



507

ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๘ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

701

[Blank label]



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES **LIBRT** Legislative Institutional Repository of Thailand

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900004788



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นา
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท

แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘ - ๒๒

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ C) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘ - ๒๒

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร” ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคาณัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้

เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES
Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร



LIRT



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๘ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘



สารบัญ

- **สัมภาษณ์** พระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ
กับเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๑
✍️ พศ.สโธส ตักองคำ
- **ความล้มเหลว** ของระบบการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการ
(ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO) ๘
✍️ ดร.อลงกต วรกี
- **อำนาจรัฐ** กับกระบวนการตรวจสอบการใช้
อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ๕๗
✍️ นายปราชญ์ ศิลภัทร
- **บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดิน** ของรัฐสภาเกี่ยวกับ
การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
กฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ๑๐๓
✍️ ดร.ปัทมา อุดชาชน



รัฐสภา

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายกัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางวนิดา มาสะวิสุทธิ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

เหรียญก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร ลินสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวอาริษา เสาวรส

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางเสาวลักษณ์ สวนเศรษฐ์

พิมพ์

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์



บทบรรณาธิการ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังจะเห็นได้จากการที่สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทรงได้พระราชทานพระราชดำรัสแสดงความห่วงใยในปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งในที่สุดรัฐบาลต้องตัดสินใจประกาศใช้พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ แม้มาก่อนหน้านี้รัฐบาลจะนำระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้และประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วก็ตาม แต่ก็ยังประสบความล้มเหลวไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามหลายฝ่ายได้ตั้งข้อสงสัยว่าการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั้น ส่งผลให้องค์กรอิสระกลายเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ แต่การทำงานขององค์กรอิสระต่าง ๆ อาจมีข้อจำกัดบางประการในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ก็ยังมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เกี่ยวกับการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงนำบทความเรื่องสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ กับเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความล้มเหลวของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO) อำนาจอธิปไตย กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ มานำเสนอ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและค้นคว้าต่อไป



บรรณาธิการ



Legislative Institutional Repository of Thailand

สมเด็จพระบรมราชินีนาถอาศิรวาท

น้อมถวายบังคมบรมบาท
พระทรงเกียรติเกริกก้องฉลองพระนาม
นับแต่กาลวารเยาว์เพราพรธา
พระญาพิวงค์ฉ้วนหน้าฟ้าขึ้นชวน
ครั้นบรมราชาภิเษกสมรส
สมเป็นพระราชนิเคียงชิวิน
ยิ่งพระเจ้าพระคุณทรงทูนเนื่อง
ทรงพลิกพิณคืนภูมิปัญญาไทย
ทรงสืบสานโครงการพระราชดำริ
ทรงพิทักษ์ในดินแดนในน้ำลำธารฉนวน
จึงนานาอารยะประเทศ
พระเกียรติก้องไกลฉานานจำเนียร
พระเมตตาเกินประมาณขานลิต
วโรกาสเวียนมาครามงคล
ขออัญเชิญพระศรีรัตนตรัย
พร้อมจตุพิศพรบรรทวิ

บรมนาถราชินีศรีสยาม
ทุกเขตคามไกลไกลไทยเทศมวณ
พระจริยาวัตรงามนิยามสงวน
แต่แล้วล้วนเสนาหาประจักษ์จินต์
พระเกียรติก้องปรากฏทั่วทุกถิ่น
แห่งพระปิ่นโมลีศรีไพท
ไทยกระเดื่องทุกเทศพิเศษพิสัย
พิทักษ์ศิลปะไว้ให้แผ่นดิน
ทั้งจรัสตริต่อเติมเสริมสร้างศิลป์
ชุบชีวิตเพลงประจำพาทาเพียร
ซึ่งพระเจ้ามากมายถวายเทียร
สถิตเสถียรทั่วหล้าทั้งสากล
เกินอุทิศชีวิตของสนองผล
เฉลิมพระชนม์ใต้ฟ้าละอองสุลี
ถวายชัยสรรพพิพัฒน์จรัสศรี
ทุกทิพาราตรีนรินทร์เทอญ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการ "รัฐสภาสาร"
(นายประยอม ช่างทอง ประพันธ์)



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ กับเหตุการณ์ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ธโสธร ตูทองคำ*

เหตุการณ์การปล้นปืนที่ค่ายกองพันพัฒนาในวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ นับเป็นการเริ่มต้นของเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นการปฏิบัติการด้วยอาวุธและจิตวิทยามวลชนของกลุ่มต่อต้านหรือกลุ่มผู้ไม่หวังดีหรือกลุ่มก่อการร้ายที่เป็นปัญหาตามมาและมีความต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสร้างความสูญเสียให้กับประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้เกี่ยวข้องและผู้ไม่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทำให้มีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของประชาชนเป็นอันมาก ความสูญเสียที่เกิดขึ้นทำให้ทุกฝ่ายต่างพยายามแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถทรงทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งความทุกข์ร้อนของราษฎรจากเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ทรงมีพระราชดำรัสต่อสาธารณชนอย่างน้อยสองครั้งเพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะในวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถเสด็จลง ณ ศาลาดุสิดาลัย เนื่องในโอกาสที่คณะบุคคลประกอบด้วย คณะลูกเสือชาวบ้าน สมาชิกไทยอาสาป้องกันชาติ สมาชิกราษฎรอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง สมาชิกกองหนุนรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมาชิกราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า สมาชิกอาสารักษามูบบ้าน

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช





รัฐสภา

เข้าเฝ้าฯ เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ และทูลเกล้าฯ ถวายพานพุ่ม และทรงมีพระราชดำรัส พระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถมีนัยที่สำคัญ ทางการเมืองการปกครองหลายประการ วัตถุประสงค์ของบทความเพื่อเป็นการวิเคราะห์ถึงพระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถที่มีต่อเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีนัยทางด้านการเมืองการปกครอง และเพื่อเป็นการเฉลิมฉลองที่ทรงมีพระชนมายุครบเจ็ดสิบสามพรรษา

สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถกับพระราชดำรัสในวันที่ ๒๓

เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘^๑

สาระสำคัญของพระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถในวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีใจความตอนหนึ่งที่ทรงห่วงใยบ้านเมืองภายหลังจากการระเบิดทำอากาศยานที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ทำให้มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และทรงให้กลุ่มพลังที่เข้าเฝ้าฯ ระลึกถึงคำสัจย์ปฎิญาณที่มีต่อพระพักตร์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และร่วมกันในการปกป้องประเทศให้อยู่รอดปลอดภัย จึงทรงขอให้กลุ่มพลังเหล่านี้เป็นพลังในการแก้ปัญหา อย่าเป็นพลังเจียบ เพราะราษฎรในพื้นที่ชายแดนภาคใต้กำลังประสบภัยอย่างหนักจากการกระทำของมนุษย์เอง

สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถทรงเล่าถึงการที่ทรงได้รับพระบรมราชโองการจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงพำนักที่พระตำหนักทักษิณราชินีเวศน์ ทำให้ทรงพำนักเป็นเวลาสองเดือน ทั้งที่ปกติทรงพำนักเป็นเวลาหนึ่งเดือนถึงหนึ่งเดือนครึ่ง เพราะเห็นความทุกข์ของราษฎร และเพื่อให้ราษฎรอบอุ่นใจและทรงให้กำลังใจแก่คนไทยในสามจังหวัด แต่กระนั้นยังคงมีเหตุการณ์ร้ายต่อเนื่องทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวบ้าน การระเบิดทำอากาศยานนานาชาติ ห้างสรรพสินค้า และโรงแรม ทำให้ประชาชนบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก นับเป็นการกระทำที่เหี้ยมโหดผิดมนุษย์ ขณะเดียวกันการฆ่ากันทางภาคใต้กลับมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นทุกวัน แสดงถึงการที่ประเทศไทยมีภัย และทรงขอให้กลุ่มพลังทั้งหลายมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเป็นการแสดงพลังที่ไม่เป็นการ

^๑ สรุปรจาก มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับประจำวันที ๒๙ เมษายน - ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ปีที่ ๒๕ ฉบับที่ ๑๒๔๙, หน้า ๑๐-๑๑.





อยู่หนึ่งเฉย เพื่อปกป้องประเทศชาติของเราด้วยการสอดส่อง เป็นหูเป็นตาให้ความช่วยเหลือแก่ทางราชการ ดูแลการเคลื่อนไหวที่ผิดปกติ ต้องให้ความร่วมมือระหว่างกัน เพราะมอบให้เป็นงานของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องมีการปรึกษาหารือกันเพื่อคุ้มครองประเทศไทยโดยไม่ต้องมีการถืออาวุธ

นัยสำคัญทางการเมืองการปกครองต่อพระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ

สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถทรงเป็นพระราชินีที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาความมั่นคงของประเทศ พระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ณ ศาลาดุสิดาลัย ในวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘ สะท้อนถึงความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ คือ ความอยู่รอดปลอดภัยแห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในด้านความอยู่รอดปลอดภัยแห่งชาติ ทรงให้ตระหนักถึงความสำคัญถึงภัยที่บ้านเมืองหรือประเทศเผชิญที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของประเทศ เพราะปัญหามีแนวโน้มที่ขยายใหญ่โตลุกลามโดยทั่วไป จึงทรงมีพระราชประสงค์ในการให้คนไทยรู้จักสามัคคี ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล ขณะเดียวกันทรงเน้นให้เห็นถึงความแตกต่างจากความอยู่รอดปลอดภัยของไทยในปัจจุบันว่ามีความแตกต่างจากอดีต ตรงที่ปัญหาความอยู่รอดปลอดภัยของคนไทยในปัจจุบันมีที่มาจากปัญหาภายในจากคนจำนวนหนึ่งที่เป็นสาเหตุของปัญหา ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่มาจากการคุกคามภายนอก

ในด้านความมั่นคงแห่งชาติ ทรงเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาความมั่นคงที่ขยายอย่างครอบคลุมจากอดีตที่เป็นความมั่นคงเฉพาะด้าน เช่น ความมั่นคงทางด้านการทหาร ความมั่นคงทางการเมือง เป็นต้น ให้กลายเป็นความมั่นคงอย่างครอบคลุม (comprehensive security) ที่เป็นการมองความมั่นคงในด้านหนึ่งย่อมมีผลต่อความมั่นคงในด้านอื่น ความมั่นคงที่ทรงให้ความสำคัญมาก คือ ความมั่นคงมนุษย์ (human security) ที่ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) ให้ความหมายถึงเจ็ดประการอันประกอบด้วย” (๑) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การมีหลักประกันของรายได้ที่แน่นอนและ

^๒ Amitav Acharya, "Human Security : What kind of Asia-Pacific ?" **The Human face Security : Asia-Pacific Perspectives** David Dickens (ed.) Canberra : Strategic and Defense Studies Centre and the Australia national University, 2002, p. 7.





มั่นคง (๒) ความมั่นคงทางด้านอาหาร หมายถึง ความสามารถทางกายภาพและเศรษฐกิจที่จะนำ
มาสู่แหล่งอาหาร (๓) ความมั่นคงทางด้านสุขภาพ หมายถึง การปลอดพ้นจากแหล่งเชื้อโรคและ
การแพร่ระบาด (๔) ความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งน้ำ
ที่สามารถบริโภคได้ อากาศที่บริสุทธิ์ และผืนแผ่นดินที่อุดมสมบูรณ์ (๕) ความมั่นคงด้านบุคคล
หมายถึง ความมั่นคงที่ปลอดจากภัยคุกคามและความรุนแรงทางกายภาพ (๖) ความมั่นคงของชุมชน
หมายถึง ความมั่นคงของเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชน (๗) ความมั่นคงทางการเมือง
หมายถึง การปกป้องเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

ในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถทรงให้ความ
สนพระทัยในผลกระทบจากเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถทำมาหากินอย่างปกติสุข ขณะ
เดียวกันเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังส่งผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนลดลงจน
ส่งผลต่อเศรษฐกิจในภาคใต้และเศรษฐกิจระดับมหภาคโดยรวม พระราชกรณียกิจของพระองค์ที่ผ่านมายัง
สะท้อนถึงแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) ที่มุ่งเน้นใช้ประโยชน์ที่
มีอยู่จากทุนทางสังคม (social capital) ให้เป็นประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ดังที่ปรากฏในโครงการ
ศิลปาชีพ เช่น การทำกระเป๋าย่านลิเกาจากราชฎารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น เหตุการณ์ใน
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจในระดับมหภาคและเศรษฐกิจระดับชุมชน
เป็นอย่างยิ่ง ทำให้ประชาชนมีความทุกข์ร้อนอย่างแสนสาหัส เพราะไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ
หากประกอบอาชีพในเวลาเดิมก็ต้องมีการระมัดระวังตัวเป็นพิเศษ

เหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงนับว่ามีผลกระทบต่อเป้าหมายของชาติที่สำคัญ
คือ ความมั่นคงที่มีความหมายถึงความมั่นคงของประชาชน และความมั่นคงที่เกิดขึ้นได้ก็มาจาก
ความร่วมมือของประชาชน ดังนั้นจึงทรงเรียกร้องให้กลุ่มพลังทั้งหลายมีบทบาทที่สำคัญในการสร้าง
ประโยชน์ให้กับประเทศชาติด้วยการเป็นหูเป็นตาแทนราชการ เพื่อให้ขวัญของชาติกลับคืนมา เพราะ
หากมีความมั่นคงแล้ว ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจจะมีผล
ต่อเนื่องตามมา ความมั่นคงจึงเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประเทศโดยรวม ขณะเดียวกัน
ทรงให้ความสำคัญกับประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่สามารถทำมาหากินอย่างปกติสุขได้ นับเป็นสิ่งที่สะท้อน
ถึงการที่ทรงให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สุจริตในผืนแผ่นดินในการประกอบอาชีพตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่แสดงถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย



LIART



พระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถจึงแสดงถึงการให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ตามแนวคิดมนุษยนิยม (humanity) ตามลัทธิปัจเจกบุคคลนิยม (individualism) ที่มุ่งเน้นการมีสิทธิเสรีภาพในชีวิตประจำวันภายใต้การรับรองของกฎหมายและผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล ขณะเดียวกันก็ทรงเน้นให้เห็นถึงพลังมวลชนหรือประชาชนในการให้ความร่วมมือกับทางราชการ เพราะลำพังการทำงานของราชการเพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้มีชัยชนะเหนือกลุ่มผู้ก่อการ เพื่อให้ผู้นำบุคคลที่มีความผิดมาลงโทษตามกฎหมายให้ได้ ขณะเดียวกันบทบาทของกลุ่มพลังเหล่านี้ในอดีตล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาชนในการรักษาความมั่นคงของประเทศในภาวะที่มีการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ด้วยการสร้างพลังมวลชนให้กลับมาเป็นคนของรัฐแทนที่จะเป็นแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์ การที่ทรงให้ความสำคัญกับกลุ่มพลังเหล่านี้นับเป็นส่วนสำคัญในการดึงมวลชนและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่มีขึ้น เพราะกลุ่มเหล่านี้เคยมีบทบาทในช่วงที่ประเทศเกิดวิกฤต อันนับเป็นการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนในปัจจุบันและอนาคต อันนับเป็นพระอัจฉริยภาพของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถเป็นอย่างยิ่งที่ทรงมองการณ์ไกล

สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถยังทรงมีพระราชกรณียกิจที่ต่อเนื่องตามมา อาทิ การให้ห้องสองเตีที่ได้รับบาดเจ็บสาหัสจากการระเบิดที่ทำอากาศยานทาดใหญ่และคุณแม่เข้าเฝ้าเป็นกรณีพิเศษขณะที่เสด็จพระราชดำเนินอำเภอกาตอง จังหวัดสงขลา เป็นต้น การที่กำลั้งใจกับครอบครัวของผู้อำนวยการโรงเรียนที่เสียชีวิตจากการลอบสังหารขณะที่กลับบ้านตอนกลางวันเพื่อดูแลมารดาที่ป่วย เป็นต้น ซึ่งแสดงถึงการที่ทรงติดตามความเคลื่อนไหวและความเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา สมกับที่พสกนิกรชาวไทยให้การยกย่องว่าเป็นแม่ของแผ่นดินยิ่งนัก นับเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงประชาชนว่าแม้ในยามทุกข์ยากเพียงใดก็ทรงเป็นมิ่งขวัญและทรงให้กำลั้งใจกับประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้อง อันนับเป็นพระมหากรุณาธิคุณของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างยิ่ง

ขณะเดียวกันนับเป็นการกระตุ้นในทางตรงและทางอ้อมต่อรัฐบาลในการน้อมรับพระราชเสาวนีย์ในการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน ที่สำคัญ คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีผลสอบเหตุการณ์ที่มีสียตกรือเฮและการสลายผู้ชุมนุมที่อำเภอดากโบ จังหวัดนราธิวาส ขณะเดียวกันก็ขุดเขยผู้ได้รับความสูญเสียจากเหตุการณ์ วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่





ถึงความรับผิดชอบต่อการกระทำของรัฐ อันมีผลต่อปัจจัยทางจิตวิทยาเพื่อสร้างความไว้วางใจอันเป็นที่มาของการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชนกับราชการในอนาคต ที่นับเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่เข้าใจในระยะสั้นและปัญหาความขัดแย้งในระยะยาว พระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถนับเป็นการกระตุ้นให้คนไทยหันหน้าเข้าหากัน เพื่อบรรลุถึงความรู้จักสามัคคีตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานในหลายโอกาส พระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถนับเป็นส่วนสำคัญที่เตือนสติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันในการแก้ปัญหา โดยมุ่งเน้นการเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ซึ่งมีความหมายถึงการเข้าไปอยู่ในใจเขาให้ได้ การเข้าไปถึงแก่นแท้ของปัญหา และการทำให้มีความก้าวหน้าบนพื้นฐานของสิ่งหรือปัจจัยหรือองค์ประกอบที่มีอยู่ ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ประชาชนเป็นสำคัญ

บทสรุปพระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถกับเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

พระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถสะท้อนถึงแนวคิดแบบอนุรักษนิยม (conservative) อันเป็นแนวคิดที่สำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ ที่มีลักษณะสำคัญประกอบด้วย” การให้ความสำคัญกับการรักษาและสร้างเสถียรภาพและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศ การเน้นอำนาจและประเพณีนิยม การเน้นแนวคิดการพัฒนา การเน้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ การเน้นความรักชาติ ความมั่นคงของชาติ แนวคิดแบบอนุรักษนิยมของสถาบันพระมหากษัตริย์จึงให้ความสำคัญกับการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในโลกสมัยใหม่ สาระสำคัญของแนวคิดแบบอนุรักษนิยม คือ การเน้นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเน้นการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน การเน้นคุณค่าและประเพณีที่เห็นว่าสำคัญแก่สังคม แนวคิดแบบอนุรักษนิยมทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป ปรัชญาสำคัญของแนวคิดแบบอนุรักษนิยมสะท้อนถึงตัวแบบของโครงสร้างสังคมการเมืองที่เป็นสิ่งที่มีชีวิตที่มีหน้าที่ (functional organism) ที่เป็นการมองทุกอย่างอย่างองค์รวม

^๓ See Kewin Hewison, “The Monarchy and Democratization” **Political Change in Thailand**, London : Routledge, 1997, p. 63-64.



มีการเชื่อมโยงทุกอย่างเข้าด้วยกัน แนวคิดแบบอนุรักษ์นิยมสะท้อนออกมาในทางปฏิบัติจากพระราชดำรัสของอุดมการณ์ไตรภักดิ์ ที่มีความหมายถึงความภักดีทั้งสาม คือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ดังที่ปรากฏจากการเริ่มต้นของพระราชดำรัส การที่ทรงเฝ้าติดตาม และทรงมีพระราชกรณียกิจที่ต่อเนื่องตามมาที่นับเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างเอนกอนันต์หาที่สุดมิได้ ทำให้ทรงเป็นมิ่งขวัญของประชาชนแม้ในยามที่ประชาชนโดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ขาดกำลังใจและที่พึ่ง นับเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับประชาชนในการฟันฝ่าอุปสรรคต่อไป

ณ โอกาสที่สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๗๓ พรรษา ข้าพระพุทธเจ้าขอน้อมเกล้าถวายพระพรชัยให้ทรงพระเจริญยิ่งยืนนาน ทรงมีพระราชประสงค์สิ่งใด ขอให้สัมฤทธิ์ผลดังพระราชหฤทัย ทนวยเสด็จสถิตเป็นมิ่งขวัญร่มโพธิ์ร่มไทรแห่งพสกนิกรชาวไทย ตราบชั่วกาลนาน





ความล้มเหลวของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO)

ดร.อลงกต วรกี^๑

ความนำ

ปัจจุบันการบริหารการจัดการองค์การทั้งในและต่างประเทศต้องเผชิญกับการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงงานของผู้บริหารองค์การ คือการนำพาให้องค์การก้าวไปข้างหน้าอย่างแข็งแกร่งภายใต้ภาวะการณ์ที่เผชิญอยู่ คำถามที่สำคัญก็คือผู้บริหารต้องทำอะไรและอย่างไร เพื่อให้้องค์การบรรลุเป้าหมาย ผลการดำเนินการ ประสิทธิภาพ การตอบสนองความคาดหวังในเรื่องคุณภาพ การกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์เพื่อนำไปสู่สิ่งใหม่ ๆ และการบริหารงานภายในเพื่อให้บุคคลในองค์การมีความรอบรู้เพิ่มขึ้น กระตือรือร้นที่จะทำงานภายใต้การวัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม สิ่งเหล่านี้เป็นความท้าทายอย่างยิ่งสำหรับองค์การ เมื่อโลกก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๑ ที่เต็มไปด้วยการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลง

โลกปัจจุบันเป็นโลกภายใต้ระบบเศรษฐกิจใหม่ (new economy) ที่คน หน่วยงานและประเทศต่าง ๆ ได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีข่าวสารข้อมูล โดยเฉพาะเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่

^๑ หัวหน้าฝ่ายวิจัย กลุ่มงานวิจัยและประเมินผล กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, อนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการพิจารณาและประเมินผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ วุฒิสภา



LIART



เชื่อมโยงประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งสร้างผลกระทบและสร้างโอกาสให้แก่กันได้ เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความรู้ (Knowledge) เป็นแรงขับเคลื่อนทำให้ผู้ที่มีความรู้ดีกว่า สามารถพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้มากกว่าย่อมก้าวหน้ากว่าและทิ้งคนอื่น ๆ ไว้เบื้องหลัง การเปิดโอกาสให้คนได้พัฒนาความรู้และใช้ความรู้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงเป็นทิศทางที่สำคัญ

นอกจากนี้ "ผลงาน" (performance) เป็นอีกประเด็นหนึ่งภายใต้ระบบเศรษฐกิจใหม่ ที่ต้องมีการวัดผลกันอย่างชัดเจน องค์กรทั้งหลายจะถูกประเมินด้วยความคาดหวังที่สูงขึ้นจากผู้เกี่ยวข้อง และสังคมภายนอกที่มุ่งหวังให้องค์การบรรลุถึงความเป็นเลิศในแง่มุมที่หลากหลายกว่าที่เคย เช่น การมีนวัตกรรมที่น่าสนใจ การพัฒนาบุคลากร การมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล การเป็นแบบอย่างให้กับองค์กรอื่น ๆ และการมีความรับผิดชอบต่อสังคม ควบคู่ไปกับเกณฑ์วัดที่เคยใช้กันมาแต่ดั้งเดิม และความสามารถบรรลุเกณฑ์เหล่านี้จะเป็นการแยกระหว่างองค์กรที่มีประสิทธิภาพและองค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพออกจากกัน^๑

รัฐบาลทุกสมัยได้มีความพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการอย่างต่อเนื่อง เพราะที่ผ่านมาองค์กรระบบราชการอยู่ในภาวะที่อ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ และถูกมองว่าเป็นอุปสรรคและเป็นตัวถ่วงการพัฒนาประเทศ ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือเป็นบทพิสูจน์ถึงความหย่อนยาน ความอ่อนแอ และความเสื่อมโทรมขององค์กรระบบราชการได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จึงได้มีนโยบายการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง โดยเสนอพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นมา โดยมีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพระบบราชการเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์

ทั้งนี้ภายใต้นโยบายการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลได้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO) เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพ โดยปรับให้จังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์

^๑ หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๗-๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๕, หน้า ๒๐.





(Strategic Business Unit) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางการแก้ไข ปัญหาและดำเนินการได้อย่างรวดเร็วครบวงจรภายในจังหวัด และปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) เปรียบเสมือน ผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีของจังหวัด สามารถบังคับบัญชาสั่งการให้การดำเนินงาน ภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการ ช้อเท็จจริง และแก้ไขปัญหาของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง ซึ่งเป็นเป้าหมายของนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการวุฒิสภา มีมติแต่งตั้งผู้เขียนเป็นเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาติดตามและประเมินผลระบบการบริหาร งานจังหวัดแบบบูรณาการ มีหน้าที่ติดตามและประเมินผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้เขียนจึงได้นำรายละเอียดที่เกี่ยวข้องจากการติดตามและประเมินผลมาสรุปสาระสำคัญที่น่าสนใจนำ เสนอในบทความนี้

ความคาดหวังของรัฐบาลต่อระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

เนื่องจากระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นระบบการบริหารจัดการที่ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัด จึงเป็นระบบที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เชื่อมโยงบูรณาการใช้การทำงานร่วมกันเป็นทีม ไม่ใช่ระบบที่ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าแล้วทำคนเดียว (One man show) แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นจุด เชื่อมประสานให้เกิดการระดมความคิดเห็นร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน การ ระดมทรัพยากร การระดมความร่วมมือร่วมใจ เพื่อมุ่งสู่ประโยชน์สุขแก่ประชาชน มุ่งสู่การพัฒนาที่ ยั่งยืน และมุ่งสู่การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันกับต่างประเทศ

ดังนั้นแม้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดูผิวเผินแล้วเป็นเหมือนกับการ รวมศูนย์อำนาจของราชการบริหารส่วนกลางสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แต่ละจังหวัด ทำให้ดู เหมือนว่าขัดต่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นระบบการบริหารที่ สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงาน ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและมีความโปร่งใสใน การบริหารจัดการมากขึ้น มากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียวอย่างที่เคยเป็นมา



LIIRT

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังเป็นระบบที่มอบอำนาจการบริหารจากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง โดยการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด) รัฐบาลมีแนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบประมาณ โดยยึดถือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๖ เกี่ยวกับการมอบอำนาจ โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการแบบเต็มที และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้รับมอบอำนาจแล้วสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดได้

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงาน โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวางยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกับทุกส่วนที่เกี่ยวข้องในจังหวัดให้สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการในพื้นที่ที่กำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ และตัวชี้วัดรองรับ และเสนอแก่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการกับรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลใช้คำรับรองการปฏิบัติราชการดังกล่าวในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลสัมฤทธิ์ของจังหวัด

การปฏิรูประบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) นั้น ยึดหลักว่าองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้มีฐานะเป็นแขนขาของรัฐบาลกลาง (Arms of Central Administration) ดังนั้น การบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันจึงมีความหมายใหม่เพิ่มเติมจากการเป็นตัวแทน หรือเป็นแขนขาของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งหลักการสำคัญ คือ ให้เกิดมีความเป็นธรรม (Administrative justice) ให้มีการทำงานแบบประสานงานด้วยหลักวิชาชีพนิยมระหว่างรัฐกับองค์กรภาคสังคม และเป็นหลักประกันว่านักการเมืองและผู้นำท้องถิ่นจะไม่ใช้อำนาจตามธรรมชาติของตนเองเป็นหลักและเป็นแนวทางสำคัญของการบริหารงานสาธารณะในเขตการเลือกตั้งของตน โดยการเอาอกเอาใจผู้ออกเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเป็นสำคัญมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ^๑

^๑ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง : ศึกษา ราชการส่วนภูมิภาคของประเทศ และรัฐเดี่ยวของประเทศ”, วารสารรัฐศาสตร์สาร, ๒๕๔๖, หน้า ๑๗๕-๑๘๑.



