิวรายล้อมไปด้วยประเทศอาหรับ มีการทำสงครามหลายครั้งและสิ้นสุดลงด้วยชัยชนะของอิสราเอลเกือบทุกครั้ง ทำให้พื้นที่ อาณาเขต และอาณาบริเวณ ขยายตัวออกอย่างต่อเนื่อง ความเปลี่ยนแปลงที่เป็นปัญหาสำคัญมาจากชาวปาเลสไตน์เรียกร้องสิทธิย้อนกลับ (a right to return) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ เพื่อการกลับสู่พื้นที่ฉนวนกาซา (Gaza Strip) ดินแดนเดิมที่อิสราเอลยึดครองภายหลังสงคราม ๖ วัน ในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ นำไปสู่สงครามเป็นเวลา ๕๐ วัน และสิ้นสุดลงด้วยการหยุดยิง ความขัดแย้งที่คุกรุ่นนำไปสู่การประท้วงของชาวปาเลสไตน์ที่ชายแดนฉนวนกาซากับอิสราเอล ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ จะส่งผลให้มีชาวปาเลสไตน์เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และนำไปสู่การปฏิบัติการของขบวนการฮามาสภายหลัง^{๑๙} ความพยายามของของนายเบนจามิน เนทันยาฮู นายกรัฐมนตรีอิสราเอล ประกาศขยายดินแดนเยรูซาเล็มตะวันออก ภายหลังสงครามระหว่างอิสราเอลกับขบวนการฮามาสในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ แม้เป็นพื้นที่ที่ปาเลสไตน์อ้างสิทธิและต้องการให้เป็นเมืองหลวง ทำให้ชาวปาเลสไตน์จำนวนมากทำร้ายชาวอิสราเอล นายเบนจามิน เนทันยาฮู ได้ประกาศพฤติกรรมดังกล่าวและตอบโต้ด้วยความรุนแรง^{๒๐} การประกาศให้เยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงแทนที่กรุงเทลอาวีฟของอิสราเอลไม่เป็นที่ยอมรับจากนานาชาติโดยเฉพาะประเทศอาหรับจำนวนมากและนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งภายหลัง แต่การประกาศการยอมรับให้กรุงเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของอิสราเอล

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน

^{๑๗} ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “สัมพันธ์ซาอุดี-กาตาร์ ระส่ำ เริ่ม “ซัลวาโปรเจก” แยกพรมแดน,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.prachachat.net> > ต่างประเทศ

^{๑๘} สุรชาติ บำรุงสุข, “สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation 2019),” หน้า ๘.

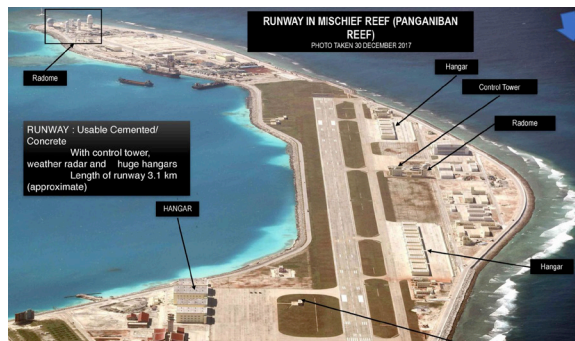
^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘ - ๙.

^{๒๐} VoiceTV, “เบนจามิน เนทันยาฮู: ผู้นำสุดแข็งแกร่งแห่งปี,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ จาก news.voicetv.co.th/world/148782.html

ของนายโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ เพื่อเป็นการเริ่มต้นของการย้ายสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาจากกรุงเทลอาวีฟมาเยรูซาเล็ม นำมาสู่การประณามและคัดค้านจากองค์การระหว่างประเทศและประเทศทั่วโลก ทั้งองค์การสหประชาชาติ ประเทศพันธมิตรตะวันตกและชาติอาหรับ รวมถึงมีการประท้วงจากประชาชนของประเทศในตะวันออกกลางจำนวนมาก^{๒๑}

ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ นับเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาอย่างยาวนานและเพิ่มพูนความสำคัญอย่างมากภายหลังสงครามเย็น และเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงของอาเซียน (ASEAN Regional Forum : ARF) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ เพื่อหลีกเลี่ยงการเจรจาระดับทวิภาคีระหว่างจีนที่มีความได้เปรียบจากการเป็นมหาอำนาจกับประเทศคู่กรณี ความเปลี่ยนแปลงในทศวรรษที่ ๒๐๑๐ มาจากบทบาทและท่าทีของจีนที่ไม่มีการประนีประนอมหรือผ่อนปรนกับประเทศคู่กรณี ซึ่งได้แก่ ฟิลิปปินส์ เวียดนาม มาเลเซีย บรูไน และไต้หวัน การขยายอำนาจอิทธิพลและบทบาทสู่พื้นที่ที่พิพาท คือ การขยายอำนาจทางการเมืองและการทหารสู่หมู่เกาะและพื้นที่ที่พิพาท กระทั่งกับเสรีภาพด้านการเดินเรือทะเล (freedom of navigation) นำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างเรือรบของจีนกับเรือรบของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๒๐๑๘^{๒๒} การอ้างกรรมสิทธิ์ที่ครอบคลุมพื้นที่



ที่มา <https://www.thesun.co.uk/news/5520855/china-military-bases-south-china-sea-aerial-photos/>

^{๒๑} Workpoint Today, “หลายชาติประณามทรัมป์ หลังรับรองเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของอิสราเอล,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://workpointtoday.com> > หลายชาติประณามทรัมป์ หลังรับรองเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของอิสราเอล

^{๒๒} สุรชาติ บำรุงสุข, “สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation 2019),” หน้า ๙.

ทั้งหมดของจีนและการจัดสร้างสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่พิพาทนำมาสู่การเผชิญหน้ากับฟิลิปปินส์ และเวียดนาม บทบาทและท่าทีของจีนที่มุ่งเน้นการใช้กำลังทหารเพื่อแก้ปัญหาการอ้างกรรมสิทธิ์ที่กระทบเสรีภาพของการเดินเรือทางทะเลจากมุมมองของตะวันตก เท่ากับเพิ่มความขัดแย้งและเน้นย้ำถึงมุมมองของตะวันตกที่จีนกลายเป็นภัยคุกคามสำคัญของสหรัฐอเมริกา ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และประเทศในเอเชีย - แปซิฟิก^{๒๓} ที่มากกว่าเสรีภาพจากการเดินเรือทางทะเลบนเส้นทางผ่านช่องแคบมะละกาที่มีเรือจากทั่วโลกใช้บริการ แต่มิใช่ของการขยายอำนาจและอิทธิพลของจีนทางบกและทางทะเลสู่พื้นที่บริเวณนี้ทั้งหมด ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้นับเป็นความขัดแย้งที่ต่อเนื่องและต้องใช้เวลายาวนานสำหรับการเจรจาเพื่อแก้ปัญหาภายหลัง

ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศตลอดทศวรรษที่ ๒๐๑๐ เป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่นำมาสู่สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ต่อเนื่องจากอดีตและมุ่งสู่นาคต เหตุการณ์หลายเหตุการณ์มีความต่อเนื่องและนำมาสู่ความขัดแย้งที่นำไปสู่การเผชิญหน้าเพิ่มมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนนับเป็นตัวอย่างที่สำคัญที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตลอดทศวรรษที่ ๒๐๒๐ เช่นเดียวกับความขัดแย้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความสลับซับซ้อนหลากหลายปัญหาทับซ้อนกันอย่างมาก นับเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขก่อนการขยายตัวเป็นสงครามต่อไปในอนาคต

^{๒๓} สุรชาติ บำรุงสุข, “โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World),” หน้า ๕.

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กฤษฎา พรหมเวศ. (๒๕๖๑). “หน่วยที่ ๘ การเมืองการปกครองของรัสเซีย.” *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ ๖-๑๐* (ฉบับปรับปรุง). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๓). “โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World).” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*. ฉบับที่ ๒๐๘ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๓): ๑ - ๒, ๕, ๘ - ๙, ๑๐ - ๑๒.
- _____. (๒๕๖๒). “สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation 2019) *จุลสารความมั่นคงศึกษา*. ฉบับที่ ๒๐๓ (มกราคม-มีนาคม) ๖ - ๑๐.
- เสกขภูมิ วรรณปก. “สถานการณ์ที่คลุมเครือของเบร็กซิต.” *มติชน*. (๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐): ๒๓.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

- ไทยรัฐออนไลน์. “ย้อนรอย ๑ ทศวรรษ “อาหรับสปริง” เมื่อคลื่นแห่งการปฏิวัติซัดย้อนรอยกลับมาสู่จุดเดิม.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.thairath.co.th> > ข่าว > ต่างประเทศ.
- นรจญา ตัญญาพัฒนกุล. “อ่านเอสโตรเนียและบอลติก ผ่าน วคิน ปั่นทอง.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.the101.world> > World > Europe.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “สัมพันธ์ซาอุดี-การ์ตา ระส่ำ เริ่ม “ซัลวาโปรเจก” แยกพรมแดน.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.prachachat.net> > ต่างประเทศ.
- ประกัสสร เทพชาตรี. “ISIS ปี 2019.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <http://www.drprapat.com> > isis-y- 2019.
- ศราวุฒิ อารีย์. “พลวัตความสัมพันธ์ซาอุดีอาระเบีย-อิหร่าน จากเพื่อนกลายเป็นศัตรู.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://thestandard.co> > saudi-arabian-iranian-relations.
- BBC New Thai. “สงครามซีเรีย : ๑๐ ปี ของการต่อสู้กับ ๗ แสนชีวิตที่ตายหรือสูญหาย.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.bbc.com> > thai>international-56405029.
- Voice TV. “เบนจามิน เนทันยาฮู: ผู้นำสุดแข็งแกร่งแห่งปี.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๔ จาก news.voicetv.co.th/world/148782.html.

Wattanapong Jaiwat. “สหราชอาณาจักรถอนตัวออกจาก EU แล้ว แต่นี่คือจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านเท่านั้น.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://brandinside.asia>Article>News>.

Workpoint Today. “หลายชาติประณามทรัมป์ หลังรับรองเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของอิสราเอล.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://workpointtoday.com>> หลายชาติประณามทรัมป์ หลังรับรองเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของอิสราเอล.

World. “อาหรับสปริง : จุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงในตะวันออกกลาง.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.voicetv.co.th>read>



เยอรมนี: การสร้างสรรครัฐ

บนเส้นทางการเป็นประเทศผู้นำแห่งสหภาพยุโรป

โชคชัย สุทธาเวศ*
csuttawet@gmail.com

“While intelligence merely proposes to take the world as it is;
Will takes steps to make the world what it ought to be.
Will looks upon the immediate and given present not as solid being,
but as mere semblance without reality.”

(Georg Wilhelm Friedrich Hegel, 1812)

“ในขณะที่ความเฉลียวฉลาดเพียงแต่ประสงค์ที่จะเข้าใจโลกอย่างที่มีมันเป็นอยู่
เจตจำนงก็ขยับออกไปเพื่อทำให้โลกเป็นไปอย่างที่เราควรจะเป็น
เจตจำนงตรวจสอบดูสิ่งที่พบเห็นตรงหน้า และเห็นว่าสิ่งที่เป็นอย่างนั้น มีสิ่งที่ไม่กระจ่างชัด
แต่เป็นเพียงรูปลักษณ์ภายนอกที่ปราศจากความเป็นจริง”

(เกออร์ก วิลเฮล์ม ฟรีดริช เฮเกิล, ๑๘๑๒)

* นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ อาทิ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง นิติศาสตร์ แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม สหกรณ์ ศาสนา การพัฒนาระหว่างประเทศ ฯลฯ

บทนำ

เยอรมนีเป็นประเทศในยุโรปกลางและตั้งอยู่ตรงใจกลางของทวีปยุโรป มีสภาพคล้ายคลึงประเทศไทยที่ตั้งอยู่ตรงกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ว่าในบางครั้งเยอรมนีได้ทำให้โลกโกลาหลอย่างที่สุดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นประเทศที่มีสมรรถภาพสูงในการสร้างสรรค์ตนเองและสหภาพยุโรป จึงน่าสนใจในทางประวัติศาสตร์และการเรียนรู้

ในบทความนี้จึงพยายามตอบคำถามว่ารัฐเยอรมนีหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบันมีพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์โดยสังเขปอย่างไรหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ จบลง เยอรมนีสร้างสรรค์เศรษฐกิจจนประสบความสำเร็จได้อย่างไรและอาศัยยุทธวิธีใด? เยอรมนีมีบทบาทและความสำคัญในการสร้างสรรค์สหภาพยุโรปอย่างไรบ้าง รวมถึงประเทศไทยและประชาคมอาเซียนสมควรสร้างสรรค์ตนเองอย่างไรจากการเรียนรู้เยอรมนีและสหภาพยุโรป

การเปลี่ยนแปลงของรัฐเยอรมนีในอดีตจนถึงสงครามโลกครั้งที่ ๒

นับตั้งแต่อาณาจักรโรมัน (Roman Empire) ที่เกิดขึ้นหลังจากอาณาจักรโรมันโบราณ (Ancient Rome) ค่อยๆ ล่มสลายไป เมื่อคริสต์ศตวรรษที่ ๒ เป็นต้นมา เขตแดนที่ชาวเยอรมันอาศัยอยู่ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งในบรรดาเขตแดนอื่นๆ ของรัฐโบราณโรมันแห่งยุโรปนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นหลายครั้งหลายครา สะท้อนการต่อสู้ดิ้นรนระหว่างกันและการปรับตัวระดับชาติให้ยิ่งใหญ่แบบอนิจจัง ทุกขัง และอนัตตา อยู่เสมอ

รัฐเยอรมนีของชาวเยอรมันสมัยก่อนประกอบขึ้นจากหลายชนเผ่า^๑ โดยมีพื้นฐานดั้งเดิมหลักมาจากกลุ่มชนเจอร์แมนิก ผู้เคยอาศัยอยู่ทางตอนใต้ของแถบสแกนดิเนเวีย ตั้งแต่สมัยยุคสัมฤทธิ์ (ประมาณ ๔,๐๐๐ – ๒,๗๐๐ ปีที่แล้ว) ผ่านยุคเหล็ก (๒,๗๐๑ – ๒,๐๐๐ ปีที่แล้ว) และค่อยๆ พัฒนาตัวตนแห่งความเป็นรัฐยุคกลางที่ชัดเจนมากขึ้น ในยุคต้นยุคกลางหรือยุคมืด (Dark Age) ของยุโรประหว่างคริสต์ศตวรรษที่ ๕–๑๐ ในรูปอาณาจักรแฟรงก์ตะวันออก และพัฒนาไปสู่จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์หรือจักรวรรดิเยอรมนีที่หนึ่งหรือไรช์ที่หนึ่ง (Holy Roman Empire/ First Empire/Reich) และต่อมาประมาณระหว่าง ค.ศ. ๙๖๒–๑๘๐๖ (พ.ศ. ๑๕๐๕ – ๒๓๔๘ ซึ่งตรงกับสมัยทวารวดี –

^๑ ได้แก่ แองโกล-แซกซอนส์ (Anglo-Saxons) แฟรงก์ (Franks) โกทส์ (Goths) วิสิโกทส์ (Visigoths) ออสโตรโกทส์ (Ostrogoths) ฮันส์ (Huns) แวนดอลส์ (Vandals) ดูประกอบใน Holy Roman Empire สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Holy_Roman_Empire

ต้นรัตนโกสินทร์ ของไทย) ราชอาณาจักรเยอรมนี (German Kingdom) ขยายตัวมากขึ้นๆ จนเติบโตกลายเป็นเขตแดนบริวารที่ใหญ่ที่สุดของจักรวรรดินี้^๒

ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ (ค.ศ. ๑๗๐๐-๑๗๙๙/พ.ศ. ๒๒๔๓-๒๓๔๒) การไม่ยอมรับของกษัตริย์ผู้ปกครองราชอาณาจักรปรัสเซีย ที่อยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ในเรื่องการสืบบัลลังก์ของผู้นำจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ที่เป็นผู้หญิง ในปี ค.ศ. ๑๗๔๐ (พ.ศ. ๒๒๘๓) และการขึ้นมาเป็นใหญ่ของจักรพรรดินโปเลียนแห่งฝรั่งเศสและแผ่อิทธิพลไปทั่วยุโรปในช่วง ค.ศ. ๑๘๐๔ - ๑๘๑๔ (พ.ศ. ๒๓๔๗ - ๒๓๕๗) ทำให้จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ค่อยๆ คลายความศักดิ์สิทธิ์ลงไป ผู้นำต้องประกาศยุบจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ของตนลงไปในที่สุด และถูกแทนที่ด้วยอำนาจรัฐใหม่ คือ จักรวรรดิออสเตรีย แต่เมื่อ นโปเลียนพ่ายแพ้สงครามแก่อังกฤษในปี ค.ศ. ๑๘๑๔ (พ.ศ. ๒๓๕๗) ราชอาณาจักรปรัสเซียและจักรวรรดิออสเตรียจึงมีการรวมตัวกันจัดตั้ง “สมาพันธรัฐเยอรมนี” (German Confederation) ขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๘๑๕ (พ.ศ. ๒๓๕๘) แต่ ๕๑ ปีต่อมาสมาพันธรัฐเยอรมนีก็สิ้นสุดลง เพราะมีการรบกันเองระหว่างราชอาณาจักรปรัสเซียและจักรวรรดิออสเตรีย ในปี ค.ศ. ๑๘๖๔ (พ.ศ. ๒๔๐๗) ชัยชนะของปรัสเซียเหนือออสเตรียนำไปสู่การยุบสมาพันธรัฐเยอรมนี ในปี ค.ศ. ๑๘๖๖ (พ.ศ. ๒๔๐๙) และจัดตั้งสมาพันธรัฐเยอรมนีเหนือขึ้นแทน แต่ต่อมาปรัสเซียมีชัยเหนือฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๗๑ (พ.ศ. ๒๔๑๔) สมาพันธรัฐเยอรมนีเหนือก็ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นจักรวรรดิเยอรมัน (German Empire)^๓ จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๑ เยอรมนีแพ้สงครามในปี ค.ศ. ๑๙๑๘ (พ.ศ. ๒๔๖๑) อันเป็นวาระเดียวกันกับที่เยอรมนีเปลี่ยนการปกครองจากระบบกษัตริย์ไปเป็นประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีในยุคแรก ที่ประชาชนมิได้เลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง แต่พระเจ้าวิลเฮล์มที่สอง หรือฟรีดริค วิลเฮล์ม วิกตอร์ อัลเบิร์ต (Wilhelm II - Friedrich Wilhelm Viktor Albert) กษัตริย์องค์สุดท้ายแต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๑๘ (พ.ศ. ๒๔๖๑)^๔

^๒ ดูประกอบใน Holy Roman Empire, เรื่องเดียวกัน

^๓ ชื่ออื่นแต่มีความหมายเดียวกันคือ Imperial State of Germany หรือ Imperial Germany หรือ The Second Reich หรือ The Kaiserreich (ดูประกอบใน German Empire สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก https://en.wikipedia.org/wiki/German_Empire)

^๔ เกิดขึ้นจากการที่กษัตริย์ฟรีดริค วิลเฮล์ม วิกตอร์ อัลเบิร์ต (Friedrich Wilhelm Viktor Albert) หรือ Kaiser Wilhelm II แห่งปรัสเซีย ผู้เป็นจักรพรรดิแห่งจักรวรรดิเยอรมันพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ปฏิเสธที่จะเป็นกษัตริย์อีกต่อไป และในขณะเดียวกันขบวนการปฏิวัติสังคมนิยมแนวมาร์กซิสต์เพื่อสร้างประเทศคอมมิวนิสต์ตามอย่างโซเวียตรัสเซีย ก็พ่ายแพ้ขบวนการปฏิรูปประเทศแบบสังคมประชาธิปไตยตามระบอบรัฐสภาอีกด้วย

การขยายอิทธิพลของจักรวรรดิเยอรมัน การก่อสงครามโลกครั้งที่ ๑ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๑๔-๑๙๑๘ (พ.ศ. ๒๔๕๗-๒๔๖๑)^๕ และการเป็นผู้แพ้สงครามของจักรวรรดิเยอรมัน นำไปสู่การจัดตั้งสาธารณรัฐไวมาร์ (Weimar Republic) หรือจักรวรรดิเยอรมันที่ ๒ ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๑๘-๑๙๓๓ (พ.ศ. ๒๔๖๑-๒๔๗๖) และไรช์ที่ ๓ หรือจักรวรรดิเยอรมันที่ ๓ ซึ่งก็คือ ยุคสมัยแห่งชาตินิยมนาซีเยอรมนี (Nazi Germany) ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๓-๑๙๔๕ (พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๔๘๘)

ความพ่ายแพ้ของเยอรมนีและฝ่ายอักษะต่อฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ ๒ ในยุคสมัยรัฐบาลเผด็จการสังคมนิยมเยอรมัน (Nazi Germany) ที่มี ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) หัวหน้าพรรคกรรมกรชาติสังคมนิยมเยอรมัน (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei/ National Socialist German Workers' Party) เป็นผู้นำสูงสุด (Führer) ทำให้เกิดการแยกประเทศเยอรมนีออกเป็นสองประเทศ คือ เยอรมนีตะวันตก หรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) ภายใต้การควบคุมของฝ่ายสัมพันธมิตรสามประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส กับ เยอรมนีตะวันออก หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี (German Democratic Republic) ภายใต้การควบคุมของโซเวียตรัสเซีย นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ (พ.ศ. ๒๔๘๘) จนถึงปี ค.ศ. ๑๙๘๙ (พ.ศ. ๒๕๓๒) และกลับมารวมเป็นประเทศเดียวกัน โดยใช้ชื่อของเยอรมนีตะวันตกเป็นหลัก คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อย่างเป็นทางการ มีการปกครองแบบรัฐสภาที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และประมุขคือประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม นับตั้งแต่ วันที่ ๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๓) จนกระทั่งทุกวันนี้ โดยเป็นสหพันธรัฐที่ประกอบด้วย ๑๖ มลรัฐปกครองตนเอง

^๕ มีสาเหตุมาจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายจากเซอร์เบียวางแผนให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายจากเซอร์เบียลั่นไกการลอบสังหารอาร์ค ดยุก ฟรานซ์เฟร์ดินานด์ (Archduke Franz Ferdinand) รัชทายาทแห่งออสเตรีย - ฮังการี และภรรยา (Sophie) ที่เมืองซาราเยโว (Sarajevo) เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๑๔ (พ.ศ. ๒๔๕๗) จนทำให้ออสเตรีย - ฮังการีประกาศสงครามกับเซอร์เบีย และประเทศพันธมิตรของออสเตรีย - ฮังการี ที่มีสนธิสัญญาระหว่างกัน ต้องร่วมประกาศสงครามด้วย เยอรมนี บุลกาเรีย และอาณาจักรออตโตมัน เข้าร่วมกับออสเตรียและฮังการี เรียกการรวมตัวว่า “ฝ่ายมหาอำนาจกลาง” (The Central Powers) ส่วนรัสเซียเข้าร่วมกับเซอร์เบีย และต่อมาอังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี โรมาเนีย และญี่ปุ่น เข้าร่วมด้วย

การรบกันขยายตัวออกไปกว้างขวางมากขึ้นจน วูดโร วิลสัน ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาขออนุมัติจากรัฐสภาให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายอังกฤษและฝรั่งเศส โดยมีจุดประสงค์ให้เกิดสันติภาพ เรียกการรวมตัวว่า ฝ่ายสัมพันธมิตร (The Allied Powers) ซึ่งในที่สุดเยอรมนีพ่ายแพ้สงคราม (ดูประกอบใน World War I สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.history.com/topics/world-war-i/world-war-i-history>)

การสร้างสรรคัรัฐเยอรมนี หากนับจากปี ค.ศ. ๑๘๑๕ (พ.ศ.๒๓๕๘) จนถึงปัจจุบัน ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) หรือในรอบ ๒๐๕ ปี ที่ผ่านมา จึงค่อนข้างสลับซับซ้อน แม้กระทั่งเมื่อ รัฐสังคมนิยมในยุโรปล่มสลายช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙๘๐ หรือรอบกว่า ๓๐ ปี ที่ผ่านมา การที่เยอรมนีทั้งสองฝั่งกลับมารวมกันและเป็นผู้นำสำคัญของการสร้างสรรค์สหภาพยุโรปสมัยใหม่ ซึ่งมีสมาชิก ๒๘ ประเทศ ในปัจจุบันนั้น ก็มีข้อสังเกตเชิงสัพยอกหรือถากถางกันว่าการดำรงสถานภาพ เช่นนั้น เป็นรูปแบบใหม่ของการหวนกลับมาของการครอบงำหรือยึดครองประเทศอื่นๆ ในยุโรป โดยเยอรมนีอีกครั้งหนึ่ง แต่เป็นไปในแนวอื่นที่ไม่เหมือนสมัยฮิตเลอร์เป็นผู้นำสูงสุดได้กระทำ สมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ ! ประเทศเยอรมนีจึงถูกตั้งคำถามแบบให้คิดลึกๆ ว่าจะจะเป็นเยอรมนีแบบยุโรป (European Germany) หรือ ยุโรปแบบเยอรมัน (German Europe) เอาให้แน่!? คนเยอรมันที่ต้องการ เป็นหนึ่งเดียวกับประเทศยุโรปอื่นๆ อย่างสันติ และมีบทบาทในการให้การศึกษาแก่สังคม จึงช่วยกัน รณรงค์ให้ชาวเยอรมันทั้งประเทศใส่ใจการเป็นเยอรมนีแบบยุโรป (European Germany) ให้ชัดเจน กระทั่งปัจจุบันนี้

การสร้างสรรคัรัฐเยอรมนีใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ : ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ

ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ (Wirtschaftswunder : Economic Miracle) ที่เกิดขึ้น ในเยอรมนีตะวันตก หลังเยอรมนีพ่ายแพ้หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือ นับจากปี ค.ศ. ๑๙๔๘ (พ.ศ. ๒๔๙๑) เป็นต้นมา เยอรมนีได้รักษามั่นไว้อย่างสืบเนื่องกระทั่งทุกวันนี้ ความมหัศจรรย์ทาง เศรษฐกิจที่ว่านี้คืออะไร? และเกิดขึ้นตามทฤษฎีอะไร?

ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว คือ การที่เยอรมนีผู้พ่ายแพ้สงครามอย่างยับเยิน สามารถฟื้นฟูประเทศกลายเป็นประเทศที่มั่งคั่งและประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตในระดับสูง อย่างน่าอัศจรรย์ โดยใช้เวลาประมาณ ๒๐ ปี ได้ดำเนินการผ่านมาตรการของการจัดการทางเศรษฐกิจ สำคัญๆ ดังนี้

๑. การดำเนินการตามแผนการมาร์แชลล์ (Marshall Plan) ในการฟื้นฟูประเทศ ตามที่ประเทศสัมพันธมิตรวางแนวทางไว้ให้สำหรับเยอรมนีตะวันตกในปี ค.ศ. ๑๙๔๘-๑๙๕๐ (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๔๙๓)

๒. การประกาศใช้นโยบายเสถียรภาพทางการเงินและการเปลี่ยนสกุลเงินจาก Reichsmark เป็น Deutsche Mark

๓. การยกเลิกการครอบงำเศรษฐกิจชาตินิยมของรัฐแบบนาซี อาทิ การยกเลิกการวางแผน เศรษฐกิจด้วยระบบราชการ การยกเลิกการกำหนดราคาและการผลิตที่ตายตัว

๔. การประกาศใช้หลักการเศรษฐกิจเชิงสังคม (Soziale Marktwirtschaft : Social market economy) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙-๑๙๖๐ (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๑๒) และสืบเนื่องกระทั่งทุกวันนี้^๖

๕. การเสริมสร้างนโยบายสังคมที่คำนึงถึงแง่มุมทางสังคมของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสมดุลทางสังคม (Soziale Augleich : Social balancing)^๗

๖. การจัดระเบียบและกระบวนการทางเศรษฐกิจเสรีนิยมที่รัฐกำกับกติกาการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยมีเป้าหมายผลิตภาพทางเศรษฐกิจที่สูงควบคู่กับความเป็นธรรมทางสังคมเป็นสิ่งสำคัญ

ทฤษฎีเบื้องหลังความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของเยอรมนี

การจัดการทางเศรษฐกิจจนนำไปสู่ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจที่กล่าวถึงในหัวข้อที่แล้ว อาศัยทฤษฎีเศรษฐกิจเสรีนิยมเชิงสังคม (Social-liberal economy) หรืออาจเรียกว่า “เศรษฐกิจเพื่อสังคม” ซึ่งประเทศเยอรมนีใช้มากกว่า ๗๐ ปี กระทั่งทุกวันนี้ เศรษฐกิจเชิงสังคมให้หลักการจัดการเศรษฐกิจที่นักวิชาการและนักบริหารประเทศแนวขวากลาง (Center Right) คิดขึ้นและพยายามนำไปใช้มิใช่เป็นทฤษฎีและหลักการของฝ่ายสังคมประชาธิปไตยหรือฝ่ายซ้ายกลาง (Center Left) แต่เป็นทฤษฎีเศรษฐกิจเชิงสังคม ที่ผันแปรจากลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมดั้งเดิม (Liberalism) ของอาดัม สมิท และเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ของสหรัฐอเมริกา ทฤษฎีนี้พัฒนาขึ้นโดยสำนักคิดไฟบวร์ก (Freiburg School) ในช่วงปลายสมัยฮิตเลอร์ นำโดยศาสตราจารย์ ดร. วัลเทอร์ ออยเคน (Walter Eucken) และพรรคพวก คือ ฟรานซ์ โบห์ม (Franz Böhm) และ ฮันส์ โกรสมันน์-โดเอิร์ท (Hans Großmann-Doerth) ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ทางกฎหมาย มหาวิทยาลัยไฟบวร์ก (Freiburg University) ในเยอรมนี^๘

ทฤษฎีเศรษฐกิจเสรีนิยมเชิงสังคมรังสรรค์ขึ้น ก็เพราะเห็นว่าเศรษฐกิจภายใต้รัฐบาลชาตินิยมนาซีที่ฮิตเลอร์เป็นผู้นำสูงสุด (Der Führer) มีปัญหาการชะงักงันภายใต้การควบคุมของรัฐให้ต้องแก้ไข จึงต้องเตรียมไว้รองรับระบบเศรษฐกิจเยอรมันยุคสมัยหลังนาซี ออยเคนเป็นนักเศรษฐกิจ

^๖ อันมิใช่มุมมองเชิงสังคมนิยม ดังเช่นที่ประเทศคอมมิวนิสต์เยอรมนีตะวันออกภายใต้การควบคุมของรัสเซียขณะนั้นประกาศใช้ แต่เป็นความเป็นมนุษย์ของผู้คนในระบบเศรษฐกิจ และความเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างทุนและแรงงาน (Social partnership) สืบทอดแนวทางที่บิสมาร์คได้กระทำไว้ก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ในเชิงรูปธรรม เยอรมนีตะวันตกให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๐๒ ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม ค.ศ. ๑๙๕๒ (พ.ศ. ๒๔๙๕) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๘ (พ.ศ. ๒๕๐๑)

^๗ ต่อมาภายหลังออยเคนย้ายไปสอนที่มหาวิทยาลัยเศรษฐศาสตร์แห่งลอนดอน (London School of Economics) ประเทศอังกฤษ และจบชีวิตที่นั่น

อนัรักษานิยม ในแนวการจัดระเบียบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Ordoliberal economy/Ordoliberalism) ว่าระบบเศรษฐกิจที่ดี จะต้องมิใช่ระบบเศรษฐกิจเชิงสั่งการโดยรัฐ (Commanded economy) แบบฟาสซิสต์นาซี หรือตามแนวคิดมาร์กซิสต์หรือสังคมนิยมที่รัฐวางแผนจากส่วนกลาง แต่ก็ไม่เน้นเศรษฐกิจเสรีที่เอกชนแข่งขันกันโดยรัฐไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-faire) ในการประกอบการ ตามลัทธิเสรีนิยมแนวอดัม สมิท (Adam Smith) อย่างตายตัว โดยยังต้องการให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการจัดระเบียบเศรษฐกิจ ด้วยการจำกัดอำนาจทางเศรษฐกิจของบุคคล บริษัท และสมาคมต่างๆ เพื่อป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจ และต้องใช้นโยบายการจัดระเบียบ (Ordnungspolitik) ด้วยการอาศัยตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญ (Constitutional order) และเครื่องมือทางกฎหมายรองรับ ทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางสังคม (Social order) พร้อมกันไปด้วย^๔

ในขณะเดียวกัน ส่งเสริมให้เอกชนแข่งขันกันอย่างมีกติกา รัฐไม่ไปแทรกแซงกิจกรรมประจำวันด้วยการจัดตั้งกลไกดูแลให้ราคาสินค้า หัก และเงินตรา เป็นต้น เป็นไปอย่างเสรี (Free-price mechanism) และยุติธรรม จากการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างธุรกิจต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวอย่างเสรีของกลุ่มธุรกิจเอกชนที่เคารพกติกาของการแข่งขัน การเป็นรัฐที่เข้มแข็ง (Strong state) โดยไม่ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มใดๆในทางเศรษฐกิจ แต่เป็นรัฐของประชาชนส่วนรวม รวมทั้งการสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างทุนกับแรงงาน ทั้งหมดนี้เป็นไปได้ก็ด้วยการอาศัยกฎหมายในการกำกับ และเอื้ออำนวยให้พัฒนาไปตามนโยบายรัฐ^๕

^๔ ดูเพิ่มเติมใน Viktor J. Vanberg, “Walter Eucken and the Freiburg School of Ordoliberalis,” Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik/Freiburg Discussion papers on Constitutional Economics, 4/11, Walter Eucken Institute, 2011 Retrieved on April 28, 2011 from <https://www.eucken.de/en/freiburg-tradition/walter-eucken/>

^๕ ดูเพิ่มเติมใน Guido Pöhlmann, Theoretische Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft. Arbeitspapiere der FOM, Nr. 74. MA Akademie Verlags, Viktor J. Vanberg (2017) Ordoliberalism and Ordnungspolitik. A Brief Explanation. Published by Aktionskreis Freiburger Schule – Initiative für Ordnungspolitik e.V., Gerald Mann. 60 Jahre Wohlstand für alle“ Ludwig Erhard und die Soziale Marktwirtschaft. Arbeitspapiere der FOM Hochschule für Oekonomie & Management Nr. 74, Essen 2019. MA Akademie Verlagsund Druck-Gesellschaft mbH, pp. 19-38., GREGORY GETHARD. “The German Economic Miracle,” The story behind Germany’s economic rebirth after World War II, retrieved on April 28, 2018 from <https://www.investopedia.com/articles/economics/09/german-economic-miracle.asp> และดูเพิ่มเติม Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, (Econ Verlag: Düsseldorf 1957), Ludwig Erhard, *Prosperity Through Competition* (London: Thames & Hudson, 1958). and Ludwig Erhard, *The Economics of Success*, (London: Thames & Hudson, 1963).

เศรษฐกิจเชิงสังคมนี้นั้นความสมดุลทางสังคมแห่งสำนักคิดไฟร์บวร์กจึงเป็นเศรษฐกิจเชิงสังคมเพื่อส่วนรวม และเป็นเศรษฐกิจทางสายกลางแบบหนึ่ง ระหว่างความสุดโต่งของเศรษฐกิจเสรีนิยมที่ไร้ขอบเขตและสังคมนิยมที่ควบคุมโดยรัฐ แต่กระนั้นความสมเหตุสมผลของเศรษฐกิจเชิงสังคมที่อาศัยกฎหมายกำกับและเอื้ออำนวย และเยอรมนีในไปใช้ในสหภาพยุโรปมาบ้าง ในคราวการเกิดวิกฤตการเงินยุโรปเมื่อ ๕-๖ ปีมานี้ ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เศรษฐกิจที่เน้นการจัดระเบียบต่อเศรษฐกิจเสรีนิยมเชิงสังคมเช่นนี้ เป็นเสมือนการอยู่ในกรงเหล็ก (Iron cage) แบบหนึ่ง คือแบบกรงเหล็กแบบเยอรมัน (Germany's iron cage)^{๑๐} ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อกังวลทั่วไปที่ว่าเยอรมนีกำลังครอบงำยุโรปมากเกินไป

การบริหารเศรษฐกิจอย่างใหม่ในฝั่งเยอรมนีตะวันตก ในทางปฏิบัติหลังสงครามโลกครั้งที่สองภายใต้ทฤษฎีเศรษฐกิจเชิงสังคม หรืออาจจะกล่าวได้ว่า คือ ทฤษฎีเศรษฐกิจเพื่อความยุติธรรมและความเจริญรุ่งเรืองของประชาชนทั้งสังคมอย่างได้ผลนี้ นำโดย ดร. ลุดวิก แอร์ฮาร์ด (Ludwig Erhard) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อกิจการทางเศรษฐกิจ (Federal Minister for Economic Affairs) ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๙ - ๑๙๖๓ (พ.ศ. ๒๔๙๒ - ๒๕๐๖) ผู้ที่ต่อมาได้เป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๓ - ๑๙๖๖/พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๐๙ และผู้นำพรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียน (Christian Democratic Union: CDU) ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๖ - ๑๙๖๗ (พ.ศ. ๒๕๐๙-๒๕๑๐)



Dr. Ludwig Erhard (1897-1977)

^{๑๐} Vanberg, Viktor J, Ordoliberalism and Ordnungspolitik, A Brief Explanation. Published by Aktionskreis Freiburger Schule – Initiative für Ordnungspolitik e.V., 2017, p.17.

แอร์ฮาร์ดเป็นนักชาตินิยมอนุรักษ์ (Conservative nationalist) นายกรัฐมนตรีผู้นี้ เยี่ยมยอดไม่น้อย เป็นบุคคลแห่งประวัติศาสตร์ที่ควรเรียนรู้ ด้วยเป็นผู้ที่ทำให้เห็นเป็นตัวอย่าง ในความสอดคล้องกันของทฤษฎีและการปฏิบัติ (Theory-praxis) หรือระหว่างการจัดการนามธรรมกับ ความเป็นจริงว่าจะทำให้ไปด้วยกันได้อย่างไร ก็ด้วยการประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐกิจของนักเศรษฐศาสตร์ หลายคน อาทิ วัลเทอร์ ออยเคน (Walter Eucken) เจ้าสำนักไฟร์บวร์ก ดังที่กล่าวแล้ว และบุคคลอื่นๆ ที่สนับสนุนแนวนี้ เช่น ฟรีดริช ออกุสต์ วอน ฮาเย็คส์ (Friedrich August von Hayeks) ฟรานซ์ ออบ เพนไฮเมอร์ (Franz Oppenheimer) โดยยึดโยงทฤษฎีกับการปฏิบัติที่ได้ผลจริง ตรงที่การเน้น “ความรุ่งเรืองอย่างถ้วนทั่ว” (Wohlstand für alle/Prosperity for all) ให้แก่ประชาชนทั้งมวล แต่ต้องผ่านการแข่งขันกันอย่างเป็นเสรีและอย่างยุติธรรมของธุรกิจทั้งหลาย ผ่านการจัดระเบียบ ด้วยกฎหมายเศรษฐกิจและสังคมตามนโยบายของรัฐและรัฐบาลที่เข้ามาบริหาร^{๑๑}

^{๑๑} แอร์ฮาร์ดเขียนไว้ว่า “วิธีการที่มีแนวโน้มมากที่สุดในการประสบความสำเร็จและความมั่งคั่งคือ การแข่งขันเพียงอย่างเดียว ก็นำไปสู่การทำให้ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นประโยชน์ต่อคนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหน้าที่ของพวกเขาในฐานะผู้บริโภคและเพื่อลดข้อได้เปรียบทั้งหมดที่ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากประสิทธิภาพที่สูงขึ้น (...) ในระหว่างทาง ผ่านการแข่งขัน - ในความหมายที่ดีที่สุด - การขัดเกลาทางสังคมของความก้าวหน้า และผลกำไรจะเกิดขึ้น และนอกจากนี้ ยังคงรักษาเอาไว้ซึ่งความมุ่งมั่นส่วนตัวเพื่อความสำเร็จของชีวิต” (Das erfolgsversprechendste Mittel zur Erreichung und Sicherung jeden Wohlstandes ist der Wettbewerb. Er allein führt dazu, den wirtschaftlichen Fortschritt allen Menschen, im besonderen in ihrer Funktion als Verbraucher, zugutekommen zu lassen, und alle Vorteile, die nicht unmittelbar aus höherer Leistung resultieren, zur Auflösung zu bringen. (...) Auf dem Wege über den Wettbewerb wird – im besten Sinne des Wortes – eine Sozialisierung des Fortschritts und des Gewinns bewirkt und dazu noch das persönliche Leistungsstreben wachgehalten) อ้างจาก Ludwig Erhard: Wohlstand für Alle, Econ-Verlag 1957, S. 7–8 และคนเยอรมันฉลอง ๖๐ ปี ของหลักการ “ความรุ่งเรืองอย่างถ้วนทั่ว” นี้ ไปเมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒) และโปรตุเกสประกอบ Gerald Mann. 60 Jahre “Wohlstand für alle” Ludwig Erhard und die Soziale Marktwirtschaft. Arbeitspapiere der FOM Hochschule für Oekonomie & Management Nr. 74, Essen 2019. MA Akademie Verlagsund Druck-Gesellschaft mbH.

กล่าวในเชิงอภิปรายได้ว่า ลุดวิก แอร์ฮาร์ด^{๑๒} ทั้งมรดกแห่งความสำเร็จของเศรษฐกิจเชิงสังคมที่ยืนยันถึงการไม่เอาด้วยเลยกับบทบาทรัฐแนวฟาสซิสต์ที่ฮิตเลอร์สร้างแบบอย่างไว้และสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่รัฐเผด็จการประชาธิปไตยควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จตามแบบเยอรมนีตะวันออกที่โซเวียตรัสเซียควบคุมในขณะนั้น แต่ด้วยการทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจเสรีที่มีผลิตภาพสูง^{๑๓} ผ่านการส่งเสริมเสรีภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งนับว่าใกล้เคียงกับความคิดรัฐเชิงสังคม (Social state) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)^{๑๔} อยู่มีใช้น้อย เขาพ้นจากตำแหน่งใน ค.ศ. ๑๙๖๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ด้วยการลาออกเนื่องจากการขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีเมื่อเยอรมนีกลับมาฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างน่าอัศจรรย์ได้แล้ว รัฐบาลชุดถัดๆ มา จึงคงใช้แนวทางเศรษฐกิจเชิงสังคมต่อไป โดยเน้นความก้าวหน้ามากขึ้น เช่น การร่วมตัดสินใจของแรงงานในการบริหารกิจการ (Co-determination) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพรรคฝ่ายซ้ายกลาง คือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SPD) เข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙๗๐ โดยประกาศใช้กฎหมายการร่วมบริหารกิจการ (Mitbestimmungsgesetz/Codetermination Act) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ซึ่งให้แรงงานในอุตสาหกรรมเหล็กและโลหะและกิจการขนาดใหญ่ มีผู้แทนของตนนั่งอยู่ในคณะกรรมการนโยบายของบริษัท และมีผู้อำนวยการฝ่ายแรงงานในคณะกรรมการบริหารของบริษัทได้

รัฐบาลเยอรมันกับเศรษฐกิจเพื่อสังคมภายใต้การนำของพรรคการเมืองระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๙ – ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๔๙๒ – ๒๕๖๔)

การสร้างสรรค์รัฐแนวสันติภาพเพื่อทดแทนรัฐเผด็จการชาตินิยมนาซีของชาวเยอรมันในรอบ ๗๒ ปี นับจากหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึงปัจจุบัน (ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๙ – ๒๐๒๑/

^{๑๒} มีผู้ขนานนามเขาอย่างให้เกียรติว่า “บิดาแห่งความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ” (Father of the German economic miracle) หลังจากสามารถทำให้เกิดความสำเร็จของเศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม (หรือเชิงสังคม) ในเยอรมนี ดู Gregory Gethard, “The German Economic Miracle,” The story behind Germany’s economic rebirth after World War II, retrieved on May 10, 2021 from <https://www.investopedia.com/articles/economics/09/german-economic-miracle.asp>

^{๑๓} A. J. Nicholls “Ludwig Erhard and the Origins of the Social Market Economy” in A. J. Nicholls (2000), Freedom with Responsibility: The Social Market Economy in Germany 1918-1963, retrieved on May 10, 2021 from <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198208525.001.0001/acprof-9780198208525-chapter-9>

^{๑๔} โชคชัย สุทธาเวศ, “การสร้างสรรค์รัฐ: พิจารณา Max Weber และความคาบเกี่ยวกับข้อเสนอของ Karl Marx,” รัฐสภาสาร ๖๘, ๖ (เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๓): ๕๑-๘๐.