ทั้งนี้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเข้มแข็ง (Strong Governor) ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑. รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียว และผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเหนือหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ (First above equals/First above unequal) อย่างเห็นได้ชัด และเป็นระบบการบริหารราชการที่มีเอกภาพสูงมาก (High Unified System) แม้รัฐบาลกลางอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการหลาย ๆ คนได้ในเวลาเดียวกัน แต่ทางการปฏิบัติกำหนดให้มีการสร้างกลไก (Mechanism) ที่ยืนยันว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่ “เหนือ” กว่าหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะกลไกที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ (Right to decide) หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจในทุก ๆ สิ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถให้คำแนะนำ ทักท้วง กำกับดูแล ระวัง และเพิกถอนคำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้ กลไกที่เกี่ยวข้องกับการทำแผนงาน (Right to make plan) หมายความว่า แผนงานต่าง ๆ ที่เป็นจริงและนำไปปฏิบัติต้องจัดทำภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการวางแผนดังกล่าวด้วย กลไกที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ (Right to make budget) หมายความว่า จังหวัดเป็นหน่วยงานของการจัดหางบประมาณ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะทำงาน และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล (Right to administer personal) หมายความว่า จังหวัดเป็นหน่วยงานของการบริหารงานบุคคล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในช่วงเวลาที่ข้าราชการนั้น ๆ ไม่ว่าจะมาจากกระทรวง ทบวง กรมใดก็ตามปฏิบัติหน้าที่ราชการภายในพื้นที่ของจังหวัดดังกล่าว ซึ่งกลไกทั้ง ๔ ดังกล่าวในปัจจุบันนี้นิยมเรียกกันว่า เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ (CEO Governor) เป็นการใช้อุปมาอุปไมยมาจากการบริหารองค์กรธุรกิจสมัยใหม่ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นภาพกับองค์กรการบริหารภาครัฐว่าควรจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด

๒. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นองค์กรที่มีการบริหารงานในแบบแนวตั้ง (Vertical administration) หรือเป็นการบริหารงานพื้นที่ในแบบแนวนอน (Horizontal administration) ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะมีขอบเขตของการปฏิบัติงานภาคสนาม และการให้บริการสาธารณะโดยตรง หรือจะใช้หลักความรับผิดชอบร่วม (Collective responsibility) การจัดแบ่งองค์กรภายในออกเป็นหัวหน้าส่วนต่าง ๆ เป็นเรื่องของการแบ่งแยกหน้าที่การงานเท่านั้น แต่ความ

รับผิดชอบต้องมีร่วมกันในนามของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

แนวความคิดผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO เป็นการนำการบริหารงานที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ โดยเฉพาะในบริษัทยักษ์ใหญ่ชั้นนำ เช่น บริษัท IBM, Intel, Microsoft, Dell, South west Airlines เป็นต้น ซึ่งผู้บริหารกิจการเป็นผู้นำในการตลาด มีความเข้าใจ และความรู้ในการบริหารอย่างลึกซึ้งจนนำไปสู่ความสำเร็จ^๑ รัฐบาลจึงได้นำแนวทางระบบการบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit) ที่สามารถวินิจฉัยสถานการณ์ ปัญหาอุปสรรค และตัดสินใจกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างแท้จริงในระดับจังหวัด รวมทั้งปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive officer : CEO) ที่สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพื่อประโยชน์ในพื้นที่ และประเทศชาติในภาพรวม

ความเป็นมาในการจัดระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในประเทศไทย^๒

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเริ่มต้นปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นลำดับแรก ให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit - SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูลปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด เปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) เปรียบเสมือนผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี หรือ

^๑ สรุปลจาก ดร.ภฤตินี ณัฐวุฒิสวัสดิ์, What the best CEOs know, ในเอกสารสรุปคำบรรยายการประชุมเชิงปฏิบัติการ "การพัฒนาผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลง"

^๒ ประมวลจากหนังสือรวมมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา, สนง.ค.พ. (๑/๒๕๒๕) กรกฎาคม ๒๕๔๕ และสรุปผลการสัมมนาการประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ระยะ ๓ รอบ ๑๒ เดือน, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



เป็นนายกรัฐมนตรีของจังหวัด สามารถบังคับบัญชา สั่งการให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไป ด้วยความรวดเร็ว ตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด สามารถสนองต่อความต้องการข้อเท็จจริงของ แต่ละจังหวัดได้โดยตรง ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินโครงการจังหวัดทดลองแบบ บูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นเวลา ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ในจังหวัดลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส โดยมีจังหวัดเปรียบเทียบตามลำดับ คือ จังหวัดพิษณุโลก สุรินทร์ อ่างทอง พังงา และปัตตานี และสถาบันการศึกษาของรัฐ ๕ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยนเรศวร สถาบันราชภัฏ สุรินทร์ สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา สถาบันราชภัฏภูเก็ต และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต ปัตตานี ทำการประเมินผลสรุปได้ว่า จังหวัดทดลองมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และได้รับความ พึงพอใจในภาพรวมสูงกว่าจังหวัดเปรียบเทียบ

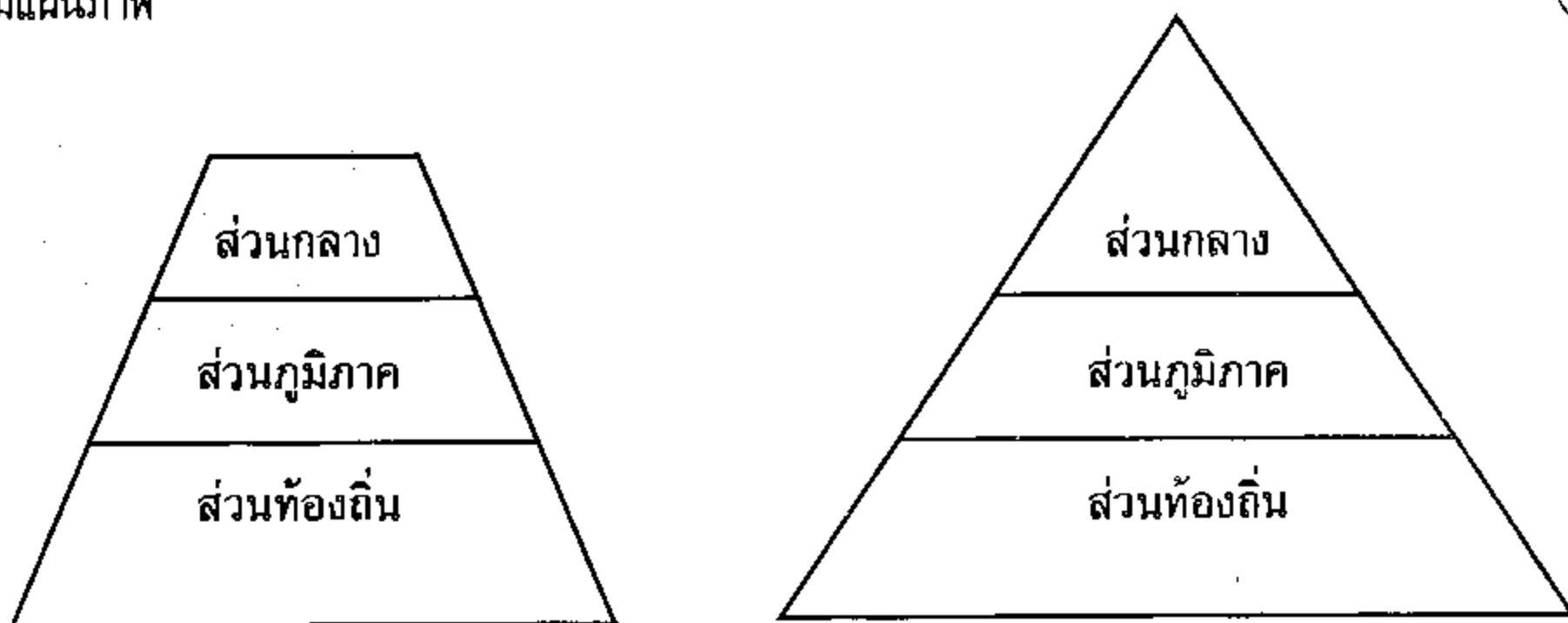
ต่อมารัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ โดยออกกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ ได้ผ่านการพิจารณาให้ ความเห็นชอบของรัฐสภา และได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ บัญญัติว่า "การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ความมีประสิทธิภาพ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและ ยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน"

เพื่อให้เกิดกลไกการขับเคลื่อนและการพัฒนาระบบราชการที่แท้จริง คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ ทั้งหมดเป็นผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer - CEO) และใช้ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตจะต้องทำหน้าที่ เป็นผู้บริหารสูงสุด เป็นเจ้าภาพดูแลรับผิดชอบดำเนินการประสานหรือการติดตามการดำเนินงานด้าน ต่าง ๆ โดยมีการประชุมหารือกับทุกฝ่าย ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อให้ การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหารัฐผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง



ลักษณะระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหลักการให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่จุดของ High Performance^๑ ทั้งในมิติเชิงเศรษฐกิจ มิติเชิงภูมิรัฐศาสตร์ มิติเชิงเทคโนโลยี และมิติเชิงสังคม การมีเศรษฐกิจที่ดี มีสังคมที่น่าอยู่ มีระบบการเมืองที่มีความชอบธรรม^๒ โดยหาจุดยืนของประเทศ ไทยบนเวทีโลก (Geopolitical Landscape) และทำให้ท้องถิ่นเชื่อมต่อกับโลกให้ได้ ด้านเศรษฐกิจ (New Economics Landscape) หากท้องถิ่นเชื่อมต่อกับโลกได้จึงจะเกิดความมั่งคั่ง และด้านสังคม (New Social Landscape) ต้องสร้างรูปแบบใหม่ให้ท้องถิ่นว่าสังคมที่น่าอยู่เป็นสังคมอย่างไร โดยดึงเอาส่วนราชการที่มีกิจกรรมอย่างเดียวกัน ใกล้เคียงกันมารวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน และมีการสร้าง วัฒนธรรมการทำงานใหม่ให้ทุกองค์กรมีความเชื่อมโยงกันเป็นลักษณะองค์กรเครือข่าย (networking) ควบคู่กับการลดขนาดและการมอบอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางลงไปสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามแผนภาพ



^๑ ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์, ยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารพัฒนาประเทศไทยในภาพรวม, บรรยายให้แก่ผู้เข้าอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๔๓ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ณ วิทยาลัยมหาดไทย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

^๒ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี, "ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก", CEO กลยุทธ์การบริหารราชการจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ, กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, ๒๕๕๖.



รัฐบาลมีพื้นฐานความคิดว่าประชาชนที่พื้นที่ คือ ภูมิภาค การตอบสนองต่อปัญหาประชาชนจึงอยู่ที่พื้นที่ และผู้ที่แก้ไขปัญหาประชาชนได้เร็วที่สุด คือ พื้นที่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หากไม่มอบอำนาจ ไม่มอบภารกิจที่ชัดเจนให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะทำให้การบริหารงานล้มเหลวได้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นเสมือนผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในจังหวัด และมีหน่วยงานอื่นร่วมรับผิดชอบแก้ไขปัญห โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และส่วนราชการต่าง ๆ เป็นคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้การเป็นประธานมิใช่เป็นประธานในที่ประชุมเท่านั้น แต่เป็นประธานชี้นำความคิด จุดประกายความคิด จับประเด็นความคิด โดยหากกลยุทธ์ให้ทุกฝ่ายคิดร่วมกัน ให้ทุกคนคิดว่าต้องรับผิดชอบจังหวัดร่วมกัน วางยุทธศาสตร์ร่วมกัน และแก้ไขปัญหโดยไม่ได้ใช้ระบบราชการในการแก้ไขปัญหเพียงระบบเดียว แต่ต้องผสมผสานระหว่างระบบราชการ (Bureaucracy) กับการประมวลยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ (Management Strategy) โดยบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ต้องมีบทบาทคล้ายกับการบริหารธุรกิจภาคเอกชน^๑ ในการสร้างความมั่งคั่งให้เกิดขึ้น (Wealth Creation) การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในจังหวัด มีการประมวลความคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategy formulation) ว่าการที่จะบรรลุภารกิจนั้นจะต้องทำอย่างไรบ้าง และมีการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างได้ผล (Strategy Implementation) โดยการบริหารจัดการยุคใหม่ การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และการปรับวัฒนธรรมองค์กรใหม่ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน^๒ โดยปรับระบบบริหารราชการจังหวัดที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของราชการบริหารส่วนกลางให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ซึ่งมีสมรรถภาพการปฏิบัติขั้นสูง (High Performance Organization) ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวมที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง (High Performance Government) เพื่อการพัฒนา (Holistic Administration) ที่

^๑ การมอบนโยบายของ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ

^๒ ประมวลภาพหนังสือรวมมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา, สนง.ค.บ.พ. (๑/๒๕๕๕) กรกฎาคม, ๒๕๕๕.



สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่เพื่อสร้างวาระพื้นที่ (Area Agenda) ประสบความสำเร็จโดยริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) และให้วาระชาติ (National Agenda) ประสบผลสำเร็จด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีขีดความสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของราชการบริหารส่วนกลางให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้รัฐบาลสามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของชาติในระดับมหภาค

ลักษณะของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีลักษณะดังต่อไปนี้^๑

๑. เป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่-พันธกิจ-การมีส่วนร่วม” (Area-Functional-Participation : A-F-P) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking)

๒. เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Resultbased) ด้วยมาตรฐานผลงานชั้นสูง (High Performance Output)

๓. เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจัระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

^๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ (ข้อ ๗) และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, การจัระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ ๑ (สำนักพิมพ์เสมอธรรม : กรุงเทพฯ), ๒๕๔๖.



ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีบทบาทใน ๓ ฐานะ คือ

๑. ในฐานะเป็นผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เป้าหมายและวิธีวัดผลการทำงาน

๒. ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordination and Facilitator) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น สนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนการสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน และสร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้การบริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

๓. ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementator) ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ และทำหน้าที่ในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ

เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จึงมีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัดด้วยการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น ด้านการวินิจฉัยสั่งการพิจารณาอนุมัติอนุญาต การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ให้ส่วนราชการมอบให้เต็มอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจแล้วต้องจำแนกว่า เรื่องใดเป็นงานบริหารในลักษณะประจำ หรือเป็นงานบริหารเชิงยุทธศาสตร์ โดยในส่วนที่เป็นงานบริหารในลักษณะงานประจำให้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบต่อไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเวลาในการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



นอกจากนี้ ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแนวใหม่ รัฐบาลยังได้กำหนดให้ใช้ระบบการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ มีการใช้ทรัพยากรร่วม มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจนในรูปของกลุ่มจังหวัดเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า โดยประสานความร่วมมือ สรรพกำลัง และใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดร่วมกันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ได้เห็นชอบแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดเป็น ๑๙ อนุภูมิภาค^๑ ด้วย

^๑ วารสารประชาคมท้องถิ่น ฉบับที่ ๓, "บันทึก ๑๙ ยุทธศาสตร์ CEO แผนบูรณาการประเทศ"
๔ ธันวาคม ๒๕๔๖, หน้า ๓๔-๓๕.





จุดแข็งและจุดอ่อนของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษาเอกสาร ผู้เขียนพบข้อคิดเห็นที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้^๑

จุดแข็ง	จุดอ่อน
๑. สร้างความมั่งคั่งให้กับท้องถิ่นและประเทศ ๒. สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Growth) ให้สูงขึ้น ๓. ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานโดยมีระบบข้อมูล หลักวิชาการ และหลักการบริหารที่มุ่งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลสัมฤทธิ์ และนำไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม	๑. นำไปสู่การรวบอำนาจ และผลประโยชน์ในเชิงผูกขาด โดยมีการประสานประโยชน์เชิงโครงสร้างระหว่างกลุ่มทุนใหม่กับข้าราชการ ๒. มุ่งตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยขาดมิติด้านสังคม วัฒนธรรม เกิดความเสี่ยงทางการเงิน การคลัง ทำให้ประชาชนยึดติดวัตถุนิยม เกิดความโลภและขาดคุณธรรม ๓. การรวบอำนาจนำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันทั้งระบบ

^๑ ประมวลจาก ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์, ยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารการพัฒนาประเทศไทยในภาพรวม, บรรยายให้แก่ผู้เข้าอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๔๓ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ณ วิทยาลัยมหาดไทย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี, ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ, บรรยาย ณ อาคารคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ศูนย์การประชุมอิมแพค เมืองทองธานี เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๖, "ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดใน ๕ จังหวัดทดลอง และ ๕ จังหวัดเปรียบเทียบ", สรุปผลการประเมินโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ระยะ ๑๒ เดือน, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และ ธีรยุทธ บุญมี, "วิพากษ์วิจารณ์นายกฯ หักฉิ่ง", หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๖



จุดแข็ง	จุดอ่อน
<p>๔. ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ สามารถนำเอากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ไปปฏิบัติอย่างมีเอกภาพ</p> <p>๕. ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำงานประจำได้อย่างคล่องตัว และสามารถเข้าใจปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์</p> <p>๖. ลดภาระของส่วนกลาง โดยการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเร่งรัดปรับปรุงระบบงานและแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าได้</p> <p>๗. ทำให้ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของ ราชการทุกฝ่ายร่วมมือทำงานกันเป็นทีม มีการบูรณาการทุกภาคส่วน</p> <p>๘. กระตุ้นให้ข้าราชการมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน แก้ไขปัญหาให้กับประชาชนมากขึ้น เพื่อให้ ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็วมากขึ้น โดย เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางของการทำงาน</p> <p>๙. จังหวัดสามารถบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด</p>	<p>๔. การรวมอำนาจทำให้เกิดระบบพรรคการเมือง พรรคเดียว</p> <p>๕. กระบวนการมอบอำนาจจากส่วนกลางไม่ชัดเจน ไม่ได้พิจารณาอย่างต้องแท้ ส่งผลในบั้นปลาย</p> <p>๖. ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังใช้ ขอบประมาณของแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ไม่มีการ จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความเป็นจริง</p> <p>๗. ระบบไม่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติของ ข้าราชการได้ เพราะแม้เปลี่ยนระบบแต่ข้าราชการ ก็ยังมีทัศนคติเดิม ๆ</p> <p>๘. กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นฝ่ายอำนวยการของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สามารถเร่งรัดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดได้</p> <p>๙. การบริหารจัดการต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ของคณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความ สามารถสูง และผลสัมฤทธิ์ของแต่ละจังหวัดเกิด ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาได้ เพราะความ สามารถแตกต่างกัน</p>





จากการวิเคราะห์จุดแข็ง และจุดอ่อนของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตามทัศนะของผู้สังเกตการณ์ทั้งหลาย เห็นได้ว่าระบบดังกล่าวมีทั้ง ๒ มิติ ทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง โดยเฉพาะ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และ ดร.ลูวิทย์ เมษินทรีย์ มีมุมมองที่ใกล้เคียงกันโดยเฉพาะการมองในภาพรวมของประเทศว่า ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทำให้ประเทศมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากยิ่งขึ้น เพราะทุกจังหวัดต้องเร่งสร้างมูลค่าเพิ่ม อันนำมาซึ่งความมั่งคั่งทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และชุมชน และที่สำคัญต้องสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยผ่านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว มีความเห็นว่า ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมียุทธศาสตร์ในการจัดการที่ชัดเจน อันนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ลดภาระจากราชการบริหารส่วนกลาง สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และตัวข้าราชการมีการตื่นตัว ทำงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วน ให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็ว แก้ไขปัญหาได้อย่างฉับไว ตลอดจนเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

ส่วนจุดอ่อนของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดร.ธีรยุทธ บุญมี มองว่าระบบดังกล่าวนี้นำไปสู่การรวบอำนาจ และผลประโยชน์เชิงผูกขาด โดยมีการประสานประโยชน์เชิงโครงสร้างร่วมกันระหว่างกลุ่มทุนใหม่กับข้าราชการ เกิดความเสี่ยงทางการเงินการคลังอีกครั้ง เสี่ยงต่อการมีระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว เสี่ยงต่อการคอร์รัปชันทั้งระบบ และทำให้ประชาชนเกิดความโลภ ขาดคุณธรรม ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยผ่านงานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มองว่า ระบบการบริหารงานจังหวัดยังไม่มี การมอบอำนาจที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ การบริหารงานบุคคล รวมทั้งการบริหารจัดการต้องอาศัยความสามารถของคณะผู้บริหารและข้าราชการที่มีประสิทธิภาพสูง จึงประสบผลสำเร็จได้

จากตารางเปรียบเทียบจุดแข็ง จุดอ่อนของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนอยู่ในตัว ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะนำเอาระบบดังกล่าวมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์อย่างไร สำหรับรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายชัดเจนที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตภายในประเทศ การเน้นตัวการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การแข่งขันในเวทีโลก การเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสร้างความมั่งคั่งให้กับประชาชนทุกหมู่เหล่า ดังนั้น จึงได้นำระบบดังกล่าวมาใช้ แม้ถูกวิพากษ์

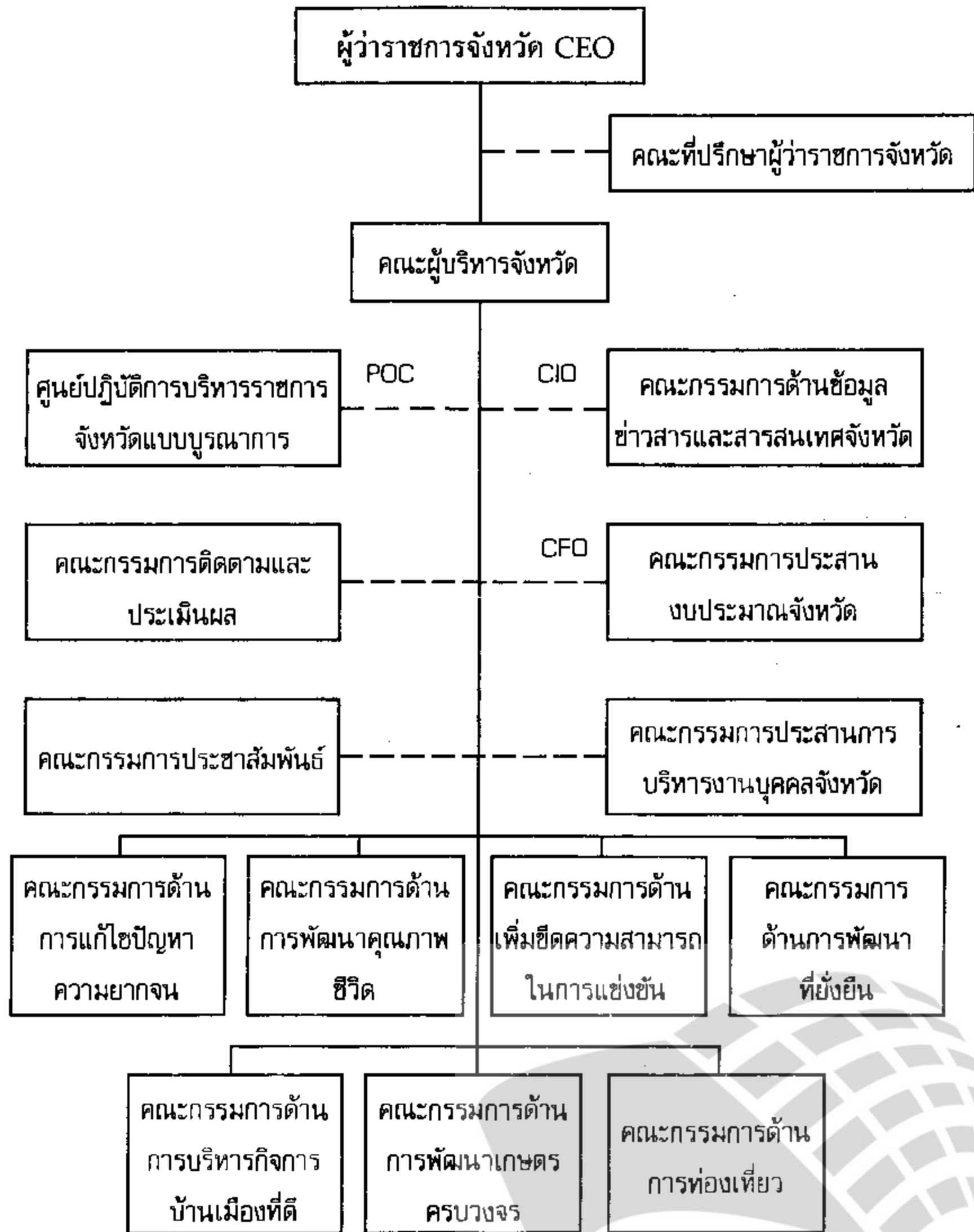




วิจารณ์ว่าเป็นการรวบอำนาจ อาจนำไปสู่ระบบเผด็จการ แต่ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลนี้คิดว่าระหว่าง ประชาธิปไตย (การกระจายอำนาจ) กับประสิทธิภาพ รัฐบาลเลือกประสิทธิภาพเพราะประชาธิปไตยมี แล้วในองค์กรปกครองท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ส่วน จังหวัดเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นแขนเป็น ขาของรัฐบาล ย่อมต้องเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องการให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นนายกน้อย หรือผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีระดับจังหวัด ที่ทำงานตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ด้วยความรวดเร็ว ฉับไว ลดภาระของส่วนกลาง โดยให้ราชการบริหารส่วน ภูมิภาคทำงานประสานสอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และมี การบูรณาการร่วมกัน และรัฐบาลมีความคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการสามารถนำพาประเทศไปสู่ความมั่งคั่ง นำมาซึ่งความมั่นคงของประเทศ และเกิดประโยชน์ สูดต่อประชาชนมากที่สุด ดังนั้น ถึงแม้ว่าระบบดังกล่าวจะมีจุดอ่อนอยู่บ้าง แต่ผู้เขียนเชื่อว่ารัฐบาล มองเห็นจุดแข็ง โดยเฉพาะประสิทธิภาพที่ได้รับ ดังนั้น จึงเลือกใช้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการมาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามแผนภูมิโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ



แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ





ปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ผู้เขียนในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาติดตามและประเมินผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้ดูงานระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในจังหวัด สุราษฎร์ธานี ปทุมธานี ชลบุรี และสมุทรปราการ รวมทั้งการตรวจสอบรายงานของจังหวัดพิษณุโลก และยะลา ที่ส่งมาให้คณะกรรมการฯ สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้ดังนี้

๑. ความไม่พร้อม

๑.๑ ความไม่พร้อมของจังหวัดในการบริหารจัดการ

๑.๑.๑ ทิศทางและยุทธศาสตร์ของจังหวัดไม่สอดคล้องกันในระดับกลุ่มจังหวัด เช่น กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว และจังหวัดสมุทรปราการ ทั้งนี้จังหวัดสมุทรปราการถูกแยกออกจากจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงคราม (ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าน่าจะอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน เนื่องจากการจัดทำแผนปฏิบัติงาน การจัดทำโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และการจัดทำยุทธศาสตร์แต่ละจังหวัดเป็นลักษณะ Top Down ถูกกำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมโดยประชาชน ดังนั้นเนื้อหาสาระของแผนงาน ทิศทางและยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัด จึงไม่ครอบคลุมต่อข้อเท็จจริง และเงื่อนไขต่อการแก้ไขปัญหาของแต่ละจังหวัดและแต่ละกลุ่มจังหวัดเพียงพอ

๑.๑.๒ ขาดการริเริ่มแก้ไขปัญหาเพื่อการพัฒนาและการบริการเพื่อนำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน นอกจากแต่ละจังหวัดได้นำนโยบายของรัฐ เช่น การประกาศสงครามกับการแพร่ระบาดของโควิด ความยากจน และการทุจริตคอร์รัปชันมาปฏิบัติแล้ว จังหวัดไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนได้มีช่องทางในการเสนอความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเรื่องต่าง ๆ ในเชิงรุก ส่งผลให้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังนำนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางมาปฏิบัติ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการที่แต่ละจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการต่อรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงไม่สามารถสร้างเครือข่ายความ





ร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในจังหวัดเพื่อการบริหารจัดการในจังหวัด แม้บางจังหวัดมีความพยายามระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และแสดงความคิดเห็นร่วมกัน โดยมีการจัดโครงสร้างคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ และมีการจัดตัวแทนทุกภาคส่วนเข้าร่วม แต่มีปัญหาอยู่ที่ผู้แทนหน่วยงานภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาเป็นเครือข่ายขาดความพร้อมทำงานเป็นตัวแทนของเครือข่ายอย่างแท้จริง จึงไม่มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น

๑.๑.๓ ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขและการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการในจังหวัด โดยจังหวัดต่าง ๆ ได้เร่งพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้จากส่วนราชการ สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัดมาร่วมปฏิบัติงาน การสร้างมาตรฐานการทำงาน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงาน แต่ไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการเท่าที่ควร เนื่องจากงานการบริหารส่วนกลางไม่จัดโครงสร้างและการบริหารการจัดการสนับสนุนและการเอื้ออำนวยการปรับปรุงแก้ไขและการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการในจังหวัด

๑.๑.๔ การระดมความร่วมมือและการประสานการใช้ปัจจัยทางด้านการบริหาร โดยเฉพาะบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้จากภาคราชการและเอกชนในแต่ละจังหวัดนั้น หากไม่อยู่ระหว่างการเตรียมการระดมความร่วมมือก็อยู่ระหว่างการจัดทำแผนการประสานงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือไม่ก็จัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดเพื่อระดมความร่วมมือและการประสานงาน แต่ทั้งหมดก็ยังไม่มีการระดมปัจจัยทางด้านการบริหาร โดยเฉพาะบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้จากภาคราชการและภาคเอกชนอย่างจริงจัง

๑.๑.๕ เมื่อรัฐบาลและราชการบริหารส่วนกลางคาดการณ์ว่าระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการน่าจะแบ่งเบาภาระการตัดสินใจ และการสั่งการจากรัฐบาลและราชการบริหารส่วนกลาง โดยจังหวัดหลังจากที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง ต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานและการแก้ปัญหาในพื้นที่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามการมอบอำนาจในปัจจุบันยังไม่ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเป็นไปใน ๔ ลักษณะ คือ ไม่มอบอำนาจ มอบอำนาจล่าช้า มอบอำนาจบางส่วน และมอบอำนาจแต่มีเงื่อนไข



โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน ไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการสั่งการอนุมัติ อนุญาตในกรณีต่าง ๆ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แบบบูรณาการไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ ความไม่พร้อมของจังหวัดในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลจังหวัด ผลการดำเนินงานพบว่าทุกจังหวัดได้พยายามเร่งจัดทำระบบฐานข้อมูลของจังหวัด โดยอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดจัดทำศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Provincial Operation Center : POC) รวบรวมข้อมูลจัดทำเป็น Web Site และเชื่อมโยงข้อมูลโดยระบบ Intranet กับส่วนราชการในจังหวัดทุกแห่ง แต่ระบบฐานข้อมูลยังไม่เป็นปัจจุบัน ไม่มีการบูรณาการข้อมูลเป็นระบบที่เชื่อมโยงกันได้ ระบบข้อมูลของแต่ละส่วนราชการมีมาตรฐานแตกต่างกัน และเจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการจัดระบบฐานข้อมูล

๑.๓ ความไม่พร้อมของปัจจัยสนับสนุนการบริหารจัดการ

๑.๓.๑ บุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ที่สนับสนุนช่วยงานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ขาดทักษะและความเชี่ยวชาญบางประการ อาทิ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic thinking) เป็นต้น

๑.๓.๒ ส่วนราชการและประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนยังไม่เข้าใจว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการคืออะไร

๑.๓.๓ วัฒนธรรมการปฏิบัติงานของส่วนกลางมักเคยชินกับการสั่งการให้จังหวัดปฏิบัติ ทำให้จังหวัดยังคงยึดถือแนวทางที่ส่วนกลางสั่งการให้จังหวัดปฏิบัติอยู่ต่อไป ซึ่งทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการเองในจังหวัด

๑.๓.๔ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่เกิดขึ้น ไม่มีระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้ประชาชนหลากหลายมีส่วนร่วม เพราะฉะนั้นเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ความคิดริเริ่มของจังหวัดก็น้อย ทำให้ไม่สามารถนำไปขยายให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๑.๓.๕ ผลจากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ราชการบริหารส่วนกลางมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น โดยมีส่วนราชการที่เคยเป็นราชการบริหารส่วน





ภูมิภาคปรับเปลี่ยนเป็นราชการบริหารส่วนกลางบางหน่วยงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีเครือข่ายในการกำกับดูแล การบังคับบัญชา และการสั่งการเพื่อเป็น “แขนขาของรัฐบาล” น้อยลง แต่ต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางมากขึ้น การไม่สามารถสั่งการข้าราชการบางหน่วยงานที่มาปฏิบัติงานในภูมิภาค อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทำให้การบริหารงานล้มเหลว ซึ่งสามารถเห็นได้จากกรณีปัญหาใช้หัวदनก จึงเป็นผลมาจากการยุบสำนักงานปศุสัตว์อำเภอไปรวมไว้ที่จังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่งผลให้เกษตรกรขาดความสะดวกในการติดต่อและการประสานงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการ กำกับดูแลและติดตามได้ แต่พอเกิดปัญหาใช้หัวदनกก็กล่าวหาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการไร้ประสิทธิภาพ เพราะประชาชนคาดหวังและเข้าใจว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมาก สามารถแก้ไขปัญหาได้ทุกอย่าง เมื่อเกิดปัญหาเร่งด่วนกรณีปัญหาใช้หัวदनกก็ติดต่อ ร้องเรียนและร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการตลอดเวลา แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการไม่ได้มีอำนาจมากขึ้น แต่มีความรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างเต็มที่ในกรณีปัญหาใช้หัวदनก ประกอบกับส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ยอมรับผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย มีผู้ใช้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ โดยตรงทำให้เกิดข้าราชการ ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่ ๑ คือ พวกที่ไม่รับรู้ และที่ไม่ยอมรับ กลุ่มที่ ๒ คือ พวกที่รู้แต่ไม่ปฏิบัติ และกลุ่มสุดท้ายคือ พวกที่รู้และพยายามปฏิบัติ แต่ระเบียบกฎหมายและข้อบังคับไม่เอื้ออำนวย

๑.๓.๖ รัฐบาลกำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลกลุ่มจังหวัดทั้ง ๑๔ กลุ่ม แต่รองนายกรัฐมนตรีแต่ละท่านมีมาตรฐานในการกำกับดูแล และการปฏิบัติแตกต่างกัน ทำให้ผลที่ออกมาย่อมแตกต่างกันด้วย เนื่องจากไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการกำกับดูแลและการปฏิบัติ ประกอบด้วยการสั่งการจากส่วนกลาง มีความเป็นวิชาการ มีเทคนิคและมีความคาดหวังสูงมากเกินไป ไม่ได้เข้าใจสภาพพื้นที่ และข้อเท็จจริงอย่างชัดเจน ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเกิดความยุ่งยากในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๒. ความสับสน

แม้คณะรัฐมนตรีมีมติตั้งแต่วันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ มอบหมายให้กระทรวง กรม



LI RT

รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ พิจารณามอบอำนาจให้
ผู้ว่าราชการจังหวัด ในที่สุดส่วนราชการต่าง ๆ จำนวน ๑๑ กระทรวง^๑ ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวง
ศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม พิจารณามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการสั่งการ เพื่อให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดสามารถบริหารราชการและบริหารพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอำนาจในการ
ตัดสินใจในบริบทตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานให้มากขึ้น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๒.๑ การมอบอำนาจสั่งการ^๒

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดตามนโยบายและคำสั่งของ
นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการในราชการ
บริหารส่วนภูมิภาค (มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕) ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจสั่งการให้
ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรงและผู้ว่าราชการ
จังหวัดสามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้อีกด้วย (มาตรา ๓๘ (๙)) ส่วนการมอบ
อำนาจสั่งการในส่วนของหน่วยงานที่มีใช้ราชการส่วนภูมิภาคมีดังนี้

๒.๑.๑ ราชการบริหารส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี สามารถมอบอำนาจการสั่งการตาม
กฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ (มาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)) เมื่อ
ได้รับมอบอำนาจแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมาต่อไปยังรองผู้ว่าราชการ
จังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแจ้งให้ผู้รับมอบอำนาจทราบด้วย ถ้ามอบอำนาจให้คนอื่น

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, "การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใน
โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา" (มีนาคม ๒๕๔๖), หน้า ๑ - ๒.