พ.ศ. ๒๔๙๒ - ๒๕๖๔) ดำเนินไป ภายใต้การนำของพรรคแนวอนุรักษนิยมฝ่ายขวา คือ พรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียนแห่งเยอรมนี (Christian Democratic Union of Germany: CDU) และ พรรคสหภาพสังคมคริสเตียน (Christian Social Union: CSU) มากกว่าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party of Germany)^{๑๕} ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดของฝ่ายซ้าย โดยมีพรรคแบบขวากลาง คือ พรรคประชาธิปไตยเสรี (Freie Demokratische Partei: FDP)^{๑๖} และ พรรคแนวอนุรักษ์ธรรมชาติ คือพรรคพันธมิตร 90/พรรคอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Bündnis 90/Die Grünen)^{๑๗} หรือ เรียกแบบเหมารวมว่าพรรคกรีน เป็นส่วนประกอบ ดังนี้^{๑๘}

๑. พรรคร่วมรัฐบาลระหว่างพรรคพันธมิตร CDU/CSU^{๑๙} กับ พรรค FDP ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๙ - ๑๙๖๔ (พ.ศ. ๒๔๙๒ - ๒๕๐๗)

^{๑๕} Social Democratic Party of Germany , retrieved on May 10, 2021 from https://en.wikipedia.org/wiki/Social_Democratic_Party_of_Germany

^{๑๖} Free Democratic Party (Germany) retrieved on May 12, 2021 from [https://simple.wikipedia.org/wiki/Free_Democratic_Party_\(Germany\)](https://simple.wikipedia.org/wiki/Free_Democratic_Party_(Germany))

^{๑๗} พรรคพันธมิตร ๙๐ (Alliance 90/Bündnis 90) เกิดจากกลุ่มการเมืองสามกลุ่มที่สนใจประชาชนเพื่อประชาชน เวนที่ประชาธิปไตยใหม่ในทันที การริเริ่มเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน (Bürger für Bürger - Neues Forum-Demokratie jetzt - Initiative Frieden und Menschenrechte) ในเยอรมนีตะวันออก ในช่วงกลับมารวมกับเยอรมนีตะวันตก ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 1990s หลังการล่มสลายของรัฐบาลคอมมิวนิสต์ยุโรปตะวันออกและโซเวียตรัสเซีย ส่วนพรรคอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Die Grünen) เป็นกลุ่มนักอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเยอรมนีตะวันตก ที่ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) แต่โดยทั่วไปพรรค Bündnis 90/Die Grünen นี้ มักนิยมเรียกแบบเหมารวมว่า พรรคกรีน (Die Grünen) อันเป็นการให้เกียรติกลุ่มการเมืองฝั่งเยอรมนีตะวันตกเป็นใหญ่และปัจจุบันเป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับสี่ของสหพันธ์รัฐเยอรมนี โปรดดูเพิ่มใน Alliance 90/The Greens, retrieved on May 12, 2021 from https://en.wikipedia.org/wiki/Alliance_90/The_Greens และ The Greens ใน Kimberly A. Allan. Germany: The Party System from 1963 to 2000, retrieved on May 12, 2021 from <http://janda.org/ICPP/ICPP2000/Countries/1-WestCentralEurope/12-WestGermany/12-WGermany63-00.htm>

^{๑๘} ดูประกอบใน SUZANNE S. SCHÜTTEMEYER (2001) PARLIAMENTARY PARTIES IN THE GERMAN BUNDESTAG. 2001 by the American Institute for Contemporary German Studies. Washington D.C. <http://www.aicgs.org/>, pp. 22-23. และ Stephan Ritscher, Robert Steenland, Christoph Sebald and Daniel Matthews-Ferrero “EU country briefing: Germany” retrieved on May 22, 2021 from <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/eu-country-briefing-germany/>

^{๑๙} CDU/CSU retrieved on May 22, 2021 from <https://en.wikipedia.org/wiki/CDU/CSU>

๒. พรรคร่วมรัฐบาลระหว่างพันธมิตร CDU/CSU และ FDP กับ SPD ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๕ - ๑๙๖๘ (พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๑๑) (โดยพรรค FDP ร่วมรัฐบาลถึงปี ค.ศ. ๑๙๖๖/พ.ศ. ๒๕๐๙)

๓. พรรคร่วมรัฐบาลระหว่าง SPD-FDP ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๙-๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๑๒ - ๒๕๒๕)

๔. พรรคร่วมรัฐบาลระหว่าง CDU/CSU กับ FDP ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๓ - ๑๙๙๗ (พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๔๐)

๕. พรรคร่วมรัฐบาลระหว่าง SPD-Green ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๘ - ๒๐๐๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๗)

๖. พรรคร่วมรัฐบาลระหว่าง CDU/CSU กับ SPD ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๕ - ๒๐๐๘ (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑)

๗. พรรคร่วมรัฐบาลระหว่าง CDU/CSU กับ FDP ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙ - ๒๐๑๒/พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕

๘. พรรคร่วมรัฐบาลระหว่าง CDU/CSU กับ SPD ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๓ - ๒๐๑๗/พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๐

ในช่วงระยะเวลา ๗๒ ปีนี้ ณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ชาวเยอรมันอยู่ดีกินดีโดยส่วนใหญ่และสามารถแผ่แผ่ความเจริญไปยังประเทศอื่นๆ ภายใต้การนำพาประเทศโดยพรรคอนุรักษนิยมฝ่ายขวามากกว่าพรรคสังคมนิยมฝ่ายซ้าย รวมประมาณสองเท่าตัวของระยะเวลา คือ ภายใต้การเป็นรัฐบาลที่นำโดยพรรคพันธมิตรคู่ คือ พรรคคริสเตียนเดโมแครทและพรรคสหภาพสังคมนิยม (CDU/CSU) ๕๑ ปี และภายใต้การเป็นรัฐบาลที่นำโดยพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SPD) ๒๑ ปี^{๒๐}

แต่ในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๒๑) เป็นต้นมา พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน ซึ่งในช่วงแรกของการจัดตั้งใน ค.ศ. ๑๙๖๓ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ยึดแนวทางมาร์กซิสต์เป็นพื้นฐาน และต่อมาในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองในคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙๓๐ - กลาง ๑๙๔๐

^{๒๐} ในความสำเร็จของการบริหารประเทศของพรรคอนุรักษนิยมนั้น ในรอบ ๑๖-๒๐ ปี ที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีหญิงเหล็ก อังเกลา แมร์เคิล (Angela Merkel) หัวหน้าพรรค CDU ได้รับการชื่นชมอย่างสูงถึงความสามารถและความชาญฉลาดของเธอ ทั้งในเยอรมนีและในสหภาพยุโรป แต่ความขัดแย้งภายในพรรคทำให้เธอประกาศวางมือทางการเมือง ไม่ขอรับเป็นหัวหน้าพรรคอีกต่อไป หัวหน้าพรรค CDU คนใหม่ที่มาแทนคือ อันเนเกรท ครัมพ์-คาร์เรนบาวเออร์ (Annegret Kramp-Karrenbauer) ผู้ที่แมร์เคิลดันเธอขึ้นมาด้วยตนเอง และเป็นนักการเมืองแนวกลางเช่นเดียวกับแมร์เคิล

(พ.ศ. ๒๕๖๓ - กลาง ๒๕๖๓) ยังถูกลัทธินาซีของฮิตเลอร์ครอบงำพรรคให้เอาชาตินิยมแบบเผด็จการครอบงำสังคมเป็นใหญ่ จนเสียหลักการสากลของสังคมนิยมปฏิรูปไปบ้างนั้น ได้สละทิ้งไปเสียถึงการให้ความสำคัญกับอำนาจและโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) ในการควบคุมสังคม ตามแนวทางสังคมนิยมโดยรัฐแบบปฏิวัติ แต่หันไปสนใจสังคมนิยมแนวปฏิรูปอย่างจริงจังและเศรษฐกิจเชิงสังคมด้วยเช่นกันโดยเปลี่ยนจุดเน้นจากความเป็นเจ้าของ (ownership) การวางแผน (planning) การควบคุม (control) และการตรึงราคาสินค้า (fixed price) ไปสู่การจ้างงานเต็มที่ การกระจายความมั่งคั่ง เสถียรภาพของค่าเงิน เสรีภาพของประชาชน ความยุติธรรมทางสังคม และการไปสู่สังคมนิยมปฏิรูปแต่กระนั้น ความล้มเหลวของการประกาศใช้ระบบสวัสดิการและการปฏิรูปตลาดแรงงานในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ในขณะที่เป็นรัฐบาลร่วมกับพรรคกรีน (Greens) ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๘ - ๒๐๐๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๓) ก็มีผลต่อความลดน้อยถอยลงในความเชื่อถือต่อพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยที่แรงงานเยอรมันร่วมสร้างลงไปมาก^{๒๑} ในทุกวันนี้ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมันจึงหันไปยึดแนวทางเสรีนิยมเศรษฐกิจมากขึ้นแบบทางเลือกที่สามคล้ายพรรคแรงงานในอังกฤษ โดยยังคงให้คุณค่าความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (Social partnership) ระหว่างแรงงานและทุนต่อไป^{๒๒}

อนึ่ง หากพิจารณาสภาพของเศรษฐกิจการเชิงสังคม หรือในทางที่เป็นจริงคือเศรษฐกิจการตลาดเชิงสังคม (Social market economy) ซึ่งก็คือเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมเชิงสังคม (Social capitalism) ก็ได้ นั่น ในทางประวัติศาสตร์ก่อนหลังสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว การริเริ่มระบบความมั่นคงทางสังคมของนายกรัฐมนตรีออตโต วอน บิสมาร์ค ในคริสต์ทศวรรษที่ ๑๘๘๐ (พ.ศ. ๒๔๒๓-๒๔๓๒) ในเรื่องการประกันสุขภาพแรงงานโดยทั่วไป (นอกเหนือการทำงาน) และการประกันการเจ็บป่วยจากการทำงานของแรงงาน ก็ย่อมจัดเป็นกลไกพื้นฐานสำคัญในเชิงสังคมในยุคแรกๆ ที่สนับสนุนเศรษฐกิจเช่นนี้ และเมื่อพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยมารับผิดชอบเป็นรัฐบาล โดยมีนายฟรีดริค เอแบร์ทเป็นนายกรัฐมนตรี ตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีระบบรัฐสภาแทนที่ระบบกษัตริย์นิยม

^{๒๑} ความไม่สำเร็จในการแก้ไขปัญหาระบบแรงงานของการเป็นรัฐบาลที่นำโดยพรรค SPD ทำให้ต่อมา ผู้นำเด่นๆ จำนวนหนึ่งของพรรค SPD ได้ลาออกไปร่วมกับพรรคฝ่ายซ้าย (Die Linke)

^{๒๒} การเป็นหุ้นส่วนระหว่างแรงงานและทุนในเยอรมนีจะเน้นในมิติสังคม คือ การอยู่ร่วมกันอย่างเสมอภาค และการร่วมตัดสินใจบริหารกิจการของแรงงานในสถานประกอบการของฝ่ายนายทุนแต่ไม่ได้ให้น้ำหนักกับความเป็นหุ้นส่วนในมิติเศรษฐกิจในเชิงการที่แรงงานมีส่วนเป็นเจ้าของทุนหรือถือครองหุ้นในบริษัท อันแตกต่างจากแนวคิดเรื่องการที่แรงงานมีส่วนเป็นเจ้าของหุ้นบริษัทที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น แบบที่คันทันงานมีความเป็นเจ้าของหุ้นบริษัท (Employee-stock ownership) ที่สังคมอเมริกันให้ความสำคัญมากกว่า

หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งในปลาย ค.ศ. ๑๙๑๘ (พ.ศ. ๒๔๖๑) นั้น การให้คุณค่าต่อการจัดการเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมโดยรัฐเป็นหัวใจหลัก แต่เมื่อพรรคเป็นผู้นำในการเป็นรัฐบาลในปี ค.ศ. ๑๙๖๙-๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๑๒ - ๒๕๒๕) และ ค.ศ. ๑๙๙๘ - ๒๐๐๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๗) พรรคได้เน้นย้ำเศรษฐกิจการตลาดเชิงสังคม (Social market economy) มากกว่าเศรษฐกิจเชิงสังคมนิยม (Socialist economy) ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอสรุปในเชิงความรู้ (อีกครั้ง) ว่าการจัดการเศรษฐกิจเชิงสังคมหรือทุนนิยมเสรีเชิงสังคมหรือทุนนิยมรัฐสวัสดิการที่แตกต่างจากทุนนิยมเสรีทั่วไป (แบบเน้นกำไรสูงสุด และไม่ให้ความสำคัญกับมิติสังคม) นั้น เป็นพัฒนาการของวิวัฒนาการของนโยบายทางเศรษฐกิจที่พรรคการเมืองทั้งฝ่ายขวาและซ้าย ต่างก็ร่วมกันทำให้มันเป็นจริงอย่างถูกขัดเกลามาให้เหมาะสมยิ่งขึ้นๆ ทีละเล็กทีละน้อย (Incrementalism) ในภาพรวมของรัฐ เพียงแต่ว่าฝ่ายใดจะมีอำนาจรัฐเพื่อสร้างสรรค์มันได้นานกว่ากัน

พัฒนาการของสหภาพยุโรป

กล่าวกันว่า แนวคิดเรื่องการรวมยุโรปเป็นหนึ่งเดียวมามีมาก่อนความเป็นจริงประมาณ ๕๐๐ ปีก่อน อาทิ นักการศาสนาและนักปรัชญาชาวดัตช์ ชื่อ อีราสมุส วอน ร็อตเตอร์ดัม (Erasmus von Rotterdam) เพื่อนรักของโทมัส มอร์ (Thomas More) เจ้าของผลงาน “ดินแดนที่ไม่มีในโลกหรือเมืองในจินตนาการ” (Utopia) ได้เรียกร้องให้ประชาชนในยุโรปเข้าร่วมตัวกันเป็นสันนิบาตแห่งชาติ ในอีก ๑๕๐ ปีต่อมา วิลเลียม เพนน์ (William Penn) นักคิดและนักเขียนชาวอังกฤษ ผู้ก่อตั้งรัฐเพนซิลเวเนียของสหรัฐอเมริกา ได้เรียกร้องให้รัฐยุโรปต่างๆ สร้างสภาแห่งสหพันธรัฐยุโรปขึ้นร่วมกัน และใน ค.ศ. ๑๘๕๑ (พ.ศ. ๒๓๙๔) วิคเตอร์ ฮูโก (Victor Hugo) กวีชาวฝรั่งเศสผู้ยิ่งใหญ่ ก็ประกาศให้จัดตั้ง “สหรัฐแห่งยุโรป” (United States of Europe) แต่กระนั้น ยุโรปในอดีตกลับเข้าไปสู่สงครามมากกว่าสันติภาพระหว่างกัน

ความไฝฝันข้างต้น มิได้กลายเป็นจริงตามครรลองแห่งสันติภาพ แต่ก็เพราะการเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ที่ได้นำไปสู่ความล้มตายของผู้คนจำนวนมากมายกว่า ๖๐ ล้านคน และการเสียหายของความเป็นเมืองและโบราณสถานที่มีมูลค่ามหาศาล จึงได้ให้บทเรียนแก่ชาวเยอรมันและชาวยุโรปว่าสันติภาพถาวร คือสิ่งที่มีคุณค่ายิ่งต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน และความเจริญรุ่งเรืองในแต่ละประเทศ และยุโรปโดยรวม กระทั่งทุกวันนี้

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ความต้องการสันติภาพพร้อมกับความเป็นเอกภาพของยุโรป จึงถูกกล่าวถึงอีกครั้ง แต่จริงจังอย่างยิ่ง อาทิ

วินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่มีชื่อเสียง ณ เมืองซูริก เยอรมนี เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ค.ศ. ๑๙๔๖ (พ.ศ. ๒๔๘๙) ว่า “มีวิธีการที่จะเยียวยา ซึ่ง...อีกไม่กี่ปี ก็จะทำให้ยุโรปทั้งหมด...เป็นอิสระและ...มีความสุข นั่นก็คือ การสร้าง

ครอบครัวยุโรปขึ้นมาใหม่ หรือให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจัดให้มีโครงสร้างที่สามารถอาศัยอยู่กันได้อย่างสงบ ปลอดภัย และมีเสรีภาพ เราจึงต้องสร้างสหรัษฎยุโรปแบบหนึ่งขึ้นมา”^{๒๓}

โรเบิร์ต ชูมัน (Robert Schuman) รัฐมนตรีต่างประเทศของฝรั่งเศส เป็นอีกผู้หนึ่งที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือในยุโรปในจุดที่สำคัญของการอยู่ร่วมกันและพึ่งพากัน เขาริเริ่มความคิดในเรื่องความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนีโดยเร็วในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ (พ.ศ. ๒๔๙๓) โดยเน้นในเรื่องความร่วมมือในการผลิตถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป เป็นลำดับแรก เพราะถ่านหินและเหล็กกล้ามีความสำคัญมากต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เขาเสนอต่อนายกรัฐมนตรีคอนราด อเดนาวเออร์ (Konrad Adenauer) ของเยอรมนีตะวันตกในเรื่องนี้ ในคราวการประชุมจัดทำสนธิสัญญา ปารีส (Treaty of Paris) เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๑

คอนราด อาเดนาวเออร์ (Konrad Adenauer) นายกรัฐมนตรีเยอรมนีคนแรก หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง ก็ส่งเสริมให้มีการดำเนินงานขององค์การความร่วมมือในการผลิตเหล็กและถ่านหินระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนี อันแสดงถึงการสนับสนุนนโยบายบนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างกันของประเทศในยุโรปที่เคยสู้รบกันมาก่อน เขากล่าวต่อสาธารณะเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๖ ในเมืองเมตซ์ Metz ว่า “หากเราประสบความสำเร็จ ในการสร้างองค์กรที่ช่วยให้ชาวฝรั่งเศสสามารถมองเห็นทุกสิ่งที่เกิดขึ้นในด้านการผลิตเหล็กและการขุดถ่านหินในเยอรมนี และหากในทางกลับกันชาวเยอรมันจะเห็นว่าเกิดอะไรขึ้นในฝรั่งเศส ดังนั้นการตรวจสอบข้อเท็จจริงร่วมกันนี้จึงเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการดำเนินนโยบายบนพื้นฐานของความไว้วางใจ”^{๒๔}

^{๒๓} “There is a remedy which ... would in a few years make all Europe ... free and ... happy. It is to re-create the European family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe.” In “Winston Churchill: calling for a United States of Europe” retrieved on May 20, 2021 from https://europa.eu/european-union/sites/default/files/eu-pioneers/eu-pioneers-winston-churchill_en.pdf

^{๒๔} “Wenn es uns gelingt, eine Organisation zu schaffen, die den Franzosen gestattet, alles das zu sehen, was auf dem Gebiete der Fabrikation von Stahl und der Förderung von Kohle in Deutschland vor sich geht und, wenn umgekehrt, die Deutschen sehen, was in Frankreich vor sich geht, dann ist diese gegenseitige Kontrolle das beste Mittel, um eine Politik zu treiben, die sich auf Vertrauen gründet.” In Konrad Adenauer, “a pragmatic democrat and tireless,” retrieved on May 11, 2021 from https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers#konrad_adenauer

โครงสร้างของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปที่พัฒนาตัวขึ้นจากความร่วมมือในด้านถ่านหินและเหล็กกล้า การรวมตัวทางเศรษฐกิจและการเงิน การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้นๆ ในระยะต่อมานั้น มีสถาบันและหน่วยงานสำคัญ ได้ค่อยๆ ประกอบกันขึ้นมา ดังต่อไปนี้^{๒๕}

๑. รัฐสภายุโรป (European Parliament)
๒. สภายุโรป (European Council)
๓. สภาแห่งสหภาพยุโรปหรือคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union/ Council of Ministers)
๔. คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)
๕. ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union: CJEU)
๖. ธนาคารกลางยุโรป (ECB) (European Central Bank: ECB)
๗. ศาลผู้ตรวจสอบบัญชียุโรป (ECA) (European Court of Auditors: ECA)

^{๒๕} หน้าที่ของสภาหรือคณะกรรมการหรือสถาบันและหน่วยงานเหล่านี้ ดูได้จาก “Institutions and bodies,” European Union. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en ทั้งนี้องค์คณะสำคัญ ๔ คณะ สมควรทำความเข้าใจในที่นี้ คือ ๑. รัฐสภายุโรป (European Parliament) ๒. สภายุโรป (European Council) ๓. สภาแห่งสหภาพยุโรป หรือคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union/ Council of Ministers) และ ๔. คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) มีที่มาและหน้าที่หลักๆ ดังนี้ ๑) รัฐสภายุโรป คือ สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละประเทศสมาชิก มีจำนวน ๗๐๕ คน ทำหน้าที่ออกกฎหมายของสหภาพยุโรป ๒) สภายุโรป อาจเรียกว่าคณะมนตรี (แห่ง) ยุโรป เป็นคณะผู้นำรัฐของสหภาพยุโรปที่มาจากประมุขหรือผู้นำแห่งรัฐสมาชิก เสมือนเป็นสภาหรือคณะผู้นำสูงสุดของสหภาพยุโรป ประชุมกันปีละ ๔ ครั้ง เพื่อตัดสินใจนโยบายสำคัญของสหภาพยุโรป ๓) สภาแห่งสหภาพยุโรปหรือคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ไม่จำกัดจำนวน แบ่งออกเป็นคณะฯ เฉพาะด้าน ตามนโยบายในแต่ละด้านของสหภาพยุโรป โดยมาจากรัฐมนตรีของแต่ละประเทศตามนโยบายในด้านนั้นๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแต่ละประเทศสมาชิกในด้านนั้นๆ มิได้ดูแลผลประโยชน์ในภาพรวมของสหภาพยุโรป ๔) คณะกรรมาธิการยุโรป เป็นองค์กรฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป มีอำนาจรองลงมาจากสภายุโรป โดยเน้นในการปฏิบัติงานในภาคปฏิบัติและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการตัดสินใจของสภายุโรปและการออกกฎหมายโดยรัฐสภายุโรป มีจำนวน ๒๘ คน (ประเทศละหนึ่งคน) ที่มาจากการเสนอชื่อของคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ตามการแนะนำของรัฐบาลแต่ละประเทศ และการเห็นชอบของสภายุโรป โดยประกอบด้วยประมุขแห่งรัฐหรือรัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป พร้อมด้วยประธานสภายุโรป และประธานคณะกรรมาธิการยุโรป มีหน้าที่ดูแลภาพรวมของสหภาพยุโรป ในเชิงทิศทางการนโยบาย รับผิดชอบการออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ และการใช้จ่ายงบประมาณของสหภาพยุโรป โดยมีสำนักงานในกรุงบรัสเซลส์ (Brussels) ประเทศเบลเยียม (ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามภารกิจแล้ว ควรเรียกว่าคณะกรรมการบริหารแห่งสหภาพยุโรปมากกว่าคณะกรรมาธิการยุโรป)

๘. หน่วยปฏิบัติการนอกยุโรป (European External Action Service: EEAS)

๙. คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งยุโรป (European Economic and Social Committee: EESC)

๑๐. คณะกรรมการภูมิภาคยุโรป (European Committee of the Regions (CoR)

๑๑. ธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งยุโรป (European Investment Bank (EIB)

๑๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งยุโรป (European Ombudsman)

๑๓. คณะกรรมการอำนวยการคุ้มครองข้อมูลแห่งยุโรป (European Data Protection Supervisor: EDPS)

๑๔. คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลแห่งยุโรป (European Data Protection Board: EDPB)

๑๕. องค์กรเชิงสถาบันภายใน (Inter-institutional bodies) ประกอบด้วย (๑) ทีมงานเพื่อการสนองตอบสถานการณ์ทางคอมพิวเตอร์ (Computer Emergency Response Team: CERT), (๒) สถาบันการบริหารแห่งยุโรป (European School of Administration), (๓) สำนักงานการคัดเลือกบุคลากรแห่งยุโรป (European Personnel Selection Office) และ (๔) สำนักพิมพ์ (Publications Office)

เป้าหมายและค่านิยมของสหภาพยุโรป

การดำเนินงานของสหภาพยุโรปในปัจจุบันและอนาคต มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ และค่านิยมของสหภาพยุโรป ดังต่อไปนี้^{๒๖}

เป้าหมาย:

- ส่งเสริมสันติภาพค่านิยมและความเป็นอยู่ที่ดีของพลเมือง
- เปิดให้มีเสรีภาพ ความมั่นคง และความยุติธรรมโดยไม่มีพรมแดนภายในระหว่างกัน
- การพัฒนาอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สมดุล และเสถียรภาพด้านราคา การตลาดที่มีการแข่งขันสูง โดยมีการจ้างงานเต็มที่ มีความก้าวหน้าทางสังคม และการปกป้องสิ่งแวดล้อม

^{๒๖} ข้อความสรุปจาก Lisbon Treaty และ EU Charter of fundamental rights ใน The EU in brief สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en

- การต่อสู้กับการกีดกันและการเลือกปฏิบัติทางสังคม
- การส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- การขยายตัวของความเป็นปึกแผ่นทางสังคมและระหว่างดินแดน และความสามัคคีระหว่างประเทศในสหภาพยุโรป

- การเคารพความอุดมสมบูรณ์ทางวัฒนธรรมและภาษาที่หลากหลาย
- การจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินที่ใช้สกุลเงินยูโร

ค่านิยม

การเข้ามาอยู่ร่วมกัน การอดทนต่อกันละกัน ความยุติธรรม ความสามัคคี และการไม่เลือกปฏิบัติ อันเป็นส่วนประกอบของวิถีประชาธิปไตยต่อไปนี้:

- ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่อาจละเมิดได้ ต้องได้รับการเคารพปกป้อง และถือเป็นพื้นฐานที่แท้จริงของสิทธิขั้นพื้นฐาน

- เสรีภาพ: เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเคลื่อนย้าย และอาศัยอยู่ภายในสหภาพได้อย่างอิสระ เสรีภาพส่วนบุคคล เช่น การเคารพชีวิตส่วนตัว เสรีภาพทางความคิด ศาสนา การชุมนุม การแสดงออก และข้อมูล ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน

- ประชาธิปไตย: การทำหน้าที่ของสหภาพยุโรปมีรากฐานมาจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน การเป็นพลเมืองยุโรปยังหมายถึงการได้รับสิทธิทางการเมือง พลเมืองของสหภาพยุโรปที่เป็นผู้ใหญ่ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นผู้สมัครและลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป พลเมืองของสหภาพยุโรปมีสิทธิที่จะเป็นผู้สมัครและลงคะแนนเสียงในประเทศที่ตนอาศัยอยู่ หรือในประเทศต้นทาง

- ความเท่าเทียมกัน: ความเท่าเทียมกันเป็นเรื่องของสิทธิที่เท่าเทียมกันสำหรับประชาชนทุกคนตามกฎหมาย หลักการของความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายเป็นรากฐานของนโยบายแห่งสหภาพยุโรปทั้งหมด และเป็นพื้นฐานสำหรับการบูรณาการแห่งยุโรปที่ใช้กับทุกพื้นที่ และหลักการของการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับการทำงานที่เท่าเทียมกันกลายเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาโรมในปี ๒๕๐๐

- นิติรัฐ: สหภาพยุโรปตั้งอยู่บนหลักนิติรัฐ ทุกสิ่งที่สหภาพยุโรปทำนั้น ตั้งอยู่บนสนธิสัญญาต่างๆ โดยสมัครใจและอย่างเป็นประชาธิปไตย โดยประเทศในสหภาพยุโรป กฎหมายและความยุติธรรมยึดถือโดยตุลาการอิสระ ประเทศในสหภาพยุโรปให้อำนาจการตัดสินคดีความขั้นสุดท้ายแก่ศาลยุติธรรมแห่งยุโรปซึ่งทุกคนต้องเคารพการตัดสิน

- สิทธิมนุษยชน: สิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป สิ่งเหล่านี้ครอบคลุมถึงสิทธิที่จะปราศจากการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเพศ เชื้อชาติ หรือ

ชาติพันธุ์ ศาสนาหรือความเชื่อ ความทุพพลภาพ อายุ หรือรสนิยมทางเพศ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

เป้าหมายและคุณค่าเหล่านี้ถือเป็นสาระสำคัญพื้นฐานของสหภาพยุโรป ที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาสิทธิบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนว่าสหภาพยุโรปก็ใช้นโยบายเศรษฐกิจเชิงสังคมเช่นกัน

ความก้าวหน้าของสหภาพยุโรปกับประชาคมโลก

นอกจากสหภาพยุโรป^{๒๗} จะมีการพัฒนาภายในสหภาพของตนที่มีสมาชิก ๒๘ ประเทศ และประชาชนประมาณ ๔๕๐ ล้านคน อย่างแข็งแกร่งและต่อเนื่องแล้ว สหภาพยุโรปยังได้สร้างสรรค์บทบาทของตนออกไปทั่วโลก โดยสังเขปคือ^{๒๘}

ในแง่ของการค้า สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มการค้าเสรีที่ใหญ่ที่สุดในโลก เป็นผู้ส่งออกสินค้าและบริการที่ผลิตรายใหญ่ที่สุดของโลกและเป็นตลาดนำเข้าที่ใหญ่ที่สุดในกว่า ๑๐๐ ประเทศ ในด้านความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสหภาพยุโรปมุ่งมั่นที่จะเป็นผู้นำในการช่วยเหลือเหยื่อจากภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างขึ้นและภัยธรรมชาติทั่วโลก กว่า ๑๒๐ ล้านคนในแต่ละปี

ในด้านการทูตและความมั่นคง สหภาพยุโรปมีบทบาทสำคัญในทางการทูต และดำเนินการเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรือง ประชาธิปไตย เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และหลักนิติรัฐในระดับสากล

การร่วมสร้างสรรค์และการเป็นผู้นำสหภาพยุโรปของเยอรมนี

หลังจากการกลับมารวมตัวเป็นประเทศเดียวกันของเยอรมนีตะวันตกและตะวันออก ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๙ - ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๓๓) ชาวเยอรมันก็ตื่นตัวในเรื่องการรวมกันเป็นสหภาพยุโรป

^{๒๗} สหภาพยุโรปมีสำนักงานตัวแทนในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ ๑. ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและสหภาพยุโรป โดยการรักษาสัมพันธภาพที่ครอบคลุมกว้างขวางกับหน่วยงานของรัฐ และการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับสหภาพยุโรป ตลอดจนสถาบันและโครงการของสหภาพยุโรป ๒. รายงานต่อสาธารณะชนเกี่ยวกับพัฒนาการของสหภาพยุโรป และอธิบายและชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายต่างๆของสหภาพยุโรป และ ๓. เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการความช่วยเหลือของสหภาพยุโรป ดูหัวข้อ “เกี่ยวกับคณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก https://eeas.europa.eu/delegations/thailand/12509/node/12509_th

^{๒๘} In “EU in the World” retrieved on May 19, 2021 from https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en#stability,-a-single-currency,-mobility-and-growth

กันอย่างเต็มที่ ในมหาวิทยาลัยต่างๆ มีการสนทนาเรื่องนี้กันอย่างต่อเนื่อง^{๒๙} ความสำเร็จในการฟื้นตัวของเยอรมนีตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และการกลับมารวมประเทศดังกล่าว แม้จะด้วยภาระการใช้จ่ายเงินส่วนใหญ่ของฝั่งตะวันตกในการฟื้นฟูฝั่งตะวันออกอย่างมหาศาลก็ตาม แต่ในที่สุดก็นำไปสู่การที่เยอรมนีได้พลังของความสำเร็จทางเศรษฐกิจและการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นทุนสะสมมากขึ้นกลับคืนมา และไปยืนอยู่ในระดับแนวหน้าแห่งความมั่งคั่งที่สุดท่ามกลางบรรดาประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปด้วยกัน

เยอรมนีมีบทบาทสำคัญอย่างไร? เยอรมนีมีบทบาทและความสำคัญต่อในสหภาพยุโรปดังตัวอย่างต่อไปนี้^{๓๐}

^{๒๙} การสร้างสรรค์ยุโรปเป็นหนึ่งในขั้นที่ก้าวหน้ามากขึ้นอย่างจริงจังในครานั้น เกิดขึ้นอย่างน่าทึ่ง หลังจากกำแพงเบอร์ลินพังทลายใน ค.ศ. ๑๙๘๙ (พ.ศ. ๒๕๓๒) เยอรมนีตะวันตกและตะวันออกกลับมารวมเป็นประเทศเดียวกันใน ค.ศ. ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ในช่วงเวลานั้น ประมาณ ๓๐ ปีที่แล้ว ข้าพเจ้าเริ่มศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก ณ มหาวิทยาลัยบิลเฟลด์ ประเทศเยอรมนีพอดี การมุ่งหน้าสู่การรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวของเยอรมนีและประเทศยุโรปอื่นๆ มีผลต่อการกระตุ้นจิตสำนึกของข้าพเจ้า ให้ต้องติดตามความก้าวหน้าของเยอรมนีและสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่องกระทั่งทุกวันนี้ ซึ่งก็พบเห็นว่าเยอรมนีเจริญขึ้นมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากประเทศที่ค่อนข้างปิดในความสัมพันธ์ระหว่างผู้คน กลายเป็นเปิด คนเยอรมันยอมรับชาวต่างชาติมากขึ้น และประชาชนมีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษได้ค่อนข้างดี ผิดจากเมื่อก่อนในช่วง ๓๐ ปี ที่แล้ว ที่คนเยอรมันและนักศึกษาเยอรมันอ่อนภาษาอังกฤษมาก

^{๓๐} “Ten facts about Germany in Europe. What you should know about Germany’s role in Europe and in the EU” retrieved on May 18, 2021 from ใน <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/germanys-role-in-the-eu-ten-facts-and-figures>., “Advocate of European integration” retrieved on May 18, 2021 from <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/en/germany-and-europe/advocate-european-integration>, “List of members of the European Parliament, 2019–2024” ใน retrieved on May 18, 2021 from https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_members_of_the_European_Parliament,_2019%E2%80%932024., “What do Germans think about the European Union?” retrieved on May 19, 2021 from <https://www.youtube.com/watch?v=p6An29Pmln0>., “Peter Hitchens - The EU is the Continuation of Germany By Other Means” retrieved on May 19, 2021 from <https://www.youtube.com/watch?v=3CNeDtZmpjU&lc=Ugz4hKVN4gbOiTSZlb94AaABA>., BRUCE STOKES, RICHARD WIKE AND DOROTHY MANEVICH, “Many Europeans wary of Germany’s influence in EU decisions” retrieved on May 19, 2021 from <https://www.pewresearch.org/global/2017/06/15/favorable-views-of-germany-dont-erase-concerns-about-its-influence-within-eu/>., Niklas Helwig, “Europe’s New Political Engine. Germany’s role in the EU’s foreign and security policy” retrieved on April 20, 2021 from https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/01/fiareport44_europes_new_political_engine.pdf And Hanns W. Maull, “Germany’s Leadership in Europe: Finding Its New Role,” *Regional Leadership and Multipolarity in the 21st Century*, 3,1 (February 2018): 87-111.

๑. เยอรมนีมีเขตแดนติดประเทศอื่นๆถึง ๙ ประเทศในยุโรป และมีประชากร ๘๓ ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนประชากรที่มากที่สุดในสหภาพยุโรป

๒. ในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ (พ.ศ. ๒๔๙๔) เยอรมนีเป็นสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป ซึ่งเป็นกิจกรรมแรกของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในประเทศยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง

๓. เยอรมนีเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและใหญ่ที่สุดในยุโรปใหญ่เป็นอันดับสี่ของโลก และอยู่ในฐานะผู้นำภาคอุตสาหกรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับโลก โดยเป็นประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้าสินค้ารายใหญ่อันดับสามของโลก

๔. เยอรมนีเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่แรงงานจำนวนมากได้รับการฝึกอบรมอย่างดี และสามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงออกขายทั่วยุโรป

๕. เยอรมนีมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ๓,๔๓๕.๘ พันล้านยูโร (พ.ศ. ๒๕๖๒) นับเป็นเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในสหภาพยุโรป และมีรายได้ประชาชาติต่อหัว (GDP per Capita) ๔๐,๘๘๓ พันล้านยูโร

๖. ในฐานะสมาชิกของสหภาพยุโรป เยอรมนีต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (Laws) ข้อกำหนด/ข้อบังคับ (Directives) และระเบียบ (Regulations) ของสหภาพยุโรปอย่างเคร่งครัด แม้บางครั้งอาจมีการขัดกันของอำนาจชี้ขาดของศาลยุโรปกับศาลเยอรมัน และการติดขัดหรือความแตกต่างที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในระดับท้องถิ่นอยู่บ้าง

๗. ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒) เยอรมนีสนับสนุนงบประมาณให้แก่สหภาพยุโรป ๒๕.๘๒ พันล้านยูโร ซึ่งสูงที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ฝรั่งเศสเป็นผู้บริจาคเป็นอันดับที่ ๒ จำนวน ๒๑ พันล้านยูโร ตามมาด้วยอิตาลีที่เป็นอันดับที่ ๓ จำนวน ๑๔.๙๖ พันล้านยูโร และอันดับ ๔ คือ สหราชอาณาจักร จำนวน ๑๔ พันล้านยูโร

๘. ความเป็นแบบอย่างของเยอรมนีทำให้สหภาพยุโรปนำไปปรับใช้ เช่น การเป็นสหพันธรัฐเยอรมนี ทำให้ประเทศในสหภาพยุโรปปรับตัวในการอยู่ร่วมกันแบบสหพันธรัฐมากขึ้น และมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการภูมิภาคยุโรป” ที่ทำงานในแนวทางของสหพันธรัฐ รวมถึงการมีระบบสภาการทำงานในสถานประกอบการ (Betriebsrat/Works Council) ที่เป็นการร่วมปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างนายจ้างและแรงงาน ทำให้ประเทศสมาชิกยุโรปอื่นๆ นำระบบนี้ไปปรับใช้ในยุโรปและประเทศอื่นๆ นอกยุโรปที่มีบริษัทจากประเทศยุโรปไปลงทุนอยู่ด้วย รวมทั้งในอาเซียน

๙. การเป็นตัวแทนถาวรของเยอรมนีและการมีสถานทูตเยอรมันประจำสหภาพยุโรป ในบรัสเซลส์ เป็นการเชื่อมโยงระหว่างสถาบันของเยอรมนีและสหภาพยุโรป อันแสดงถึงผลประโยชน์ของเยอรมันในระดับยุโรป

๑๐. แม้ว่าชาวเยอรมันจะไม่สนใจการเลือกตั้งของสหภาพยุโรป แต่ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๒) สมาชิกรัฐสภายุโรปที่เลือกตั้งโดยตรงจากชาวยุโรป หรือ ส.ส. ประจำสหภาพยุโรป มี ส.ส. ชาวเยอรมัน เข้าไปถึง ๙๖ คน จากทั้งหมด ๗๐๕ คน หรือร้อยละ ๑๓.๖ ของทั้งสภา

๑๑. อัวร์ซูลา แกร์ทรูด ฟ็อน แดร์ โลเอิน (Ursula Gertrud von der Leyen) เป็นชาวเยอรมันคนแรกที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานหญิงแห่งคณะกรรมการธิการยุโรป (European Commission) ระหว่าง ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ - ๓๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๔ ย่อมมีอิทธิพลต่อการเชื่อมผลประโยชน์ของเยอรมนีเข้ากับสมาชิกสหภาพยุโรป

๑๒. ชาวเยอรมันโดยทั่วไปในปัจจุบันสนับสนุนการรวมเป็นสหภาพยุโรปของประเทศสมาชิก และเห็นว่าควรมีการพึ่งพากันระหว่างสมาชิกมากขึ้น แต่ก็ยังกังวลกับผู้อพยพที่มาอยู่ในเยอรมนีค่อนข้างมาก และปัญหาการเข้ากันไม่ได้ระหว่างผู้นับถือศาสนาคริสต์กับอิสลามที่กำลังมีจำนวนมากขึ้น คนเยอรมันจึงต้องการให้ประเทศยุโรปอื่นๆ แบ่งรับผู้อพยพไปอยู่ด้วยให้มากขึ้น ไม่ใช่เป็นภาระกับเยอรมนีมากเกินไปแบบทุกวันนี้

๑๓. เยอรมนีผลักดันนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของยุโรปที่เข้มแข็งขึ้น แต่กระจายอำนาจมากขึ้น และมุ่งเน้นอนาคตมากกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยผ่านการทำงานในรูปแบบสถาบันต่างๆ แทนการทหาร โดยที่ผ่านมา สามารถจัดการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กรณีวิกฤตในลิเบีย ซีเรีย ยูเครน และความสัมพันธ์กับรัสเซียไปได้ดีพอสมควร

๑๔. เยอรมนีเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ยังคงสนับสนุนการรวมรัฐอื่นๆ เข้ามาในสหภาพยุโรป ดังที่เรารู้ๆ นี้ คือ การออก “กระบวนการเบอร์ลิน” เพื่อสนับสนุนเซอร์เบียและประเทศบอลข่านตะวันตกอื่นๆ ที่ละขั้นตอนเพื่อเข้าสู่การเป็นภาคยานุวัติของสหภาพยุโรป

๑๕. เยอรมนีพยายามวางตัวตามกรอบของสหภาพยุโรป แต่การเป็นศูนย์กลางและมีอิทธิพลของเยอรมนีด้านเศรษฐกิจและการเงินที่เป็นอยู่ ก่อให้เกิดการหวาดวิตกของประชาชนในประเทศสมาชิกอื่นๆ อยู่ไม่น้อย เช่น กรีซ สเปน อิตาลี โปแลนด์ ฮังการี อังกฤษ และฝรั่งเศสต่อการครอบงำของเยอรมนี

๑๖. ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เยอรมนีร่วมกับฝรั่งเศส และประเทศสมาชิกการเงินในยุโรป (EMU) ได้จัดตั้ง European Stabilization Mechanism (ESM) เพื่อเป็นกองทุนช่วยเหลือและเสริมสร้างและการปฏิรูปประเทศที่ใช้เงินสกุลยูโรต่อไป

๑๗. การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นอีกภารกิจหลักของสหภาพยุโรป เยอรมนีจึงสนับสนุนงบประมาณสำหรับแผนการสร้างยุโรปสีเขียว (European Green Deal) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ ถึง ๒๐๒๗ ที่มีเป้าหมายในการเป็นทวีปที่เป็นกลางทางภูมิอากาศ (Climate-neutral continent) แห่งแรกภายใน ค.ศ. ๒๐๕๐/(พ.ศ. ๒๕๙๓) โดยตั้งใจที่จะดำเนินการตามข้อตกลงไปข้างหน้า

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่คนเยอรมันดำรงตำแหน่งประธานสภาสหภาพยุโรปในช่วงครึ่งหลังของ พ.ศ. ๒๕๖๓

๑๘. การเกิดขึ้นของพรรคขวาจัด (Alternative für Deutschland: AfD)^{๓๑} ที่เป็นพรรคประชานิยมขวาใหม่ในเยอรมนี มีความเชื่อแบบชาตินิยมสูง ไม่ศรัทธาต่อสหภาพยุโรป และในคราวการเลือกตั้งที่ผ่านมา (ค.ศ. ๒๐๑๗/พ.ศ. ๒๕๖๐) มีผู้แทนในรัฐสภา ๗ คน กำลังทำทลายบทบาทการสนับสนุนสหภาพยุโรปแบบดั้งเดิมของรัฐบาล

๑๙. เยอรมนีเป็นหนึ่งในประเทศที่เต็มไปด้วยการโยกย้ายถิ่นและการย้ายถิ่นจากภัยสงคราม ในตะวันออกกลางที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๕ - ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๕๙) ส่งผลให้เกิดวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงภาระของประเทศและประชาชนจำนวนมากไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการปลุกเร้าของกลุ่มการเมืองฝ่ายขวาที่เกลียดชังชาวต่างชาติในเยอรมนี จนเป็นประเด็นถกเถียงทั้งในเยอรมนีและสหภาพยุโรปอย่างรุนแรงกระทั่งทุกวันนี้

บทเรียนกรณีบทบาทของเยอรมนีกับการสร้างสรรค์สหภาพยุโรป

การมีอิทธิพลของเยอรมนีและการกล้าแสดงออกในทางที่เป็นผู้นำแห่งสหภาพยุโรปที่มีมากขึ้นๆ แทนการเหนียมอายอันสืบเนื่องจากการแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ ในทุกวันนี้ จนทำให้เกิดการหวาดวิตกของผู้คนในหลายประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และเรียกร้องให้ลดอิทธิพลเยอรมนีลงมานั้น มิใช่เรื่องที่จะทำกันได้ง่ายๆ เพราะการลดอิทธิพลเยอรมนีลง ก็ทำให้ยุโรปชะงักงันได้เช่นกัน^{๓๒} จึงเป็นเรื่องที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออกของคนเยอรมันและชาวยุโรปอื่นๆ

ข้าพเจ้าเองก็คิดถึงการขยายตัวและความเป็นใหญ่ของราชอาณาจักรเยอรมัน ภายใต้จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์หรือจักรวรรดิเยอรมนีที่หนึ่งเคยรุ่งเรืองมาก่อน (ย้อนกลับไป ๒๐๐-๑,๐๐๐ กว่าปีที่แล้ว) อยู่คราครั้น แต่ทว่าความคิดเรื่องการครองความเป็นเจ้ายุโรปของเยอรมัน (German