^๒ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔



ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจเสียก่อน สำหรับราชการบริหารส่วนกลางพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย และข้าราชการครู นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจกำกับแต่อย่างใด คงมีแต่ประสานความร่วมมือเท่านั้น (มาตรา ๕๗ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(๑) ข้าราชการครู ผู้บังคับบัญชาคือ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี

(๒) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ อาจมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. ๒๕๓๗ คงมอบอำนาจให้แก่บุคคลภายในมหาวิทยาลัยมหาสารคามเท่านั้น

(๓) ข้าราชการทหารไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เพราะมาตรา ๖ และมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ให้มอบอำนาจให้แก่ข้าราชการทหารด้วยกันเท่านั้น

(๔) ข้าราชการอัยการมอบอำนาจตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งเป็นไปตามที่อัยการสูงสุดกำหนด แต่ต้องฟังบังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

(๕) ข้าราชการฝ่ายตุลาการแยกเป็นสองกรณี คือ กรณีผู้พิพากษา การมอบอำนาจมีการกำหนดไว้เฉพาะผู้พิพากษาด้วยกัน ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม มีการปฏิบัติราชการแทนเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (มาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓) ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๑.๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นพิเศษ คือ เมืองพัทยา การมอบอำนาจการสั่งการตามกฎหมายนั้น กำหนด





ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจให้แก่บุคคลไว้โดยเฉพาะ ไม่รวมผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึงเป็นข้อจำกัดที่ไม่อาจมอบอำนาจสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่เฉพาะ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสั่งใช้ การให้ชี้แจง การสอบสวน และการสั่งยับยั้งการกระทำ

๒.๑.๓ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนตามมาตรา ๕๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน และการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนเท่านั้น ส่วนการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการแทนได้มีกำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้น

๒.๑.๔ หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ อาทิ สถาบันส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีการบริหารงานเป็นอิสระและไม่มีการกำหนดข้อบังคับมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการตามกฎหมายแทนได้

๒.๑.๕ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองนั้น มีภารกิจตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร จึงไม่มีความเหมาะสมในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการแทน

๒.๒ การมอบอำนาจบริหารงานบุคคล (การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้ายและการมอบหมายหน้าที่) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและลงโทษข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามที่ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีมอบหมายตามมาตรา ๕๗ (๙) และเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจการบริหารงานบุคคล และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยตรงตามมาตรา ๕๒ (๓) แต่ระดับเหนือกว่านั้นซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี อธิบดีหรือปลัดกระทรวง ซึ่งอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา ๓๘





รัฐสภาสาร

และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของหน่วยงานอื่น
เป็นดังนี้

๒.๒.๑ ราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัดนั้น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือ
อธิบดีอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๒.๒.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน
บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจบริหารงาน
บุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นกำหนด และไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัด เพราะกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ บัญญัติให้ผู้บริหารองค์กรส่วน
ท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชา

๒.๒.๓ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระตาม
กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับที่กำหนด ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวอาจมอบอำนาจบริหารงาน
บุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ไม่มี
ความเหมาะสมในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานบุคคลได้เช่นกัน

๒.๓ การมอบอำนาจบริหารงบประมาณ

มาตรา ๕๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปจัดตั้ง
เป็นงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงนั้น และนำมาเบิกจ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัดและการบริหารงบ
ประมาณรายจ่ายในจังหวัดนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้ความ
เห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ราชการบริหารส่วนกลางกำหนดให้ขอความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัด
และเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณเห็นชอบ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
บริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๑๐ ส่วนการสั่งซื้อและการสั่งจ้างโดยใช้งบ
ประมาณในจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณต้อง
มอบอำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้างให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามข้อ ๕ และข้อ ๑๑ ตามระเบียบ





สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๔

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจบริหารงบประมาณของจังหวัด แต่การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงบประมาณหน่วยงานอื่นเป็นดังนี้

๒.๓.๑ ราชการบริหารส่วนกลาง กระทรวงมีหน้าที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้จ่ายในโครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่จ่ายในจังหวัดไว้ในหมวดรายจ่ายของกระทรวง ทำให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละจังหวัดแยกตามกระทรวงต่าง ๆ กระจัดกระจาย

๒.๓.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ตามกฎหมายกำหนดให้เป็นของท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจการบริหารงบประมาณ จึงเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๓.๓ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระบริหารงบประมาณเอง ตามข้อบังคับกำหนด ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจบริหารงบประมาณอิสระ เหตุผลคล้ายคลึงกับที่กล่าวแล้วข้างต้น เนื่องจากในทัศนะของผู้เขียน ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีอำนาจบริหารงบประมาณได้หากมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการแทนหน่วยงานในจังหวัดในฐานะที่เป็นนิติบุคคลให้บุคคลอื่นดำเนินการเป็นตัวแทนได้ ดังนั้นหน่วยงานนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ สามารถมอบอำนาจในฐานะเป็นนิติบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนได้ทุกกรณี เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ คงมีแต่ทหาร อัยการ ศาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีข้อจำกัดในการมอบอำนาจ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาดูงานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดต่าง ๆ พบว่า มีกรณีที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอความเห็น และขอความร่วมมือในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือไม่ย้ายข้าราชการพลเรือนในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในจังหวัดตั้งแต่ระดับ ๔ ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการ และข้าราชการระดับ ๗ ลงมา

๒. การเลื่อนขึ้นเงินเดือนกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสังกัดที่ปฏิบัติราชการประจำจังหวัด





๓. การดำเนินการทางวินัยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางทุกระดับที่ปฏิบัติราชการในจังหวัด (ตามมาตรา ๑๐๒ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และ นำเรื่องเสนอ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๑๐๔ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน) มอบอำนาจการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการพลเรือนทุกระดับในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการในจังหวัด (ตามมาตรา ๑๐๗ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕) มอบอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือสั่งการ ให้มีการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนทุกระดับในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการในจังหวัดนั้น ๆ (ตามมาตรา ๑๐๒ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕) และมอบอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการในจังหวัด (ตามมาตรา อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ที่ได้พิจารณามีมติตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๔)

๔. การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่น มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่ (ตามมาตรา ๓๔ (๗) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕) มีเพียงหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ๖ หน่วยงาน คือ กรมบังคับคดี ที่ได้มอบอำนาจให้จังหวัดแล้ว และส่วนใหญ่ยังไม่ได้มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

๕. การมอบอำนาจบริหารงบประมาณของราชการบริหารส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นแนวทางเดิม ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองความเร่งด่วนของแผนงาน/โครงการในส่วนที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นในจังหวัด ไม่มีงบประมาณสำรองเร่งด่วน สำหรับกรณีฉุกเฉินจำเป็นเป็นงบกลางให้จังหวัดบริหารจัดการเอง นอกจากนี้การมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันทุกส่วนราชการ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานการมอบอำนาจ ส่งผลให้กรณีจังหวัดชลบุรีมี ๓๔ หน่วยงาน จำแนกเป็นราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด ๒๔ หน่วยงาน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด ๑๐ หน่วยงานเท่านั้นที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จาก ๑๓๒ หน่วยงาน





จำแนกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ๒๗ หน่วยงาน ราชการบริหารส่วนกลาง ๑๐๕ หน่วยงาน จึงเห็นว่าจำนวนหน่วยงานที่มอบอำนาจให้จังหวัดชลบุรียังอยู่ในระดับต่ำและไม่สอดคล้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

นอกจากนี้ การปฏิรูประบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะโครงสร้างองค์กร และตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากร แต่ไม่มีการแก้ไขระเบียบกฎหมาย และข้อบังคับการบริหารงานและการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย เช่น กรณีสำนักงานสรรพากรเขตพื้นที่สาขาเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีบันทึกถึงนายอำเภอเคียนซา ขอให้นายอำเภออนุมัตินำเงินรายได้แผ่นดินและเงินนอกงบประมาณออกจากตู้รับรักษาเงินของอำเภอ เพื่อนำส่งคลังจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทั้งที่สำนักงานสรรพากรเขตพื้นที่สาขาเคียนซา เป็นราชการบริหารส่วนกลางแล้ว จึงควรขออนุมัติจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่ นายอำเภอที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนั้น การมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางที่พบจึงมี ๒ ลักษณะ คือ มอบอำนาจให้บางส่วนกับมอบอำนาจให้แต่ต้องให้ราชการบริหารส่วนกลางให้ความเห็นชอบก่อน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบได้ ดังนั้น จึงไม่มีการมอบอำนาจอย่างครบถ้วนแท้จริง

นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณยังไม่มีกรอบงบประมาณมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหาร และยังคงใช้ระบบงบประมาณแบบปกติ ประกอบกับส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่ให้ความร่วมมือและต่างฝ่ายต่างทำ ไม่เข้าใจระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จึงพบว่าในบางกรณีมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของส่วนราชการในจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่รู้ ไม่ทราบ

กล่าวโดยสรุปผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจึงมีความรับผิดชอบเต็มพื้นที่ แต่ขาดการมอบอำนาจหน้าที่ชัดเจน ขาดงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ ทั้งที่รัฐบาลและประชาชนคาดหวังกับผู้ว่าราชการจังหวัดสูงมาก นอกจากนี้ ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งกำหนดให้ต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูล^๑ ให้ถูกต้อง แม่นยำ ทันสมัย เพื่อประกอบการตัดสินใจ การบริหาร การวางแผน การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ โดยบูรณาการระบบการบริหารจัดการข้อมูลของทุกส่วนราชการในพื้นที่ภายใต้ระบบฐานข้อมูลจังหวัด ๑๕ กลุ่มเรื่อง

^๑ กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานปลัดกระทรวง, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ ๒ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลจังหวัด, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๖), หน้า ๑ - ๓.





โดยปรับปรุงเพิ่มเติมการจัดประเภทข้อมูลให้สอดคล้องกับการจัดทำข้อมูลและสารสนเทศของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Provincial Operation Center : POC) ได้แก่ ข้อมูลสนับสนุนการบริหารจัดการ (ข้อมูลทั่วไป) หมายถึง ข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและใช้ในการบริหารจัดการของจังหวัด ข้อมูลเพื่อการวางแผนและการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อมูลที่จังหวัดจัดเก็บรวบรวม จัดทำขึ้นใหม่ หรือมีข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนการปฏิบัติงาน และข้อมูลผลการดำเนินงานของจังหวัด หมายถึง ข้อมูลที่เป็นผลจากการปฏิบัติงานที่จังหวัดได้ดำเนินการ และรับผิดชอบในการจัดทำ ซึ่งในเบื้องต้นกำหนดให้สำนักงานจังหวัดใช้โปรแกรม MS Access 2000 และโปรแกรมของจังหวัด ล่าปางเป็นต้นแบบเพื่อให้จังหวัดเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่แล้วเชื่อมโยงในระบบเครือข่ายท้องถิ่น (LAN : Local Area Network) โดยให้ติดตั้งกับหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในศาลากลางจังหวัดหรือในบริเวณใกล้เคียงที่สามารถเชื่อมโยงสายสัญญาณได้ และเชื่อมโยงผ่านคู่สายโทรศัพท์ (MODEM) โดยเชื่อมโยงใช้กับหน่วยงานที่ตั้งอยู่นอกบริเวณศาลากลางจังหวัด

ผลการติดตามด้านการจัดทำระบบฐานข้อมูลของจังหวัดต่าง ๆ พบว่าส่วนมากแต่ละจังหวัดกำลังอบรมส่วนราชการให้มีความรู้ในการจัดการฐานข้อมูล จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด จัดเตรียมห้องปฏิบัติการ สร้างฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาให้เป็นปัจจุบัน พัฒนาเครือข่ายบุคลากร แต่การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลทั้งจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ปัญหาบางส่วนเป็นผลมาจากการขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุน และหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดยังไม่ให้ความร่วมมือในการใช้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่เป็นมาตรฐาน และที่สามารถตรวจสอบได้

ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

บทพิสูจน์สมรรถนะของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเห็นได้ชัดเจน ๒ กรณี คือ การแก้ปัญหาคความไม่สงบเรียบร้อยใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแก้ปัญหาโรคไข้หวัดนก ที่ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไม่สามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้ ทำให้ปัญหาลุกลามจนรัฐบาลต้องแก้ปัญหาทั้ง ๒ กรณีนี้

เงื่อนไขประการหนึ่งมาจากการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสร้าง

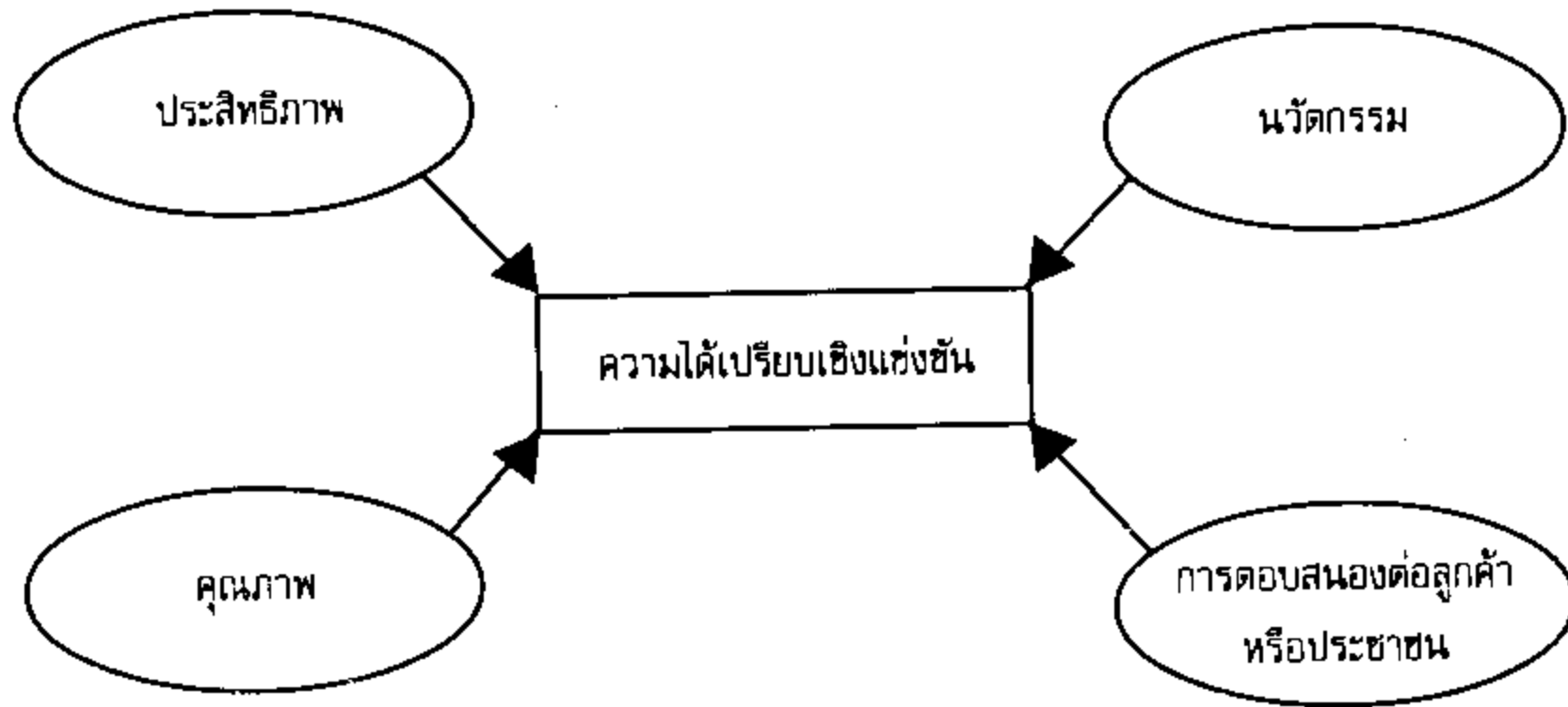


เงื่อนไขทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ โดยการปฏิบัติงานโดยไม่แยกแยะและไม่ระมัดระวัง สะท้อนให้เห็นความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทำงานเชิงรุกร่วมกัน เงื่อนไขอีกประการหนึ่งเป็นผลเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการที่ทำให้มีการปรับหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ทันที และไม่มีประสิทธิภาพ จึงเห็นได้ว่า ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจแท้จริง ก็ยากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้ โดยอำนาจยังกระจุกตัวอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง ไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วดังที่รัฐบาลคาดหวัง แม้ว่าจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความสามารถเพียงใด แต่ระบบไม่เอื้ออำนวยก็ยากจะจัดการกับปัญหาได้

วิเคราะห์

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทำให้งานของผู้ว่าราชการจังหวัดเต็มไปด้วยความท้าทาย ในท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ไม่อาจคาดคะเนได้ ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเปรียบเสมือนผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จได้ต้องเป็นผู้ที่ยืนหยัดได้บนความเปลี่ยนแปลงและไม่แน่นอน ต้องสามารถแสวงหาโอกาสบนความเปลี่ยนแปลงและไม่แน่นอนด้วยการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้เหนือกว่าด้วยประสิทธิภาพ คุณภาพ นวัตกรรม และการตอบสนองความต้องการ^๑ ทั้งนี้เพราะการสร้างควมได้เปรียบเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) คือความสามารถขององค์กรซึ่งเปรียบเสมือนจังหวัดในการสร้างผลงานเหนือองค์กรหรือจังหวัดอื่น ๆ จากการผลิตสินค้าหรือบริการหรือแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการที่ลูกค้าหรือประชาชนต้องการด้วยประสิทธิภาพที่เหนือกว่า พื้นฐานสำคัญของการสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขันคือ ความเหนือกว่าในด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ นวัตกรรมและการตอบสนองต่อลูกค้าหรือประชาชน ดังแสดงในรูป

^๑ Peters, Thomas, *Thriving on Chaos : Handbook for a Management Revolution*, (NY: Knopf, 1988), p. 27.



รูปแสดงพื้นฐานของการสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขัน

หากเปรียบเทียบจังหวัดเป็นองค์กรจะพบว่าองค์กรจะบรรลุถึงประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสามารถใช้ทรัพยากรน้อยกว่าองค์กรหรือจังหวัดอื่นซึ่งเป็นคู่แข่งในการผลิตสินค้าหรือบริการอย่างเดียวกัน การควบคุมคุณภาพเพื่อลดอัตราการสูญเสีย การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อการผลิตที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนาพนักงานหรือข้าราชการให้ใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มศักยภาพเป็นบางส่วนในหนทางของการเพิ่มประสิทธิภาพที่เป็นความท้าทายของการบริหารในยุคใหม่ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

นอกจากนี้คุณภาพก็เป็นสิ่งที่ต้องบริหารเพื่อให้เกิดเป็นความได้เปรียบ เพราะคุณภาพหมายถึงความแตกต่างอันนำมาซึ่งมาตรฐานที่ถูกนำมาใช้^๑ ในการบริหารคุณภาพทั้งระบบ (Total Quality Management) หรือ TQM ส่วนนวัตกรรมถือเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการสร้าง

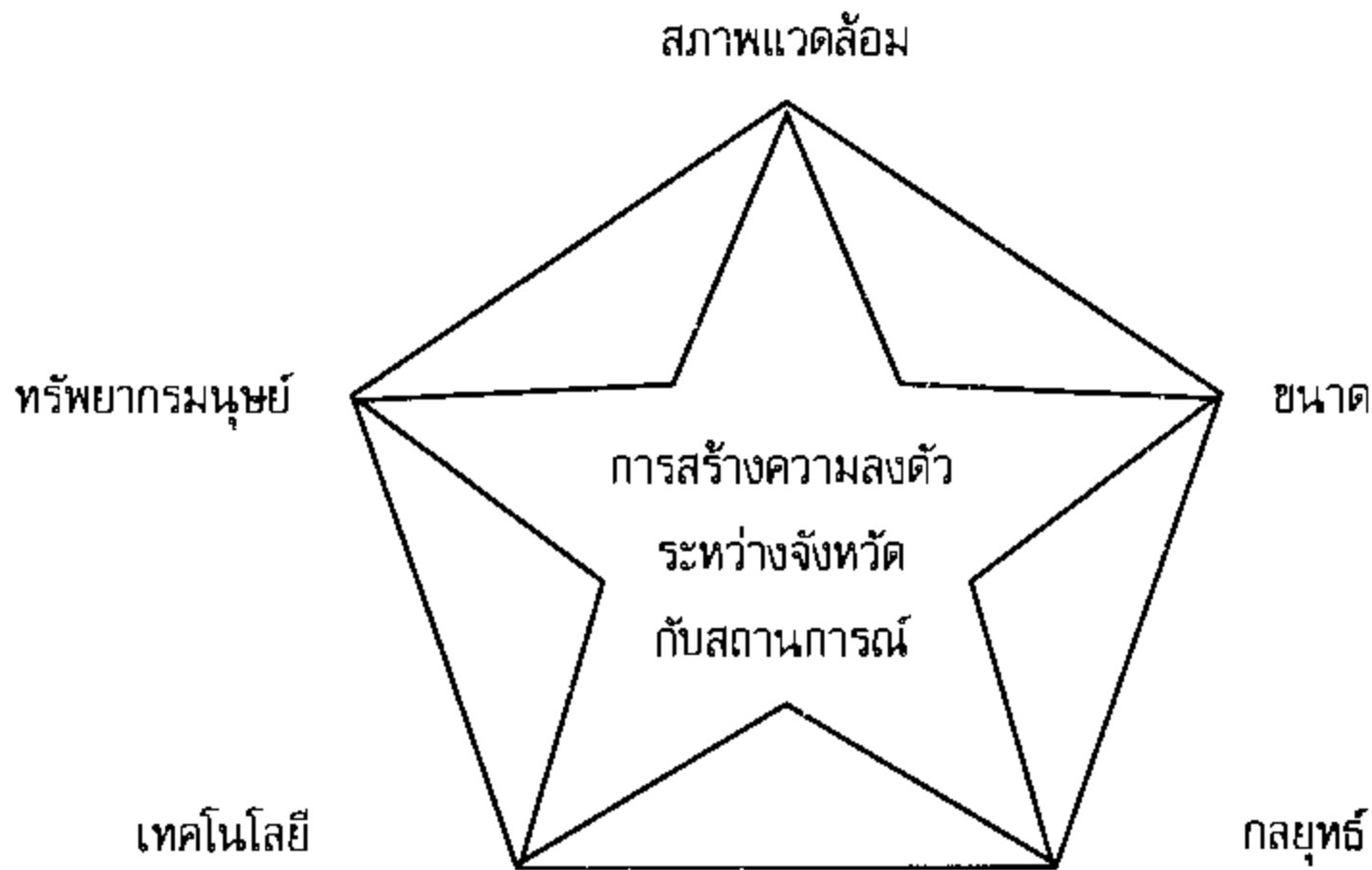
^๑ Robbins, Stephen P. *Managing Today!* 2nd ed., (NJ : Prentice Hall : 2000), p. 67.

ความได้เปรียบในการแข่งขัน เป็นการสร้างสรรค์บริการใหม่ ๆ ตลอดจนแสวงหาวิธีการใหม่ ๆ ในการบริการด้วย เพื่อสร้างนวัตกรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งเป็นผู้บริหารต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ผลักดันให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ กระจายอำนาจไปสู่กลุ่มงาน สร้างวัฒนธรรมของการกล้าคิด กล้าเสี่ยงและกำหนดผลตอบแทนที่จะกระตุ้นการสร้างนวัตกรรมด้วย⁹

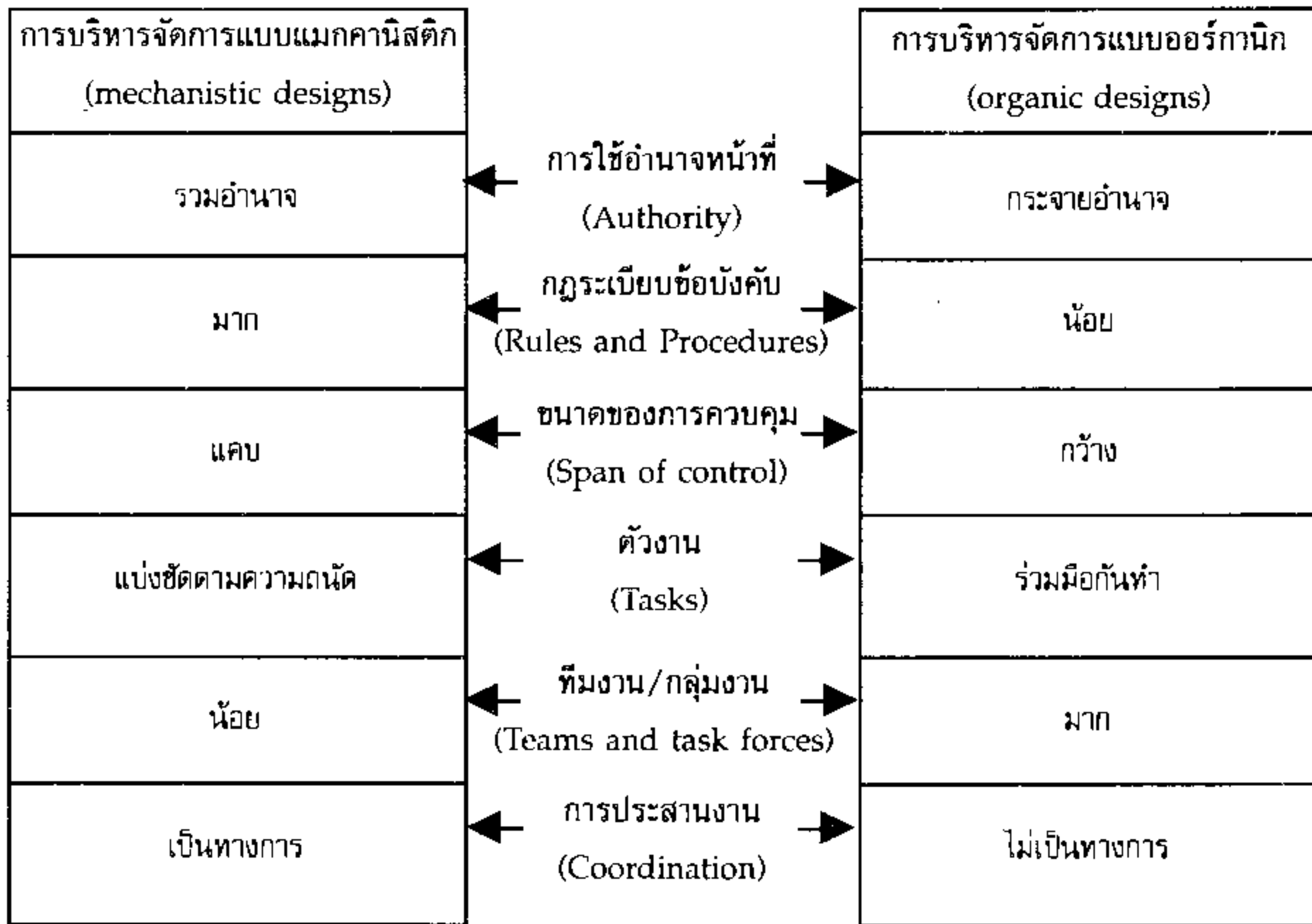
การสร้างความได้เปรียบในเชิงแข่งขันด้านประสิทธิภาพ นวัตกรรม คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการตอบสนองลูกค้าหรือประชาชนถือว่าเป็นปรัชญาสำคัญของการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานในองค์การระบบราชการโดยเฉพาะการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ควรต้องมีการปรับโครงสร้างจังหวัดเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับสภาพที่เผชิญอยู่ เพราะรูปแบบจังหวัดแต่ละจังหวัดไม่ใช่จะเหมาะสมกับทุก ๆ สภาพการณ์ ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้จังหวัดสามารถคงประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันเพื่อสนองตอบต่อพันธกิจ (mission) และเป้าหมาย (goals) เป้าหมายของบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการคือ การแสวงหาจุดที่ลงตัวระหว่างโครงสร้างการทำงานของจังหวัดกับความท้าทายของสถานการณ์แวดล้อม อันได้แก่ สภาพแวดล้อม ขนาด กลยุทธ์ เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์แห่งการแก้ไขปัญหาที่ต้องนำปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ดังกล่าวเข้ามาพิจารณาร่วมกัน เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการคิดในเชิงสถานการณ์ (Contingency Approach) เพราะไม่มีโครงสร้างจังหวัดแบบใดที่จะเหมาะสมกับทุกสถานการณ์ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงเป็นความพยายามที่จะหาโครงสร้างที่ลงตัวที่สุดกับสถานการณ์ที่แต่ละจังหวัดเผชิญอยู่

⁹ Batemen, Thomas S. And Scott A. Snell, Management: Competing in the New Era, 5th ed., (McGraw - hill : 2002), p. 113 - 114.

รูปแสดงกรอบแนวคิดแห่งการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ต้องกำหนดโครงสร้าง
ที่สอดคล้องกับปัจจัยทางสถานการณ์ต่าง ๆ



ในขณะที่การบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาเป็นการบริหารจัดการบนพื้นฐานของการจัดการอย่างเป็นทางการ เพื่อสร้างความเข้าใจในเบื้องต้นถึงสิ่งที่จำเป็นต้องทำในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ในปัจจุบันนี้ในแง่ของการลงมือปฏิบัติจริงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพบกับตัวแปรและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมมากมาย ทำให้การบริหารจัดการจังหวัดเป็นเรื่องที่ไม่หยุดนิ่ง และจะต้องอยู่ในความสนใจของรัฐบาลตลอดเวลาที่ต้องการให้จังหวัดสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างดีที่สุด ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดยุคใหม่ ดังนั้น โครงสร้างของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงเปลี่ยนแปลงจากการบริหารจังหวัดแบบดั้งเดิมที่เน้นการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง หรือที่เน้นเรื่องอำนาจหน้าที่ไปสู่การเป็นการบริหารจังหวัดในแนวราบที่ใช้งาน หรือกิจกรรมเป็นตัวขับเคลื่อนมากขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาจากรูปแบบแมกคานิสติก (mechanistic designs) ไปสู่รูปแบบออร์กานิก (organic designs) นั่นเอง



รูปแสดงความแตกต่างระหว่างการบริหารจัดการแบบแมกคานิสติกและออร์กานิก

การบริหารจัดการราชการบริหารส่วนภูมิภาคเดิมมีการรวมอำนาจสูง มีกฎระเบียบข้อบังคับในการทำงานมากมาย มีการแบ่งซอยงานออกไปเป็นส่วนราชการรับผิดชอบงานเฉพาะด้านมากและชัดเจน มีขนาดของการควบคุมแคบ และใช้วิธีการที่เป็นทางการในการประสานงาน การบริหารจัดการราชการส่วนภูมิภาคแบบนี้มีโครงสร้างทางอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างเข้มงวด การติดต่อกันเกิดขึ้นในแนวดิ่งเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นลักษณะขององค์การแบบปิรามิดหัว ๆ ไป โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนด มีผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลใกล้ชิดเพื่อให้แน่ใจว่าจะรักษามาตรฐานการทำงานไว้ได้ตลอดเวลา ซึ่งวิธีนี้ก็ช่วยให้งานออกมาดีเพราะเป็นงานที่ทำซ้ำ ๆ กันตลอดเวลา แต่จังหวัดไม่



สามารถคิดสิ่งที่แปลกแตกต่างไปจากที่สั่งการให้ได้แม้ว่าประชาชนจะต้องการก็ตาม การปรับตัวเพื่อรับกับความต้องการของประชาชนอาจใช้เวลาค่อนข้างนาน ดังนั้นระบบการบริหารจัดการแบบแมกคานีสติกจึงไม่เหมาะกับการแข่งขันและเปลี่ยนแปลงที่เข้มข้นในโลกปัจจุบัน⁹ ซึ่งพบว่าเทคโนโลยีเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้จังหวัดไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ลักษณะของการบริหารจัดการแบบเก่าที่อาจทำให้ไม่สามารถปรับตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลง

การบริหารจัดการจังหวัดจึงเป็นการปรับตัวสู่การบริหารจัดการแบบออร์กานิก ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางมากขึ้น ลดกฎระเบียบข้อบังคับ ลดการแบ่งงานเป็นส่วนย่อย ๆ เฉพาะเรื่อง มีขนาดของการควบคุมกว้างขึ้น และใช้การประสานงานแบบไม่เป็นทางการเป็นส่วนใหญ่ เป็นการบริหารจัดการแบบใหม่ที่มีระบบหลวม งานจำนวนมากกระทำภายใต้โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการและเครือข่ายภายในจังหวัด การบริหารจัดการในลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ต้องการความคล่องตัวในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่มุ่งเน้นการทำงานเป็นทีมและการตอบสนองที่รวดเร็ว เพื่อมุ่งเน้นไปสู่การยกระดับคุณภาพและความสามารถในการบริหารจัดการ

สิ่งสำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ "ขนาดของจังหวัด" โดยทั่วไปจะพบว่ายิ่งจังหวัดมีขนาดใหญ่มากขึ้นจะยิ่งมีลักษณะเข้าใกล้การบริหารจัดการแบบแมกคานีสติก ในขณะที่ห่างไกลจากการบริหารจัดการแบบออร์กานิกออกไปทุกที ผลคือการปรับตัวเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากในจังหวัดขนาดใหญ่แม้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจออกเป็นงานย่อย ๆ ที่ใช้ความสามารถเฉพาะส่วนราชการ แต่ยังมีส่วนราชการมากก็ยิ่งเกิดความซับซ้อนในการควบคุม ดังนั้นในอดีตรัฐบาลมักใช้วิธีทำให้ขนาดของการควบคุมแคบลงจะได้ควบคุมงานได้ทั่วถึงขึ้น และมีการเพิ่มกฎระเบียบข้อบังคับหรือการจัดทำรายงานและการจัดทำงานเอกสารจำนวนมากเพื่อให้แน่ใจว่าจะควบคุมงานต่าง ๆ ได้อย่างใกล้ชิด แต่ในขณะที่มีการควบคุมที่ดีขึ้นกลับทำให้จังหวัดขาดความคล่องตัว ขาดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ จึงเกิดคำถามขึ้นว่าความใหญ่ของจังหวัดนั้นเป็นสิ่งที่ดีหรือด้อยกันแน่

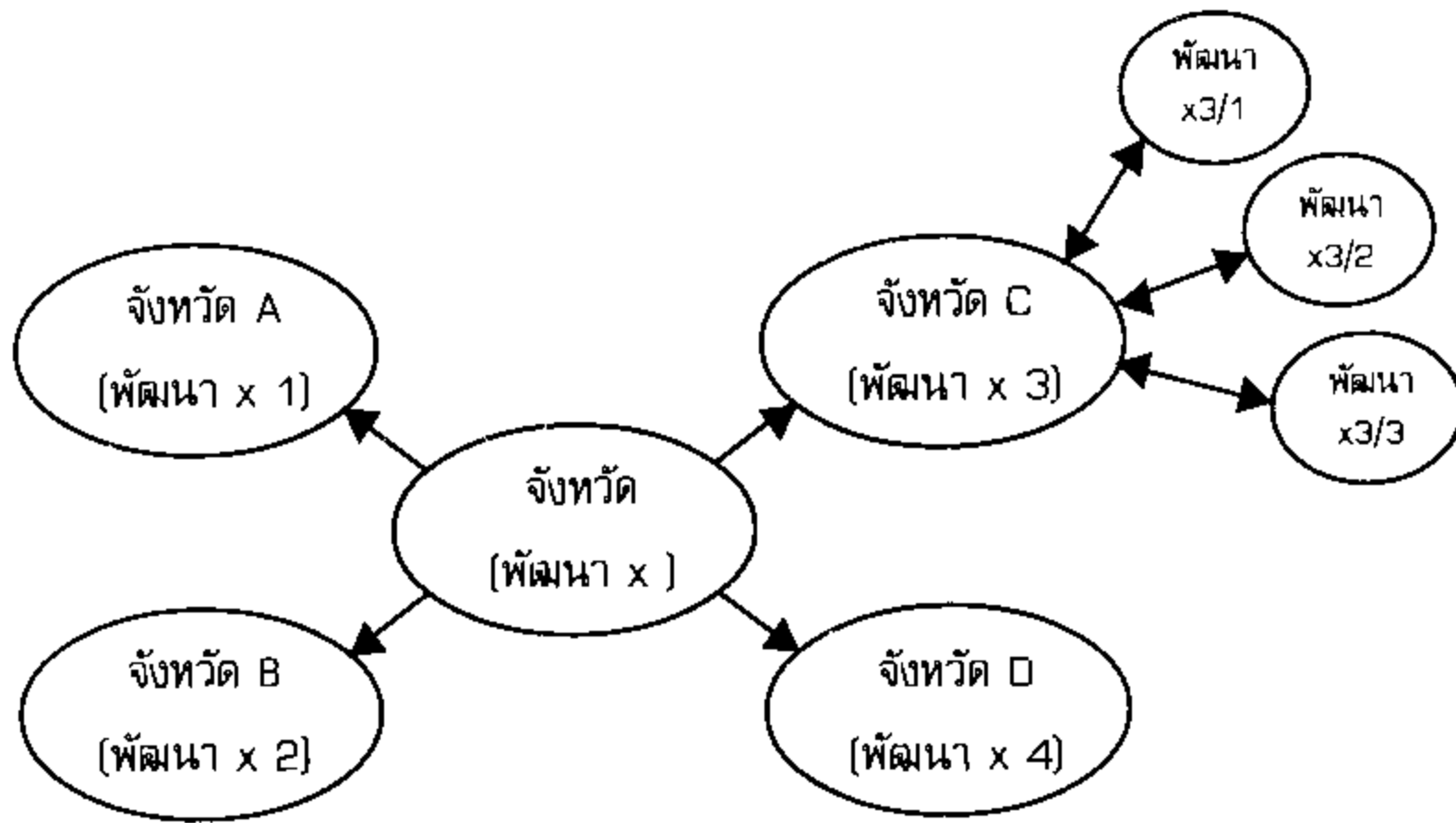
⁹ Bateman, Thomas S. And Scott A. Snell, Management: Competing in the New Era, 5th ed., (McGraw - Hill : 2002), p. 131 - 132.



แม้ขนาดที่ใหญ่ของการบริหารจัดการนำมาซึ่งความได้เปรียบหลายประการ เช่น การประหยัดจากขนาด (economies of scale) ทำให้มีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยต่ำลง และสามารถเข้าถึงปัจจัยทางการบริหารได้ง่ายกว่า แต่ในขนาดที่ใหญ่ของการบริหารจัดการนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะการขาดความใกล้ชิดกับประชาชน ในขณะที่ประชาชนต้องการการดูแลเอาใจใส่และการตอบสนองที่รวดเร็วทันใจมากขึ้น⁹ ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องความพอใจของประชาชน และที่สำคัญที่สุดคือแต่ละส่วนราชการทำงานเฉพาะด้าน จนไม่สามารถตระหนักในคุณค่าของตนเองว่ามีส่วนสนับสนุนความสำเร็จของจังหวัดโดยรวมได้อย่างไร นอกจากนี้ จังหวัดยังเผชิญความล่าช้าในการสร้างนวัตกรรมที่จะนำมาซึ่งสิ่งใหม่ ๆ ที่เป็นที่ต้องการของประชาชนอีกด้วยและจังหวัดยังเผชิญปัญหาการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และปัญหาการควบคุมงาน ทำให้ต้องสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อการประสานและควบคุมงานจำนวนมากดังกล่าวแล้วข้างต้น นำมาซึ่งความล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานภายใน ซึ่งเป็นสิ่งที่เรียกว่าความไม่ประหยัดจากขนาด (diseconomies of scales) แม้ว่าจะได้รับประโยชน์จากความประหยัดจากขนาดก็ตาม ในขณะที่การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการน่าจะสามารถปรับตัวได้รวดเร็วกว่า สามารถบริหารจัดการที่มีความเฉพาะตัวกับประชาชนได้มากกว่า และยังสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่า

แม้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้พยายามจัดกลุ่มจังหวัดโดยการสร้างความเชื่อมโยง (linkages) และความสัมพันธ์ในระหว่างจังหวัดหลาย ๆ จังหวัด จนเป็นเครือข่ายของการบริหารจัดการ (management network) ภายใต้แนวคิดนี้ที่สำคัญคือ องค์การแบบเครือข่าย (network organization) ซึ่งมีหลักการที่ผนึกองค์กรขนาดเล็ก ๆ หลาย ๆ องค์กรเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีขีดความสามารถทำงานได้เท่ากับองค์กรใหญ่ ๆ แต่สิ่งที่แต่ละจังหวัดควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งคือ แกนกลางของแต่ละเครือข่าย คือ แต่ละจังหวัดต้องทำงานหลักอย่างใดอย่างหนึ่งของเครือข่าย และทำหน้าที่ประสานกิจกรรมของเครือข่ายเดียวกันเข้าด้วยกันดังแสดงในรูป

⁹ Lawler, Edward E., "Rethinking Organization Size", *Organizational Dynamics*, (Autumn 1997), p. 24-35.



รูปแสดงจังหวัดแบบเครือข่าย/กลุ่มจังหวัด

หากกลุ่มจังหวัดมีเครือข่ายทำให้จังหวัดสามารถมีเครือข่ายที่ทำงานให้ได้ในปริมาณและขอบเขตกว้างขวางไม่ต่างจากองค์กรขนาดใหญ่ จังหวัดสมาชิกในกลุ่มจังหวัดเหล่านี้หากเปรียบไปก็เหมือนกับหน่วยหนึ่งขององค์กรนั่นเอง หากแต่เป็นหน่วยที่ทำงานอยู่ภายนอก ข้อดีที่เกิดขึ้นคือ หน่วยมุ่งเน้นทำงานเฉพาะด้านที่มีความถนัดเพื่อพัฒนาไปสู่คุณภาพ นอกจากนี้กลุ่มจังหวัดยังมีความคล่องตัวในการที่ปรับเพิ่มงานใหม่ ๆ หรือลดงานที่ล้าสมัยออกไปจากเครือข่ายได้ รวมถึงเปลี่ยนแปลงจังหวัดหรือจังหวัดอื่น ๆ ในเครือข่ายได้ตลอดเวลา การควบคุมจังหวัดในเครือข่ายเป็นไปโดยการประเมินคุณภาพว่าจังหวัดเหล่านั้นสามารถพัฒนาการผลิตหรือการบริการได้ในคุณภาพมาตรฐานหรือไม่ ไม่ใช่การควบคุมโดยสายการบังคับบัญชาเหมือนในกรณีที่จังหวัดในเครือข่ายเป็นจังหวัดภายในของจังหวัดเสียเอง

การพัฒนาความสามารถหลักของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งประกอบด้วยความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญที่ทำให้จังหวัดนั้น ๆ สามารถเป็นผู้นำในสินค้าหรือบริการหนึ่ง ๆ ขึ้นอยู่กับว่าจังหวัดสามารถสร้างความสามารถหลักของคุณค่า (value) ทำให้ผลิตภัณฑ์ของจังหวัดแตกต่างหรือมีคุณภาพดีกว่าผลิตภัณฑ์ของคู่แข่ง และเป็นหนทางไปสู่การสร้างสรรคผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ความสามารถหลักจึงเป็นพื้นฐานของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนั้น เพื่อรักษาและมุ่งเน้นพัฒนาความ



สามารถหลักของจังหวัด ต้องมีการกำหนดให้จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง (Central hub) ที่แวดล้อมด้วยเครือข่ายของจังหวัดที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ทำหน้าที่ผลิต หรือให้บริการกับจังหวัดที่อยู่ศูนย์กลางของเครือข่ายนั้น และหรือมอบออกไปให้จังหวัดภายนอกทำ โดยที่จังหวัดภายนอกเหล่านี้จะเชื่อมต่อกับจังหวัดศูนย์กลางผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ต ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารหลากหลายรูปแบบ ทำให้การติดต่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล ตลอดจนการติดตามความเป็นไปของส่วนราชการระหว่างจังหวัดเป็นไปได้อย่างง่ายดาย จนทำให้การทำงานร่วมกันของจังหวัดศูนย์กลางและส่วนราชการเป็นไปอย่างราบรื่นราวกับอยู่ในจังหวัดเดียวกัน

ดังนั้น หากกลุ่มจังหวัดแบบนี้เกิดขึ้นจริงเป็นการยากจะตอบคำถามว่า “แต่ละจังหวัดอยู่ที่ไหน” เพราะส่วนราชการสามารถสับเปลี่ยนกันได้ตามความเหมาะสมในจังหวัดเครือข่าย แต่ละส่วนของเครือข่ายเหล่านี้ยึดเหนี่ยวเข้าด้วยกันผ่านสัญญาข้อตกลงและเทคโนโลยีของการสื่อสารที่อำนวยความสะดวกให้กลุ่มจังหวัดมีความคล่องตัวต่อการปรับเปลี่ยน สามารถสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกให้กับจังหวัดที่แม้เป็นจังหวัดเล็ก ๆ ได้ ด้วยการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับจังหวัดเครือข่าย นอกจากนี้ยังสร้างความคล่องตัวให้จังหวัด เพราะสามารถบริหารทรัพยากรที่ต้องการได้เสมอโดยไม่ต้องรับการสนับสนุนจากราชการบริหารส่วนกลาง และสามารถเปลี่ยนแปลงได้เมื่อต้องการ และทำให้จังหวัดสามารถปรับขนาดส่วนราชการในจังหวัดให้เล็กลง ไม่ต้องการคนจำนวนมาก และลดระดับการบังคับบัญชาลงมา แต่การบริหารงานจังหวัดแบบเครือข่ายควบคุมยาก เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงต้องพึงพิงข้อตกลง การประสานงานการต่อรอง และการเชื่อมโยงทางอิเล็กทรอนิกส์ในการติดต่อเป็นสำคัญ และหากจุดใดจุดหนึ่งของเครือข่ายปฏิบัติงานล้มเหลว จะส่งผลกระทบต่อจังหวัด ณ ศูนย์กลางของเครือข่ายทันที^๑

นอกจากนี้ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นเรื่องทางการบริหารที่มีการเผยแพร่และมีการถกเถียงมากที่สุดเรื่องหนึ่ง สืบเนื่องได้จากการมีตำราหรือคู่มือในด้านนี้ออกมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งล้วนพยายามนำเสนอรูปแบบความเป็นผู้นำที่นำไปสู่ความสำเร็จ สร้างความพึงพอใจให้กับผู้ที่อยู่ภายใต้การนำและสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพ

^๑ Senge, Peter, *The Fifth Discipline : The Art and Practice of Learning Organization*, (NY : Double Day/Currenc : 1990), p. 27.

ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ต้องเผชิญกับปัญหาที่ท้าทายต่าง ๆ มากมาย ต้องทำงานแข่งกับเวลาสำหรับโอกาสที่อาจเปิดให้ในระยะสั้น ๆ ต้องแน่ใจว่าผลงานไม่ผิดพลาด เพราะอาจไม่มีโอกาสให้แก้ตัวใหม่อีกเป็นครั้งที่สอง ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการประสบผลสำเร็จคือ บทบาทการเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้อำนาจที่มาจากตำแหน่งหน้าที่ (position power) ซึ่งประกอบด้วยอำนาจจากความชอบธรรม (legitimate power) อำนาจจากการให้รางวัล (reward power) อำนาจจากการลงโทษ (coercive power) กับอำนาจที่มาจากบุคลิกภาพส่วนตัว (personal power) ซึ่งประกอบด้วยอำนาจจากความเชี่ยวชาญ (expert power) และอำนาจจากการอ้างอิง (referent power)^๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่ดีคือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่สามารถสร้างอำนาจเหล่านี้ให้แก่ตัวเองได้อย่างเพียงพอและใช้อำนาจที่มีไปในหนทางที่ถูกต้องเหมาะสม

จากการศึกษาดูงานผู้เขียนพบว่า อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจที่มาจากตำแหน่งหน้าที่มากกว่ามาจากตัวบุคคล แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้นำด้วย ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่ประสบความสำเร็จต้องมีความสามารถใช้อำนาจเหล่านั้นอย่างเหมาะสมในอันที่จะบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการต้องเข้าใจด้วยว่าอำนาจจากแต่ละแหล่งที่กล่าวข้างต้นนั้นสร้างผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่จึงมักไม่เพียงพอในการสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่นอย่างถาวร เพราะจะเป็นในทำนอง "มีอำนาจแต่ขาดบารมี" อำนาจจากตัวผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่บนพื้นฐานของความเชี่ยวชาญและการอ้างอิงจะสร้างความสำเร็จให้ผู้นำได้อย่างแท้จริง ดังนั้นหลักการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรตระหนักคือ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ไม่อาจทดแทนได้ด้วยสิ่งอื่นใด ความเป็นที่ชื่นชอบของคนทั่วไปมีความสำคัญยิ่ง ความทุ่มเทและทำงานหนักนำมาซึ่งความเคารพนับถือและยกย่อง และสิ่งที่พูดและสิ่งที่ทำต้องสอดคล้องกันเสมอ^๒

^๑ Bateman, Thomas S. and Scott A Snell, *Management : Competing in the New Era*, 5th ed., (McGraw-Hill : 2002), p. 97.

^๒ Conger, J.A and R.N. Kanungo, *Charismatic Leadership in Organizations*, (CA : Sage :1998), p. 74-75.



การมอบอำนาจ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารช่วยทำให้บุคคลอื่นมีอำนาจเพื่อที่จะสร้างอิทธิพลต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งในองค์การ ดังนั้นนอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่ดีต้องมอบอำนาจแก่บุคคลอื่น ๆ แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสนับสนุนการมอบอำนาจด้วยการให้ข่าวสารข้อมูล ให้ความรับผิดชอบ ให้อำนาจหน้าที่และให้ความเชื่อใจ (trust) ในการตัดสินใจและดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระในเรื่องที่เป็นความชำนาญของบุคคลนั้น ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตระหนักว่าเมื่อคนเรารู้สึกว่ามีอำนาจเพิ่มขึ้นที่จะทำการใด ๆ ย่อมทำให้คน ๆ นั้นมีความผูกพันที่จะทำงานให้ออกมาดี องค์การสมัยใหม่ที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานพยายามจะผลักดันอำนาจของผู้บริหารและความผูกพันต่อความสำเร็จของงานลงไปสู่พนักงานในทุกระดับขององค์การ^๑ ดังนั้นการมอบอำนาจกับรองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการก่อให้เกิดผลหลายประการคือ ทำให้ผู้รับมอบอำนาจพอมีความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น ได้คิดและตัดสินใจด้วยตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้อำนาจกลับมีอำนาจมากขึ้น ไม่ใช่มีอำนาจลดลงเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสร้างความผูกพันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะมีต่องานได้มากขึ้น ผู้ได้รับมอบอำนาจไปจะยิ่งชื่นชมและศรัทธาในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น เท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจจากการอ้างอิงให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยปริยาย

ตารางแสดงวิธีการปฏิบัติในการมอบอำนาจ

วิธีการมอบอำนาจ (empower)
<ul style="list-style-type: none"> ● ให้ผู้รับมอบอำนาจมีโอกาสเลือกงานที่จะทำและวิธีการที่จะทำงานนั้น ● สร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือ การแบ่งปันข้อมูล การถกเถียงและการสร้างเป้าหมายร่วมกัน ● กระตุ้นให้ผู้รับมอบอำนาจมีความคิดริเริ่ม ตัดสินใจ และใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ ● เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ให้ออกาสผู้รับมอบอำนาจเสนอความคิดเห็นในปัญหาพร้อมเสนอแนะทางออก ● ให้เสรีภาพแก่ผู้รับมอบอำนาจในการทำตามความคิดและข้อเสนอแนะ ● เสริมสร้างความมั่นใจให้ผู้รับมอบอำนาจ ด้วยการชื่นชมในความสำเร็จและเร่งเร้าให้ทำดียิ่ง ๆ ขึ้น

ที่มา : John R. Schermerhorn Jr., Management, 7th ed., (John Wiley & Sons : 2002), p. 19.

^๑ Jones, Gareth R., Jennifer M. George and Charles W.L. Hill, Contemporary Management, 2nd ed., (McGraw-Hill : 2002), p. 63-64.





การคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะในปัจจุบันนี้พบว่า บางจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดี แต่บางจังหวัดกลับไม่ประสบความสำเร็จในการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดี การพยายามมองหาคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงดูเหมือนกับการค้นหาหาบุรุษ (great man) มีการศึกษาผู้นำที่ประสบความสำเร็จแล้วดูว่าคุณลักษณะส่วนตัวอะไรที่สร้างความสำเร็จให้ผู้นำเหล่านั้น เมื่อสามารถหาคุณลักษณะร่วม (universal traits) เหล่านั้นออกมาได้แล้ว ก็พยายามหาคนที่มีลักษณะดังกล่าวเข้ามาทำงาน หรือไม่ก็พยายามพัฒนาผู้บริหารให้มีคุณลักษณะเหล่านั้นเพื่อจะได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่ประสบผลสำเร็จในอนาคตต่อไป โดยคุณลักษณะผู้นำที่มีผลต่อความสำเร็จปรากฏตามตารางนี้

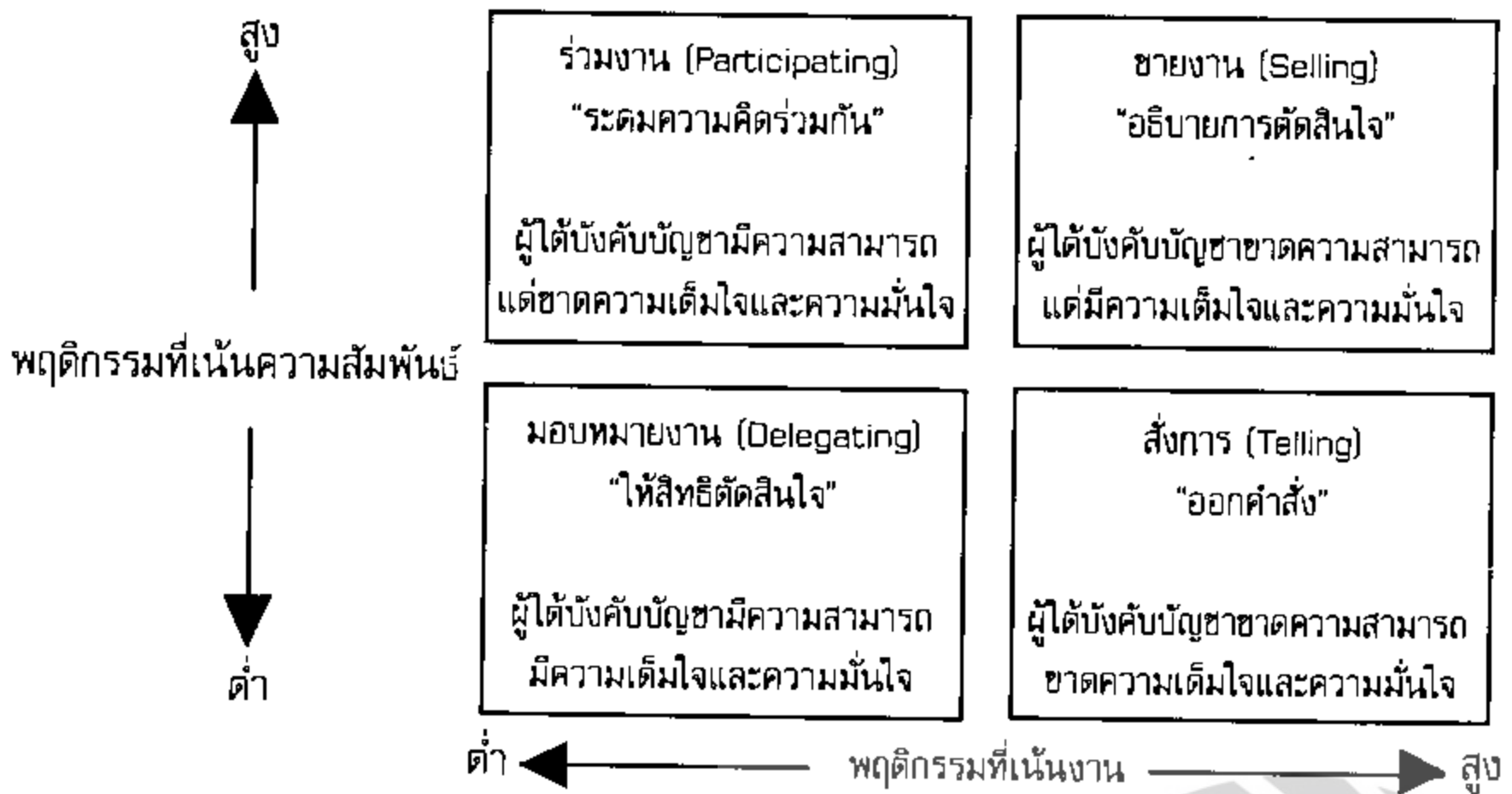
คุณลักษณะผู้นำที่มีผลต่อความสำเร็จ	
●	มีแรงผลักดันในตัวเอง (Drive) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จมีความมุ่งมั่นไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค มีพลังในตัวเองที่จะสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ
●	มีแรงจูงใจ (Motivation) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จพอใจในการชี้นำและสร้างอิทธิพลเหนือคนอื่น ยินดีที่จะเป็นผู้นำมากกว่าผู้ตามและพร้อมจะแบกรับความรับผิดชอบ
●	มีความซื่อตรง (Integrity) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จรักษาคำมั่นสัญญา ซื่อสัตย์และเป็นທີ່เชื่อถือได้
●	มีความมั่นใจในตนเอง (self-confidence) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จเชื่อมั่นในความสามารถ และการตัดสินใจของตนเอง
●	มีความรู้ในสิ่งที่ทำ (Knowledge of the jobs) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จเข้าใจและรอบรู้ในคู่แข่ง และงานที่ทำอยู่เป็นอย่างดี
●	มีความคล่องตัว (Flexibility) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จปรับตัวเข้ากับผู้ตามและสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี
●	มีความสามารถในการใช้เหตุผล (Cognitive ability) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จมีความสามารถในการใช้เหตุและผล เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ





อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะของผู้นำเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพออธิบายถึงความสำเร็จของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้ อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประสบความสำเร็จบางคนไม่มีคุณลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด แต่บางคนที่มีคุณสมบัติดังกล่าวก็กลับไม่ประสบความสำเร็จในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่ประสบความสำเร็จต้องปรับรูปแบบความเป็นผู้นำของตนให้สอดคล้องกับความเติบโต (maturity) ของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งวัดจากความพร้อม (readiness) ของผู้ใต้บังคับบัญชาภายใต้สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยความพร้อมของผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถวัดได้จากความสามารถ (ability) และความเต็มใจ (willingness) หรือความมั่นใจของผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำงาน เนื่องจากผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนมี "ความพร้อม" ที่แตกต่างกัน คนที่มีความพร้อมต่ำเนื่องจากขาดความสามารถในงาน ขาดการฝึกอบรม หรือขาดความมั่นใจ ย่อมต้องการผู้นำที่มีลักษณะแตกต่างไปจากคนที่มีความพร้อมสูงกว่า คือคนที่มีความสามารถและทักษะในการทำงานที่ดี มีความมั่นใจและเต็มใจที่จะทำงาน

ภายใต้กรอบความคิดนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสามารถปรับรูปแบบของผู้นำจาก ๔ แบบที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างพฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์กับพฤติกรรมที่เน้นงาน ดังแสดงในรูปและมีรายละเอียดดังนี้



รูปแสดงรูปแบบความเป็นผู้นำตามสถานการณ์





๑. ผู้นำแบบสั่งงาน (Telling) ให้ความสำคัญกับงานหรือผลผลิตมากในขณะที่ให้ความสำคัญกับคนน้อย ออกคำสั่งและชี้แจงขั้นตอนการทำงานอย่างชัดเจน มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด
๒. ผู้นำแบบขายงาน (Selling) ผู้นำแบบนี้อธิบายถึงสิ่งที่ตนเองต้องการหรือที่ตัดสินใจแล้วให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบ พร้อมเปิดโอกาสให้ซักถามทำความเข้าใจเกี่ยวกับงานที่จะทำ เป็นผู้นำที่เน้นทั้งคนและงาน
๓. ผู้นำแบบร่วมงาน (Participating) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสำคัญกับคนมาก แต่ให้ความสำคัญกับงานหรือผลผลิตน้อย ใช้วิธีการระดมความคิดร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางของงาน
๔. ผู้นำแบบมอบหมายงาน (Delegating) เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญน้อยกับทั้งงานและคน จะให้ทิศทางในการทำงานและการสนับสนุนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงเล็กน้อย เนื่องจากมอบหมายการตัดสินใจและการปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชา

ความสำคัญจึงอยู่ที่การเลือกแบบของผู้นำที่สอดคล้องกับระดับความพร้อมของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีอยู่ ๔ ระดับ คือ

๑. ความพร้อมระดับต่ำ (Low Readiness Level) ผู้นำแบบสั่งงานจะเหมาะกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความพร้อมในระดับต่ำ คือ มีความสามารถ ทักษะและประสบการณ์น้อย ขาดความมั่นใจหรือไม่เต็มใจที่จะรับผิดชอบงานของตน (unable and unwilling) กับผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทนี้ ผู้บริหารต้องสั่งงานอย่างชัดเจนที่สุดว่าจะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำอะไร เมื่อไรและด้วยวิธีอะไร
๒. ความพร้อมระดับปานกลาง (Moderate Readiness Level) ผู้นำแบบขายงานเหมาะกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความพร้อมระดับปานกลาง คือ ขาดความรู้และประสบการณ์ในงาน แต่แสดงออกซึ่งความมั่นใจ และความเต็มใจที่จะเรียนรู้และทำงาน (unable and willing) กับผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทนี้ ผู้บริหารต้องชี้แจง พร้อมเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาซักถามทำความเข้าใจความกระจ่างในงาน มิใช่เพียงแต่สั่งการอย่างเดียว





๓. ความพร้อมระดับปานกลาง-สูง (Moderate to High Readiness Level) ผู้นำแบบร่วมงานเหมาะกับผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความพร้อมระดับนี้ คือ มีการศึกษา มีประสบการณ์และทักษะในการทำงาน หากแต่ขาดความมั่นใจในความสามารถ หรือขาดความเต็มใจที่จะทำงาน (able and unwilling) กับผู้ได้บังคับบัญชาประเภทนี้ ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้ร่วมคิดร่วมทำ โดยผู้บริหารคอยชี้แนะ ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือ
๔. ความพร้อมระดับสูง (High Readiness Level) ผู้นำแบบมอบหมายงานเหมาะกับผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความพร้อมระดับสูง คือ มีการศึกษา ทักษะและประสบการณ์สูง และเต็มใจรับผิดชอบงาน (able and willing) กับผู้ได้บังคับบัญชาประเภทนี้ ผู้บริหารควรมอบหมายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการทำงานให้ไปอย่างเต็มที่ โดยเพียงแต่กำหนดเป้าหมายให้เท่านั้น

ดังนั้น แบบของผู้นำควรมีการปรับไปตามการเปลี่ยนแปลงของผู้ได้บังคับบัญชาเมื่อเวลาเปลี่ยนไป เช่น หากผู้ได้บังคับบัญชามีความพร้อมในระดับต่ำและผู้นำเลือกใช้แบบของผู้นำที่สอดคล้องเหมาะสมกับความพร้อมดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ช่วยผลักดันให้ผู้ได้บังคับบัญชา “เติบโต” ขึ้นทั้งในด้านความรู้ความสามารถ ความมั่นใจและความเต็มใจในการทำงาน เมื่อนั้นผู้นำก็จะลดระดับการ “สั่ง” ลงและหันไปเน้นความสัมพันธ์มากขึ้นตามการเติบโตของผู้ได้บังคับบัญชา^๑

ข้อเสนอแนะ

การติดตามและประเมินผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ การศึกษาดูงานในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ปทุมธานี ชลบุรี และสมุทรปราการ การจัดส่งเอกสารข้อมูลของจังหวัดพิษณุโลก และยะลา และการสอบถามหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

^๑ Whetten, David A. And Kim S. Cameron, *Developing management Skills*, 2nd ed., (NY : Harper Collins, 1991), p. 281-287.