^{๓๑} พรรคนี้ตั้งตัวขึ้นมาจากการโต้ตอบนโยบายการรับผู้อพยพจากตะวันออกกลางและเป็นชาวอิสลามเข้าเยอรมนีที่มีมากขึ้นๆ ในรอบ ๕-๖ ปีที่ผ่านมาของนายกรัฐมนตรีอังเกลา แมร์เคิล

^{๓๒} Josef Janning and Almut Möller, “Leading from the centre: Germany’s role in Europe,” retrieved on April 21, 2021 from https://ecfr.eu/publication/leading_from_the_centre_germanys_role_in_europe_7073/

hegemony) นั้น ฟรังก์-วอลเตอร์ สไตน์ไมเออร์ (Frank-Walter Steinmeier) รัฐมนตรีต่างประเทศของเยอรมัน เรียกร้องให้มองเยอรมนีว่าเป็นเพียง “หัวหน้าเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวก” (Chief Facilitating Officer) จะดีกว่า โดยขอให้ยอมรับว่าเยอรมนีต้องการมุ่งไปที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสหภาพยุโรปด้วยการทำงานเพื่อสร้างเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของยุโรปอย่างแท้จริงในเชิงรุก ฉะนั้นเพื่อรับมือกับความท้าทายที่เผชิญอยู่ เยอรมนีจึงต้องการส่งเสริมอิทธิพลของยุโรปในโลก และขอให้ลดการอภิปรายเรื่องการครอบครองความเป็นเจ้าของเยอรมนีลงไป^{๓๓}

ต่อมาอังเกลา แมร์เคิล นายกรัฐมนตรีหญิงในปัจจุบันของเยอรมนีก็เคยกล่าวว่า “เรามักมีเหตุผลที่จะไม่พอใจกับยุโรป แต่ถ้าเรามองไปรอบๆ ภูมิภาคใดๆ ก็ไม่มีสันติภาพ เราก็จะเห็นคุณค่าของยุโรป นั่นคือ ยุโรปเป็นโครงการแห่งสันติภาพ ใครก็ตามที่สร้างความแข็งแกร่งให้กับยุโรป ก็ทำให้เยอรมนีแข็งแกร่งขึ้นเช่นกัน”^{๓๔}

ฉะนั้น เมื่อหากพิจารณาให้ดี เราก็จะเห็นได้ว่า การส่งเสริมยุโรปสู่โลกกว้าง ก็ต้องอาศัยอิทธิพลของเยอรมนีต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและการเงิน การเป็นเจ้าอำนาจของเยอรมนีในยุโรปดูเหมือนจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพียงแต่ต้องปรับแต่งกันให้เหมาะสมว่า ควรเป็นเจ้าอำนาจแบบไหนและจะควบคุมระหว่างกันได้อย่างไร ในขณะที่อังกฤษก็ออกจากสหภาพยุโรปไปแล้ว ฝรั่งเศสก็กลายเป็นเพื่อนคู่หูของเยอรมนี ต่างจากในอดีตที่รบพุ่งกันในระดับสงครามโลก ฉะนั้น ระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปด้วยกัน จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะสามารถลดการครอบครองความเป็นเจ้ายุโรปของเยอรมันลง พร้อม ๆ กับการสร้างบทบาทนำของสหภาพยุโรปต่อนานาประเทศในทวีปอื่น ๆ ของโลกให้มากขึ้น

^{๓๓} Fabrizio Bensch, “What is Germany’s role within the EU?,” *REUTERS* (November 2, 2014) retrieved on May 21, 2021 from <https://www.weforum.org/agenda/2015/09/what-is-germanys-role-within-the-eu/>

^{๓๔} Angela Merkel, (September 2017) “Wir haben oft Grund, nicht zufrieden mit Europa zu sein. Aber wenn wir uns mal umschaun, in welchen Regionen kein Frieden ist, dann sehen wir den Wert von Europa: dass Europa ein Friedensprojekt ist. Wer Europa stärkt, stärkt auch Deutschland.” In “Die EU und Deutschland – das Verhältnis heute und in der Zukunft,” retrieved on May 23, 2021 from <https://www.daskleineeineinmaleins.eu/europa/deutschland-in-europa/>

เราจึงควรสนับสนุนให้คนเยอรมันเลือกเส้นทาง “เยอรมันแบบยุโรป” หรือ “เยอรมันแห่งยุโรป” มากกว่า “ยุโรปแบบเยอรมัน” หรือ “ยุโรปแห่งเยอรมัน”^{๓๕} นอกจากนี้ อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งเคยเป็นพันธมิตรขณะเยอรมนีมาก่อน สมัยสงครามโลกทั้งสองครั้ง ก็น่าจะดำเนินนโยบายที่เรียนรู้จากข้อผิดพลาดของสงครามโลกทั้งสองครั้ง โดยช่วยกันดูแลให้ยุโรปโดยมีเยอรมนีเป็นสมาชิกสำคัญ เป็นสถานที่แห่งสันติภาพถาวรตลอดไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการสร้างสรรค์รัฐไทยและประชาคมอาเซียน

ประเทศไทยแม้จะอยู่ตรงใจกลางของทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ยังมีได้มีสถานภาพอันแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและการเมืองแบบประชาธิปไตยเทียบเท่ากับเยอรมนีได้เลย การสร้างสรรค์รัฐไทยในประชาคมอาเซียนจึงสมควรพิจารณาปรับปรุงตนเองดังต่อไปนี้

๑. การเสริมสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจด้วยการอาศัยทฤษฎีเศรษฐกิจเสรีเชิงสังคม หรือเศรษฐกิจเสรีเพื่อความสมดุลในสังคมที่ปรับใช้อย่างได้ผล ผ่านนโยบายและกฎหมายที่มีคุณภาพ

๒. การพัฒนานโยบายสังคมให้แข็งแกร่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับมาตรฐานคุณภาพระบบความมั่นคงทางสังคมและสวัสดิการสังคมในแบบแผนต่างๆ ให้แก่แรงงานทุกกลุ่มอย่างเสมอภาค และการมีองค์การภาคประชาชนที่มีอำนาจการต่อรองและมุ่งมั่นต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์

๓. กระทำตนให้เป็นสมาชิกประชาคมอาเซียนที่สมารถและแข่งขัน และร่วมนำ การสร้างสรรค์ประชาคมอาเซียนกับประเทศระดับนำอื่นๆ ที่มีอย่างจำกัด คือ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ให้มากขึ้น

ประชาคมอาเซียนของเรา ยังอยู่ห่างไกลมาก เมื่อเทียบกับสถานภาพความก้าวหน้าของสหภาพยุโรปในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต หากชาวประชาคมอาเซียนต้องการให้ประชาคมอาเซียนประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง โดยใช้สหภาพยุโรปเป็นตัวตั้ง ประชาคมอาเซียนควรพิจารณา ดำเนินการต่อไปนี้

^{๓๕} ดูเรื่อง Europa - Union Deutschland (EUD) ซึ่งเป็นโครงการริเริ่มของพลเมืองที่ใหญ่ที่สุดสำหรับยุโรป ในเยอรมนี ที่มุ่งมั่นให้คนเยอรมันสนับสนุนการรวมเป็นหนึ่งเดียวในยุโรป และมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับยุโรป ปัจจุบันโครงการนี้มีสมาชิกประมาณ ๑๗,๐๐๐ คน อยู่ในเครือข่ายของ ๑๖ สมาคมระดับภูมิภาค มีประมาณ ๓๐๐ เขตสมาคมในท้องถิ่นและเมือง และมีองค์กรพันธมิตรในกว่า ๓๐ ประเทศในยุโรป ดูประกอบ เรื่อง Europa-Union: Unabhängig und überparteilich engagiert für Europa, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.europa-union.de/ueber-uns/ueber-uns>

๑. ประชาคมอาเซียนขับเคลื่อนตนเองไปสู่การกลายเป็น “สหภาพอาเซียน” หรือ “สหรัฐอาเซียน” อย่างมีเป้าหมาย และด้วยการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากประชาชนในประเทศสมาชิก

๒. สร้างสรรค์รัฐประชาธิปไตยในบรรดาประเทศสมาชิกให้แข็งแรง

๓. สร้างเสริมสถาบันและกลไกการทำงานสำคัญ ๆ ให้เกิดขึ้น อาทิ สภาอาเซียน สมาชิกสภาผู้แทนประชาคมอาเซียนหรือสหภาพอาเซียนในอนาคต และการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับร่วมกันในประชาคมอาเซียน

๔. เสริมสร้างเศรษฐกิจเสรีนิยมเชิงสังคมและทุนนิยมรัฐสวัสดิการ และเสริมสร้างตลาดร่วมเสรีภายในประชาคมให้เข้มแข็งกว่าปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกองทุนกลางที่มากพอเพื่อการเสริมสร้างเศรษฐกิจร่วมกันและช่วยเหลือ (ทั้งโดยการให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำและให้เปล่า) แก่ประเทศสมาชิกที่มีระดับการพัฒนาต่ำ

๕. การทำให้ประเทศสมาชิกมอบคุณอำนาจในทางเศรษฐกิจและการเมืองให้แก่สหภาพอาเซียน หรือสหรัฐอาเซียน ในกรอบเวลาที่ตัดสินใจร่วมกัน และพิสูจน์ตนเองให้ได้ว่าสามารถสร้างความก้าวหน้าของงานได้ตามกรอบเวลาที่กำหนด (Time-tested progress)

๖. ประกาศใช้นโยบายร่วมในด้านต่างๆ ที่สนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์ของประชาคมตามกฎหมายประชาคมอาเซียนอย่างทันกาลและทันสมัย ภายในประชาคม และระหว่างประชาคมกับประเทศอื่นๆทั่วโลก

๗. สามารถสร้างการยอมรับในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้กับมหาอำนาจต่างๆ ทั่วโลกการสร้างสรรค์รัฐไทยและประชาคมอาเซียนให้เจริญรุ่งเรืองมากกว่าปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องดำเนินไปพร้อมกันอย่างไม่ย่อท้อ และให้เกื้อกูลต่อกันตลอดไป ฉะนั้น การเติบโตทางเศรษฐกิจที่กระจายความมั่งคั่งและได้คุณภาพในสังคม และเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยย่อมเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

- โชคชัย สุทธาเวช. (๒๕๖๓). การสร้างสรรค์รัฐ: พิจารณา Max Weber และความคาบเกี่ยวกับข้อเสนอของ Karl Marx. *รัฐสภาสาร* ๖๘, ๖ (พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๓): ๕๑-๘๐.
- Allan, Kimberly A. "The Greens, in Germany: The Party System from 1963 to 2000." Retrieved on May 12, 2021, from <http://janda.org/ICPP/ICPP2000/Countries/1-WestCentralEurope/12-WestGermany/12-WGermany63-00.htm>
- Erhard, Ludwig. (1963). *The Economics of Success*. London: Thames & Hudson.
- _____. (1958). *Prosperity Through Competition*. London: Thames & Hudson.
- _____. (1957). *Wohlstand für Alle*. Econ Verlag: Düsseldorf.
- Bensc, Fabrizio. "What is Germany's role within the EU?." *REUTERS*. (November 2, 2014.) Retrieved on May 21, 2021, from <https://www.weforum.org/agenda/2015/09/what-is-germanys-role-within-the-eu/>
- Hegel, Friedrich & Wilhelm, Georg. (1812). The Doctrine of the Notion, § 234, in Di Giovanni, George. (2010). "Introduction" to G.W.F. Hegel, *The Science of Logic*, translated by George di Giovanni. New York: Cambridge University Press.
- Gethard, Gregory. "The German Economic Miracle." *The story behind Germany's economic rebirth after World War II*. Retrieved on April 28 and May 10, 2021, from <https://www.investopedia.com/articles/economics/09/german-economic-miracle.asp>
- Mau, Hanns W. "Germany's Leadership in Europe: Finding Its New Role." *Regional Leadership and Multipolarity in the 21st Century*. 3,1 (February 2018): 87-111.
- Helwig, Niklas. "Europe's New Political Engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy". Retrieved on April 20, 2021, from https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2017/01/fiareport44_europes_new_political_engine.pdf
- Hitchens, Peter. (April 19, 2021) "The EU is the Continuation of Germany By Other Means." <https://www.youtube.com/watch?v=3CNeDtZmpjU&lc=Ugz4hKVN4gbOiTSZlb94AaABAg>

- Janning, Josef and Möller, Almut “Leading from the centre: Germany’s role in Europe”. Retrieved on May 21, 2021, from https://ecfr.eu/publication/leading_from_the_centre_germanys_role_in_europe_7073/
- Mann, Gerald. (2019). 60 Jahre „Wohlstand für alle“ Ludwig Erhard und die Soziale Marktwirtschaft. Arbeitspapiere der FOM Hochschule für Oekonomie & Management Nr. 74, Essen 2019. MA Akademie Verlagsund Druck-Gesellschaft mbH.
- Merkel, Angela. (am 7. September 2017). in *Die EU und Deutschland – das Verhältnis heute und in der Zukunft*, Retrieved on May 23, 2021, from <https://www.daskleineeinmaleins.eu/europa/deutschland-in-europa/>
- Nicholls, A.J. (2000). Freedom with Responsibility: The Social Market Economy in Germany 1918-1963. Published to Oxford Scholarship Online: October 2011. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198208525.001.0001
- Nicholls, A. J. “Ludwig Erhard and the Origins of the Social Market Economy” in A. J. Nicholls (2000) Freedom with Responsibility: The Social Market Economy in Germany 1918-1963. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198208525.003.0009, Retrieved on May 10, 2021, from <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198208525.001.0001/acprof-9780198208525-chapter-9>
- Pöllmann, Guido. Theoretische Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft. Arbeitspapiere der FOM, Nr. 74. MA Akademie Verlags.
- Putz, Christine and Rothe, Claudia “Council Presidency as a chance? Germany’s new role for the EU Council Presidency”. Retrieved on May 23, 2021, from <https://www.boell.de/en/2020/05/29/council-presidency-chance-germanys-new-role-eu-council-presidency>
- Ritscher, Stephan, Steenland, Robert, Sebald, Christoph and Matthews-Ferrero, Daniel “EU country briefing: Germany”. Retrieved on May 22, 2021, from <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/eu-country-briefing-germany/>

- Schuettemeyer, Suzanne S.(2001) PARLIAMENTARY PARTIES IN THE GERMAN BUNDESTAG. The American Institute for Contemporary German Studies. Washington D.C. 1 E-mail: info@aicgs.org, Web: <http://www.aicgs.org/>.
- Stokes, Bruce, Wike, Richard, and Manevich, Dorothy “Many Europeans wary of Germany’s influence in EU decisions”. Retrieved on April 19, 2021, from <https://www.pewresearch.org/global/2017/06/15/favorable-views-of-germany-dont-erase-concerns-about-its-influence-within-eu/>
- Vanberg, Viktor J. (2017) Ordoliberalism and Ordnungspolitik. A Brief Explanation. Published by Aktionskreis Freiburger Schule – Initiative für Ordnungspolitik e.V..
- Vanberg, Viktor J. (2011) “Walter Eucken and the Freiburg School of Ordoliberalism”. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik/Freiburg Discussion papers on Constitutional Economics, 4/11, Walter Eucken Institut. Retrieved on April 28, 2021, from <https://www.eucken.de/en/freiburg-tradition/walter-eucken/>

ข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงาน

“เกี่ยวกับคณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย”. The EU in brief. สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก https://eeas.europa.eu/delegations/thailand/12509/node/12509_th Free movement - EU nationals. Retrieved on May 18, 2021, from <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457><https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457> Europa-Union: Unabhängig und überparteilich engagiert für Europa. Retrieved on May 22, 2021, from <https://www.europa-union.de/ueber-uns/ueber-uns>

บทความไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนในเว็บไซต์

Advocate of European integration. Retrieved on May 18, 2021, from <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/en/germany-and-europe/advocate-european-integration>

Alliance 90/The Greens. Retrieved on May 12, 2021, from https://en.wikipedia.org/wiki/Alliance_90/The_Greens

- CDU/CSU. Retrieved on May 22, 2021, from <https://en.wikipedia.org/wiki/CDU/CSU> EU in the World. Retrieved on May 19, 2021, from https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en#stability,-a-single-currency,-mobility-and-growth
- Free Democratic Party (Germany). Retrieved on May 22, 2021, from [https://simple.wikipedia.org/wiki/Free_Democratic_Party_\(Germany\)](https://simple.wikipedia.org/wiki/Free_Democratic_Party_(Germany))
- German Empire. Retrieved on May 1, 2021, from https://en.wikipedia.org/wiki/German_Empire
- Holy Roman Empire. Retrieved on May 22, 2021, from https://en.wikipedia.org/wiki/Holy_Roman_Empire
- Konrad Adenauer. a pragmatic democrat and tireless. Retrieved on May 20, 2021, from <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers#konrad-adenauer>
- Lisbon Treaty และ EU Charter of fundamental rights, in The EU in brief Retrieved on May 14, 2021, from https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en
- List of members of the European Parliament, 2019–2024. Retrieved on May 18, 2021, from https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_members_of_the_European_Parliament,_2019-2024
- Social Democratic Party of Germany. Retrieved on May 11, 2021, from https://en.wikipedia.org/wiki/Social_Democratic_Party_of_Germany Ten facts about Germany in Europe. What you should know about Germany's role in Europe and in the EU. Retrieved on May 18, 2021, from, <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/germanys-role-in-the-eu-ten-facts-and-figures>
- What do Germans think about the European Union?. Retrieved on April 19, 2021, from, <https://www.youtube.com/watch?v=p6An29Pmln0>
- Winston Churchill: calling for a United States of Europe. Retrieved on May 20, 2021, from https://europa.eu/european-union/sites/default/files/eu-pioneers/eu-pioneers-winston-churchill_en.pdf

World War I. Retrieved on May 1, 2021, from <https://www.history.com/topics/world-war-i/worldwar-i-history>

เว็บไซต์แสดงข้อมูลเกี่ยวกับสหภาพยุโรป (สืบค้นระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔)

https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12002M/TXT>, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>,

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>,

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>



วิกฤตอาหารโลกอาหรับ ปัจจัย และผลกระทบในระดับภูมิภาค

ชูชาติ พุ่มเพ็ง*

บทนำ

ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) กลายเป็นประเด็นที่สร้างความวิตกกังวลในระดับโลก และนับเป็นเรื่องที่ทุกองค์กรต่างหันมาให้ความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นประเด็นปากท้องส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพการเมืองการปกครองในทุกประเทศ ยังไม่นับรวมปัญหาเศรษฐกิจและสภาพความเป็นอยู่ในมิติความเหลื่อมล้ำทางสังคม ยิ่งปัจจุบันประชาคมโลกต้องเผชิญกับปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ที่ส่งผลกระทบรุนแรงไปทั่วโลก เหตุเพราะการระบาดของโรคอุบัติใหม่ทำให้เกิดคำถามมากมายต่อมาตรการรับมือและการป้องกันโรค รวมถึงมาตรการเยียวยาหรือแก้ปัญหาที่ยั่งยืน เมื่อทุกคนในสังคมโลกตกอยู่ในสภาพที่ต้องเผชิญกับปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดปรากฏการณ์การแย่งชิงและกักตุนอาหารเพื่อการบริโภคในครัวเรือนแบบระยะยาว จนหลายประเทศกังวลกับปัญหาขาดแคลนอาหารโดยเฉพาะกลุ่มประเทศโลกอาหรับ เนื่องจากการเข้าถึงแหล่งอาหารของประเทศแถบอาหรับส่วนใหญ่มาจากการนำเข้าเป็นหลัก^๑

* นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

^๑ เนื่องจากในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ส่งผลให้กระบวนการขนย้ายสินค้าเน้นน้ำหนักไปที่มาตรฐานของบรรจุภัณฑ์และความสะอาด ความรวดเร็ว การเก็บรักษาพืชผลทางการเกษตรระหว่างขนย้าย โดยให้เป็นไปตามระเบียบและข้อกำหนดด้านความปลอดภัยที่มีอยู่ตามเกณฑ์ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)

ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการความมั่นคงอาหารโลก (Committee on World Food Security : CFS)^๒ ซึ่งระบุถึงปัญหาความอดอยาก หิวโหยของประชากรโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีสถิติอยู่ราว ๘๒๐ ล้านคนในปี ๒๐๑๙ และจะมียอดเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา ซึ่งปัญหาสำคัญที่สร้างผลกระทบรุนแรงส่วนใหญ่มาจากปัญหาการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ ความตึงเครียดตามแนวชายแดน ความขัดแย้งและภัยสงคราม ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ รวมถึงปัญหาเชิงนโยบายด้านการค้าและการลงทุน และความเหลื่อมล้ำของรายได้ทางสังคม ทำให้ระยะหลัง ๆ มีบทนิยามเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารซึ่งเดิมอาจมองขอบเขตเพียงให้มีอาหารเพียงพอเพื่อความอยู่รอด แต่บทนิยามใหม่กำหนดให้มีความครอบคลุมมากขึ้นโดยทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงสินค้าเพื่อการบริโภคจำเป็นอย่างทั่วถึงบนหลักการพื้นฐาน ๔ ประการ ประกอบด้วย ๑. มีสินค้าบริโภคทั้งผลิตเองในพื้นที่และจากตลาดโลกอย่างทั่วถึง ๒. มีสินค้าบริโภคได้อย่างเพียงพอตลอดทุกปีและคงความมีเสถียรภาพของผลผลิตไว้อย่างต่อเนื่องตามฤดูกาล ๓. มีอาหารเพียงพอกับจำนวนประชากรอย่างทั่วถึงและเหมาะสมกับฐานรายได้ ๔. อาหารเพื่อการอุปโภคมีความปลอดภัยตามคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ ความมั่นคงทางอาหารยังหมายถึงความรวมถึงขีดความสามารถและศักยภาพของรัฐในการประกันการมีอยู่ของอาหารเพื่อการบริโภคของคนในชาติ โดยมีห้วงระยะเวลาบ่งชี้เกณฑ์ความเสี่ยง กล่าวคือ ต้องมีอาหารเพียงพอกับความต้องการระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๒ เดือนและยืนระยะเช่นนี้ให้ได้ ๑ ปี บวกกลับขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมการบริโภคของแต่ละประเทศ ทั้งนี้รัฐต้องจัดหาหรือสำรองอาหารในปีถัดไปอย่างเพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศด้วยเช่นกัน

จากหลักการพื้นฐานที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า รัฐพึงดำเนินการให้มีหลักประกันกับประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงความต้องการด้านอาหารที่จำเป็นได้ตลอดทั้งปีโดยปราศจากอุปสรรคหรือข้อห้ามใด ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่นับรวมถึงความพร้อมด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เพื่อให้เอื้อต่อการจัดงบประมาณเต็มเต็มความต้องการของประชาชนจากการนำเข้าและรับซื้อสินค้าจำเป็นจากตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