พบว่า หลังจากที่มิมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทุกจังหวัดใช้ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีความคาดหวังกับระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ และผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมากจนเกินไป ในขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจน มีทั้งการไม่มอบอำนาจ การมอบอำนาจบางส่วน และการมอบอำนาจต้องได้รับความเห็นชอบก่อน อีกทั้งส่วนราชการและข้าราชการในพื้นที่ยังไม่ยอมรับในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างแท้จริง เพราะมองว่าเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยมิใช่ผู้บังคับบัญชาของตนเองโดยตรง จึงยึดติดกับกระทรวง กรม ที่คนสังกัดมากกว่ายึดถือนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการไม่สามารถระดมความร่วมมือจากทุกส่วนราชการได้อย่างแท้จริง จึงถือว่า ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประสบความสำเร็จ ซึ่งสามารถเห็นได้ชัดเจนจากการแก้ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) และการแก้ไขปัญหาใช้หัวदनก จนรัฐบาลต้องลงมาแก้ไขปัญหาเอง แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีศักยภาพเพียงใด แต่ระบบไม่เอื้ออำนวยก็ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงเป็นความสำเร็จของระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มิใช่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะในเรื่องระเบียบ กฎหมาย

๑.๑ ควรกำหนดให้พระราชบัญญัติว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจน ไม่ใช่มีแต่มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการเท่านั้น เพราะหากมีการเปลี่ยนรัฐบาลอาจทำให้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการถูกยกเลิกไปได้โดยง่าย เพราะไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจน ยั่งยืนและถาวร ในที่นี้รวมถึงการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้ชัดเจน เพราะตามข้อเท็จจริงแล้วระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แตกต่างจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันได้





๑.๒ ควรกำหนดให้มีกฎหมายที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แบบบูรณาการอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และการลุแก่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการควบคู่กับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของหน่วยงานในระดับจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบูรณาการงบประมาณในส่วนที่เหลือจ่ายนั้นมาแก้ไขปัญหาของจังหวัดได้ หรือให้จังหวัดสามารถตั้งงบประมาณได้ เพื่อสามารถดำเนินการตามโครงการที่เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

๒. ข้อเสนอแนะในเรื่องการมอบอำนาจ

๒.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ควรกำกับดูแลเรื่องการมอบอำนาจของหน่วยงานส่วนกลางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากหน่วยงานยังคงมีความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานการมอบอำนาจ และควรมีการมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเต็มที่ มิใช่มอบอำนาจให้เพียงบางส่วน โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลและควรให้ "จังหวัด" เป็นนิติบุคคลที่ของงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลางได้โดยตรง โดยแยกต่างหากจากงบประมาณที่แต่ละส่วนราชการภายในจังหวัดได้รับ ทำให้จังหวัดทำงานวางแผนยุทธศาสตร์เชิงรุก และการลงทุนระยะยาวได้

๒.๒ ควรมอบอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีเอกภาพในการดำเนินการ และการกำกับดูแลและการบังคับบัญชาได้อย่างแท้จริง

๓. ข้อเสนอแนะในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ และทิศทางการบริหารงานจังหวัด

๓.๑ การวางแผน การศึกษา การวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายและแผนงานของจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ภาคและกลุ่มจังหวัด ควรพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ และสังคมควบคู่กันไป โดยมีการฝึกอบรมบุคลากรของจังหวัดให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมายดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์ให้บุคลากรของจังหวัดมีสมรรถนะเพียงพอในการปฏิบัติ

๓.๒ การจัดกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดมีการกำหนดจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะการกำหนดเป็นกลุ่มอนุภูมิภาค ซึ่งบางกรณีจังหวัดที่อยู่กลุ่มเดียวกันอาจมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก เช่น จังหวัดสมุทรปราการ มีความแตกต่างกับจังหวัดฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี





และระแก้ว อย่างมาก โดยจังหวัดสมุทรปราการเป็นจังหวัดอุตสาหกรรม มีใช้เกษตรกรรม ดังนั้น ราชการบริหารส่วนกลางควรจะมีการกำหนดกลุ่มจังหวัดโดยพิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม รวมทั้งสภาพพื้นที่ใกล้เคียงกันจริง ๆ

๓.๓ จังหวัดต้องทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างแท้จริง โดยการปฏิบัติต้องระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วนในจังหวัด ทั้งประชาชน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เข้าร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมกับจังหวัด เพื่อให้เกิดการยอมรับเบื้องต้น ส่วนเนื้อหาสาระของแผนก็ต้องครอบคลุมต่อการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของจังหวัดในทุกด้าน ขณะเดียวกันยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดก็ต้องสนองตอบต่อการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลด้วย โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการต้องสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างแท้จริง โดยระดมทุกภาคส่วนในจังหวัดตั้งแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ภาคเอกชน นักวิชาการ สถาบันการศึกษา สถาบันการเกษตร ประชาชน เข้ามาร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมกับทางจังหวัด เพื่อให้เกิดการยอมรับเบื้องต้น และแผนยุทธศาสตร์ต้องครอบคลุมต่อการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาของจังหวัดทุกด้านสอดคล้อง และสนองตอบต่อนโยบายสำคัญของรัฐบาลด้วย

๔. ข้อเสนอแนะในเรื่องการบริหารจัดการ

๔.๑ การบริหารจัดการในระดับจังหวัดควรมีการบริหารงานในแนวราบมากขึ้น เพื่อระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงานอย่างครบวงจร โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ให้มีการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา และประสานงานเพื่อให้เป็นไปอย่างคล่องแคล่วและมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการสร้างระบบการตรวจสอบ (Public accountability) ซึ่งมีมาตรการควบคุม กำกับ ติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลอย่างเข้มงวด โดยตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของประชาชนในโครงสร้างและกระบวนการตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการด้วย

๔.๒ ควรพัฒนาและฝึกอบรมแนวคิดและทักษะในเชิงการบริหารจัดการสมัยใหม่ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสนองตอบต่อสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่มีขีดจำกัดทั้งทางด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี



ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในเชิงจิตวิทยาการบริหารและมีแผนการพัฒนาและอบรมข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ทุกระดับอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ ต้องมีความเข้าใจระบบบูรณาการที่ถูกต้อง จึงทำให้การบริหารจัดการในแนวราบมีความเป็นไปได้จริง รวมทั้งต้องปรับระบบงานใหม่และต้องรู้งานของหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานและให้มีจิตสำนึก โดยยึดถือประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ให้ข้าราชการเข้าใจว่าการแบ่งอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางมาเป็นระบบบริหารงานแบบบูรณาการ เป็นเพียงวิธีการ (Mean) เท่านั้น แต่เป้าหมาย (End) คือประโยชน์สุขของประชาชน

๔.๓ การทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ควรดำเนินการไม่เฉพาะแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่จะต้องทำคำรับรองการปฏิบัติราชการกับรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด และนายอำเภอจะต้องทำคำรับรองการปฏิบัติราชการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการด้วย นอกจากนี้ควรมีการแสดงผลการทำงานให้ประชาชนได้ตรวจสอบและรับทราบ นอกเหนือจากการรายงานให้ราชการบริหารส่วนกลางรับทราบ

๔.๔ ควรเร่งพัฒนาระบบข้อมูลการบริหาร จะต้องเร่งพัฒนาระบบข้อมูลการบริหาร (MIS = management information system) ในระดับจังหวัดทั้งระบบ Hardware Software และ Peopleware ให้สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายสารสนเทศอย่างทั่วถึง รวมทั้งฝึกฝนบุคคลให้มีความรู้ความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศด้วย นอกจากนี้ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดให้เป็นปัจจุบันและทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหาของจังหวัดได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

๕. ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

๕.๑ ระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ควรเป็นระบบเปิด โดยมีคณะกรรมการสรรหาข้าราชการจากทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ก่อนที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ไม่ควรให้ผู้บริหารจากภาคเอกชนเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพราะอาจมีการเชื่อมโยงผลประโยชน์ทางธุรกิจกับนายทุนท้องถิ่น การช่วยเหลือพรรคพวกในภาคธุรกิจและไม่เข้าใจระบบราชการอย่างแท้จริง และเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ





สามารถบังคับบัญชาและกำกับดูแลทุกส่วนราชการได้ และทุกส่วนราชการยอมรับในบทบาทและอำนาจหน้าที่ ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

๕.๒ ควรจะมีการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสวัสดิการ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการให้เทียบเท่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด และอัยการจังหวัด เพราะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องในพื้นที่ ตลอดจนการสนับสนุนเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการด้วย และควรมีการพัฒนาและฝึกอบรมทักษะในการบริหารจัดการแบบ CEO ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีระยะเวลาเหมาะสม เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และสามารถทำงานให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

๕.๓ ควรปรับทัศนคติของข้าราชการทุกคนให้มีความเข้าใจในระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ยุทธศาสตร์การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกับตัวผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความส่งท้าย

หากรัฐบาลมีความตั้งใจจริงนำระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ในการบริหารจัดการจังหวัดทั้ง ๗๕ จังหวัด และมีความคาดหวังต่อระบบดังกล่าว เนื่องจากแนวคิดนี้ประสบความสำเร็จมาแล้วกับการบริหารในภาคธุรกิจ หากไม่มีการแก้ไขปัญหและปรับปรุงด้านการมอบอำนาจ การบริหารจัดการ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังแล้ว ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการคงไม่ประสบความสำเร็จและไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามนโยบายและเจตนารมณ์ของรัฐบาลได้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และนำมาซึ่งความมั่นคงและความมั่งคั่งของประเทศชาติยิ่ง ๆ ขึ้นไป





อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*

ปราณพงษ์ ดิลกภัทร**

การปกครองในระบบประชาธิปไตย รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐที่ ใช้อำนาจกับประชากรของรัฐ โดย “อำนาจอธิปไตย” ได้แก่ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน^๑ ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จนอาจ กล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งรัฐใช้อำนาจกับประชาชนโดยผลกลไกของรัฐ ได้แก่ ระบบราชการ ดังนั้น เมื่อมีการใช้อำนาจของรัฐบังคับแก่ประชาชนของรัฐนั้น จึงต้องมีกลไกสำหรับ ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐถือได้ว่าเป็นหัวใจหรือหลักการ

* ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีจำกัดผูกพันและเห็นพ้องด้วย

** เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ, น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พ.บ.ม. (ร.บ.ม) (เกียรตินิยม)

^๑ วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๔๐. และ วรพงษ์ วิสฺรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายปรากฏใน “ศาลปกครอง” กับหลักแบ่งแยกอำนาจ, วารสาร กฎหมายปกครอง เล่ม ๑๓ ตอน ๒ ; พ.ศ. ๒๕๓๔, หน้า ๔๕ - ๔๖. ว่า “รัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดิน ที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” รัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่าง ๆ ๓ ประเภทด้วยกัน คือ การนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร การบริหาร ซึ่งได้แก่ การบังคับใช้การต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ และการตุลาการ ซึ่งได้แก่ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่าง ๆ โดยองค์กรเพียง องค์กรเดียวก็ทำได้ดังเช่น ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการแต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว”



สำคัญของการเป็นนิติรัฐ (Legal State) คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการควบคุมมิให้รัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐต้องผูกพันปฏิบัติภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงเป็นสิ่งที่รัฐในฐานะนิติรัฐควรให้ความสำคัญ และศึกษาอย่างพิเคราะห์ โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ความหมายและองค์ประกอบของรัฐ ทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบนิติรัฐ องค์การของรัฐตามรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ขององค์กรดังกล่าว และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑. ความหมายและองค์ประกอบของรัฐ

ปัจจุบันเมื่อกล่าวถึงรัฐ รัฐคือ ราษฎรที่รวมกันอยู่ในอาณาเขตอันแน่นอนภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนเอง ฉะนั้นองค์ประกอบของความป็นรัฐ คือ ๑) ราษฎรหรือประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันอยู่ในรัฐ ๒) อาณาเขต ๓) อำนาจอธิปไตย

๑) ราษฎรหรือประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวอยู่ในรัฐ

การกำเนิดรัฐและการอยู่ร่วมกันของราษฎรนั้น ก่อนมีรัฐเกิดขึ้นมนุษย์อยู่ในภาวะธรรมชาติ ซึ่งภาวะธรรมชาตินั้นมนุษย์ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้หนึ่งผู้ใด มนุษย์มีความเป็นอิสระ มนุษย์อยู่กับกฎหมายธรรมชาติ จนกระทั่งยุคโรมันได้มีการพัฒนาแล้วนำเอากฎหมายธรรมชาติมาใช้เป็นกฎหมายบ้านเมือง ขณะเดียวกันก่อนมีรัฐ มนุษย์ก็อยู่กับสิทธิตามธรรมชาติคือสิทธิมนุษยชนที่เกิดมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ เป็นสิ่งที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกผู้ทุกนาม มีพื้นฐานมาจากการที่มีจิตใจที่ดีเป็นหลักสำคัญ มนุษย์มีสิทธิที่จะไม่ถูกทำลายหรือถูกฆ่า มนุษย์มีเป้าหมายในชีวิตคือ ความสุขสมบูรณ์มีชีวิตที่ดี

เหตุใดจึงต้องมีรัฐ รัฐเกิดจากการที่มนุษย์อยู่ในภาวะธรรมชาติดู้อยู่กับสิทธิตามธรรมชาติแล้วไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์สูงสุดจากสภาวะธรรมชาติดูหรือสิทธิตามธรรมชาติได้ เพราะไม่มีคนกลางที่จะไปวางกฎเกณฑ์ให้ทุกคนยอมรับร่วมกัน และกฎธรรมชาติดูหรือกฎหมายธรรมชาติบางประการที่ยึดถือกันมาไม่มีคนกลางที่จะมาบังคับใช้กฎดังกล่าว ขณะเดียวกันเมื่อมีการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อกฎดังกล่าวก็ไม่มีคนกลางมาตัดสิน ตรงจุดนี้เองเป็นจุดที่มนุษย์เห็นว่าควรที่จะต้องรวมตัวกันเพื่อสามารถที่จะใช้ประโยชน์สูงสุดจากสภาวะธรรมชาติดูหรือสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาพร้อมกับความเป็น



มนุษย์ได้ โดยเฉพาะจำเป็นจะต้องมีคนกลางเข้ามาวางกฎให้ทุกคนยอมรับ จำเป็นจะต้องมีคนกลาง บังคับใช้กฎ มีคนกลางมาตัดสินในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งกัน อันนี้เป็นหลักพื้นฐานในการ สร้างรัฐของมนุษย์ขึ้นเพื่อที่จะเกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดของการเกิดมาเป็นมนุษย์

ในทางวิชาการนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับแนวความคิดของการก่อกำเนิดรัฐที่สำคัญ คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของปราชญ์คนสำคัญอยู่ ๓ แนวทาง^๒ ได้แก่

แนวทางแรก เป็นแนวทางของนักปรัชญาที่ชื่อว่า โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เน้นเรื่องสภาวะธรรมชาติของคนว่าคนเป็นคนเลวเห็นแก่ตัว จึงต้องใช้วิธีสละหรือยกสิทธิตาม ธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครองหรือเรียกว่าองค์อธิปัตย์ โดยให้ผู้ปกครองหรือองค์อธิปัตย์มีอำนาจสูงสุด เบ็ดเสร็จที่จะทำให้การใช้ชีวิตของมนุษย์บรรลุเป้าหมายที่ดีสูงสุด กรณีของโทมัส ฮอบส์ ค่อนข้างเป็น ด้านอำนาจนิยม เป็นพื้นฐานของเผด็จการ

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางของนักปรัชญาที่ชื่อ จอห์น ลอค (John Locke) เป็น แนวทางประชาธิปไตยที่เชื่อว่าสภาวะธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่ดี มนุษย์มีเหตุผลต้องใช้วิธีที่คนตกลง ยินยอมให้สิทธิแก่ผู้ปกครองที่มีอำนาจแล้วใช้อำนาจแทนแบบมีเงื่อนไข ขณะเดียวกันประชาชนก็ยังมี สิทธิที่จะถอดถอนหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ หากไม่สามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์และทรัพย์สิน ของตนได้

แนวทางที่สาม เป็นของนักปราชญ์ชื่อ ฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean - Jacques Rousseau) ซึ่งเชื่อว่าสภาวะธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่ดี มนุษย์มีศีลธรรมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ใช้วิธีให้ คนแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันบนพื้นฐานประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ โดยใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรม อำนาจจะอยู่ที่กฎหมายไม่ใช่ตัวรัฐบาล เพราะอำนาจนั้นเกิดจากการที่คนได้ตกลงร่วมกัน แนวคิดของ รูสโซค่อนข้างจะเป็นประชาธิปไตยในเชิงเสรีนิยม ประกอบกับมีการประกาศอิสรภาพของอเมริกาเมื่อ ค.ศ. ๑๗๗๖ แนวคิดของรูสโซและการประกาศอิสรภาพของอเมริกาเป็นพลังนำไปสู่การปฏิวัติในฝรั่งเศส ซึ่งเป็นจุดที่เน้นองค์ประกอบของประชาธิปไตย คือ ความเสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ

^๒ สรุปความจาก ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ : มิดิรนาการพิมพ์, ๒๕๓๑), หน้า ๒๑๐ - ๒๑๙. และดูแนวความคิดรัฐสัญญาประชาคม ใน ดร.เชาวนะ ไตรมาศ "นโยบายชาติที่ปลอด ความเป็นฝักฝ่ายกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ" ใน วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑๔ พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖, หน้า ๕๐ - ๕๑.

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาสังคมประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเน้นเรื่องความเสมอภาค เสรีภาพ แต่ในเรื่องของหน้าที่ เรื่องความรับผิดชอบบางครั้งมีปัญหา และที่สำคัญ คือ เรื่องของ ภราดรภาพ ความรัก ความเอื้ออาทร ความร่วมมือร่วมใจระหว่างกัน จะทำให้ความเป็น ประชาธิปไตยมีผลค่อนข้างสมบูรณ์ อีกส่วนหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย คือ มนุษย์จะต้องมีจิต ที่เรียกกันว่า จิตสาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตย คือ การมุ่งใน ประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของส่วนตน ถ้าสังคมใดประชาชนแก่งแย่งเอาเปรียบ กัน โดยมองประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเรื่องลำดับรอง สังคมนั้นจะก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ค่อนข้างลำบาก ดังนั้น สิ่งที่สำคัญของรัฐตามแนวความคิดในปัจจุบัน คือ การสร้างความ ตระหนักในประโยชน์ของสังคม

สำหรับการสร้างความตระหนักในประโยชน์ของสังคม (Social awareness) นั้น โลกยุคปัจจุบันที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ ได้มุ่งเน้นการจัดระเบียบโลกใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่อง ของสิทธิมนุษยชน เรื่องความเป็นประชาธิปไตย เรื่องการค้าเสรี ทั้งนี้หากย้อนกลับไปพิจารณาถึง กระแสโลกาภิวัตน์เกี่ยวกับเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เรื่องของสิทธิมนุษยชนต่างๆ จะพบว่า ประเทศที่เป็นแบบของโลกาภิวัตน์กลับเป็นด้วยการทำลายสิ่งแวดล้อม ทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขณะเดียวกันกลับยกเอามาตรฐานความพร้อมของตัวเองมาเทียบเคียงกับประเทศอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนา เปรียบเทียบเสมือนกับนำเอาความสะอาดในท้องผ้าตัดมาใช้เป็นมาตรฐานสำหรับท้องครัวซึ่งก่อให้เกิด ปัญหา นอกจากนี้ในอดีตมีการทำลายสิทธิมนุษยชนักหน้าวงมากในยุคของการล่าอาณานิคม เผ่าพันธุ์บางเผ่าพันธุ์แทบจะสูญสลายหายไปอเมริกาใต้ เพราะการที่ฝ่ายตะวันตกเข้าไปรุกราน ชนพื้นเมือง

โลกาภิวัตน์ คือ การรู้เท่าทันโลกไม่ใช่หมกมุ่นตามโลก โลกาภิวัตน์ในที่นี้ต้องรู้เท่าทัน สิ่งที่เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดผลกระทบต่อโลกของเรา โลกาภิวัตน์ที่ทำให้บ้านเมืองของเรา มีปัญหา โดยสิ่งสำคัญที่ประเทศเรายังไม่เท่าทันกับโลกาภิวัตน์มีอยู่ ๓ ประการ คือ ๑. ขาด ความซื่อตรง ความมีศักดิ์ศรี ๒. ขาดความโปร่งใส ๓. ขาดความเป็นธรรม ทำให้เกิดวิกฤติตามมา อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มนุษย์ก้าวล่วงธรรมชาตินำมาซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้โลกาภิวัตน์ขณะนี้คู่มา กับโลกาภิวัตน์ กลุ่มก่อการร้าย กระแสโลกาภิวัตน์นั้นนอกจากการทำลายสิ่งแวดล้อมยังมีความ ชัดแย้งในเรื่องของอารยธรรม จึงเป็นกระแสที่คงต้องติดตามอย่างใกล้ชิด ในความเป็นรัฐที่มุ่งจะ



อำนาจประโยชน์แก่มนุษย์ให้อยู่ได้อย่างมีความสุข โดยการออกกฎเกณฑ์ บังคับใช้กฎเกณฑ์ แล้ว ตัดสินให้เกิดความยุติธรรม โดยไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพ ตลอดทั้งกฎธรรมชาติ

๒) อาณาเขตของรัฐ

องค์ประกอบของรัฐส่วนที่ ๒ คือ เรื่องอาณาเขต เป็นเรื่องที่แสดงถึงเขตอำนาจของรัฐที่เกี่ยวพันกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ในความเป็นสังคมเมื่อเริ่มเป็นรัฐ อาณาเขตก็จะเริ่มมีขึ้น ในระยะแรกเป็นอาณาเขตที่ไม่กว้างขวาง ต่อไปก็อาจขยายอาณาเขตออกไปตามกำลังอำนาจของรัฐนั้น ในปัจจุบันเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วอาณาเขตของรัฐต่าง ๆ จะมีความแน่นอนชัดเจน หากเป็นอาณาเขตทางทะเลโดยปกติจะถือ ๑๒ ไมล์ทะเลนับจากชายฝั่งถือว่าเป็นดินแดนแห่งรัฐ ส่วนเขต ๒๐๐ ไมล์ทะเลรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ได้ อาณาเขตเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นรัฐ ถ้าไม่มีอาณาเขตก็ถือไม่ได้ว่าเป็นรัฐ เช่น บุคคลบางเผ่าแม้อาจมีการรวมตัวกันเป็นสังคมแต่ยังคงเร่ร่อนไป ไม่มีอาณาเขตของตัวเอง

๓) อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย

องค์ประกอบของรัฐส่วนที่ ๓ คือ อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดแห่งรัฐและเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ทำให้เกิดความสามารถในการปกครอง การบริหารจัดการต่าง ๆ อำนาจที่จะออกกฎหมายมาใช้บริหารประเทศ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้กฎหมาย รัฐจึงมีความเป็นเอกราช มีอิสระที่รัฐอื่นจะมาละเมิดมิได้ ทั้งจะต้องได้รับการยอมรับในความเป็นรัฐจากรัฐอื่นด้วย สหภาพยุโรปขณะนี้ มีประเด็นที่กำลังศึกษากัน คืออำนาจของศาลสหภาพยุโรปจะมีอำนาจเหนือประเทศซึ่งเป็นสมาชิกมากน้อยเพียงใด เรื่องนี้ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกยังคงต้องยึดถือเป็นหลักว่าอำนาจอธิปไตยของประเทศ ใครจะละเมิดมิได้ แต่สิ่งหนึ่งที่อาจจะก้าวล่วงเข้ามากระทบได้ คือ จุดที่อยู่ในกรอบของสิทธิมนุษยชน แต่ถ้าก้าวล่วงไปถึงกรณีอื่น ๆ อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของความเป็นรัฐ เพราะมีเช่นนั้นความเป็นรัฐซึ่งมีความเป็นอิสระแยกกันในขณะนี้ ต้องสลายความเป็นรัฐแล้วรวมกันเป็นในรูปของสหพันธ์รัฐในอนาคตข้างหน้า

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ ตามทฤษฎีดั้งเดิม รัฐเป็นศูนย์รวมของอำนาจในอันที่จะตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้ แต่หากรัฐใช้อำนาจโดยไม่มีข้อจำกัดเท่ากับว่ายอมให้รัฐสามารถกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ ขณะเดียวกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน



ก็อาจจะถูกสืบทอดโดยอำนาจรัฐที่เหนือกว่า ในทัศนะของนักกฎหมายเสรีนิยมเห็นว่าแม้รัฐจะมีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่รัฐเองก็ต้องเคารพกฎหมาย หมายความว่า การกระทำทั้งหลายของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ หรือกฎหมายที่รัฐตราขึ้นใช้บังคับ สิ่งนี้ นำไปสู่สิ่งที่เราเรียกกันว่า นิติรัฐ หรือ Legal state ความเป็น Legal state หรือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย รัฐต้องใช้อำนาจผ่านตัวแทน ได้แก่ บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ใช้อำนาจในนามของรัฐ การกระทำของบุคคลเหล่านี้หากได้กระทำภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดแล้วก็คือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ

การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ ต้องมีลักษณะ ๓ ประการ คือ

๑. เป็นการกระทำของบุคคล ซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ
๒. เป็นการกระทำของบุคคล ซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ซึ่งได้กระทำไปในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐและเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่
๓. การกระทำนั้นต้องเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม การใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคล ซึ่งอาจจะมีกระทำที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง หรือกระทำการซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม

ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงมีความจำเป็นและเป็นจุดที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่ ๕

๒. ทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

จากความหมายและองค์ประกอบของรัฐดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาความหมายของรัฐในแง่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว อาจพอให้ความหมายของ “รัฐ” ได้ว่า “รัฐ” หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมือง การปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้^๓ และอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo

^๓ วิชาญ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๔๐.



Convention on the Rights and Duties of State) ค.ศ. ๑๙๓๓ มาตรา ๑ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐประกอบด้วย (๑) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (๒) ดินแดนที่กำหนดได้อย่างแน่ชัด (๓) รัฐบาล (๔) ความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างประเทศได้^๔ (อำนาจอธิปไตย) โดยองค์ประกอบข้างต้นเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไป ถ้าขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไม่ถือว่าเป็นรัฐ

ดังนั้น ด้วยองค์ประกอบของรัฐดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจของรัฐที่จะใช้บังคับกับประชากรของรัฐนั้น ซึ่งเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ได้แก่ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน^๕ ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็มักมีปัญหาขึ้นมาว่าแล้วใครจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยนี้เป็นของใคร จึงได้มีแนวความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยที่สำคัญในปัจจุบัน ๒ แนวทาง ได้แก่

๑. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนฯ ขึ้นทำการแทนตน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เกิดจากข้อเสนอของรุสโซในหนังสือชื่อ “สัญญาประชาคม” (Social Contract) โดยรุสโซเห็นว่าสังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุก

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.



คน ไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน^๖

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลตามมา ดังนี้

(๑) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้

(๒) ผู้แทนฯ เป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนฯ ได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนฯ ก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (recall) นอกจากนี้ การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทน เป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ได้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง^๗

(๓) ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายมาก เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ

๒. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของ "ชาติ" "ชาติ" เป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมาเป็น "ชาติ" ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง

ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ ซีเอเยส์ ชาวฝรั่งเศส ซึ่งเห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็น

^๖ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๕๖. และดูเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ" บทบัญญัติ เล่มที่ ๕๔ ตอน ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑, หน้า ๑๗๓ - ๑๘๐.

^๗ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๒ - ๑๓.





อิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่^๕

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจะมีผลตามมา ดังนี้

(๑) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดใช้อำนาจแทน เช่น มอบให้กษัตริย์หรือประธานาธิบดี เป็นต้น ชาติย่อมเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนได้

(๒) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ใช่ของประชาชน ชาติมีสภาพบุคคลต่างหากจากประชาชน ฉะนั้น ประชาชนจะเสนอร่างกฎหมาย ออกเสียงแสดงประชามติหรืออ้างอำนาจว่าเป็นเจ้าของประเทศไม่ได้

(๓) การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ ไม่ใช่สิทธิ

(๔) แม้ประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเลือกได้แล้วก็จะเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน การกระทำ เช่น การออกกฎหมายก็ถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนราษฎรจะไม่อยู่ในอาณาเขตของประชาชนหรือพรรคการเมืองใด^๖

สำหรับประเทศไทยมีข้อพิจารณาว่าจะถือทฤษฎีใด ในเบื้องต้นเห็นว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่ง เพราะกฎหมายที่สำคัญไม่ว่ารัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา จะมีผลใช้บังคับได้จะต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก่อน นอกจากนี้การแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง ต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งด้วย อีกทั้งในการตัดสินใจของศาล ศาลยังตัดสินในพระปรมาภิไธยด้วย

ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณา คือ ประเทศไทยยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือเป็นของชาติ เห็นว่าประเทศไทยไม่ถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งตายตัว หากแต่ผสมผสานทั้งสองทฤษฎี ดังจะเห็นได้จาก

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๑.

^๖ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๒๑.



นอกจากประชาชนชาวไทยจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อม คือ ผ่านองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะ
จะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงอย่างน้อย
๓ ประการ คือ

(๑.๑) สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

(๑.๒) สิทธิในการริเริ่มเสนอขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

(๑.๓) สิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติในข้อปรึกษาหรือที่คณะรัฐมนตรีขอคำ
ปรึกษา

(๒) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนได้แสดงสิทธิของความเป็นเจ้าของ
อำนาจอธิปไตย มีการเลือกตั้งทั้ง ส.ส. และ ส.ว.