^๒ การประชุมคณะกรรมการความมั่นคงอาหารโลก ครั้งที่ ๔๖ (Committee on World Food Security: CFS) ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๘ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ ณ สำนักงานใหญ่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ กรุงโรม สาธารณรัฐอิตาลี

โลกอาหารกับบริบทความมั่นคงทางอาหาร^๓

จากการเผยแพร่รายงานหลายฉบับขององค์การสหประชาชาติ^๔ สะท้อนให้เห็นว่า ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ กลุ่มประเทศอาหรับกำลังเผชิญกับปัญหาความมั่นคงด้านอาหารและไม่สามารถพึ่งพาผลิตผลภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ แม้ว่าองค์ประกอบต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้จะมีความหลากหลายก็ตาม ทว่าสัดส่วนภาคการผลิตกลับไม่เพียงพอครอบคลุมกับการบริโภคภายในประเทศ ส่งผลให้มูลค่าการนำเข้าสินค้าประเภทอาหารหลักมีอัตราสูงมาก โดยเฉพาะกลุ่มอาหารหลักที่เคยผลิตได้อย่างเพียงพอในอดีต ขณะที่รายงานบางฉบับบ่งชี้ว่า เฉพาะกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับกลุ่มเดียวมียอดนำเข้าอาหารจากต่างประเทศสูงถึงร้อยละ ๙๐ ทำให้ดัชนีตัวเลขวัดความต่างของอาหารที่เคยผลิตในประเทศและในระดับภูมิภาคเทียบกับอัตราที่นำเข้าขยับตัวสูงขึ้นเรื่อยๆ สอดรับกับผลการศึกษาขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับประเด็นนี้ที่ระบุว่า จากการประเมินผลระยะยาวมีแนวโน้มว่าในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ระบุว่า กลุ่มประเทศอาหรับอาจเผชิญกับภาวะขาดแคลนอาหารอย่างรุนแรง เนื่องจากภาคเกษตรไม่สามารถตอบสนองปริมาณการบริโภคในประเทศได้ และจะต้องหันมาพึ่งพามิติทางการตลาดด้วยการซื้อสินค้ากลุ่มอาหารหลักๆ เพื่อรองรับปัญหาความขาดแคลนอาหารในภูมิภาค ซึ่งปัญหานี้เริ่มฉายภาพชัดเจนขึ้นเห็นได้จากตัวอย่างของอียิปต์และซาอุดีอาระเบีย เนื่องจากอียิปต์เปรียบเสมือนอยู่ข้าวอยู่น้ำของหลายประเทศในภูมิภาค มีประวัติศาสตร์การทำเกษตรกรรมและการพึ่งพาตนเองได้อย่างดีมาโดยตลอด เนื่องจากมีพื้นที่เพาะปลูกจำนวนมากและแรงงานภาคเกษตรมีมากพอกับการผลิตภายในประเทศ แต่ทุกวันนี้อียิปต์กลับเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าหลักจำนวน ๒ รายการ ได้แก่ ข้าวสาลีและถั่วในปริมาณมากติดอันดับมากที่สุดในภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้อียิปต์เผชิญกับปัญหาเหล่านี้คือการบริหารจัดการภาครัฐที่ล้มเหลวขาดศักยภาพ กอปรกับราคาสินค้าที่นำเข้ามีอัตราสูง ในขณะที่ผลกำไรสุทธิจากการผลิตในประเทศลดน้อยลง การขยายสัดส่วนภาคเกษตรชะงักงัน

^๓ บทความขึ้นนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาโครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนาภาคการเกษตรในกลุ่มประเทศอาหรับช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๑ – ๒๐๑๕ ซึ่งตรงกับช่วงเวลาที่โลกอาหรับต้องเผชิญกับเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองซึ่งรับรู้โดยทั่วไปว่าอาหรับสปริง โดยมีสมมุติฐานสำคัญเน้นไปที่องค์ประกอบหลักด้านการเกษตรและตัวแปรนำในการพัฒนาการเกษตรในระดับภูมิภาคว่าจะสามารถปิดช่องโหว่ของภาวะขาดแคลนอาหารได้หรือไม่อย่างไร

^๔ รายงานฉบับดังกล่าวออกโดยองค์การอาหรับเพื่อการพัฒนาการเกษตร มีเนื้อหาระบุว่า การนำเข้าสินค้าประเภทอาหารรายการหลักในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ มียอดสูงราว ๒.๗๒๘ หมื่นล้านดอลลาร์ และเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ มียอดถึง ๓.๒๗๐ หมื่นล้านดอลลาร์ เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๑๙.๘

จนไม่ตอบสนองอัตราการบริโภคที่สูงขึ้นโดยมีปัจจัยมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดแนวทางการแก้ปัญหาเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับทุกประเทศในภูมิภาค จะเห็นได้ว่าในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ อียิปต์มียอดการนำเข้าอาหารประเภทถั่วจาก ๓ ประเทศ ได้แก่ ลิทัวเนีย อังกฤษ และออสเตรเลีย โดยในรายงานการศึกษาระบุว่ายอดการนำเข้าถั่วมียอดสูงถึง ๑๒๕ ล้านดอลลาร์/ปี ซึ่งในทุกๆ ปีพบว่าราคาสินค้ามีการปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่อง และอียิปต์ยังคงพึ่งพาการนำเข้าสินค้ากลุ่มนี้มาโดยตลอด ซ้ำร้ายในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ อียิปต์เผชิญกับปัญหาภัยแล้งที่ขยายวงมาจากฝั่งยุโรปหนุนให้สถานการณ์แย่งเนื่องจากสร้างผลกระทบรุนแรงต่ออุปสงค์ในตลาดโลกที่ผลิตผลทางการเกษตรมีปริมาณอยู่อย่างจำกัดและไม่เพียงพอ ขณะเดียวกันประเทศผู้ผลิตและส่งออกถั่วต่างปรับราคาสินค้าสูงขึ้นทำให้อียิปต์ต้องขาดดุลในการนำเข้าสินค้าต่อเนื่องและภาคเกษตรขาดแนวทางการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ปริมาณการนำเข้าข้าวของอียิปต์สูงมากเช่นเดียวกัน ติดอันดับประเทศนำเข้าข้าวสูงสุดในโลก ยอดการนำเข้าข้าวสาลีในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ สูงกว่า ๓.๕ ล้านตัน เพียงพอกับอัตราการบริโภคในประเทศเพียง ๔ เดือนเท่านั้น ขณะที่อีกหนึ่งประเทศใหญ่อย่างซาอุดีอาระเบียที่มีอัตราการนำเข้าข้าวสูงมาก อาจกล่าวได้ว่า ซาอุดีอาระเบียได้รับผลกระทบเหมือนกับอีกหลายประเทศในกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นทะเลทรายและขาดแคลนแหล่งน้ำ พื้นที่ไม่เอื้อต่อการเพาะปลูกข้าว และประเทศเหล่านี้อยู่ในกลุ่มประเทศผลิตและส่งออกน้ำมัน เมื่อต้องมึนนโยบายการถ่วงดุลระหว่างน้ำมันกับอาหารย่อมส่งผลกระทบอย่างมากเป็นเงาตามตัว ยิ่งในช่วงที่มีการแกว่งตัวของราคาน้ำมันจนเกิดความผันผวน และความต้องการในสัดส่วนของตลาดโลกปรับตัวลดลง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรต้องเผชิญกับผลกระทบหลายด้าน ทั้งการบริหารจัดการเชิงระบบและยุทธศาสตร์ของชาติไม่ตอบสนอง โดยเฉพาะในมิติการเพิ่มผลผลิตและการบริหารจัดการน้ำ การปรับปรุงระบบชลประทานและการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ การอุดหนุนไว้ในมิติความเสียหายของพืชผลหลังเก็บเกี่ยว และขาดการบูรณาการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการเกษตร แต่ในระยะหลัง กลุ่มประเทศอ่าวอาหรับได้ทุ่มความพยายามในการวางแผนทางเพื่อสร้างปัจจัยส่งเสริมการผลิตพืชผลทางการเกษตรในปริมาณที่มากขึ้นภายในประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างจากการนำเข้าสินค้าเกษตรและช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการบริโภคภายในประเทศ และในระดับภูมิภาค เช่น ซูดาน แอลจีเรีย โมร็อกโก และอียิปต์ ซึ่งแต่ละประเทศล้วนมีพื้นที่เพาะปลูกในปริมาณมาก ขณะที่ประเทศในภูมิภาคอ่าวอาหรับมีจุดแข็งของสัดส่วนรายได้ที่มาจากน้ำมันและจัดเป็นประเทศร่ำรวยและมีกำลังซื้อสูง อย่างไรก็ดี ทุกฝ่ายยังคงเห็นไปในทิศทางเดียวกันในเรื่องของการพัฒนาและยกระดับภาคเกษตรภายในประเทศให้มีความเข้มแข็งเพื่อประกันความเดือดร้อนและตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหารได้อย่างเพียงพอ^๕ แต่หากพิจารณาดูในรายละเอียดพบว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่หรือเกิดขึ้นแบบฉับพลัน แต่เป็นปัญหาที่ทับถมซ้อนปมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยมีตัวแปรนำหลายมิติทั้งปัจจัยด้านธรรมชาติ การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยังไม่นับถึงปัญหาการระบาดของโรคติดต่อในสัตว์และโรคระบาดในคนที่ส่งผลกระทบโดยตรง รวมถึงปัญหาด้านแหล่งน้ำทั้งน้ำใต้ดินและน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญด้านความมั่นคงทางอาหาร ในขณะเดียวกันเรื่องของการผลิตพืชผลทางการเกษตรที่กลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่ในภูมิภาคยังคงยึดวิถีเกษตรแบบดั้งเดิม ไม่สนใจปรับแนวคิดเป็นเกษตรประยุกต์หรือเกษตรอินทรีย์ จนเป็นสาเหตุสำคัญทำให้น้ำและดินเสียหายจากปัญหาการใช้ปุ๋ยเคมีและยาฆ่าแมลงในปริมาณมากแต่ได้ผลผลิตน้อยลงอย่างต่อเนื่อง

ยิ่งปริมาณการสั่งซื้อผูกโยงกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่ผู้ซื้อต้องจ่ายแบบต่อเนื่องยาวนาน ทำให้เกิดสภาวะขาดดุลทางการค้าและส่งผลกระทบระยะยาวอย่างปฏิเสธไม่ได้ เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรมีการปรับตัวสูงขึ้นตลอดเวลาเมื่อเทียบกับรายได้ต่อหัวของประชากรของประเทศที่เผชิญกับภาวะไร้เสถียรภาพ อันเนื่องมาจากผลกระทบจากปัญหภายในทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ขณะที่นโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการเพาะปลูกบางประเทศผิดรูปผิดร่างเนื่องจากบางประเทศหันไปเน้นการปลูกผักและผลไม้แทนที่การเพาะปลูกอาหารหลัก เช่น ข้าวสาลี ข้าวเจ้า และไม่มียุทธศาสตร์ใดๆ รองรับหรือทดแทนนอกจากการนำเข้าสินค้าประเภทข้าวจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งกรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศในภูมิภาคอาหรับขาดยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือแบบบูรณาการในภาคเกษตรกรรม และดำเนินไปแบบต่างคนต่างทำ เสมือนทำให้เห็นเป็นช่วงเป็นตอนขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบายและแผนงาน ซึ่งหากพิจารณาตามข้อเท็จจริงจะพบว่าหากทุกประเทศให้ความร่วมมือในภาคเกษตรอย่างเต็มที่ ย่อมส่งผลให้เกิดการสนับสนุนอย่างมากในแง่ของรายได้ เหมือนกับภาคเกษตรของชูดาน อิรัก และซีเรีย ที่สามารถสร้างรายได้กว่าร้อยละ ๓๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรในภูมิภาค หรืออาจกล่าวได้ว่าชูดานประเทศเดียวสามารถประกันความมั่นคงทางอาหารในภูมิภาคได้ในระดับดีถึงดีมาก แต่ต้องมีการสนับสนุนจากกลุ่มอาหรับอื่นๆ ในการสร้างงาน และเพิ่มโอกาสการจัดหาแรงงานภาคเกษตรให้เพียงพอเช่นกัน

^๕ ในระยะหลัง ๆ หลายประเทศในภูมิภาคต่างเผชิญกับวิกฤติการเมืองและความวุ่นวายภายในประเทศ จนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร ทำให้สภาพความเป็นอยู่และการดำรงชีพมีสภาพเปลี่ยนไปกลับสู่ความหิวโหย เช่น ปัญหาพิพาทและสงครามกลางเมืองในเยเมน ซีเรีย ลิเบีย ตูนิเซีย โดยผลที่ตามมากระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพกว้าง ทำให้ภูมิภาคแถบนี้ก้าวเข้าสู่ภาวะความยากลำบาก

นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ คือการขยายตัวเพิ่มขึ้นของประชากรในภูมิภาคที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นขณะที่พื้นที่เพาะปลูกเริ่มมีปริมาณลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะบางพื้นที่ที่มีปริมาณน้ำฝนน้อยมาก บางพื้นที่เผชิญกับปัญหาร้อนแล้งของทะเลทรายที่เริ่มขยายวงกว้าง ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีการเกษตรที่ทันสมัย และที่สำคัญสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีการแข่งขันสูงทำให้ประเทศนำเข้าต้องทุ่มเงินมหาศาลในการสั่งซื้อสินค้าเกษตรหลายรายการ

ปัจจัยสำคัญส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอาหรับ

หากมองไปยังพัฒนาการด้านความมั่นคงทางอาหารในภูมิภาคโลกอาหรับจะพบว่า มีหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ สามารถสรุปได้พอสังเขปดังนี้

๑. ปัญหาความผันผวนและการเปลี่ยนแปลงด้านราคาของสินค้าประเภทอาหารเพื่อการบริโภคมักผูกโยงกับราคาซื้อ - ขายน้ำมัน ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียในเชิงมูลค่า อาจกล่าวได้ว่าหากราคาอาหารเพิ่มสูงโดยเฉพาะสินค้าประเภทข้าว นม น้ำมันพืช น้ำตาล ซึ่งพบว่าช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ไปจนถึงกลางปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ราคาข้าวสาลีในตลาดโลกมีราคาสูงมากได้ไปถึงระดับ ๕๐๐ ดอลลาร์/ตัน และมีความผันผวนมาตลอดโดยมีการปรับลดระดับลงราว ๒๐๐ ดอลลาร์/ตัน ในช่วงไตรมาสที่ ๓ ของปีเดียวกัน ซึ่งขณะนั้นพบว่าราคาน้ำมันมีอัตราเพิ่มสูงถึง ๑๔๘ ดอลลาร์/บาร์เรลในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปี ค.ศ. ๒๐๐๘ กระทั่งมีการปรับลดราคาในช่วงท้าย ๆ ของไตรมาสสุดท้ายก่อนสิ้นปีคงราคาไว้ไม่เกิน ๕๐ ดอลลาร์/บาร์เรล

๒. กลุ่มประเทศส่งออกสินค้าประเภทข้าวสาลี เมล็ดข้าวโพด ข้าวพันธุ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศส่งออกรายใหญ่ ได้แก่ สหรัฐฯ แคนาดา และบราซิล ที่ต่างหันมาผลิตเอทานอล (Ethanol) ซึ่งเป็นพลังงานทางเลือก หวังนำมาใช้เป็นพลังงานทดแทนการใช้น้ำมันภายในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาน้ำมันปรับตัวสูง ทำให้หลายประเทศในโลกอาหรับต้องแบกรับภาระจากราคาสินค้าประเภทข้าว เมล็ดข้าวโพด ที่คงราคาสูงมากเป็นเงาตามตัว พร้อมกันนี้ต้องจัดสรรเม็ดเงินจำนวนมหาศาลเพื่อนำเข้ารายการพืชผลในกลุ่มนี้เป็นลำดับต้น ๆ อยู่เหมือนเดิม จนส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินและเศรษฐกิจมหภาคอย่างชัดเจน

๓. ปัญหาภัยแล้งส่งผลให้เกิดภาวะแล้งน้ำและดินเค็มขยายตัวในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในซาอุดีอาระเบียและกลุ่มประเทศแถบแอฟริกาเหนือ โดยกลุ่มประเทศอาหรับอยู่ในโซนประเทศที่ขาดแคลนน้ำและมีน้ำใช้ในปริมาณน้อยมาก ดังนั้นอัตราเฉลี่ยแหล่งน้ำที่ใช้เพื่อการเพาะปลูกมีเพียง ๓.๕๐ แสนล้านลูกบาศก์เมตรเท่านั้น ซึ่งพบว่ามีน้ำแหล่งใหม่เพิ่มขึ้นราว ๒.๙๗ แสนล้านลูกบาศก์เมตรด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่าแถบพื้นที่โลกอาหรับเป็นพื้นที่แห้งแล้งและมีแหล่งน้ำเกิดใหม่

น้อยมาก เนื่องจากสภาพภูมิอากาศที่ร้อนแล้ง มีปริมาณน้ำฝนกระจายเป็นหย่อมไม่เกิน ๗๕๐ ลูกบาศก์เมตร/ปี เทียบกับภูมิประเทศในแถบเอเชียมีปริมาณน้ำฝน ๔ ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี และในแถบประเทศแอฟริกา มีปริมาณน้ำฝนกว่า ๕ ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี

นอกจากนี้ ปริมาณน้ำผิวดินและพื้นที่ชุ่มน้ำไม่เพียงพอสำหรับพื้นที่การเพาะปลูกโดยรวม^๖ โดยผลการสำรวจพบว่า ระหว่างปี ๒๐๑๒ ปริมาณน้ำผิวดินมีอยู่ ๒.๓๒ แสนล้านลูกบาศก์เมตร ถือว่ามีปริมาณเพิ่มขึ้นราวร้อยละ ๖๐ ของพื้นที่นอกเขตแนวฝน ซึ่งสถานการณ์ปัจจุบันกลับไม่สามารถใช้ประโยชน์จากน้ำผิวดินได้ทั้งหมดหรือมีเพียง ๒.๐๔ แสนล้านลูกบาศก์เมตร หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๘ จากปริมาณน้ำที่ใช้ประโยชน์ได้ โดยพื้นที่เกษตรได้รับสัดส่วนการใช้น้ำเพื่อการเกษตรคิดเป็นร้อยละ ๘๘ จากที่ปริมาณแหล่งน้ำที่มีอยู่ สำหรับสัดส่วนเพื่อการบริโภคมีปริมาณร้อยละ ๗ ขณะที่น้ำเพื่อใช้ในกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ ๕ เท่านั้น จากปริมาณน้ำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปริมาณน้ำผิวดินที่มีปริมาณลดน้อยลงทุกปีเนื่องจากสภาวะภูมิอากาศที่ร้อนและเกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้พื้นที่ไม่เอื้อต่อการอุ้มน้ำไว้ได้ตลอด จนบางครั้งต้องมีการขุดบ่อและดูดน้ำใต้ดินมาใช้ในปริมาณมาก เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการในพื้นที่ทางการเกษตร ทั้งนี้การกระจายแหล่งน้ำและชลประทานในกลุ่มประเทศอาหรับตามสัดส่วนน้ำบนหน้าดินและน้ำใต้ดินที่เกิดขึ้นใหม่น้อยมากในแต่ละปี และแหล่งน้ำบางพื้นที่ไม่เหมาะกับการเพาะปลูกเนื่องจากเป็นชลประทานที่มีการผลิตน้ำจากกระบวนการกลั่นจากน้ำเค็มและกรรมวิธีแปรสภาพน้ำเค็ม ในขณะที่น้ำใต้ดินมีการสะสมอยู่ในแถบภูมิภาคอาหรับราว ๗.๗ หมื่นล้านลูกบาศก์เมตร ใช้เพื่อการบริโภครายปีคิดเป็นสัดส่วน ๔.๒ หมื่นล้านลูกบาศก์เมตรแต่ปรากฏว่าปริมาณที่นำมาใช้ประโยชน์ได้จริงราว ๓.๕ หมื่นล้านลูกบาศก์เมตร โดยแหล่งน้ำใต้ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดอยู่ในตอนกลางของภูมิภาค ซึ่งกินพื้นที่ในดินแดนของทั้งซูดานและอียิปต์มีปริมาณรวมกันคิดเป็นร้อยละ ๘๓ ของขนาดแหล่งน้ำใต้ดินในภูมิภาค ปรากฏตามตารางแสดงแหล่งน้ำที่มีอยู่ในกลุ่มประเทศอาหรับซึ่งสำรวจไว้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ดังนี้

^๖ ในแถบบริเวณพื้นที่ ซีเรีย อิรัก และจอร์แดน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสร้างเขื่อนในประเทศที่เป็นแหล่งต้นน้ำเพื่อกักน้ำไว้ใช้ หรือตื่อน้ำแถบพื้นที่ชายฝั่งของประเทศบาห์เรน หรือแหล่งน้ำในซีเรียแห้งขอดเนื่องจากการผันน้ำใช้อย่างไม่เป็นระบบ รวมถึงปัญหาน้ำใต้ดินลดปริมาณลง โดยหลายประเทศประสบปัญหาเหล่านี้ ทั้งโมร็อกโก ตูนิเซีย แอลจีเรีย และลิเบีย ซึ่งประเทศเหล่านี้พบปัญหาน้ำเค็มซึมไหลเข้าแทนที่น้ำจืดบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำทำให้ระดับความเค็มเกินปริมาณไม่เหมาะกับการเพาะปลูก

ตารางแสดงแหล่งน้ำที่มีอยู่ในกลุ่มประเทศอาหรับ ปี ค.ศ. ๒๐๑๒

น้ำผิวดิน	แหล่งน้ำใต้ดิน			แหล่งใหม่	น้ำผ่านการแปรรูป		รวม
๒๓๒	สะสม	อุปโภค/ปี	ใช้ได้	๒๗๔	น้ำกลั่น	น้ำแปรรูป	๒๘๕.๔
	๗๗/๓๔	๔๒	๓๕		๔.๕	๖.๙	

ที่มา: องค์การอาหรับเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม

(๑,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร)