(๓) ผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งของตนและไม่
ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถือว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ
ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๙ บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์
สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย"

(๔) การออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็น
หน้าที่ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่ไป
ใช้สิทธิเลือกตั้ง"

ด้วยองค์ประกอบของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นประกอบด้วยหลักการทางทฤษฎี จึงกล่าวได้ว่า
รัฐมีอำนาจที่จะบังคับเอาแก่ประชากรหรือบุคคลที่อยู่ภายในรัฐนั้น ๆ ได้ โดยอาศัยอำนาจแห่ง
กฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับโดยผ่านผู้แทนของปวงชน ได้แก่ รัฐสภา และรัฐอาจออกกฎหมายลำดับ
รองโดยไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมาย
ที่ให้อำนาจไว้คือกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานั้นเอง

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของรัฐก็ได้มีการแบ่งการใช้อำนาจของตนไว้อย่างชัดเจน
หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เป็นหลักการในการปกครอง ซึ่ง



นักปรัชญาที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ คือ มงเตสกีเออ ซึ่งได้อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย^{๑๐} ในบทที่ ๖ ของหมวดที่ ๑๑ ความตอนหนึ่งว่า ในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ ๓ อย่างคือ

(๑) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปของรัฐ

(๒) อำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)

(๓) อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี (อำนาจตุลาการ)

มงเตสกีเออเห็นว่ารัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่ต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร

ความมุ่งหมายของมงเตสกีเออในการแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เจตนาแท้จริงของมงเตสกีเออไม่ใช่บอกว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้ก็เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว เพราะอำนาจเป็นสิ่งยั่วชวนใจ ผู้ใช้อำนาจอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงเห็นว่าเพื่อความเข้าใจน่าจะเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เสียใหม่ว่า “หลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย”

สำหรับประเทศไทยเดิมรัฐธรรมนูญรับรองการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจ ดังที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับจะบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี” และ “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

^{๑๐} มงเตสกีเออ (เขียน), วิกาวรรณ คุวานันท์ (แปล) เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘), ๖๑๑ หน้า ; เตือน บุนนาค, การแยกอำนาจ, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๔๗), และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “การแบ่งแยกอำนาจ (separation of power)” วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๒๖, หน้า ๒๕ - ๕๐.

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติดั้งเดิม แต่ใช้ถ้อยคำใหม่ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล" ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ทำให้เห็นว่ามีได้ยึดถืออำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นเพียง ๓ อำนาจดั้งเดิม หากแต่แบ่งแยกองค์กรหรือสถาบันออกไปเป็น ๓ องค์กรในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ทั้งนี้เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่หลายองค์กร ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ไม่อยู่ภายใต้สังกัดของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้ต่างก็เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกัน

๓. การใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบนิติรัฐ^{๑๑}

ในการใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบของความเป็นนิติรัฐนั้น แบ่งได้เป็น ๔ ประการ

๑) ประการแรก คือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ว่า องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ไม่ให้ องค์กรใดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ในองค์กรเดียว เพราะหากองค์กรมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอาจมีการใช้อำนาจที่บิดเบือนก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาได้ การแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็น หลักที่ใช้อยู่ในสังคมประชาธิปไตยตามทฤษฎีของมงเตสกีเออ (Montesquier) การแบ่งการใช้อำนาจเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายออกมาใช้บังคับให้เป็นไปตามความต้องการของมนุษย์ที่รวมตัวกัน เพื่อให้สังคมนั้นมีความสุข ด้านการบริหาร คือ การใช้อำนาจบริหาร โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อให้สังคมนั้นเกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความผาสุกแก่คนส่วนใหญ่

^{๑๑} เก็บความจาก คำบรรยายของนายพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้บรรยายต่อ นักบริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๘ (บ.ย.ส. ๘) ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา (ขณะบรรยาย นายพดล เสงเจริญ ดำรง ตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ)



และการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยตีความกฎหมายโดยอำนาจตุลาการก็จะเป็นอำนาจสำคัญ หลักของการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากไม่ให้อำนาจมารวมตัวอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งแล้ว ยังให้แต่ละองค์กรถ่วงดุลกันที่เรียกว่า Checks and Balances นอกจากตรวจสอบแล้วยังมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน^{๑๒}

๒) ประการที่สอง คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด^{๑๓} เป็นเครื่องมือในการที่กำหนดรูปแบบการปกครอง กำกับพฤติกรรมทางการเมือง ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมตลอดทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดเพื่อจัดระเบียบการปกครองประเทศและจัดระบบความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ

เมื่อกล่าวถึงความยุติธรรม พจนานุกรมได้กำหนดความหมายไว้ว่าหมายถึง ความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม และความชอบด้วยเหตุผล การที่เป็นนิติรัฐ หรือเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย การปฏิบัติหรือดำเนินการใด ๆ ต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด ถ้ากฎหมายล้ำสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ก็สามารถนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายและรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ ต้องแก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดา

หลักของความชอบด้วยเหตุผล หมายความว่า การจะพิพากษาวินิจฉัยเรื่องใดต้องสมเหตุสมผล อธิบายได้ และสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้อง นั่นคือหลักความยุติธรรม แต่สิ่งที่อยู่

^{๑๒} ศึกษาแนวความคิดของระบบการแบ่งแยกอำนาจเพิ่มเติมได้ใน รศ. ดาวร เกียรติทับทิว, "ระบบการแบ่งแยกอำนาจและระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ตามแนวคิดของมองเตสกีเอร์, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๔ เล่ม ๑๑ พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๕, หน้า ๙๔ - ๑๑๓. และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)" วารสารกฎหมายปกครอง, ฉบับที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๖, หน้า ๒๕ - ๕๐.

^{๑๓} ศึกษาแนวความคิดของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมได้ใน นายวุฒิชัย จิตตานุ, "บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๔ เล่มที่ ๑๑ พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๕, หน้า ๑๕ - ๕๐.





เหนือกว่าความยุติธรรมก็คือ ความถูกต้องดีงาม ท่านอมร รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระราชนิพนธ์มีความตอนหนึ่งว่า “เมืองใดไร้ธรรมอันอำไพ เมืองนั้นบรลัยแน่นอน” ธรรมในที่นี้คือความถูกต้องดีงาม โยงไปถึงหลักธรรมทางพุทธศาสนา สอดรับกับพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานในหลายวาระถึงเรื่องความพอเพียง ธรรมดา ธรรมชาติ ไม่ปรุงแต่งมากเกินไป รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ หรือกติกาสูงสุดของประชาชนที่ยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นหลัก การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ที่จะดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ว่า บรรดาบทบัญญัติกฎหมาย กฎ ข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

๓) ประการที่สาม คือ หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางฝ่ายปกครองและตุลาการ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือต่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

๔) ประการสุดท้าย คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้อย่างละเอียด นอกจากจะรับรองสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ แล้ว ยังกำหนดมาตรการที่จะให้สิทธิเสรีภาพเกิดเป็นจริงในทางปฏิบัติด้วย ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบุไว้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญมีสาระสำคัญ คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิ่งใหม่ ๆ เช่น คำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ การปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมนุษย์ ไม่กระทำการใด ๆ ที่ไปกระทบต่อชีวิตและร่างกายโดยโหดร้ายทารุณ รัฐธรรมนูญในหมวด ๓ เรื่อง สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ได้บัญญัติเป็นหลักว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี





ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๖ ขณะเดียวกันใน มาตรา ๒๗ ก็บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดเจน โดยปริยาย หรือโดย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และ องค์การหนึ่งของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับ และการตีความกฎหมายทั้งปวง บทบัญญัติ ดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในอันที่จะรับรองสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ นอกเหนือจากที่ รัฐธรรมนูญได้รับรอง และเมื่อมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ในการตรากฎหมาย ในการบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย ดังนั้น หากบุคคล ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ สามารถจะยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาล สิทธิ เสรีภาพใหม่ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ เช่น ในเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิชุมชนท้องถิ่น

๔. องค์การของรัฐตามรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ผู้ทรง เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจโดยองค์ผู้ใช้อำนาจคือพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประเพณีการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้วพระมหากษัตริย์จะ มีทรงกระทำผิดที่เรียกกันว่า The King can do no wrong พระมหากษัตริย์จะมีทรงต้อง รับผิดชอบใด ๆ ทั้งในทางกฎหมายและทางการเมือง^{๑๔} ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐขององค์พระมหากษัตริย์ จึงกระทำผ่านองค์การของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจรัฐผ่าน ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ในบริบทของสังคมไทยมีประวัติศาสตร์ยาวนานที่ผูกพันต่อสถาบันนี้ พระองค์เป็นองค์สัญลักษณ์ในบริบทของบ้านเมืองเรา พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะ ทรงตักเตือนให้ข้อแนะนำต่าง ๆ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจตามประเพณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อเกิดวิกฤติของบ้านเมืองพระมหากษัตริย์ก็สามารถใช้พระราชอำนาจที่จะให้ข้อแนะนำหรือ ตักเตือนเรื่องต่าง ๆ ได้ องค์ผู้ใช้อำนาจรัฐ คือ พระมหากษัตริย์จึงมีบทบาทสำคัญต่อ

^{๑๔} ดูบทบัญญัติ มาตรา ๒๓๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกอบมาตรา ๘



การปกครองประเทศอย่างมาก ในบริบทพื้นฐานของสังคมเรามีความผูกพันกับสถาบันพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด การใช้อำนาจรัฐก็จะมีการใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล เป็นสำคัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปก่อเกิดองค์กรที่เรียกว่า องค์กรอิสระขึ้นมาหลายองค์กร ความเป็นจริงคือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่บัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปจะแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม

๑) กลุ่มแรก คือ องค์กรทางการเมือง องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ

รัฐที่ปกครองระบบรัฐสภาถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นแหล่งที่มาของกฎหมายในการปกครองประเทศ รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ คนเป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน เป็น ส.ส. แบบแบ่งเขต ๔๐๐ คน การที่รัฐธรรมนูญให้มี ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้พรรคการเมืองระดมผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ มีศักยภาพสูงเข้ามาทำหน้าที่ในทางบริหารบ้านเมือง พรรคการเมืองจะมีบทบาทเข้าไปใช้อำนาจรัฐในรัฐสภา อย่างไรก็ตามพรรคอื่น ๆ อาจจะได้เข้าไปบริหารบ้านเมืองโดยตรงแต่ก็มีความสำคัญในโครงสร้างการรวมตัวทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นจุดสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แม้จะไม่ได้เป็นพรรคที่มี ส.ส. ในสภาเลยก็ตาม แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าการรวมตัวจัดตั้งพรรคในบ้านเราบางพรรคตั้งขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะขอรับการสนับสนุนเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากกองทุนสนับสนุนพรรคการเมืองโดยไม่พยายามทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคไปแล้วทั้งหมด ๕๗ พรรคด้วยกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตรากฎหมาย รวมตลอดทั้งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการตั้งกระทู้คำถาม เสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รวมตลอดทั้งการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ เช่น เลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากกว่าวุฒิสภาในอดีตที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากการกั้นกรองร่างกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตาม





บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจที่จะถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมตลอดทั้งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ เพราะเป็นตัวแทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการอนุมัติพระราชกำหนดที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารด้วย การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติจะต้องผ่านกระบวนการตราตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ขณะเดียวกันเนื้อหาหรือสาระของกฎหมายจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งในกรณีที่กฎหมายมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย ในกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องมีเนื้อหาสาระเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในทางวิชาการรัฐธรรมนูญมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติ แต่มีสถานะที่อยู่เหนือพระราชบัญญัติธรรมดา ในการตรากฎหมายรัฐบาลหรือสภานิติบัญญัติจะตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสมาสามารถจะเข้าชื่อกันส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีหลักสำคัญ ๓ ประการ คือ

หลักประการแรก คือ หลักธรรมาธิปไตย หมายถึง ความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่แท้จริง มีกระบวนการตัดสินใจบนฐานของฝ่ายข้างมากที่มีเหตุผล มีคุณธรรม มีฐานอ้างอิงและรักษาประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ตลอดจนการสร้างกฎหมายที่ยุติธรรม

หลักประการที่ ๒ คือ หลักรัฐธรรมนูญ หมายถึง การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง แล้วก็ผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งในกระบวนการตราและเนื้อหาสาระของกฎหมาย หลักรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า การตรากฎหมายใดที่จะไปจำกัดสิทธิ





เสรีภาพของประชาชนต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ จะไปตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่ได้ นอกจากนั้นการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

หลักการที่ ๓ หลักการมีกฎหมายที่ดี เป็นหลักของนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายที่ดีหมายถึงกฎหมายนั้นจะต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง กฎหมายนั้นจะต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วไป และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ไม่บังคับให้กระทำในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควร ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง ถ้าได้ไปศึกษาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดีจะเห็นว่า การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจะมีความเข้มงวดมากขึ้น จะต้องสามารถตอบคำถามต่อสังคมให้ได้ว่า การตรากฎหมายในเรื่องนั้นมีความจำเป็นอย่างไร ในทางรัฐศาสตร์ถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลได้ให้สัตยาบันต่อประชาชนในการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐบาลเป็นผู้เสนอกฎหมายได้ ขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกัน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงินจะต้องให้นายกรัฐมนตรีให้การรับรองเสียก่อน ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะใช้ในการดำเนินนโยบาย แนวทางการบริหารจัดการ ในยุคปัจจุบันกฎหมายควรจะออกมาเท่าที่จำเป็น ยิ่งมีกฎหมายออกมามากเท่าใดก็ยิ่งไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากขึ้นเท่านั้น ในการเสนอร่างกฎหมายต้องตอบคำถามตามรายการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตรงนี้เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สำหรับเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารที่สำคัญ คือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบาย หากเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่ามีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง อาจจะขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งได้ นอกจากนั้น รัฐมนตรียังมีสิทธิเข้าประชุมแถลงข้อเท็จจริง แสดงข้อคิดเห็นในที่ประชุมสภาแต่ไม่มีสิทธิออกเสียง





ขณะเดียวกันก็มีสิทธิขอให้มีการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วย

๒) กลุ่มที่ ๒ คือ คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจบริหาร สำหรับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ไม่อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ไม่ได้ เพราะไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญของราชการบริหารส่วนกลางก็คือตัวคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ก็ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓) กลุ่มที่ ๓ คือ องค์กรศาล องค์กรศาลถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ สำหรับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นศาลที่เกิดขึ้นใหม่ ขณะที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอยู่เดิม ระบบศาลในปัจจุบันเป็นระบบศาลคู่ คือ มีศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญคู่กับศาลยุติธรรม ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเขตอำนาจของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองหรือศาลทหาร มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท กรณีดังกล่าวไม่รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีสถานะเท่าเทียมกับศาลอื่น แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะที่มีความสำคัญที่อาจจะเหนือกว่า ด้วยเหตุที่ว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อีกศาลหนึ่งคือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้จะอยู่ในศาลยุติธรรม แต่ก็ถือว่าเป็นศาลที่แยกออกมาต่างหาก มีระบบของการดำเนินกระบวนการที่ต่างจากศาลยุติธรรม เป็นระบบการไต่สวน และผู้พิพากษาต้องทำคำวินิจฉัยส่วนตนเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ

๔) กลุ่มที่ ๔ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่า “องค์กรอิสระ” ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง ๕ องค์กรนี้ถือว่าเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการ กทช.



ล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่มีการบริหารจัดการเป็นรูปแบบขององค์กรอิสระ ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในสังคมประชาธิปไตยของเรา ในอนาคตข้างหน้า อาจจะมีรูปแบบที่เราเรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ขณะนี้มีแนวคิดที่จะให้คณะกรรมการ ก.พ. ที่ยังยึดโยงอยู่กับอำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น คณะกรรมการอิสระนี้ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ไม่ได้ตั้งโดยรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ แต่ไปกำหนดอำนาจหน้าที่หรือก่อตั้งโดยกฎหมายอื่น

องค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่ ๔ ซึ่งคงไม่เป็นเช่นนั้น เพราะหลักของการใช้อำนาจมี ๓ ทาง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจขององค์กรอิสระคงไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจที่ ๔ แต่เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นการเสริมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตัวอย่าง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม เป็นอำนาจบริหาร ขณะเดียวกันก็มีอำนาจในการได้สวนวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ตรงจุดนี้เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจที่ ๔ ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปจะมีการใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และมีการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ เป็นการปฏิรูปทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ดังกล่าว จึงอาจแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ องค์กร คือ^{๑๕}

- (๑) รัฐสภา เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ
- (๒) คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร
- (๓) ศาล เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

^{๑๕} โปรดดูรายละเอียดอำนาจอธิปไตยได้ใน รศ.มานิตย์ จุมฉา, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๕๐ - ๖๒.



โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างในรายละเอียดของทั้ง ๓ องค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย คือ

(๑) รัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ว่ารัฐสภาประกอบไปด้วย ๒ สภา คือ

(๑.๑) สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน

(๑.๒) วุฒิสภา มีสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน

(๒) คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ในหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย ๑ นายกรัฐมนตรี และอีก ๓๕ รัฐมนตรี

(๓) ศาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ในหมวด ๘ ว่า ศาลประกอบด้วย ๔ ศาล ได้แก่

(๓.๑) ศาลรัฐธรรมนูญ

(๓.๒) ศาลยุติธรรม

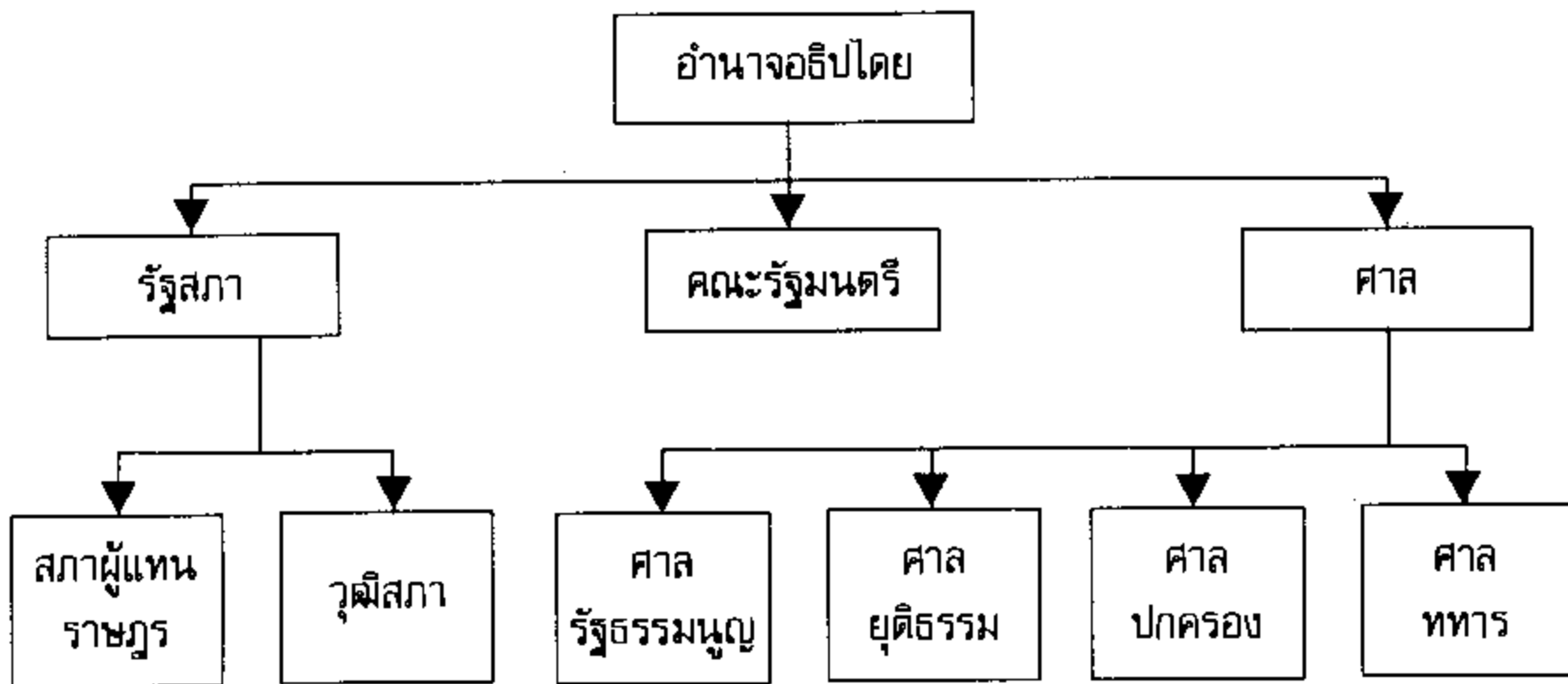
(๓.๓) ศาลปกครอง

(๓.๔) ศาลทหาร

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดโครงสร้างขององค์กรไว้แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น

(๑) ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเดียวกัน เช่น ความสัมพันธ์ภายในองค์กรรัฐสภานั้น การพิจารณาร่างกฎหมายจะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงพิจารณาโดยวุฒิสภา

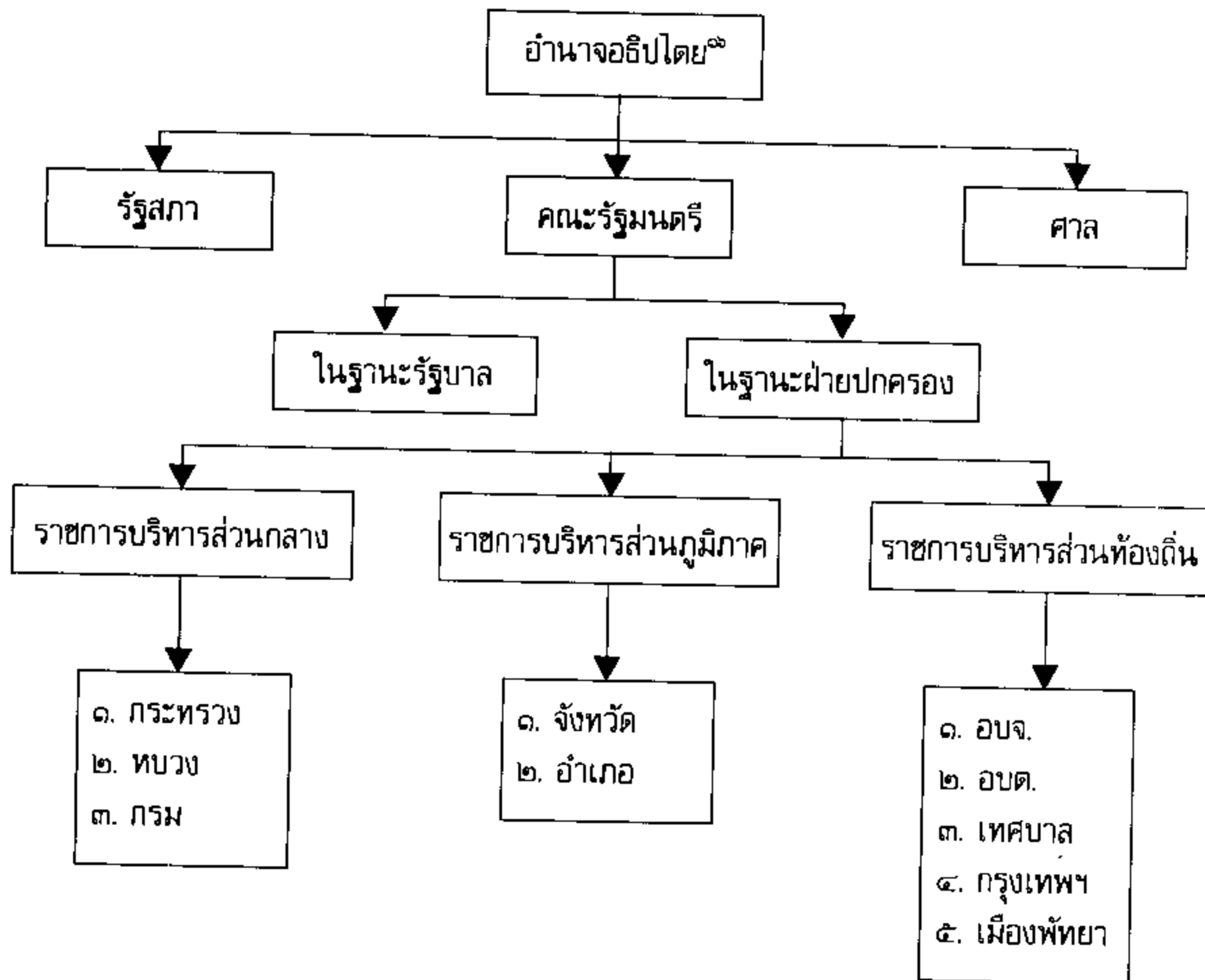
(๒) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น ความสัมพันธ์ในเชิงดุลและคานกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในรัฐสภา กับคณะรัฐมนตรีผ่านกระบวนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยื่นกระทู้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของคณะรัฐมนตรี หรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมายที่ออกโดยองค์กรรัฐสภา (พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) และคณะรัฐมนตรี (พระราชกำหนด) หรือศาลปกครองตรวจสอบคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง



สำหรับคณะรัฐมนตรีมี ๒ สถานะ ได้แก่

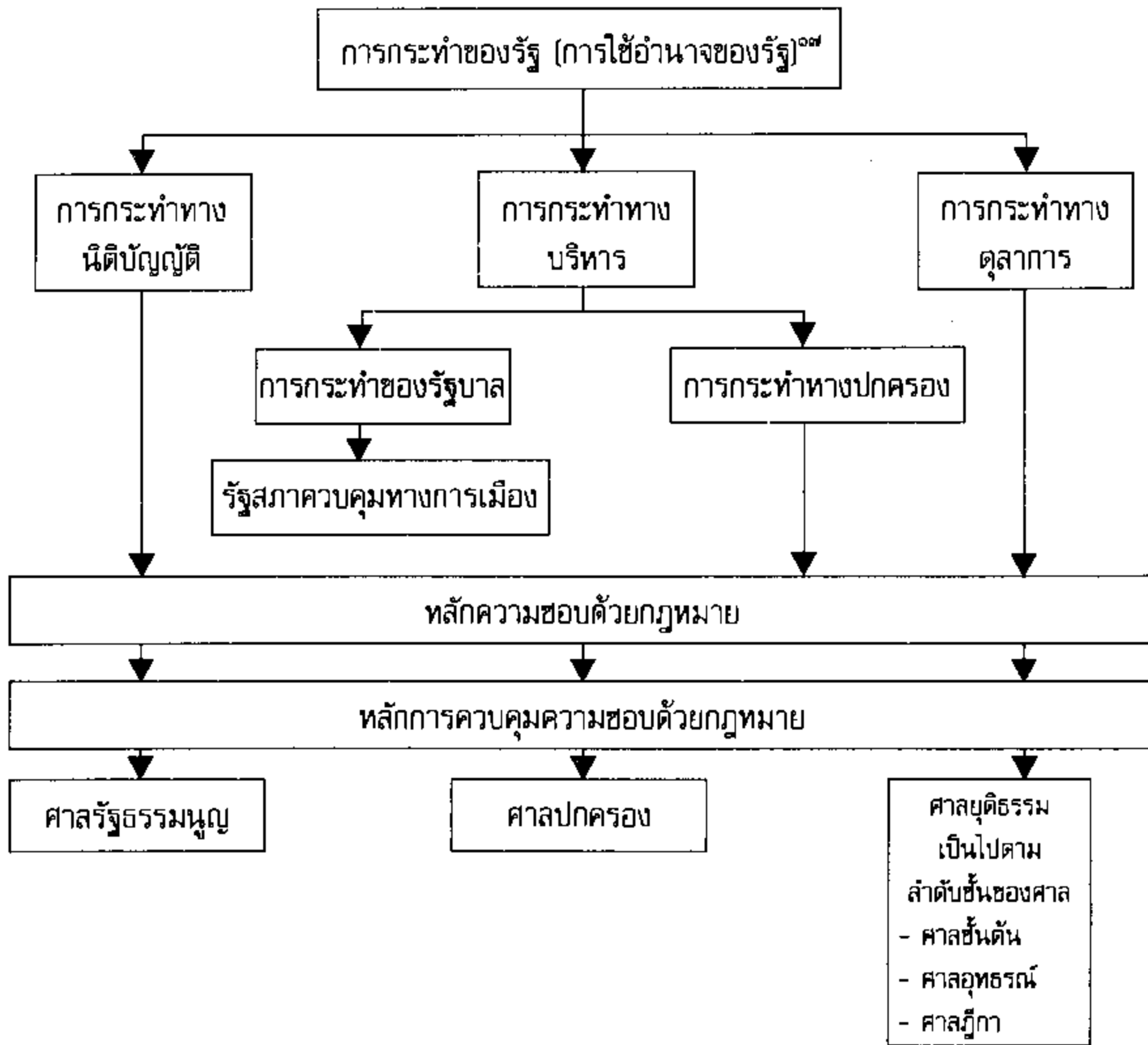
(๑) คณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานของประเทศต่อรัฐสภา และเป็นตัวแทนของประเทศไทยในเวทีต่างประเทศ ซึ่งในฐานะนี้จะถูกควบคุมและกำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเมื่อจะทำสนธิสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(๒) คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง ในฐานะนี้รัฐมนตรีแต่ละคนจะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงต่าง ๆ ที่แต่ละรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ซึ่งถือว่าในส่วนนี้จัดว่าเป็นฝ่ายปกครองทั้งหมด ซึ่งในฐานะนี้เองที่กฎหมายปกครองโดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการบริหารจะเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยกำหนดโครงสร้างในฝ่ายปกครองว่าราชการบริหารมีราชการบริหารส่วนกลาง โดยจะมีกระทรวงจำนวนเท่าใด และแต่ละกระทรวงจะมีกรมอยู่จำนวนเท่าใด ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีจังหวัด อำเภอ ตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น



จากลักษณะโครงสร้างของอำนาจอธิปไตยดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจในการที่จะใช้อำนาจอย่างกว้างขวางภายใต้คำว่า "กฎหมาย" ที่ได้กำหนดกรอบแห่งการใช้อำนาจไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า "การใช้อำนาจของรัฐ" แสดงออกโดยการกระทำของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร การกระทำทางตุลาการ

^{๑๑} ผู้เขียนได้ปรับปรุงจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗.



นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีการเพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน ดังนี้

๑. การแยกการตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองจากการตรวจสอบทางกฎหมาย ดังนี้
 - (๑.๑) แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือ การตรวจสอบทางการเมืองด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หากมีการประพฤติการณีส่อทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติ ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

^{๑๗} ผู้เขียนได้ปรับปรุงจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๔.