๔. อัตราการขยายตัวของประชากรในกลุ่มประเทศอาหรับเป็นอีกหนึ่งประเด็นซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งการขยายตัวของประชากรในภูมิภาคปรับตัวเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว นับแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๒ - ๒๐๐๗ พบว่า มีการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้นหรือราว ๓๒๙ ล้านคน โดยสถิติจากการเพิ่มจำนวนประชากรในโลกอาหรับพบวาระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๐๖ มียอดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒.๓๐ - ๒.๕๐ ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๗ จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นสูงถึง ๑๖ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๕ ผลจากปัจจัยสนับสนุนหลายด้าน ทั้งชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การบริการระบบสาธารณสุขที่ดีขึ้น จนส่งผลให้ยอดเพิ่มขึ้นทุกปีกว่าร้อยละ ๒.๕๕ กระทั่งในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ พบว่าสัดส่วนประชากรมีตัวเลขรวม ๖.๒๔ แสนคน โดยจำนวนนี้ถือว่าการขยายตัวลดลงเมื่อเทียบกับหลายปีที่ผ่านมา เนื่องจากปี ค.ศ. ๒๐๑๑ พบว่าจำนวนประชากรเพิ่มเพียงร้อยละ ๐.๑๗ และเป็นปีเดียวที่อัตราเฉลี่ยลดลง โดยมีปัจจัยมาจากปรากฏการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ทำให้บางประเทศเข้าสู่ภาวะสงครามกลางเมือง และอัตราการตายสูงรวมถึงการอพยพย้ายถิ่นฐานและภัยสงคราม ความยากจน หิวโหย จนเป็นเหตุให้เกิดการเจ็บป่วยล้มตายจนส่งผลให้จำนวนประชากรในภูมิภาคลดลงอย่างมีนัยสำคัญ จนมาในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๒ - ๒๐๑๓ มีอัตราเพิ่มร้อยละ ๒.๔๙ และ ๒.๗๐ ตามลำดับ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ การขยายตัวของประชากรลดลงอยู่ที่ ๐.๗๙ และกลับมาเพิ่มอีกครั้งในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ร้อยละ ๒.๖๕ ทั้งนี้จากสถิติการจัดทำสำมะโนประชากรในปี ๒๐๐๙ พบว่า บางประเทศประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวและการควบคุมจำนวนประชากรในประเทศได้ดี เช่น อียิปต์ พบว่ามีตัวเลขเพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ ๒ และอีกหลายประเทศที่มีอัตราการเพิ่มจำนวนประชากรลดลงหรือต่ำกว่าร้อยละ ๒ อาทิ แอลจีเรีย มียอดเพิ่มเพียงร้อยละ ๑.๗๓ รวมทั้งโมร็อกโก มียอดเพิ่มร้อยละ ๑.๕๙ ขณะที่ตูนิเซียมียอดเพิ่มร้อยละ ๑.๐ และเลบานอนมียอดเพิ่มเพียงร้อยละ ๐.๖๔ รายละเอียดตามตารางการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรเทียบกับผลผลิตด้านการเกษตรระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๑๕

ตารางการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรเปรียบเทียบกับผลผลิตมวลรวมด้านการเกษตร
ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๑๕

ประเทศ	ประชากร (ล้านคน)				เฉลี่ยเพิ่มขึ้น (ร้อยละ) ปี ๒๐๑๕	ผลผลิตเกษตร (ร้อยละ) ปี ๒๐๑๕
	๒๐๐๐	๒๐๐๕	๒๐๑๐	๒๐๑๕		
จอร์แดน	๔.๘๕	๕.๔๗	๖.๑๑	๖.๘๒	๑๑.๖๒	๑๔.๘
UAE	๒.๙๙	๔.๑๐	๘.๒๖	๘.๗๑	๕.๔๔	๑.๑
บาห์เรน	๐.๖๓	๐.๘๘	๑.๒๒	๑.๓๘	๑๓.๑๑	๖.๓
ตูนิเซีย	๙.๕๖	๑๐.๐๒	๑๐.๕๕	๑๑.๑๕	๕.๖๘	๓.๕
แอลจีเรีย	๓๐.๔๑	๓๒.๙๐	๓๕.๙๗	๓๙.๙๕	๑๑.๐๖	๑๐.๒
จีบูตี	๐.๖๘	๐.๗๙	๐.๙๒	๐.๙๖	๔.๓๔	๙.๙
ซาอุดีอาระเบีย	๒๐.๔๗	๒๓.๓๒	๒๗.๕๖	๓๑.๕๒	๑๔.๓๖	๓.๓
ซูดาน	๓๑.๐๘	๓๕.๓๙	๔๑.๗๐	๓๘.๔๔	๗.๘๑	๙.๓
ซีเรีย	๑๖.๓๒	๑๘.๒๖	๒๐.๖๑	๒๒.๕๖	๙.๔๖	-
อิรัก	๒๔.๐๘	๒๗.๙๖	๓๒.๔๘	๓๖.๙๓	๑๓.๗๐	๘.๕
โอมาน	๒.๔๐	๒.๕๐	๒.๗๗	๔.๑๕	๔๙.๘๑	๘.๓
กาตาร์	๐.๖๑	๐.๙๐	๑.๗๑	๒.๔๒	๔๑.๕๒	๑๔.๔
คอโมโรส	๐.๕๕	๐.๖๑	๐.๖๙	๐.๗๗	๑๑.๕๙	๒.๑
คูเวต	๒.๒๑	๒.๙๙	๓.๕๘	๔.๒๓	๑๘.๑๕	๑๒.๑
เลบานอน	๓.๗๖	๓.๗๕	๓.๗๗	๓.๗๙	๐.๕๒	๘.๙
ลิเบีย	๕.๖๔	๖.๖๒	๗.๗๗	๙.๑๑	๑๗.๒๔	-๖.๓
อียิปต์	๖๓.๓๐	๗๐.๐๐	๗๘.๖๘	๘๘.๙๕	๑๓.๐๕	๑๑.๖
โมร็อกโก	๒๘.๔๖	๓๐.๑๗	๓๑.๘๙	๓๓.๖๕	๕.๒๒	๖.๔
มอริตานิยา	๒.๖๔	๒.๙๘	๓.๓๖	๓.๗๙	๑๒.๗๙	๗.๘
เยเมน	๑๗.๔๖	๒๐.๐๐	๒๓.๑๕	๒๖.๖๘	๑๕.๒๔	๙.๑
รวม	๒๗๗	๓๐๙	๓๕๓	๓๘๗	๙.๖๓	๗.๒๐

ที่มา: องค์การอาหารเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในประเทศอาหรับระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๐ – ๒๐๑๕ มีทิศทางขยับเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จากจำนวนประชากรในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ พบว่ามียอด ๓๕๓ ล้านคน และปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ยอดเพิ่มเป็น ๓๘๗ ล้านคน สัดส่วนเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๗.๒๐ ซึ่งเป็นยอดที่สูงหากเทียบกับอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรทั่วโลกที่อยู่ราวร้อยละ ๑.๖ ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดอุปสรรคในมิติเศรษฐกิจหลายด้านทั้งการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงาน ความยากจน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกอาหรับรายประเทศจะพบว่า มีสัดส่วนต่างกันในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เช่น อียิปต์มีประชากร ๘๘.๙๕ ล้านคน และหลายประเทศมีอัตราการขยายตัวของประชากรครึ่งหนึ่งของอียิปต์ เช่น แอลจีเรีย ชูदान ขณะที่กลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ นอกจากบาห์เรน พบว่ามียอดสูงมาก เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบสาธารณสุขที่ดีมาก กอปรกับอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของแรงงานต่างด้าวที่พำนักอยู่ในประเทศเหล่านี้ ขณะเดียวกันพบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรมียอดเพิ่มอยู่ที่ ๕๕.๙๔ ล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ มียอดเพิ่มราว ๗๐.๗๕ ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๔๗ และเพิ่มขึ้นอีกในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ราว ๑๒๗ ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๗๙.๕๐ เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๕ กระทั่งปี ๒๐๑๕ มียอดเพิ่มคิดเป็นร้อยละ ๗.๒๐ เทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ซึ่งตัวเลขของ GDP ไม่สามารถตอบสนองในเชิงอุปสงค์ เพราะความต้องการทางอาหารและพืชผลทางการเกษตรมีปริมาณไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับ การขยายตัวของประชากรในภูมิภาค

ปริมาณการผลิตไม่เพียงพอกับอัตราการบริโภค

สถานการณ์ความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคโลกอาหรับเปลี่ยนไปแบบก้าวกระโดด หากพิจารณาที่ศักยภาพและขีดความสามารถของประเทศอาหรับ กรณีการผลิตอาหารที่เป็นผลผลิตทางเกษตรตามนัยพื้นฐานหลักของประเทศพบว่า มีระยะห่างกันชัดเจนในด้านปริมาณการบริโภค และผลิตผลทางการเกษตรที่ผลิตได้ ขณะที่การนำเข้าพืชผลการเกษตรมีความต่างกันเชิงปริมาณและมีอัตราที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ตัวอย่างในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ กลุ่มประเทศอาหรับมีการสั่งซื้อและนำเข้าสินค้าประเภทอาหารด้วยยอดเงินราว ๑๘ ล้านดอลลาร์ เทียบกับปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ที่ปริมาณการนำเข้าใช้งบประมาณราว ๑๒.๖ ล้านดอลลาร์ อาจกล่าวได้ว่ายอดสั่งซื้อมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นแบบขั้นบันไดนับจากปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ใช้งบประมาณราว ๑๙.๗ ล้านดอลลาร์ และปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เพิ่มเป็น ๒๐ ล้านดอลลาร์ ซึ่งการเพิ่มปริมาณการนำเข้าอาหารในภูมิภาคมียอดเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๓ – ๒๐๐๗ สำหรับยอดการสั่งซื้อผลผลิตประเภทข้าวและการนำเข้าสินค้าเพื่อการบริโภคอื่น ๆ มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นราวร้อยละ ๗๐ ของปริมาณการนำเข้าอาหารทั้งหมด จากผลการสำรวจพบว่าเป็นสัดส่วนการสั่งซื้อของ ๔ ประเทศ ได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย แอลจีเรีย สหรัฐ

อาหรับเอมิเรตส์ และอียิปต์ ขณะที่ยอดการนำเข้าใน ๕ ประเทศ ได้แก่ ลิเบีย คูเวต เลบานอน เยเมน และจอร์แดนมีส่วนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๐ ของการนำเข้าสุทธิ และอีก ๑๐ ประเทศอาหรับอื่น ๆ ที่เหลือพบว่ามียอดการนำเข้าสินค้าประเภทอาหารเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐ แต่พบว่าการส่งออกสินค้าการเกษตรจากโมร็อกโกและมอริเตเนียได้ดุลการค้าเกินจากยอดของการนำเข้ารวม ๑๐๐ ล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งนับว่าอยู่ในช่วงเวลาเดียวกันคือระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๓ - ๒๐๐๗

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความมั่นคงทางอาหารในภูมิภาคยังคงทับถมต่อเนื่อง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างอัตราผลผลิตและปริมาณความต้องการอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากสินค้าเกษตรบางรายการเป็นสินค้าจำเป็นและมีความต้องการสูงในภูมิภาค เช่น ข้าว น้ำมันพืช และน้ำตาล โดยผลิตผลเหล่านี้ทำให้เกิดช่องว่างสูงกว่าร้อยละ ๕๐ หรือคิดเป็นจำนวนเงินรวม ๒ หมื่นล้านดอลลาร์ ขณะที่อีกด้านสะท้อนให้เห็นว่า มีสินค้าบางรายการที่กลุ่มประเทศโลกอาหรับสามารถพึ่งพาตนเองได้ และมียอดการผลิตรวมถึงแหล่งที่มาของสินค้าจำนวนมาก เช่น ปลา ผัก และผลไม้ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนความแตกต่างและช่องว่างของสินค้าเพื่อการบริโภคยังคงเป็นปัญหาสำคัญเพราะมีการปรับตัวสูงและขยายระยะห่างอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏในตารางเปรียบเทียบโดยแบ่งช่วงเวลาออกเป็น ๒ ช่วง ได้แก่ ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๘ - ๒๐๐๒ และ ๒๐๐๓ - ๒๐๐๗

ตารางเปรียบเทียบมูลค่าการปรับตัวรายการสินค้าเกษตรจำเป็น

ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๘ - ๒๐๐๒ และ ๒๐๐๓ - ๒๐๐๗

รายการ	๑๙๙๘ - ๒๐๐๒ (พันล้านดอลลาร์)	๒๐๐๓ - ๒๐๐๗ (พันล้านดอลลาร์)	ค่าเฉลี่ย ระหว่าง ๒ ช่วง (ร้อยละ)
กลุ่มข้าวและธัญพืช	๖.๗	๘.๙	๓๒.๗
กลุ่มถั่วฝัก	๐.๓๓	๐.๓๙	๑๖.๘
น้ำตาล	๑.๓	๑.๖	๑๗.๓
น้ำมันพืช/ไขมัน	๑.๔	๒.๑	๕๒.๖
กลุ่มเนื้อสัตว์	๑.๕	๒.๓	๕๒.๖
ไข่	๐.๐๔	๐.๐๖	๔๑.๙
นมและผลิตภัณฑ์จากนม	๒.๒	๒.๘	๒๘.๘
นม/ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากนม	๑๙.๕	๒๓.๖	๒๑.๑

ที่มา: องค์การอาหรับเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม

จากตารางดังกล่าว มีอัตราค่าเฉลี่ยเฉพาะส่วนต่างของอุปสงค์ที่กลายเป็นช่องว่างระหว่างผลผลิตในประเทศกับการพึ่งพาจากภายนอก โดยเป็นการสำรวจในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๗ คิดเป็นจำนวน ๑.๙๗ หมื่นล้านดอลลาร์ โดยช่องว่างที่เกิดขึ้นเป็นผลจากมูลค่าอาหารเพื่อการบริโภคระหว่างสองช่วง ซึ่งในช่วงกลางครึ่งปีแรกพบว่ามีส่วนต่างอยู่ที่ ๑.๔ หมื่นล้านดอลลาร์ และเริ่มขยับสูงขึ้นเป็น ๑.๗๔ หมื่นล้านดอลลาร์ในครึ่งปีหลัง คิดเป็นส่วนต่างร้อยละ ๒๔ ขณะที่มูลค่าสัตว์น้ำได้ดุลเพิ่มจาก ๓๕๓ ล้านดอลลาร์เป็น ๑.๑๒๖ พันล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๒๑๙

อาจกล่าวได้ว่า พืชผลทางการเกษตรบางรายการมีการปรับค่าเฉลี่ยระหว่างอุปสงค์และอุปทานแบบไม่คงที่ โดยปริมาณที่ผลิตได้เทียบกับปริมาณความต้องการพบว่าอัตราส่วนที่แสดงระยะห่างและส่วนต่างเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีปัจจัยมากมายส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรในภูมิภาคดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ตลอดเวลาที่ผ่านมา เมื่อใดที่ผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ที่มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นจนสามารถลดการพึ่งพาจากภายนอกได้ แสดงให้เห็นว่าอัตราเฉลี่ยของผลิตผลผูกโยงอยู่กับพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสม หรือเป็นพื้นที่ที่มีชลประทาน และพื้นที่แนวฝนซึ่งทำให้ผลผลิตมีความต่างกันเชิงปริมาณ โดยอัตราผลิตผลทางการเกษตรมีการปรับเปลี่ยนในพื้นที่ระหว่างร้อยละ ๒๕ - ๕๐ จากกำลังการผลิตทั้งหมด ทำให้ผลิตผลทางการเกษตรมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากสองเท่าเป็นสี่เท่าตัว ซึ่งในช่วงสองทศวรรษมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นของผลิตภาพในเชิงปริมาณอยู่ระหว่าง ๑.๕ เท่า และ ๖ เท่า ถือว่ามีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการโดยเฉพาะในบางพื้นที่ที่มีการลงทุนและมีการใช้เครื่องมือและเทคนิคการเพาะปลูกที่หลากหลาย ในขณะเดียวกันพื้นที่เพาะปลูกบางส่วนยังไม่ได้มีการปรับตัวทำให้ระดับการเพิ่มปริมาณการเพาะปลูกและผลิตภาพโดยรวมยังอยู่ในระดับที่น้อย ซึ่งตารางต่อไปนี้แสดงอัตราเฉลี่ยผลิตผลในกลุ่มประเทศอาหรับเทียบกับกลุ่มประเทศอื่น ๆ ช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๐๗ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงอัตราเฉลี่ยผลิตผลในกลุ่มประเทศอาหรับเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอื่น ๆ
ช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๐๗

สัดส่วน	ธัญพืช	ข้าวสาลี	ข้าว	ข้าวโพด	ถั่ว	ฝ้าย	งา	ปืทุท	มันฝรั่ง	มะเขือเทศ
Arab	๑,๖๐๐	๑,๙๗๐	๕๕๗	๒,๐๕๐	๕๕๐	๒,๑๐๔	๒๙๓	๓๗,๒๒๐	๑๕,๒๔๐	๑๘,๐๕๐
Developing	๒,๕๕๐	๒,๓๒๐	๑,๖๘๐	๒,๔๒๐	๗๓๐	๑,๓๕๗	๓๖๐	๒๘,๖๑๕	๑๒,๗๖๐	๑๘,๗๒๐
Developed	๕,๑๐๐	๕,๗๐๐	๒,๙๗๐	๕,๖๐๐	๙๒๖	๒,๑๘๕	๗๙๐	๓๗,๑๒๐	๑๖,๙๗๐	๓๔,๙๗๐

ที่มา: องค์การอาหรับเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม

กก./เฮกเตอร์

แม้ผลผลิตทางการเกษตรในกลุ่มประเทศอาหรับจะมีความหลากหลายสามารถสะท้อนให้เห็นทั้งในเชิงปริมาณและความหลากหลายของผลิตผล แต่ทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศ แหล่งน้ำ และขนาดของเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีอยู่ โดยจากการสำรวจผลิตผลทางการเกษตรในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๕ พบว่ามีการขยายตัวร้อยละ ๓ เทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นปัจจัยการผลิตที่เปลี่ยนไปโดยมีพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นราวร้อยละ ๒ และประเภทของพืชผลที่กระจายอยู่ในหลายประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐- ๒๐๑๕ มีสัดส่วนต่างกัน ดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงค่าเฉลี่ยพื้นที่เพาะปลูกและผลิตผลในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๑๕

รายการ	ค่าเฉลี่ย ปี ๒๐๐๐- ๒๐๐๔		ค่าเฉลี่ย ปี ๒๐๐๕ - ๒๐๐๙		ค่าเปลี่ยนแปลงร้อยละ ระหว่าง ๒ ช่วง		ค่าเฉลี่ยระหว่าง ปี ๒๐๑๐-๒๐๑๕	
	พื้นที่	ผลผลิต	พื้นที่	ผลผลิต	พื้นที่	ผลผลิต	พื้นที่	ผลผลิต
ข้าวทุกชนิด	๓๐,๐๑๑	๔๘,๘๓๕	๓๐,๒๓๒	๕๒,๕๗๘	๐.๗๓	๗.๖๖	๓๓,๔๕๒	๕,๔๒๒
มัน	๔๓๘	๘,๕๗๕	๕๖๑	๑๑,๕๕๕	๒๘.๐๘	๓๔.๗๕	๖๓๘	๑๐,๑๐๓
น้ำตาล	๓๗๕	-	๔๐๗	-	๘.๕๓	-	๔๗๒	-
ถั่วฝัก	๑,๓๐๘	๑,๔๔๘	๑,๒๗๖	๑,๓๖๙	-๒.๔๔	๕.๔๕	๑,๔๓๓	๑,๓๗๕
วัตถุดิบ/น้ำมันพืช	๖,๔๕๗	๖,๒๖๙	๖,๗๘๒	๖,๖๒๔	๕.๐๓	๕.๖๖	๘,๕๓๐	๖,๗๗๕
ฝัก	๒,๑๖๘	๔๐,๔๓๒	๒,๔๒๘	๔๙,๖๖๒	๑๑.๙๙	๒๒.๘๒	๒๔,๑๔	๕๓,๓๐๑
ผลไม้	-	๒๖,๘๙๘	-	๒๓,๙๙๘	-	-๑๐.๗๘	-	๓๑,๘๒๒

ที่มา: องค์การอาหรับเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม

พื้นที่ ๑,๐๐๐ เฮกเตอร์

ผลผลิต ๑,๐๐๐ ตัน

ข้าวและธัญพืชคืออุปสงค์ลำดับต้น

หากพิจารณารายการอาหารหลัก ๆ ที่กลุ่มประเทศอาหรับนิยมบริโภค จะพบว่า พืชผลทางการเกษตรประเภทเมล็ด/ธัญพืชมีความต้องการสูง เนื่องจากประชากรโลกอาหรับนิยมบริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก ดังนั้น ผลิตผลกลุ่มข้าวและธัญพืชกลายเป็นกลุ่มที่มีการผลิตในปริมาณสูงเพื่อให้เพียงพอ กับความต้องการ ทั้งข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพดพันธุ์ชาเมีย^๗ ข้าวฟ่าง ข้าวเจ้า ซึ่งผลิตผลประเภทข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพด จะนิยมปลูกมากในหลายประเทศของภูมิภาค ส่วนข้าวขาวทั่วไปจะจำกัดอยู่ในแถบอียิปต์ อิรัก และเลบานอน

^๗ ข้าวโพดพันธุ์ชาเมียเป็นพันธุ์ข้าวโพดพื้นเมืองนิยมปลูกในแถบอิรักและซีเรีย

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่าผลิตผลประเภทข้าวทุกประเภทและธัญพืชในช่วงกลางระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๐๔ มีปริมาณการผลิตราว ๔๘.๐๒ ล้านตัน และเพิ่มสูงขึ้นในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๕ - ๒๐๐๙ โดยคิดเป็นร้อยละ ๙.๔๗ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ สามารถผลิตได้ราว ๕๔.๕๙ ล้านตัน นับว่ามียอดการผลิตเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๗.๘๒ เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เนื่องจากมีปัจจัยกระตุ้นให้กลุ่มประเทศที่มีการส่งเสริมเกษตรกรรมพยายามวางแผนนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน ในขณะที่ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ พบว่า ผลิตผลปรับลดลงร้อยละ ๓.๘๙ เทียบกับยอดที่ผลิตได้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ แต่หลังจากที่มีการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีและมีอัตราการงอกสูงทำให้ยอดการผลิตข้าวและธัญพืชมียอดสูงขึ้นเป็นที่น่าสนใจโดยมียอดผลิตผลประมาณ ๖๐.๗๕ ล้านตันคิดเป็นร้อยละ ๑๔.๘๕ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ และมีสภาพเช่นนี้สลับกันคือยอดผลิตลดลงในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ และปรับตัวเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งแต่ละประเทศในภูมิภาคมีขีดความสามารถในการผลิตและผลผลิตที่ได้หลังการเก็บเกี่ยวมีปริมาณต่างกัน เช่น อียิปต์มียอดการผลิตข้าวสูงที่สุดที่สัดส่วน ๒๓.๒๔ ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๙๐ ของผลิตผลรวมในภูมิภาคอาหรับ ถัดมาเป็นโมร็อกโกผลิตได้ ๑๑.๕๘ ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๘๘ และอิรักผลิตได้ ๗.๓๘ ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๖๗ ในขณะที่ถัดมาเป็นประเทศซีเรีย แอลจีเรีย และซูดานผลิตได้ราว ๗.๙๐ และ ๖.๔๕ และ ๔.๙๓ ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ ๗.๖๐ ร้อยละ ๖.๔๕ และร้อยละ ๘ ตามลำดับ ขณะที่ประเทศใหญ่อย่างซาอุดีอาระเบียผลิตได้เพียง ๑.๐๑ ล้านตันคิดเป็นร้อยละ ๑.๗๓ รายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงผลผลิตภาคเกษตรแต่ละประเทศ
ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๐๔, ๒๐๐๕ - ๒๐๐๙ และ ๒๐๑๐ - ๑๐๑๕

ประเทศ	ผลผลิต ปี ๒๐๐๐-๒๐๐๔ (พันตัน)	ผลผลิต ปี ๒๐๐๕-๒๐๐๙ (พันตัน)	เฉลี่ยค่าเปลี่ยนแปลง ระหว่าง ๒ ช่วง ปี ๒๐๐๐-๒๐๐๔ กับ ปี ๒๐๐๕-๒๐๐๙ (ร้อยละ)	เฉลี่ยค่าเปลี่ยนแปลง ระหว่างปี ๒๐๑๐-๒๐๑๕ (ร้อยละ)
จอร์แดน	๗๐.๐๖	๖๕.๒๓	-๖	๔๔
UAE	๐.๑๙	๒๑.๙๖	๑๑.๔๕	๑๓๙
ตูนิเซีย	๑,๓๗๐	๑,๘๙๑	๓๘.๐๒	๒๖.๕๙
แอลจีเรีย	๓,๐๔๒	๓,๖๒๐	๑๙	-๑๗.๕
ซาอุดีอาระเบีย	๓,๗๔๖	๒,๖๑๘	-๓๐.๑๑	-๓๕.๖๖
ซูดาน	๔,๔๙๐	๕,๔๒๕	๒๐.๘๒	-๕๑.๔๓
ซีเรีย	๕,๖๑๗	๔,๙๐๒	-๑๒.๗๒	๑๖.๗๐
โซมาเลีย	๔๖๗	๓๕๓	-๒๔.๔๑	๖๑.๘๖
อิรัก	๓,๑๐๓	๓,๒๒๐	๓.๗๗	๖๙.๔๑
โอมาน	๙.๓๖	๑๖.๕๘	๗๗.๑๓	๑๘.๕๑
ปาเลสไตน์	๗๙.๘๔	๖๙.๗๕	-๑๒.๖๓	๑๐๐
กาตาร์	๕.๕๖	๒.๕๙	-๕๓.๔๑	๗.๘๖
คูเวต	๑๘.๐๙	๑๕.๓๗	-๑๕.๐๓	๑๕๗
เลบานอน	๑๗๒	๑๗๙.๕๒	๔.๓๗	๖.๒๑
ลิเบีย	๓๐๒	๒๘๓.๔๒	-๖.๑๕	๔๓.๗๗
อียิปต์	๒๐,๐๕๕	๒๒,๘๙๕	๑๔.๑๖	๑๙.๒๒
โมร็อกโก	๕,๖๖๓	๖,๑๐๘	๗.๘๕	๔๘.๑๐
มอริเตเนีย	๑๕๕.๓๒	๑๖๐.๗๔	๓.๔๘	๒๓.๒๗
เยเมน	๖๐๐.๐๘	๗๒๗.๙๓	๒๑.๒๑	-๑๔.๔๖
รวม	๔,๘๐๒๗	๕๒,๕๗๘	๙.๔๗	๑๔.๕๔

ที่มา: องค์การอาหารเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม

ขณะที่การนำเข้าสินค้าประเภทอาหารของกลุ่มประเทศโลกอาหรับเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่ามีปริมาณสูงโดยเฉพาะกลุ่มอาหารหลัก ซึ่งกลุ่มรายการสินค้าที่นำเข้า อาทิ ข้าวและกลุ่มธัญพืช นม และผลิตภัณฑ์จากนม เนื้อสัตว์ น้ำตาล น้ำมันพืช กลุ่มถั่วฝัก ขณะที่กลุ่มอาหารรายการอื่นๆ ในบางประเทศมียอดเกินดุลอย่างมีนัยสำคัญ แต่กระนั้นพบว่า ยังมีการขาดดุลสุทธิในระดับประเทศอยู่บ้าง นอกจากอาหารหมวดปลาทะเลสดที่มียอดเกินดุลในระดับประเทศต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การส่งออก

อาหารรายการหลัก ๆ ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ปรับตัวลดลงคิดเป็นร้อยละ - ๕.๖ มูลค่าลดลงราวร้อยละ - ๑.๘๑ เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ที่มีมูลค่าส่งออกอยู่ระหว่าง ๕.๗๒ - ๖ หมื่นล้านดอลลาร์ ซึ่งเทียบในเชิงปริมาณจะเห็นว่ายอดมากกว่าปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ร้อยละ ๐.๑๓ ทั้งนี้เมื่อการผลิตภายในประเทศมีการปรับลดในเชิงปริมาณและไม่เพียงพอกับความต้องการ ทำให้ต้องนำเข้าอาหารหลักมากถึงร้อยละ ๘๐ ของมูลค่าทั้งหมดของการนำเข้าสินค้าเกษตรในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และมูลค่าการนำเข้าข้าวผลไม้ น้ำมันพืช หรือ น้ำมันจากไขมันสัตว์ น้ำตาล เนื้อสัตว์ นม มียอดสูงราวร้อยละ ๙๐.๑ ของมูลค่าสินค้าเกษตรที่นำเข้า ซึ่งในกรณีนี้มีข้อสังเกตว่าอาหารส่วนใหญ่ที่นำเข้าเพื่อการบริโภคในประเทศไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เนื่องจากพบว่าผลผลิตในกลุ่มประเทศอาหรับปี ค.ศ. ๒๐๑๕ มีอัตราเพิ่มขึ้นทั้งเชิงปริมาณและมูลค่าอย่างชัดเจน หรืออาจบ่งชี้ว่าโครงสร้างการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตรมีความผิดปกติและสับสนอยู่ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ สถิติการนำเข้าตลอดช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐-๒๐๐๔ มียอดปรับเปลี่ยนไปมาแบบไม่คงที่ โดยปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ปริมาณการนำเข้าสินค้าหมวดอาหารยอดปรับสูงขึ้นราว ๒.๗ หมื่นล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๓๙ เปรียบเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๑ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ มีปริมาณนำเข้าราว ๓.๒ หมื่นล้านดอลลาร์ สูงขึ้นร้อยละ ๑๘.๕๑ เปรียบเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๔ และปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่องราว ๓.๗ หมื่นล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๖๒ เปรียบเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๖ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ มีการปรับปริมาณการนำเข้าโดยพบว่ามียอดสูงมาราว ๕.๕ หมื่นล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๖๔ เปรียบเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๗ และปรับลดลงมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ เหลือ ๕.๔ หมื่นล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๑.๘๑ เทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ พบว่าทิศทางการปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จนกระทั่งยอดการนำเข้าเริ่มคงที่ราว ๗.๙ หมื่นล้านดอลลาร์ และปรับลดลงในอีก ๒ ปีต่อมา โดยปี ค.ศ. ๒๐๑๔ มียอดนำเข้า ๖ หมื่นล้านดอลลาร์ และ ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ มียอด ๕.๗ หมื่นล้านดอลลาร์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับดุลการค้ากลุ่มอาหารหลัก พบว่า มีสินค้าประเภทอาหารหลักเกินดุลทุกรายการในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๔ เว้นแต่มันฝรั่งที่มีการขาดดุลราว ๙๒ ล้านดอลลาร์ ในขณะที่อาหารจำพวกผักสดพบว่าขาดดุลอยู่ราว ๑.๘ พันล้านดอลลาร์ และปลาขาดดุลราว ๑.๔ พันล้านดอลลาร์ ส่วนปริมาณผลไม้พบว่าขาดดุลราว ๘๙๒ ล้านดอลลาร์ ส่วนในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ สินค้าประเภทอาหารหลักยังเกินดุล แต่กลุ่มมันฝรั่งยังคงขาดดุลอยู่ราว ๗๔ ล้านดอลลาร์ และผักมียอดขาดดุล ๑.๙ พันล้านดอลลาร์ โดยรายละเอียดการนำเข้าสินค้าประเภทอาหารหลักพบว่ายอดรวมในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ปรับลดราวร้อยละ ๒.๑๓ เทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๑๔

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมิติของผลผลิตเชิงปริมาณพบว่าอัตราการผลิตไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ทำให้ต้องมีการนำเข้าในปริมาณมาก โดยการเปรียบเทียบหน่วยที่ผลิตได้เองภายในประเทศกับปริมาณการบริโภค สามารถสะท้อนให้เห็นช่องว่างจากการนำเข้ากลุ่มอาหารเพื่อทดแทนผลผลิตที่ขาดแคลนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ รายละเอียดระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ - ๒๐๑๕ ปรากฏตามตารางต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบผลิตผลกับการนำเข้าและการบริโภคระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ กับปี ค.ศ. ๑๐๑๕

รายการ	๒๐๐๐					๒๐๑๕				
	ผลิต	นำเข้า	บริโภค	GAP%	Available%	ผลิต	นำเข้า	บริโภค	GAP%	Available%
กลุ่มข้าว/ เมล็ดธัญพืช	๓๗.๖	๔๖.๕	๘๔.๑	๕๕.๓	๔๔.๗	๕๔.๙	๖๐.๐	๘๗.๖	๖๘.๕	๔๙.๕๘
ข้าวสาลี	๑๖.๙	๑๘.๕	๓๕.๔	๕๒.๓	๔๗.๗	๒๖.๗	๓๒.๔	๖๕.๑	๔๙.๒	๔๑.๐
น้ำตาล	๒.๔	๔.๒	๖.๕	๖๔.๖	๓๗.๗	๓.๑	๘.๐	๙.๑	๘๗.๙	๓๔.๒
กลุ่มน้ำมัน พืช/สัตว์	๑.๗	๒.๖	๓.๘	๖๘.๔	๕๔.๗	๑.๗	๒.๖	๔.๙	๕๓.๐	๓๕.๗
เนื้อ	๖.๔	๑.๑	๗.๕	๑๔.๓	๘๕.๔	๘.๑	๒.๕	๑๐.๕	๒๓.๘	๗๗.๔
นมและ ผลิตภัณฑ์นม	๑๘.๗	๗.๕	๒๖.๒	๒๘.๖	๗๑.๔	๒๗.๖	๘.๐	๓๓.๕	๒๓.๘	๘๓.๖

ที่มา: องค์การอาหารเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม

หน่วยผลิต : ล้านตัน

อย่างไรก็ตาม แม้ผลผลิตภาคเกษตรไม่เพียงพอกับความต้องการและการบริโภคภายในประเทศก็ตาม แต่การส่งเสริมภาคเกษตรยังคงเดินหน้าต่อเนื่อง เหตุเพราะสินค้าภาคเกษตรยังคงเป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มรายได้และถือเป็นสัดส่วนสำคัญในการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ(เฉพาะสัดส่วนภาคเกษตร)

ปัจจัยการผลิตสินค้าและผลิตผลในภาคการเกษตรมีส่วนต่อการขยายตัวและการปรับลดของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP อย่างมาก โดยหากจำกัดเฉพาะสัดส่วนภาคเกษตรต่อการขยายตัวของ GDP พบว่าสถิติระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ มีสัดส่วนร้อยละ ๗.๘ และปี ค.ศ. ๒๐๐๕ - ๒๐๐๖ มีการปรับตัวลดลงอยู่ที่ร้อยละ ๖.๑ และมาอยู่ในระดับคงที่ในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๒ อยู่ที่ร้อยละ ๕.๑ และเริ่มขยับลดลงในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ร้อยละ ๕.๐ โดยปรับตัวเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ - ๒๐๑๕ มียอดร้อยละ ๕.๑ และ ๕.๘ ตามลำดับ

ตารางแสดงสัดส่วนภาคเกษตรที่มีผลต่อ GDP รายประเทศ
ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๑, ๒๐๑๒, ๒๐๑๓, ๒๐๑๔ และ ๒๐๑๕

ประเทศ	ปี ๒๐๑๑	ปี ๒๐๑๒	ปี ๒๐๑๓	ปี ๒๐๑๔	ปี ๒๐๑๕
จอร์แดน	๒.๙	๒.๘	๓.๐	๓.๓	๓.๗
UAE	๐.๗	๐.๗	๐.๗	๐.๗	๐.๗
บาห์เรน	๐.๓	๐.๓	๐.๓	๐.๓	๐.๓
ตูนิเซีย	๘.๒	๘.๒	๘.๐	๙.๐	๙.๗
แอลจีเรีย	๘.๑	๘.๒	๙.๓	๑๐.๓	๑๑.๕
จิบูตี	๓.๓	๓.๔	๓.๔	๓.๔	๓.๔
ซาอุดีอาระเบีย	๑.๙	๑.๙	๑.๘	๑.๙	๒.๒
ซูดาน	๓๔.๑	๓๓.๑	๓๓.๘	๓๑.๙	๓๑.๔
ซีเรีย	๒๐.๓	๑๙.๔	-	-	-
อิรัก	๔.๖	๔.๕	๔.๗	๕.๖	๕.๔
โอมาน	๑.๒	๑.๑	๑.๓	๑.๓	๑.๖
กาตาร์	๐.๑	๐.๑	๐.๑	๐.๑	๐.๑
คูเวต	๐.๓	๐.๓	๐.๔	๐.๔	๐.๗
เลบานอน	๕.๓	๕.๒	๓.๘	๓.๙	๓.๙
ลิเบีย	๑.๙	๐.๙	๑.๔	๒.๘	๒.๘
อียิปต์	๑๓.๙	๑๔.๑	๑๓.๙	๑๑.๕	๑๑.๓
โมร็อกโก	๑๔.๓	๑๒.๗	๑๔.๖	๑๔.๓	๑๔.๗
มอริตานิ	๑๓.๘	๑๕.๓	๑๔.๑	๑๔.๒	๑๔.๑
เยเมน	๑๓.๘	๑๔.๔	๑๕.๐	๑๓.๔	๑๗.๙

ที่มา: องค์การอาหารเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม

จากตารางข้างต้นแสดงสัดส่วนภาคเกษตรที่มีผลต่อ GDP รายประเทศในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๕ พบว่า ระดับการขยายตัวของภาคเกษตรในซูดานมีลำดับสูงสุดราวร้อยละ ๓๑.๔ ถัดมาเป็นเยเมน ร้อยละ ๑๗.๙ และกลุ่มที่ใกล้เคียงกันได้แก่ โมร็อกโก มอริตานิ แอลจีเรีย อียิปต์ ซึ่งมียอด GDP ในสัดส่วนสินค้าภาคเกษตรร้อยละ ๑๔.๗, ๑๔.๑, ๑๑.๕ และ ๑๑.๓ ตามลำดับ ในขณะที่กลุ่มที่เหลือ เช่น ตูนิเซีย อิรัก จอร์แดน มีการปรับยอดลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ ๑๐ สำหรับกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ ส่วนใหญ่มีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรไม่ถึงร้อยละ ๑.๐ นอกจากซาอุดีอาระเบีย และโอมาน โดยมีตัวเลขของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือ GDP อยู่ร้อยละ ๒.๒ และ ๑.๖ ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนได้ว่ากลุ่มประเทศอ่าวอาหรับมีสัดส่วนภาคเกษตรที่ต่ำมาก เนื่องจากเศรษฐกิจมหาภาคเน้นการพึ่งพารายได้จากน้ำมันเป็นหลักนั่นเอง

บทสรุป

ประเทศกลุ่มโลกอาหรับราว ๒๐ ประเทศ มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์กินบริเวณกว้างในภูมิภาคเอเชียและแอฟริกา ต่างเผชิญกับปัญหาความมั่นคงทางอาหารเหมือนกับอีกหลายประเทศในโลก โดยเฉพาะปัญหาผลิตผลกลุ่มอาหารหลัก ๆ ภายในประเทศลดลงต่อเนื่อง เช่น กลุ่มข้าวและธัญพืช ทั้งข้าวสาลี ข้าวโพด รวมถึงวัตถุดิบทางการเกษตรเพื่อนำมาแปรรูปเป็นน้ำตาล และน้ำมันสำหรับประกอบอาหาร โดยสัดส่วนการผลิตและการนำเข้าจากภายนอกมีปริมาณสูงมาก ทำให้เกิดช่องว่างและส่วนต่างขยายระยะห่างอย่างต่อเนื่อง ขณะที่กลุ่มประเทศอ่าวอาหรับซึ่งถือว่ามีกำลังซื้อและมีรายได้หลักจากการผลิตและส่งออกน้ำมัน ต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าเกษตรจำนวนมากจากภายนอก เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นทะเลทราย สภาพอากาศร้อนแล้ง ขาดที่ราบอุดมน้ำจนส่งผลต่อขีดความสามารถในการผลิตพืชผลทางการเกษตรได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของประชาชนในประเทศ ทำให้ปัญหาพื้นที่เพาะปลูกและที่ดินเพื่อการเกษตรกลายเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้น ๆ ทั้งนี้พบว่า กลุ่มประเทศโลกอาหรับมีขนาดพื้นที่รวมประมาณ ๑๔๐ ล้านเฮกเตอร์ โดยพื้นที่เพาะปลูกที่สำรวจได้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ มีเนื้อที่ราว ๗๑.๓ ล้านเฮกเตอร์

อย่างไรก็ดี พื้นที่เพาะปลูกตามแนวมุสลิมกินบริเวณร้อยละ ๘๕ ครอบคลุม ๔ ประเทศ ได้แก่ แอลจีเรีย โมร็อกโก ซูดาน และซีเรีย ขณะที่พื้นที่ราบชุ่มน้ำครอบคลุม ๖ ประเทศ ได้แก่ อียิปต์ อิรัก ซูดาน ซาอุดีอาระเบีย โมร็อกโก และซีเรีย คิดเป็นร้อยละ ๘๑ โดยปริมาณแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรทั้งน้ำสะสมใต้ดินและจากแหล่งน้ำหลักพบว่า มีปริมาณน้ำอยู่ราว ๒.๔๗ แสนล้านลูกบาศก์เมตร สามารถนำมาใช้เพื่อการเกษตรในปริมาณ ๑.๙๑ แสนล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นร้อยละ ๘๔ จากปริมาณน้ำที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศอาหรับมีพื้นที่ที่เป็นชายฝั่งทอดยาวกินบริเวณกว้างประมาณ ๒๒,๐๐๐ กิโลเมตร ทำให้ตลอดหลายปีที่ผ่านมาผลิตผลทางการประมงถือว่าเป็นรายการเดียวที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ดี เนื่องจากเนื้อที่ทำประมงครอบคลุมอยู่ราว ๖๐๘,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร สามารถทำยอดได้สูงถึง ๒.๖ ล้านตัน/ปี แต่เมื่ออัตราการเพิ่มจำนวนประชากรในภูมิภาคขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันหลายประเทศต้องเผชิญกับปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองและยกระดับสู่สงคราม การเมือง ยังไม่นับรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้นส่งผลให้เกิดปัญหาดินเค็ม ภัยแล้งและพื้นที่ขาดแคลนน้ำเริ่มขยายวงกว้าง ส่งผลให้อัตราการผลิตพืชผลเกษตรลดลงต้องพึ่งพาการนำเข้าจากภายนอกอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะกลุ่มอาหารหลักประเภทข้าว ข้าวฟ่าง ข้าวสาลี ข้าวโพด กลุ่มถั่วฝักทุกประเภท ซึ่งไม่สามารถผลิตได้เพียงพอกับความต้องการในระดับประเทศและระดับภูมิภาค และแนวโน้มในอนาคตจะยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปจนกลายเป็นตัวเร่งสำคัญทำให้เกิดภาวะขาดแคลนอาหารในกลุ่มประเทศโลกอาหรับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บรรณานุกรม

งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ (ภาษาอาหรับ)

Subhi, Al- Qazim. (2009). *Challenges on Arab Food Security Jordan*. Arab Center for Academy.
Harakati Fatih. (2018). *Food Security in Arab World :Analyses and Study* ,Biskra, Algeria
<http://thesis.univ-biskra.dz/3787/1/%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%B3%D8%A7%D9%84%D8%A9%20%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%84%D8%A9.pdf>

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

UNESCWA. (2019). *Policy Briefs on Food Security Issue in the Arab Region*. Retrieved on September 1, 2010 from <https://www.unescwa.org/unbis/food-security>
Hidar Al-Ajwadi, 2020. *Availability of Resistor toward lack of planning* Retrieved on September 4, 2010 from <https://annabaa.org/arabic/development/23768>
Mustafa M. (2004). *Diagnosis of Food Security* Retrieved on September 7, 2010 from <https://www.aljazeera.net/2004/10/03/%D8%AA%D8%B4%D8%AE%D9%8A%D8%B5-%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%BA%D8%B0%D8%A7%D8%A6%D9%8A>
Arab Monetary Fund. (2009). *Report on Food Security in Arab Countries* Retrieved on September 8, 2010 from <https://www.amf.org.ae/sites/default/files/econ/joint%20reports/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D8%B4%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%88%D8%B1%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%94%D9%85%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%BA%D8%B0%D8%A7%D9%8A%D9%94%D9%8A.pdf>

วารสาร รัฐสภาสาร

ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ๆ
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



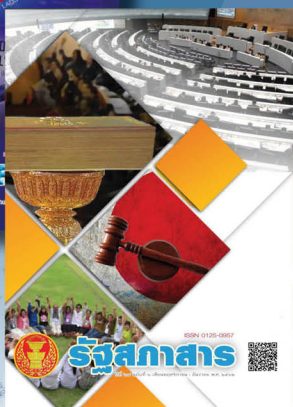
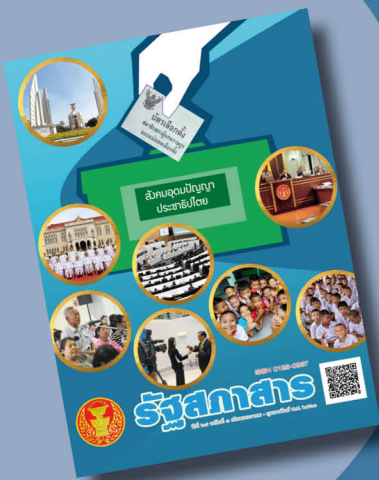
การส่งบทความ
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ sapasarn2019@gmail.com



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

✿ โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2

✿ e-mail: sapasarn2019@gmail.com



**ช่องทาง
ติดตามข่าวสาร**
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com