(ป.ป.ช.) พิจารณาก่อน แต่การส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. พิจารณาไม่ส่งผลกระทบต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด การอภิปรายพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติในส่วนของสภาก็ยังคงดำเนินการต่อไปและลงมติไม่ไว้วางใจได้ไม่ว่าผลการไต่สวนของ ป.ป.ช. จะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่น ๆ ก็อภิปรายได้โดยไม่มีข้อจำกัด

(๑.๒) การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งอาจดำเนินการได้ ๔ แนวทาง กล่าวคือ (๑) อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ หรือ (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือ (๓) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน หรือ (๔) ผู้เสียหายจากการทุจริตร้องขอให้ ป.ป.ช. ไต่สวนว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุด หรือข้าราชการระดับสูงที่มีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ แล้วเสนอให้ ป.ป.ช. ไต่สวน หากชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องและจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ กรณีหากชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องพักการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดี และให้ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปให้ ๒ องค์กรพิจารณา คือ

(๑) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่โดยการลงคะแนนลับ

(๒) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญาในกรณีราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือในกรณีเป็นข้าราชการประจำ หรือประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่น ก็ดำเนินคดีในศาลยุติธรรม การดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ต่างเป็นอิสระต่อกัน

๒. องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เพิ่มขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นใหม่อีกหลายองค์กร ที่สำคัญคือ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน . พฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ แล้วเสนอให้ ป.ป.ช. ไต่สวน หากชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องและจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ กรณีหากชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องพักการปฏิบัติหน้าที่





ชั่วคราวเพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดี และให้ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปให้ ๒ องค์กรพิจารณา คือ

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ มิให้ซ้ำซ้อนกัน การวินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

(๒) ศาลยุติธรรม ทำหน้าที่พิพากษาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

(๓) ศาลปกครอง ทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการกระทำของฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๔) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร

(๕) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

(๖) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย

การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทุกองค์กรโดยไม่มีข้อยกเว้น ดังนี้

(๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ถูกถอดถอน และถูกดำเนินคดีอาญาได้

(๒) ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบในรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาแล้วอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้

(๓) ป.ป.ช. อาจถูกถอดถอนหรือถูกดำเนินคดีอาญาและต้องรับโทษหนักกว่าสองเท่าของอัตราโทษปกติ

(๔) ตำรวจและอัยการถูกตรวจสอบ โดยให้ผู้เสียหายหรือจำเลยคัดสำเนาคำให้การและขอทราบสรุปพยานหลักฐานและความเห็นกรณีสิ่งไม่พ้อง



๕. การควบคุมและตรวจสอบอำนาจรัฐทางทฤษฎี^{๑๘}

ในสมัยโบราณความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองไม่มีความเท่าเทียมกัน ผู้ปกครองจะปกครองผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างไรก็ได้ ผู้อยู่ใต้ปกครองไม่มีสิทธิอันใดที่จะเรียกร้องความเสมอภาค ต่อมาเมื่อมีการสถาปนาระบบประชาธิปไตยและระบบเสรีนิยมในยุโรปตะวันตกและในสหรัฐอเมริกาเมื่อประมาณ ๒๐๐ กว่าปีที่แล้ว ได้มีแนวความคิดเกิดขึ้นว่า อำนาจที่ผู้ปกครองได้รับก็มาจากผู้อยู่ใต้ปกครองมอบให้ เพื่อนำมาใช้ในการปกครองผู้อยู่ใต้ปกครองอีกทีหนึ่ง อำนาจของผู้ปกครองจึงควรตรวจสอบควบคุมได้โดยผู้อยู่ใต้ปกครอง เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองที่ผิดพลาด ทุจริต และไม่เป็นธรรม

สงครามประกาศอิสรภาพอเมริกาได้ยุติลงตามสนธิสัญญาปี ค.ศ. ๑๗๘๓ การประกาศอิสรภาพของอเมริกาย่อมหมายถึงการประกาศความเป็นประชาธิปไตยในทางการเมืองการปกครองด้วยความเชื่อมั่นในสิทธิเสรีภาพอันเท่าเทียมกันของชาวอเมริกัน มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการมลรัฐโดยตรงจากประชาชน ไม่ใช่โดยการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษอีกต่อไป สมาชิกสภาสูงก็มาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้ง สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งได้ขยายวงกว้างไปยังพลเมืองมากยิ่งขึ้น

หลังจากสงครามกลางเมืองสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกามีภารกิจในการจัดตั้งรัฐบาลกลางที่มีประสิทธิภาพ แสวงหาความตกลงกันในระบบการปกครองรูปแบบใหม่ มีการตกลงในการจัดตั้งรูปแบบการปกครองประเทศที่แบ่งการปกครองออกเป็นสามอำนาจหลัก ที่แต่ละอำนาจมีความเท่าเทียมกันและมีความสัมพันธ์กันอย่างสอดคล้อง ในขณะเดียวกันก็มีการถ่วงดุลอำนาจกันและกันอย่างเหมาะสม ไม่ก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน

การสถาปนาระบบการปกครองแบบใหม่ของสหรัฐอเมริกา ถือเป็นมิติใหม่ของรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ทั้งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ตามคำกล่าวของอับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ณ เมือง Gettysburg เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๖๓

^{๑๘} ดร.กุริชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๓, หน้า ๒๑๘ - ๒๒๑.

ระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเป็นระบบการเมืองแล้วยังมีความหมายรวมถึงระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่า “นิติรัฐ” ด้วย ในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วยไม่ว่ากฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใดก็ตาม นอกจากนั้น ในกรณีที่รัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ ในปัจจุบันองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายกว่า ๖๐๐ ฉบับ ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภทของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ตั้งแต่เกิดจนตาย ดังนั้น ระบบควบคุมการใช้อำนาจที่จะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีลักษณะที่ครอบคลุมกิจกรรมสำคัญของรัฐทุกประเภทให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และต้องมีหลักการที่ดี^{๑๙}

ในอดีตอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มิชอบ เมื่อการใช้อำนาจขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมทุกมิติของการใช้อำนาจ และการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพ สภาพที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบได้ ดังนั้น สมควรแก้ไขสภาพที่ไม่พึงประสงค์ดังกล่าว โดยกำหนดการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้ครบถ้วนทุกด้าน และให้การควบคุมแต่ละด้านมีอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง^{๒๐}

ในระบอบประชาธิปไตยปัจจุบันถือว่า ระบอบการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นระบอบที่ดีที่สุดเท่าที่คิดได้ในเวลานี้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นว่าประชาชนผู้มีสิทธิ

^{๑๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๑๓ ตอน ๒ พ.ศ. ๒๕๒๘, หน้า ๑๓ - ๑๔.

^{๒๐} ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, คำบรรยายในที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕, หน้า ๓๔.



เลือกตั้งจะควบคุมการทำงานของผู้แทนและคณะรัฐบาลที่เขาได้เลือกไปได้อย่างไร จะรองนกว่าจะมี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใหม่ เพื่อเลือกตั้งผู้ที่ดีที่สุดในที่สุดเข้าไปทำ หน้าที่แทนกระนั้นหรือ ในระหว่างนั้นไม่มีวิธีการควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้แทนและคณะ รัฐบาลเลยหรืออย่างไร จึงเกิดแนวความคิดว่า การปกครองที่ดี คือ การปกครองที่เปิดเผย โปร่งใส และ ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ โดยรัฐบาลต้องพร้อมจะให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่ประชาชน และสื่อมวลชน ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑^{๒๑} และระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเปิด โอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจทำอะไร ที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เช่น การสร้างโรงไฟฟ้า การวางท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบในด้านต่าง ๆ เช่น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อชีวิตความเป็น อยู่ของประชาชนในบริเวณนั้น นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการออกกฎหมาย โดย การประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ดี การให้สิทธิของประชาชนตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ต้องไม่กว้างขวาง มากจนเกินไป จนถึงขนาดที่ใคร ๆ ก็นำเรื่องอะไรก็ได้มาให้องค์กรตรวจสอบหรือไปควบคุมการ

^{๒๑} ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยมีเหตุผลในการประกาศ ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะ รัฐมนตรีอาจจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึง ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และผลการออกเสียงประชามติจะเป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยให้หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ ประกอบกับกระบวนการจัดทำประชามติเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้มีส่วนร่วมบริหารงานของ รัฐบาล เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสแสดงความต้องการที่แท้จริงให้รัฐบาลทราบ จึงจำเป็นต้อง ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ใช้อำนาจ ถ้าเป็นเช่นนี้ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนบางกลุ่มบางคน การควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่เห็นแก่สิทธิของเอกชนจนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลยก็เป็นระบบที่ล้มเหลวพอ ๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพประชาชนสูญหายไป ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมนำมาใช้^{๒๒}

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยทั่วไปทำได้ ๓ ทาง คือ

๑. การตรวจสอบในทางการเมืองโดยกลไกของรัฐสภา ในลักษณะการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ ตลอดจนศึกษาสอบสวนปัญหาที่เกิดจากการทำงานขององค์กรรัฐ เป็นต้น

๒. การตรวจสอบทางกฎหมาย โดยถือหลักว่า ในการปกครองโดยระบบนิติรัฐนั้น องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หากมีการทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น ก็ให้องค์กรศาลหรือฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบ โดยมีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ยังมีองค์กรอิสระอีกหลายองค์กรที่ตรวจสอบการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

๓. การตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและประชาชนผู้เสียภาษีได้รับผลประโยชน์หรือไม่ มีการทุจริตหรือไม่ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลและโดยคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการงบประมาณของวุฒิสภา รวมถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

^{๒๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ”, วารสารกฎหมายปกครอง,



๖. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่ปฏิบัติกัน ณ ปัจจุบัน คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรของรัฐกับการควบคุมตรวจสอบโดยภาคเอกชน ในหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริต นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในบริบทของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ นอกจากบทบัญญัติในหมวดของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว ยังมีบทบัญญัติซึ่งแทรกอยู่ในหมวดอื่นที่ไปเกี่ยวพันกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกระทำได้ ๒ ทาง คือ^{๒๓}

๑. การตรวจสอบโดยประชาชน เป็นทฤษฎีการตรวจสอบภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบโดยประชาชนจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน โดยการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาทำหน้าที่ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการตรวจสอบ และมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งการตรวจสอบที่สำคัญนี้ก็คือการตรวจสอบโดยองค์กรศาล และการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ

๒.๑.๑ ประการแรก เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมาย หรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยที่อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการตรากฎหมาย หลักการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ หลักธรรมาธิปไตย

^{๒๓} เนื่องจากการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบโดยระบบทางการเมืองโดยรัฐสภาโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งผู้ที่ตรวจสอบส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ใช้อำนาจที่อยู่ในความควบคุมและสังกัดพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครัฐบาล จึงไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้



หลักรัฐธรรมนูญ หลักการมีกฎหมายที่ดีสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจ คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย นอกจากนั้น ยังเป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถานะและคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งรัฐมนตรี รวมทั้งการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกรณีที่น่าายทะเบียนพรรคการเมืองส่งคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมือง เนื่องจากปฏิบัติไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมือง โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรทางการเมืองเป็นองค์กรทางศาล ขณะเดียวกันก็ไม่ใช่เป็นองค์กรอิสระ เนื่องจากการเป็นองค์กรทางการเมืองย่อมสามารถที่จะริเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่ในความเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลใด ๆ จะไม่มีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินการด้วยตนเอง จะต้องมีการฟ้องหรือมีคำร้องมาสู่ศาล จึงจะหยิบยกเรื่องนั้นขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้ ความเป็นศาลของศาลรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างจากองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ คือ ไม่อยู่ในฐานะที่จะริเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ ต้องมีคำร้องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

๑) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญ
การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบทั้งร่างกฎหมายและกฎหมายที่ใช้บังคับ ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เมื่อผ่านที่ประชุมรัฐสภาแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการมีศาลรัฐธรรมนูญตรงจุดนี้เป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเสียงข้างน้อยมิให้ถูกละเมิดโดยเสียงข้างมาก โดยเสียงข้างน้อยมีอำนาจที่จะให้มีการตรวจสอบร่าง



กฎหมายใด ๆ ที่เห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบดังกล่าวเนื่องจากไม่สามารถแก้ไขในชั้นของสภาได้ ต้องใช้องค์กรที่มีความเป็นอิสระเป็นกลางอย่างศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาดูแล ในระยะที่ผ่านมา มีร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากมายหลายฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ เป็นต้น และท้ายที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป และรัฐบาลต้องไปดำเนินการเสนอร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มีร่างกฎหมายอีกหลายฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้มีการเข้าชื่อเสนอผ่านประธานสภาของตนมายังศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ แต่ส่วนใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญส่วนนี้เป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติทั้งกระบวนการตราและข้อความในร่างพระราชบัญญัติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนั้นร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้วถ้านายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีปัญหาในเรื่องของการตราไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีสามารถจะรอกการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วส่งร่างกฎหมายนั้นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งก็เป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอีกทางหนึ่ง

๒) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญ^{๒๔}

สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จำนวนหลายร้อยฉบับอาจมีบางฉบับที่มีบทบัญญัติไปละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น บุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถใช้

^{๒๔} พิจารณาความเห็นทางวิชาการเพิ่มเติมได้ใน ศ.ดร.อมร รักชาติ "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและความหมายของกฎหมาย" วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑๔ พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖, หน้า ๙ - ๒๒. ซึ่ง ศ.ดร.อมร รักชาติ เห็นว่า "ศาลรัฐธรรมนูญควรถือเป็นหน้าที่หลักของศาลที่จะตีความรัฐธรรมนูญมากกว่าจะมอบอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลปกครองหรือสถาบันอื่น"



สิทธิทางศาลโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้แล้วส่งคำร้องเป็นทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถที่จะใช้สิทธิทางอ้อมเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถยื่นคำร้องโดยตรงไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น เมื่อประชาชนเกิดปัญหาสิทธิเสรีภาพของตนเองถูกระทบโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองหรือศาลทหารก่อน แล้วจึงโต้แย้งต่อศาลนั้นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่ร้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีทั้งหมดประมาณ ๒๐๐ คำร้อง ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไปว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมด เป็นผลให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ ข้อสังเกตที่สำคัญคือหลายคำร้องเป็นการประวิงคดีให้ล่าช้า ตรงจุดนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะไปดำเนินการใด ๆ ในอันไปรอนสิทธิของผู้ที่ได้แย้งก็คงลำบาก มีน้อยคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยอาศัยมาตรา ๒๖๔ วรรคสองว่า คำร้องดังกล่าวไม่เป็นสาระที่ควรได้รับการวินิจฉัย

อีกเรื่องหนึ่งเป็นการโต้แย้งผ่านทางศาลปกครองว่าระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการจำหน่ายเบียร์ขวดมาก ศาลปกครองก็มีคำพิพากษาว่าระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมาย เขาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์ไปศาลปกครองสูงสุดและโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุราฯ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ามาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖ ในส่วนที่เกี่ยวกับเบียร์ขวดมากตามคำนิยามคำว่า เชื้อสุรา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะไปกระทบต่อเสรีภาพในการค้าขายหรือการประกอบอาชีพ เมื่อมีคำวินิจฉัยนี้ การจำหน่ายเบียร์ขวดมากก็สามารถทำได้โดยเสรี นี่คือตัวอย่างการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย

๓) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา ๑๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญ
นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอมิให้มีหลักการอย่างเดียวกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ยับยั้งไว้ ปกติการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปสภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ต้องล่วงพ้น ๑๘๐ วันไปแล้ว ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติ

เกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนด ๑๘๐ วัน ถ้ามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาใหม่ที่มีหลักการคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ อาจจะถูกโต้แย้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗

๔) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา ๒๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญ

อีกจุดหนึ่งคือการตรวจสอบการออกข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ถ้ามีปัญหาโต้แย้งว่าเป็นข้อบังคับการประชุมที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจจะมีการเข้าชื่อส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย การใช้ช่องทางดังกล่าวสาธารณชนจะคอยจับตามองว่ามีความสมเหตุสมผลแค่ไหน ท้ายที่สุดจะนำไปสู่การตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคราวหน้า นั่นคือกฎกติกาของประชาธิปไตย

๕) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ตัดสินปัญหาที่กระทบกระทั่งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ในประเด็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมียอำนาจที่จะกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่องค์กรในรัฐธรรมนูญไปกระทำการที่ไปก้าวล่วงอำนาจของอีกองค์กรหนึ่งและจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง กรณีร่างพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ารัฐสภามีอำนาจที่จะรับเอาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องสมบูรณ์แล้วก็นำความกราบบังคมทูลขึ้นไปใหม่ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้ไปก้าวล่วงอำนาจของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เพียงแต่ว่ามีข้อบกพร่องบางประการอยู่ในร่างพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ เกิดจากการไม่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับมติที่แท้จริงของวุฒิสภา ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจที่จะรับกลับมาแก้ไขสิ่งที่เป็นข้อบกพร่องให้สอดคล้องกับมติที่แท้จริงของวุฒิสภาแล้วก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ใหม่ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้การตรากฎหมายเดินต่อไปได้ เป็นการคลี่คลาย

ปัญหาต่าง ๆ เพราะว่าการปล่อยให้มีการวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งกันไป อาจจะทำให้เกิดความวุ่นวาย และเสื่อมศรัทธาต่อรัฐธรรมนูญ ห้ายที่สุด ความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองก็อาจจะตามมา

๖) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา ๑๕๘ แห่ง

รัฐธรรมนูญ^{๒๕}

นอกจากนี้ยังมีช่องทางอีกทางหนึ่งคือ การไปร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะใช้ดุลพินิจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย อย่างไรก็ตามกรณีการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกรณีที่มีการโต้แย้งต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มีความต่างกัน กล่าวคือ ถ้าโต้แย้งต่อศาล ศาลไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่ามีเหตุผลอย่างไร หรือไม่ เมื่อเข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลจะต้องรอการพิจารณาแล้วก็ส่งคำร้องเป็นทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าสมควรส่งคำร้องซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาคความชอบในรัฐธรรมนูญนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ถ้าหากใช้ดุลพินิจว่าไม่มีปัญหาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็เป็นอันยุติ

กรณีมาตรา ๑๕๘ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งไปศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีปัญหาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ ในบางกรณีเกิดการรอนสิทธิของบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศเคยชี้ว่ามีปัญหาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่จะไม่ชี้ว่าเป็นโมฆะเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติไปปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่เป็นการไปรอนสิทธิ ตัวอย่างกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เช่น กรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมาว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคลซึ่งมีข้อความว่าหญิง

^{๒๕} ผู้ที่สนใจในเรื่องการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา ๑๕๘ ดูรายละเอียดทางวิชาการได้ในรายงานการวิจัย โดย รศ.ดร.นันทวัฒน์ พรหมานันท์ เรื่อง "ปัญหาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐)" เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๓ และบทความเรื่องเดียวกันใน วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๓ เล่มที่ ๘ พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๔๙ - ๖๓.





มีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐ คือ เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างหญิงกับชาย เมื่อมีคำวินิจฉัยนี้รัฐบาลได้มีการเสนอปรับปรุงร่างกฎหมายชื่อบุคคลให้มีความเหมาะสม โดยเปิดโอกาสให้ทั้งหญิงและชายที่จะสมรสตกลงกันว่า จะเลือกใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด ถ้าคู่สมรสฝ่ายใดตายก็ยังคงใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต่อไปได้ แต่ถ้าไปสมรสใหม่ต้องกลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเอง ส่วนกฎหมายที่ได้มีการโต้แย้งไปทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีประมาณ ๑๐ ฉบับ ปรากฏว่ามี ๓ ฉบับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ กับมาตรา ๑๕๔ มีความต่างกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ แต่กรณีมาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒.๑.๒ ประการที่สอง การตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในส่วนศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบในกรณีที่มีการกระทำผิดตามกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแล้วสรุปสำนวนส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ในกรณีการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ในความเป็นรัฐเมื่อประชาชนมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนของตัวเองไปดำเนินการแล้ว ขณะเดียวกันก็ยังมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การถอดถอนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน โดยประชาชนต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ ชื่อ มีผู้ริเริ่ม ๑๐๐ คนไปแสดงตัวต่อประธานวุฒิสภาพร้อมกับคำร้องระบุพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นมูลเหตุให้ถูกถอดถอนแล้วก็ไปหารายชื่อมาให้ครบ ๕๐,๐๐๐ คน ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าเป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาต้องตรวจสอบรายชื่อ ๕๐,๐๐๐ คนว่ายังมีตัวตนอยู่จริง และต้องเป็นผู้ที่ไม่เสียสิทธิจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการถอดถอนในทางปฏิบัติมีขั้นตอนต่าง ๆ



ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและชอบด้วยวิธีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๒.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีก ๓๕ คน คณะรัฐมนตรี หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยพรรคการเมืองต้องมีสัญญาต่อประชาชน (นโยบายของพรรค) ที่จะเข้ามาทำอะไร เมื่อได้รับเลือกตั้งได้เสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาล จัดทำนโยบายแถลงต่อสภาภิเษก สิ่งที่ทำให้สัญญาต่อประชาชนนี้เข้ามาทำ ขณะเดียวกันก็ต้องดูแลนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เถอะมาผนวกกับสิ่งที่ได้ให้สัญญาต่อประชาชน เมื่อแถลงนโยบายต่อสภาแล้วคณะรัฐมนตรีจึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อสภา ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจะ รับผิดชอบในนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงต่อสภา โดยรัฐบาลมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ที่จะ ยุบกระทรวงใด ตั้งกรมใด ทำได้โดยอิสระดังเช่นนานาประเทศ ซึ่งแต่เดิมแค่เปลี่ยนชื่อกรมต้อง ตราเป็นพระราชบัญญัติ ผลของการปฏิบัติตามนโยบายจะเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของประชาชน ว่า พอใจ หรือไม่พอใจ ใช้ตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นั่นคือ กติกาหรือหลักของการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมี ๒ ลักษณะคือ

๑. การใช้อำนาจเรียกว่า อำนาจทางบริหาร คือ อำนาจในการกำหนดนโยบาย วางนโยบายในการปกครอง วางนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ ครอบคลุมไปถึงการ กระทำทางรัฐสภา โดยการเสนอกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบาย รวมไปถึงการ ดำเนินการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อำนาจในทางบริหารหรือการกระทำทางรัฐสภาเป็น เรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา องค์กรศาล หรือองค์กรอิสระจะเข้าไปตรวจสอบไม่ได้ การตรวจสอบการถ่วงดุลรัฐบาลเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามาถ่วงดุลมาตรวจสอบ

๒. การใช้อำนาจที่เรียกว่า อำนาจทางปกครอง การใช้อำนาจของฝ่าย บริหารเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินนโยบายโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือผ่านทาง องค์กรของรัฐ ผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรงจุดนี้อยู่ในขอบเขตการกระทำทางปกครอง มีองค์กร สำคัญคือศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบ ถามว่ามติคณะรัฐมนตรี ศาลปกครองจะเข้ามาควบคุมได้หรือไม่





ได้รับ ถ้ามติคณะรัฐมนตรีเป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคล เช่น มติคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือกรณีการดำเนินการทางวินัย เรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจที่ศาลปกครองนี้จะเข้ามาตรวจสอบ

กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีข้าราชการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล เช่น กรณีโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรคเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ถ้าไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวก็ใช้วิธีการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นโยบายนั้นนอกจากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาแล้ว ยังมีนโยบายที่ออกมาในรูปมติของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของกระทรวง ซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

ในเรื่องของการกระทำทางปกครอง ต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นรากฐานของการใช้อำนาจ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่สามารถที่จะกระทำการได้ การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมถูกเพิกถอนโดยองค์กรที่มีอำนาจ คือ ศาลปกครอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือเป็นองค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี ล้วนแต่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชากับองค์กรในกำกับดูแลนี้ต่างกัน ถ้าองค์กรในบังคับบัญชารัฐบาลก็ทำได้เต็มที่ที่จะตัดสินใจหรือเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลหรือดำเนินการใดๆ ภายใต้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ถ้าเป็นเรื่องของการกำกับดูแลทำได้แต่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจที่จะไปก้าวล่วงในการใช้ดุลพินิจขององค์กรหรือหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแล การออกกฎโดยฝ่ายปกครองเป็นการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มุ่งหมายกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ การออกคำสั่งทางปกครองแตกต่างจากการออกกฎ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือในกรณีใดกรณีหนึ่ง ซึ่งคำว่า กฎ มีนิยามอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่วนคำว่า คำสั่งทางปกครอง มีนิยามอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประเทศไทยใช้ทั้ง ๒ ระบบ คือระบบของฝรั่งเศสผสมกับระบบของเยอรมัน

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมีการกระทำหลายอย่างที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำนอกเหนือหน้าที่ การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการ



กระทำนั้น การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การกระทำที่สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น การกระทำที่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การกระทำที่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คือ การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังมีคดีพิพาทซึ่งถือเป็นคดีปกครอง คือ คดีพิพาทเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทอันเนื่องจากการกระทำละเมิดทางปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง รวมทั้งคดีพิพาทจากสัญญาทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม หากมีความขัดแย้งในเรื่องของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างศาลเป็นผู้ชี้ขาด

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจะต้องถือหลักในการทำหน้าที่สำคัญ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หลักประโยชน์สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล หลักธรรมาภิบาลหรือที่เรียก Good governance หลักธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่าและหลักของการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้าไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนก็จะถูกโต้แย้งได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นกรณีที่การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีไปกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือ คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เช่น กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอพระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุมสภา เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ในขณะที่วุฒิสภาได้รับเลือกยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ยังทำหน้าที่ไม่ได้ จะกระทำได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรี ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา มีรูปแบบการตั้งกระทู้ถาม มีทั้งกระทู้ที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ที่ตอบในสภา

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบโดยกรรมาธิการของรัฐสภา ในต่างประเทศกรรมาธิการมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการตรวจสอบนี้จะต้องกระทำในขอบเขตที่เหมาะสม ไม่ก้าวล่วงไปกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่การตรวจสอบโดยองค์กรศาลก็ไปก้าวล่วงถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ได้ การตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของศาลปกครองก็เป็นการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหาร ส่วนการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้รับผิดชอบในการไต่สวนข้าราชการทุกประเภท เมื่อ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วก็สรุปสำนวนแล้วส่งฟ้องศาล



ต่อไป ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะเข้าไปสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ท้ายที่สุดประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจจะใช้อำนาจในการตัดสินใจในการเลือกตั้งว่าจะสมควรเลือกผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองใดเข้ามารับผิดชอบในการบริหารประเทศ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้โครงสร้างทางการเมืองมีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ การร่างรัฐธรรมนูญจึงออกแบบให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒๐๐ เสียง ถ้ารัฐบาลมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า ๓๐๐ เสียง การอภิปรายนายกรัฐมนตรีก็ทำไม่ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญออกแบบมาเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นอกจากนั้นการให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อก็เพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ให้มีศักยภาพมีสิทธิที่จะได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อ เพราะถ้าพรรคใดได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งต่ำกว่าร้อยละ ๕ ก็ไม่มีสิทธิที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคใหญ่ได้ที่นั่งในส่วนนี้ เป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง รวมถึงการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง พรรคการเมืองใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากย่อมต้องได้รับเงินสนับสนุนมากเช่นเดียวกัน

การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด ถ้าได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๓๐ วัน และถ้าถูกปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีก็ไม่สามารถกลับไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก ตรงจุดนี้ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากที่จะผลักดันนโยบายต่าง ๆ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองที่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

๒.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ

การใช้อำนาจตุลาการ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีศาลหลายระบบ แต่ละศาลจะมีลักษณะของความเป็นศาลเหมือนกัน คือ ทำหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์พระมหากษัตริย์และมีวิธีพิจารณาของตนเอง สำหรับศาลรัฐธรรมนูญต่างจากศาลอื่น คือ ศาลอื่นวิธีพิจารณาเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา แต่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นวิธีพิจารณาเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญตราขึ้นเอง โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตราข้อกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง ตรงจุดนี้นักวิชาการบางคนบอกว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญควรจะตราโดยรัฐสภา การที่รัฐธรรมนูญออกแบบเช่นนี้ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญ





มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ ถ้าจะให้รัฐสภาซึ่งอาจถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตราวิธีพิจารณาก็อาจจะทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและก็อาจเกิดอุปสรรคในการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะแตกต่างจากศาลอื่น คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร ซึ่งคำพิพากษาของศาลโดยทั่วไปจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี ยกเว้นกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองในการเพิกถอนกฎ

การใช้อำนาจตุลาการ หลักของการใช้อำนาจนี้ คือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของความยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วย ความเที่ยงธรรม ความชอบด้วยเหตุผลและการไม่มีอคติ เมื่อใดที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการขาดความเที่ยงธรรม ขาดความเป็นอิสระ ขาดความถูกต้องในการทำหน้าที่ ความยุติธรรมก็ไม่มีทางจะเกิดขึ้นได้ ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตนที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยส่วนตนของผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หากมีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหาร จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท มีประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ถ้าเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลก็มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบ เช่น กรณีขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีขัดแย้งกันระหว่างศาลแพ่งกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

การใช้อำนาจตุลาการอาจถูกตรวจสอบและถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ การตรวจสอบเพื่อถอดถอนประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ หากมีพฤติการณ์สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็อยู่ในข่ายที่จะถูกถอดถอนได้ การถอดถอนที่ว่านี้กระทำโดยประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อกัน หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ ใน ๔ เข้าชื่อกัน ส่งเรื่องให้ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ไต่สวน ถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้ว่ามีมูลจะต้องหยุดทำหน้าที่จนกว่าวุฒิสภาจะลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ ถ้าไม่ถอดถอนก็ทำหน้าที่ต่อไป ถ้าถอดถอนก็ต้องพ้นจากหน้าที่



๒.๔ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

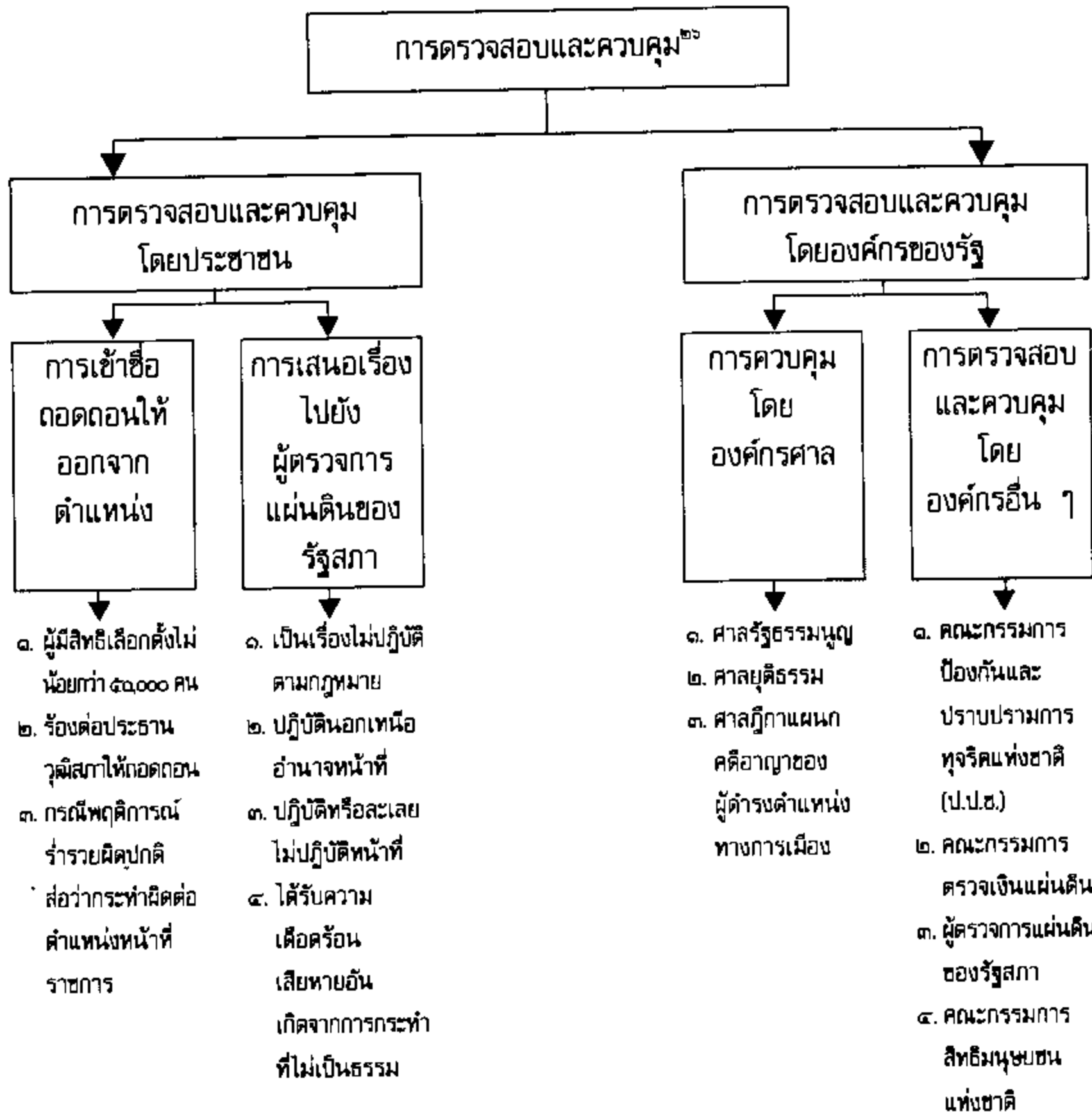
การใช้อำนาจขององค์กรอิสระ สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่ควบคุมการเลือกตั้งบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กรณีที่ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กระทั่งต่อสิทธิมนุษยชน ต่างกันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะตรวจสอบกระทำเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะตรวจสอบการกระทำทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของเอกชนก็ได้ ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ เป็นองค์กรตรวจสอบที่ให้ข้อเสนอแนะแล้วนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ไม่มีอำนาจบังคับ ทำได้แต่เพียงว่าแจ้งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลให้ดำเนินการแก้ไขหรือแจ้งไปทางรัฐสภา รัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะใช้กรรมวิธีการเข้ามาตรวจสอบ หรืออาจฟ้องต่อประชาชนโดยพิมพ์เอกสารเผยแพร่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องวินัยทางการเงินการคลัง มีการกำหนดโทษปรับทางปกครอง คือ ปรับ ๑๒ เท่าของเงินเดือน ตรงจุดนี้เป็นจุดที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบ องค์กรนี้มีความสำคัญที่จะตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ดูแลในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการทุจริตหรือไม่ ถ้ามีการทุจริตมีหลักฐานก็ส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป

การใช้อำนาจขององค์กรอิสระต่าง ๆ ไม่ใช่อำนาจที่ ๔ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ องค์กรบางองค์กรมีอำนาจในการควบคุมการคัดเลือกคนเข้าสู่อำนาจเพื่อให้ผลดีต่อการปฏิรูปทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะมีการตรวจสอบก่อนเข้าสู่อำนาจ ตรวจสอบระหว่างการใช้อำนาจ ตรวจสอบภายหลังจากการใช้อำนาจแล้ว และภายหลังจากการใช้อำนาจแล้วการตรวจสอบที่ตามมา คือ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสใน

การปฏิบัติหน้าที่ เกิดความสับสนในระบบการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หลักการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องยึดถือรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบกับหลักความยุติธรรม หลักธรรมาภิบาล ในการทำหน้าที่ด้วยเช่นกัน



^{๒๖} โปรดดูรายละเอียดใน "คู่มือการใช้สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐" โดยคณะกรรมการจัดเวทีธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๗ ซึ่งผู้เขียนได้มีส่วนในการจัดทำเอกสารดังกล่าวด้วย





สรุป

องค์ประกอบของรัฐประกอบด้วยจะมีราษฎร มีอาณาเขตและอำนาจรัฐ คือ อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ ทางบริหารและทางตุลาการ พระมหากษัตริย์ภายใต้ประเพณีการปกครองของเราไม่ใช่เป็นเพียงแต่ รูปแบบสัญลักษณ์แต่เพียงอย่างเดียว แต่พระองค์ท่านทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้ง เสนอแนะ ตักเตือน เหล่านี้เป็นพระราชอำนาจตามประเพณีการปกครอง การใช้อำนาจจะต้องมีกรอบการใช้อำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจ คือ หลักของนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ ไม่ให้อำนาจรวมอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นกรอบการใช้อำนาจทั้ง ๓ รวมทั้งอำนาจขององค์กรอิสระ และมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งหลักการสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนหรือไม่สามารถที่จะปฏิบัติ ให้ปรากฏเป็นรูปธรรมได้ ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ หน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคriminal ความถูกต้องตามกฎหมายหรืออำนาจตุลาการ รวมศูนย์อยู่ที่องค์กรหรือคณะบุคคลเดียวกัน แม้ว่า คณะบุคคลหรือบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม ดังนั้น การ ใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้ “อำนาจหนึ่ง หุดยังอีกอำนาจหนึ่ง” การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ในความหมายของการจัดให้ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการมีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่ง^{๒๗} ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่ใน การปฏิบัติจะต้องใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งในอนาคตจะ ต้องมีการพัฒนาให้เกิดความเหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาองค์กรที่มีอำนาจใน การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและองค์กรประชาชน ให้มีความเข้มแข็งและมีการเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมากยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน ให้สมตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ที่ได้วางหลักไว้อย่างชัดเจนแล้ว

^{๒๗} ดูรายละเอียดใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑๔ กันยายน, ๒๕๔๗.



บรรณานุกรม

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)" วารสารกฎหมายปกครอง.

ฉบับที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๖.

เดือน บุนนาค. การแยกอำนาจ. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๔๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ.

กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ : มิดรนราการพิมพ์, ๒๕๓๑.

มงเดสกีเออ (เซียน), วิภาวรรณ ดุทยานนท์ (แปล). เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘.

วิชณุ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๒.





บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุม ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ดร. ปัญญา อุดชาชน^{*}
เลขานุการคณะกรรมการ
กิจการองค์กรอิสระ วุฒิสภา

๓. ความทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๖ วรรคแรก บัญญัติว่า "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์" วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา" วรรคสาม บัญญัติว่า "คุณสมบัติ ลักษณะ

^{*} ศศ.บ. (รัฐศาสตร์), น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน), M.A. (Detroit), Ph.D., ประกาศนียบัตรระดับสูง หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๘ สถาบันพระปกเกล้า





ต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว” ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น หากนับระยะเวลาตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมระยะเวลาความพยายามที่จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นถึง ๖๗ ปี

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย

๒.๑ วิวัฒนาการ นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๖ ฉบับ ในบรรดารัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๖ ฉบับดังกล่าว มีเพียงรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ฉบับเท่านั้น ที่ได้บัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๖๒ ทวิ โดยได้บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”^๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐^๒ ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๙๖

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๔, มาตรา ๑๖๒ ทวิ.

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, มาตรา ๑๙๖.

ดังนั้น วิวัฒนาการการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทยจึงมีความเป็นมาการจัดตั้งโดยใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในรูปแบบขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร ประกอบกับการพัฒนาการเมืองไทยไม่ค่อยต่อเนื่องด้วยเหตุจากการปฏิวัติและรัฐประหาร จึงส่งผลกระทบต่อองค์การผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๒.๒ โครงสร้าง โครงสร้างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประกอบด้วย องค์ประกอบ และกรรมการสรรหา

๒.๒.๑ องค์ประกอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๖ วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน”

๒.๒.๒ กระบวนการสรรหา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๖ วรรคสาม ได้บัญญัติว่า คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ ขั้นตอน และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ใน มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๘ โดยมีรายละเอียดประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน^๓ คือ

๑) ขั้นตอนแรก การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหา การดำเนินการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖ โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

^๓ สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี ๒๕๕๖ หัวข้อที่ ๑, ๒๒ - ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๖, บางแสน ชลบุรี, หน้า ๖ - ๙.

- ๒) ขั้นตอนที่สอง การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา
- ๓) ขั้นตอนที่สาม การดำเนินการของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำ

หน้าที่ตรวจสอบประวัติ

- ๔) ขั้นตอนที่สี่ การดำเนินการของวุฒิสภา

ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการ ขั้นตอนและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ดังนี้

๑. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยธุรการรับผิดชอบในขั้นตอนแรกเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๒. สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่เลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาโดยวิธีลงคะแนนลับ แล้วส่งรายชื่อให้วุฒิสภา

๓. ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่เท่านั้น จึงจะถือว่าได้รับการเลือกไม่ว่าจะเป็น การเลือกในรอบแรกหรือรอบที่สองก็ตาม ขณะที่องค์กรอื่นในรอบที่สองใช้เสียงข้างมาก

๒.๓ อำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยจำแนกได้ ๖ กลุ่ม ดังนี้

๒.๓.๑ การพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน^๕

๒.๓.๒ การจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา^๕

๒.๓.๓ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง
พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒.๓.๔ การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ

๒.๓.๕ การบังคับหน่วยงานของรัฐ

๒.๓.๖ การออกระเบียบและกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

^๕ อ้างแล้ว, มาตรา ๑๙๗ (๑). และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖๖ (๑).

^๕ อ้างแล้ว, มาตรา ๑๙๗ (๒).



ก. การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

๓.๑ ความหมายคำว่าผู้มีสิทธิร้องเรียน ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๗ (๑) บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ดังนั้น กระบวนการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในเบื้องต้นจะต้องมีคำร้องเรียนเกิดขึ้นก่อน โดยระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงให้ความหมายของคำว่า “ผู้มีสิทธิร้องเรียน” “ผู้ร้องเรียน” และ “คำร้องเรียน” ไว้ ดังนี้

“ผู้มีสิทธิร้องเรียน” หมายความว่าบุคคลหรือคณะบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ได้รับความเสียหายตามมาตรา ๑๖ (๑) (ก) หรือ (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ผู้ประสบพบเหตุตามมาตรา ๑๖ (๑) (ก) หรือ (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

“ผู้ร้องเรียน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิร้องเรียนที่ได้เสนอคำร้องเรียนตามระเบียบนี้ และให้หมายความรวมถึงผู้ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิร้องเรียนให้ร้องเรียนแทนตามข้อ ๖

“คำร้องเรียน” หมายความว่า คำร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ

๓.๒ การรับคำร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะจัดเจ้าหน้าที่เพื่อรับคำร้องเรียน โดยจะต้องออกไปรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ที่นำส่งคำร้องเรียนไว้เป็นหลักฐาน หากมิใช่การนำส่งคำร้องเรียนด้วยตนเอง ให้เจ้าหน้าที่ตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนไปยังผู้ร้องเรียนโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตามสถานที่อยู่ที่ปรากฏในคำร้องเรียนภายใน ๕ วันทำการนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน และใบรับคำร้องเรียนหรือการตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนจะต้องมีข้อความแสดงถึง วัน เดือน ปี ที่รับคำร้องเรียน และ

^๖ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓.

ลงลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องเรียน หนึ่ง ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อผู้ร้องเรียนไม่สามารถทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือได้ ให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องเรียน^๓

ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เพื่อเสนอความเห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนเสียก่อน จึงจะดำเนินการส่งคำร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยไม่มีอำนาจริเริ่มสอบสวนเรื่องได้ด้วยตนเอง (Own Motion) ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนที่กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่

๑) ประชาชนชาวสวีเดน หรือชาวต่างชาติที่เข้ามาอาศัยในประเทศราชอาณาจักรสวีเดน และไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือกรณีที่เกิดขึ้นโดยตรง มีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนสามารถริเริ่มการพิจารณาเรื่องราวได้ด้วยตนเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน โดยอาจทราบจากหนังสือพิมพ์หรือการวิพากษ์วิจารณ์ก็ได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนมีลักษณะเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศออสเตรเลียแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ Commonwealth Ombudsman ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมือง Canberra และ State Ombudsman ซึ่งตั้งอยู่ตามรัฐต่าง ๆ แต่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียสามารถพิจารณาคำร้องนอกจากคำร้องที่ยื่นโดยประชาชนโดยตรงแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ริเริ่มการพิจารณาเรื่องราวด้วยตนเอง (Own Motion) ได้อีกด้วย สำหรับ Commonwealth Ombudsman จะเป็นแม่แบบในการทำหน้าที่ของ State Ombudsman โดยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบพิจารณา

^๓ อ้างแล้ว, ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ วรรคแรก.





สอบสวนเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับ Federal Government เช่น Australian Taxation Office, Australian Federal Police และ Australian Defence Force ซึ่งมีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้หลายฉบับ เช่น

- ๑) The Ombudsman Act 1976
- ๒) The Freedom of Information Act 1982
- ๓) The Complaints (Australian Federal Police) Act 1981
- ๔) The Telecommunications (Interception) Act 1979
- ๕) The ACT's Ombudsman Act 1989
- ๖) The Freedom of Information Act 1989

๓.๓ เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจและไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๓.๓.๑ เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยจะไม่ได้รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา มีลักษณะดังต่อไปนี้^๕

๓.๓.๑.๑ เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๑) กล่าวคือ เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ซึ่งรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา และถูกตรวจสอบควบคุมโดยรัฐสภาเมื่อรัฐบาลได้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ เช่น ถูกตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น

๓.๓.๑.๒ เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการขัดหรือแย้งกันในการพิจารณาริณีจัญ

๓.๓.๑.๓ เรื่องที่มีได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๑)

๓.๓.๑.๔ เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ

^๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๔.



ของราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๓.๓.๑.๕ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนด้วยวาจาก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓.๓.๒ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน บุคคลที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของ Ombudsman มีดังต่อไปนี้^๔

๓.๓.๒.๑ สมาชิกของรัฐสภา (The Riksdag)

๓.๓.๒.๒ คณะกรรมาธิการฝ่ายบริหารของรัฐสภา คณะกรรมาธิการฝ่ายการเลือกตั้งของรัฐสภา คณะกรรมาธิการฝ่ายอุทธรณ์ของรัฐสภา และเลขาธิการของรัฐสภา

๓.๓.๒.๓ คณะกรรมการอำนวยการของธนาคารแห่งชาติสวีเดน ผู้ว่าการธนาคารและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติสวีเดน คณะกรรมาธิการฝ่ายหนี้สินของชาติ หรือผู้ตรวจสอบฝ่ายหนี้สิน

๓.๓.๒.๔ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

๓.๓.๒.๕ เสนาบดีการยุติธรรม (The Chancellor of Justice)

๓.๓.๒.๖ เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

๓.๓.๓ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ Ombudsman ได้แก่

๓.๓.๓.๑ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี

๓.๓.๓.๒ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการประชุมรัฐสภา

๓.๓.๓.๓ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ยกเว้นการปฏิบัติหน้าที่ทาง

ตุรการของศาล

^๔ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, 1986, 2.



๓.๓.๓.๔ การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างงานของรัฐบาล (Government Employment)

๓.๔ เรื่องที่อาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา

๓.๔.๑ เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยมีอำนาจดุลพินิจอาจไม่รับพิจารณา หรืออาจยุติการพิจารณาเรื่อง มีลักษณะดังต่อไปนี้^{๑๐}

๓.๔.๑.๑ เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

๓.๔.๑.๒ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

๓.๔.๑.๓ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนด ๒ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

๓.๔.๑.๔ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

๓.๔.๑.๕ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร^{๑๑}

๓.๔.๑.๖ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

๓.๔.๑.๗ เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

๓.๔.๒ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน

^{๑๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๒๕.

^{๑๑} ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๒ วรรคแรก.



Ombudsman มีอำนาจดุลพินิจที่จะไม่พิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้วนานเกิน ๒ ปี ยกเว้นเป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาของไทย

๓.๔.๓ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย

Ombudsman มีอำนาจดุลพินิจที่จะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

๓.๔.๓.๑ เรื่องร้องเรียนที่ร้องเรียนหลังเกิดเหตุเกิน ๑๒ เดือน

๓.๔.๓.๒ เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเพื่อแฉ่ หรือไร้สาระหรือไม่สุจริต

(Frivolous or vexatious or not made in good faith)

๓.๔.๓.๓ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ให้ความสนใจในเรื่องที่ได้ร้องเรียน

๓.๔.๓.๔ เรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบมาก่อน

๓.๔.๓.๕ เรื่องร้องเรียนนั้นกำลังอยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานที่

รับผิดชอบ

๓.๔.๓.๖ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องร้องเรียน

๓.๔.๓.๗ เรื่องที่จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

๓.๔.๓.๘ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมีช่องทางอื่นที่จะพิจารณาต่อศาลได้ เช่น

ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง เป็นต้น

๓.๔.๓.๙ เรื่องร้องเรียนนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อหน่วยงานนั้นได้

๓.๔.๓.๑๐ เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ Ombudsman อื่น

กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลียมี Ombudsman ๒ ประเภท คือ Parliamentary Ombudsman ประกอบด้วย Commonwealth Ombudsman และ State Ombudsman และ Industry Ombudsman ประกอบด้วย Banking Ombudsman, Real Estate Ombudsman, Telecommunication Industry Ombudsman, Energy and Water Ombudsman, Grocery Ombudsman และ Postal Industry Ombudsman เป็นต้น





๓.๕ อำนาจการบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๓.๕.๑ อำนาจการบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทย

๓.๕.๑.๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุเอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๑๒}

๓.๕.๑.๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร หากผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๑๓}

๓.๕.๑.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา^{๑๔}

๓.๕.๑.๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาเนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่^{๑๕}

๓.๕.๑.๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบหมาย

^{๑๒} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๕๑.

^{๑๓} อ่างแล้ว, มาตรา ๕๒.

^{๑๔} อ่างแล้ว, มาตรา ๓๗.

^{๑๕} อ่างแล้ว, มาตรา ๓๕.



หรือเป็นการกระทำตามที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน หรือเป็นการรายงานตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๖๖}

๓.๕.๒ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน เมื่อ Ombudsman ดำเนินการได้สวนหรือสืบสวนได้สิ้นสุดลง จะส่งสำเนาคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียน หน่วยงานและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๓.๕.๒.๑ Ombudsman มีอำนาจหน้าที่ดังเช่นอัยการ โดยฟ้อง ข้าราชการในความผิดฐานทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาล

๓.๕.๒.๒ Ombudsman มีอำนาจหน้าที่รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการที่กระทำความผิดเพื่อให้ลงโทษทางวินัย

๓.๕.๒.๓ Ombudsman มีอำนาจหน้าที่เรียกเอกสารจากหน่วยงาน ตลอดจนสำนวนคดีจากศาลมาตรวจสอบ โดยหน่วยงานหรือศาลดังกล่าวจะปฏิเสธการไม่ส่งเอกสารไม่ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. ๑๙๘๙ ได้บัญญัติรับรองไว้^{๖๗} ดังนั้น หน่วยงานหรือศาลจะปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้

๓.๕.๒.๔ Ombudsman มีอำนาจหน้าที่ฟ้องต่อศาลฎีกา หรือ ศาลปกครองสูงสุด กรณีผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่น การดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาความที่ผิดกฎหมาย การพิจารณาคดีล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น

๓.๕.๒.๕ Ombudsman มีอำนาจหน้าที่เผยแพร่ผู้กระทำความผิดต่อ สาธารณะชนโดยการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวมาก เพราะกระทบต่อชื่อเสียงของตน

^{๖๖} อ่างแล้ว, มาตรา ๕๓.

^{๖๗} The Swedish Constitution ค.ศ. 1989, chapter 12 (Parliamentary control),





๓.๕.๓ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย
Ombudsman มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๓.๕.๓.๑ Ombudsman มีอำนาจหน้าที่เรียกบุคคล เอกสาร หรือหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดตามกฎหมาย

๓.๕.๓.๒ Ombudsman มีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจค้นเอกสารหรือสถานที่ หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือสงสัยว่าหน่วยงานของรัฐจะปกปิดข้อมูล Ombudsman ไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งล่วงหน้าก็ได้

๓.๕.๓.๓ Ombudsman มีอำนาจหน้าที่สอบสวนเรื่องที่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับคนทั่วไปก็ได้ เรียกว่า Systematic Investigation ซึ่งเป็นลักษณะกระทบกับคนจำนวนมาก ซึ่งอาจนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายในอนาคต

สรุปการเปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยและต่างประเทศ

ลำดับที่	ประเด็น	ไทย	สวีเดน	ออสเตรเลีย
๑.	การจัดตั้งและโครงสร้าง	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เกิน 3 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่งตั้งโดยวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1809 โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เกิน 4 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่งตั้งโดย The Riksdag	รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1972 โดยมี 2 ประเภท ๆ ละ 1 คน หรือหลายคน คือ Parliamentary Ombudsman และ Industry Ombudsman อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี แต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ
๒.	อำนาจหน้าที่การพิจารณาสอบสวน	เกิดจากคำร้องเรียน	เกิดจากคำร้องเรียน และมีอำนาจริเริ่มพิจารณาได้ด้วยตนเอง (Own Motion)	เกิดจากคำร้องเรียน และมีอำนาจริเริ่มพิจารณาได้ด้วยตนเอง (Own Motion)





ลำดับที่	ประเด็น	ไทย	สวีเดน	ออสเตรเลีย
๓.	การเสนอคำร้องเรียน	ทำเป็นหนังสือเป็นหลัก และร้องเรียนภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน	ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและร้องเรียนภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน	ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและร้องเรียนภายใน ๑ ปี (๑๒ เดือน) นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน
๔.	การแบ่งหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามหน่วยงาน (Units) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามประเภทของคำร้อง (AREA)	แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามโครงสร้างการปกครอง คือ ระดับ Commonwealth และระดับ State
๕.	หน่วยงานที่ประชาชนร้องเรียนมากที่สุด	สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	Department of Police, Court and Social Welfare	Centrelink, Child Support Agency, Tax, Immigration and Australian Postal
๖.	การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น





๔. ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๘

๔.๑ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประมวลกฎหมาย ส่วนศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๔.๒ บทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวคือ ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงถือว่าได้ส่งผลให้บุคคลมีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๔.๒.๒ ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงถือว่าได้ส่งผลให้หญิงมีความเสมอภาคเท่าชายในการเลือกใช้นามสกุลของตนเองหลังจากได้สมรสและจดทะเบียนสมรสแล้ว



๔.๒.๓ กระบวนการพิจารณาของศาล กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงถือว่าได้ส่งผลให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้นั่งพิจารณาคดีเท่านั้นเป็นผู้ทำคำพิพากษา

๔.๒.๔ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย" มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๔.๒.๕ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๔๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ที่วินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ไม่สิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ดำเนินการแก้ไขคำสั่งให้ถูกต้องภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา จึงถือว่าได้ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองได้ถูกยกเลิกแก้ไข

๔.๓ บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน และของประเทศออสเตรเลียในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ด้วยเหตุความแตกต่างในระบบกฎหมายของประเทศราชอาณาจักรสวีเดนและประเทศออสเตรเลียที่ใช้ระบบ Common Law ส่วนประเทศไทยใช้ระบบ Civil Law นั้น ประเทศราชอาณาจักรสวีเดนและประเทศออสเตรเลียจะไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) แต่ศาลฎีกา (The Supreme Court) จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน



เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียจึงไม่มีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย^{๑๔} ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียอาจเสนอให้รัฐบาลหรือรัฐสภาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยได้ เช่นกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman 1986 Article 4 บัญญัติว่า

"The Ombudsmen are to contribute to remedying deficiencies in legislation. If, during the course of their supervisory activities, reason is given to raise the question of amending legislation or some other measure by the state, the Ombudsmen may then make such representations to the Riksdag or the Government.

The Parliamentary Ombudsmen are to consult the Chief Parliamentary Ombudsman before making the representations referred to in the above paragraph."

๕. บทสรุป

ผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ผ่านมา ถือได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่มีข้อจำกัดบางประการในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

๕.๑ ด้านกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีข้อจำกัดในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นว่า

^{๑๔} ดร. ปัญญา อุดชาชน สัมภาษณ์ Mr. Mats Melin, Chief Parliamentary Ombudsman เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ The Office of the Swedish Parliamentary Ombudsman, Stockholm, Swenden.



บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือ ศาลปกครองแล้วแต่กรณีนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนเสียก่อน จึงจะดำเนินการส่งคำร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยไม่มีอำนาจริเริ่มสอบสวนได้ด้วยตนเอง (Own Motion) ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน (The Parliamentary Ombudsman) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของออสเตรเลีย (The Ombudsman) ที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถริเริ่มการพิจารณาเรื่องราวได้ด้วยตนเอง โดยอาจทราบจากหนังสือพิมพ์หรือการวิพากษ์วิจารณ์ก็ได้ ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวจึงส่งผลให้การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๕.๒ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับรัฐสภา และ ศาลรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

๕.๒.๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐสภา กล่าวคือ

๑) กระบวนการ ขั้นตอน และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะแตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยธุรการรับผิดชอบในขั้นตอนแรกเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๒) สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่เลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๓) การเลือกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่เท่านั้น จึงจะถือว่าได้รับการเลือกไม่ว่าจะเป็น การเลือกรอบแรกหรือรอบสองก็ตาม ในขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ในรอบที่สองจะใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา

๔) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาทั้งรายงานประจำปี และรายงานพิเศษเฉพาะเรื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๗ (๒)





๕.๒.๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ส่งคำร้องของประชาชนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๘

๖. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และประชาชนได้รับการเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนโดยได้รับความพึงพอใจมากที่สุด (Client Satisfaction) เห็นควรดำเนินการดังนี้

๖.๑ การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นด้วยการมีอำนาจริเริ่มพิจารณาเรื่องราวได้ด้วยตนเอง (Own Motion) นอกเหนือจากเดิมที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงเฉพาะตามคำร้องเรียนของผู้มีสิทธิร้องเรียนเท่านั้น หมายความว่า หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพบการกระทำผิดด้วยตนเองก็สามารถดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องนั้นได้ทันทีโดยปราศจากคำร้องเรียน แต่การใช้อำนาจริเริ่มพิจารณาเรื่องราวด้วยตนเองดังกล่าวต้องมีเงื่อนไขเพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจไว้ คือต้องเป็นเรื่องราวที่สำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public Interest) หมายถึง การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่อย่างมีเหตุผลและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

๖.๒ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย เนื่องจากสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นกลไกหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งต้องทำรายงานเฉพาะเรื่องและรายงานประจำปีเสนอต่อวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ดังนั้น ควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายโดยเสนอความเห็นต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อ





รัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ นอกเหนือจากเดิมที่มีอำนาจหน้าที่
เสนอเรื่องและความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณา
วินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เท่านั้น
ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีบทบาทที่สำคัญที่สนับสนุนการทำหน้าที่ของสมาชิก
รัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นลักษณะการควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้
(Pre - Publication)

๖.๓ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๖.๑ และข้อ ๖.๒ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจ
หน้าที่ดังนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และตามเรื่อง
ราวที่สำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ด้วยตนเองในกรณี ฯลฯ

๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑)
มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความ
เห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธี
พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้
เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา
แล้วแต่กรณี เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา
แล้วแต่กรณี พิจารณาความเห็นดังกล่าว เพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒

๓) ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) ตามข้อ ๑) จะต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๗

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

โกติน พลกุล. สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ :

สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๖.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย : ศักดิ์ของกฎหมาย. สำนักพิมพ์แห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : ๒๕๔๔.

ฤทัย หงส์สิริ. การกระทำของฝ่ายปกครอง. เอกสารประกอบการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับบุคคลทั่วไป รุ่นที่ ๒. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง,

๒๕๔๖.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. เอกสารประกอบการฝึกอบรม

หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑๗ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง คณะกรรมการองค์การอิสระ

ประจำปี ๒๕๔๖. ๑๔ - ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๖. ชลบุรี, ๒๕๔๖.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. ข้อมูลประกอบการเดินทางไปดูงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ของรัฐสภาออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ๒๐ เมษายน - ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕.

กรุงเทพฯ , ๒๕๔๕.

_____ รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๓.

กรุงเทพฯ , ๒๕๔๓.

วิทยานิพนธ์

ธีรภัทร์ เสรีสรณ์. วิทยานิพนธ์ เรื่อง แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อการพัฒนา

ทางการเมืองในระบอบรัฐสภา. รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.

มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์. วิทยานิพนธ์ เรื่อง สถาบัน Ombudsman : ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ

และแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.



งานวิจัย

ปราโมทย์ โชติมงคล. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๕ เรื่อง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสันติวิธี. สถาบันพระปกเกล้า. นนทบุรี, ๒๕๔๔.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัยเรื่อง อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง. เลนอ ต่อสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๔.

การสัมภาษณ์

ดร. ปัญญา อุดชาชน สัมภาษณ์ Mr. Mats Melin, Chief Parliamentary Ombudsman เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ the Office of the Swedish Parliamentary Ombudsman, Stockholm, Sweden.

หนังสือภาษาต่างประเทศ

Bengt Wieslander. *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*. The Bank of Sweden Tercentenary Foundation. Stockholm, Sweden, 1999.

The Parliamentary Ombudsman. Ombudsman & Riksdagens. Stockholm, Sweden, 2000.

The Swedish Parliamentary Ombudsman. Report for the period 1 July 2002 to 30 June 2003. Stockholm, Sweden, 2004.



กฎหมาย

The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman 1986.

The Australia Constitution 1988.

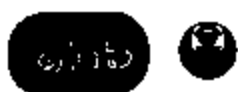
The Australia Commonwealth Ombudsman in <http://www.aec.gov.au>

The Commonwealth Ombudsman Annual Report 1998-1999.

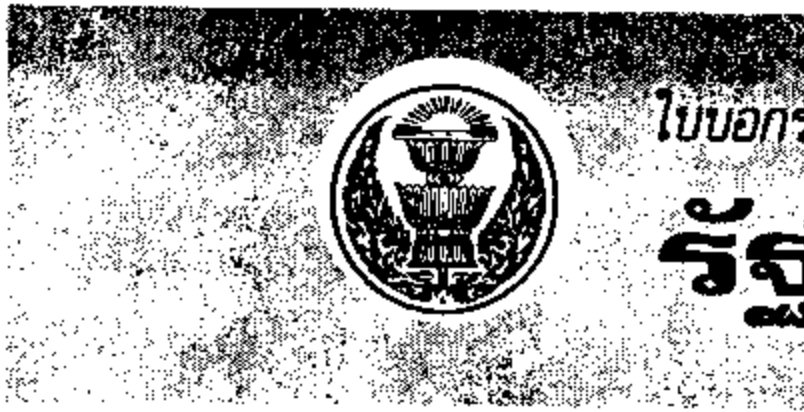
The Commonwealth Ombudsman Annual Report 2000-2001.

The Commonwealth Ombudsman Annual Report 2001-2002.

The Swedish Constitution 1989.



Legislative Institutional Repository of Thailand



ใบบอกรับเป็นสมาชิกวารสารรายเดือน

รัฐสภาสาร

ข้าพเจ้า

มีความประสงค์บอกรับเป็นสมาชิกวารสาร

- สมาชิกใหม่ มีกำหนด ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.
- ต่ออายุสมาชิก มีกำหนด ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ได้ส่งเงินจำนวน บาท

มาชำระให้พร้อมนี้แล้วโดย

- ธนาณัติ
- ตั๋วแลกเงินไปรษณีย์

โปรดจัดส่งวารสารไปที่ (เขียนตัวบรรจง)

ชื่อ

สถานที่อยู่ เลขที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย

ถนน ตำบล/แขวง

อำเภอ/เขต จังหวัด

รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์

หากสมาชิกเปลี่ยนที่อยู่ใหม่ โปรดแจ้งให้กลุ่มงานผลิตเอกสารทราบโดยด่วน



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES



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



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand