

บทที่ 3

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

อาจารย์ผู้สอน ผศ.ดร.วันฮารงค์ ปินอิสริส

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดระบอบ การปกครองและวางกรอบกติกาทางการเมืองของรัฐ ทำให้โดยปกติการแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำ ได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้นับ เป็นเรื่องที่ดีและมีประโยชน์เป็นอย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญก็ไม่ต่างจากกฎหมายอื่นๆ โดยทั่วไป ที่อาจล้าสมัย ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในเวลาต่อมา เนื่องจากร่างขึ้น ในสภาพสังคมที่แตกต่างจากปัจจุบัน อาจไม่มีบทบัญญัติที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือบทบัญญัติบางประการอาจพ้นสมัยไปแล้ว

การแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการดังนี้

- 1. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา
- 2. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยประชามติ
- 3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- 4. การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยดุลยพินิจเชิงตุลาการ
- 5. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

สถาบันการเมือง

ระบบการเมือง ซึ่งหมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ การบังคับ ให้ปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์หรืออำนาจ และกลไกที่เกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีความชอบธรรมเพื่อจัดสรร หรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะเป็นระบบใดก็ตาม จำเป็นต้องมีสถาบัน การเมืองเพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการ กำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ การบังคับให้มีการปฏิบัติ ตามกฎเกณฑ์ และการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้กับ สังคม ดังนั้นสถาบันการเมืองจึงนับว่า มีความสำคัญยิ่งในระบบการเมือง

ความหมายของสถาบันการเมือง

สถาบันการเมือง (Political Institution) ไม่ได้หมายถึงตัวตึก อาคารหรือที่ทำการของ หน่วยงานทางการเมือง แม้ว่าสถาบันการเมืองเหล่านี้จะมีอาคารที่ทำการ เพื่อดำเนินงานหรือ กิจกรรมทางการเมืองต่างๆ ก็ตาม เช่น รัฐบาล รัฐสภา สถาบันตุลาการ ระบบราชการ แต่สถาบัน การเมือง หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมหรือการ กระทำทางการเมือง ซึ่งถูกสร้าง วางระเบียบ กฎเกณฑ์ บรรทัดฐานและกระบวนการต่างๆ โดยมีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองที่กำหนด รูปแบบและวิธีการในการประพฤติปฏิบัติ หรือกระทำทางการเมือง และมีปฏิสัมพันธ์หรือการ กระทำ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม

สถาบันนิติบัญญัติ

สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นับเป็นสถาบันหนึ่งในอำนาจอริปไตย 3 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในระบอบประชาธิปไตยระบอบเอื้อไว้ว่า อำนาจทั้ง 3 นี้ จะต้องแยก ออกจากกันเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ สามารถที่จะตรวจสอบ ถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ สถาบันนิติ บัญญัติ ไม่ได้มีเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ใน ระบอบเผด็จการก็มีสถาบันการเมืองนี้ เช่นเดียวกัน

1. โครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติ

โครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ ประเภทของสภานิติบัญญัติ แหล่งที่มา ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ จำนวนสมาชิกของสภานิติบัญญัติ การแบ่งงานหรืออำนาจ หน้าที่ ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นต้น มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้ (Heywood, 2002: 319-324; Roskin, Cord, Medeiros and Jones, 1997: 273-276; Ethridge and Handelman, 2004: 168-169)

1.1 ระบบของสภา แบ่งออกเป็น 2 ระบบดังนี้

- **1.1.1 ระบบสภาเดียว (Unicameral System)** ระบบนี้ไม่เป็นที่นิยมมากนัก เพราะ มีข้อเสียตรงที่การผ่านร่างกฎหมายอาจกระทำตามอำเภอใจ จนขาดความรอบคอบรัดกุม ส่งผลเสียหายต่อสังคมได้ แต่ในทางตรงกันข้ามมีข้อดีตรงที่เกิดความรวดเร็ว ฉับไว ทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ ดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงกว่าระบบสองสภาประเทศที่มีเพียงสภาเดียวมักได้แก่ประเทศที่ปกครอง ในระบอบคอมมิวนิสต์ เช่น จีน ส่วนประเทศประชาธิปไตย ได้แก่ สวีเดน อิสราเอล และประเทศ ในทวีปแอฟริกา
- **1.1.2 ระบบสองสภา (Bicameral System)** คือ ระบบที่มีทั้งสภาสูง (Upper House) และสภาล่าง (Lower House) ซึ่งแต่ละประเทศอาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น สหรัฐฯ เรียกวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) อังกฤษเรียก สภาขุนนาง (House Lord) และสภาสามัญ (House of Commons) เป็นต้น ระบบสองสภาเป็นที่นิยมมากกว่า ระบบสภาเดียว กว่า 2 ใน 3 ของประเทศทั่วโลกใช้ระบบนี้เนื่องจากมีข้อดีหลายประการ เช่น มีความ รอบคอบ รัดกุมในการออกกฎหมายแต่ละฉบับ เพราะมีการกลั่นกรองถึง 2 ชั้น มีประสิทธิภาพสูง ในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลสถาบันบริหาร เพราะมีทั้ง 2 สภาที่ช่วยกันชี้ถึงจุดบกพร่องของรัฐบาล เป็นต้น

1.2 คณะกรรมการสภา

- ➡ สถาบันนิติบัญญัติทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีการแบ่งสรรสมาชิกให้ทำหน้าที่ ในการพิจารณาสอบสวน หรือ คืบหาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาในรูปของคณะกรรมการ (Committee) แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคล ใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่ พิจารณา สอบสวนหรือคืบหาอยู่ันได้ คณะกรรมการสภายังแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

- ➡ **1.2.1 คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)** คือ คณะกรรมการ ที่สภาเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกรวมกันเป็นคณะกรรมการ และตั้งไว้เป็นการถาวร ตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา

- **1.2.2 คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad Hoc Committee)** คือ คณะกรรมาธิการ ที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็น หรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภามีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนด สภาจะ ตั้งกรรมาธิการวิสามัญในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่า มีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา
- **1.2.3 คณะกรรมาธิการเต็มสภา** คือ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิก ทุกคนในที่ประชุมสภาเป็นกรรมาธิการ โดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการนี้จะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ซึ่งจะกระทำได้เมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติ และที่ประชุมอนุมัติ

2. อำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในทุกรูปแบบ หรือระบบการบริหารไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบกึ่งรัฐสภากึ่ง ประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary and Semi-Presidential System) ต่างล้วนมีอำนาจหน้าที่ หลักที่ไม่แตกต่างกันดังต่อไปนี้ (Ranney, 1993: 243-245; Roskin, Cord, Medeiros and Jones, 1997: 270-272)

2.1 การบัญญัติกฎหมาย

การบัญญัติกฎหมายนับเป็นอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญยิ่งของรัฐสภา ซึ่งเป็นที่รับรู้กัน โดยทั่วไป ในประเทศที่มีระบบ 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง กับวุฒิสภาหรือสภาสูง การ เสนอร่างกฎหมายเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวุฒิสภำทำหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบ ทัดทาน เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อความรอบคอบ รัดกุม ของกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ ทั้งนี้การเสนอร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร จะมีกระบวนการพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ

- 
- (1) วาระรับหลักการสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่า ร่างกฎหมายที่เสนอมา โดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ คณะรัฐมนตรี สมควรจะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ หรือไม่
 - (2) วาระแปรญัตติ หลังจากผ่านวาระรับหลักการแล้ว จะเข้าสู่การพิจารณา ของคณะกรรมการธิการที่สภาฯ ตั้ง หรือ กรรมการธิการเต็มสภา เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น
 - (3) วาระลงมติ วาระนี้ไม่มีการอภิปรายเพื่อปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม ร่างกฎหมายอีกต่อไปแล้ว ที่ประชุม สภาฯ มีหน้าที่เพียงเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายเท่านั้น หาก ไม่เห็นชอบร่างกฎหมายนั้นก็มียกเลิกไป แต่ หากเห็นชอบก็จะนำไปสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกัน

2.2 การบัญญัติและเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สถาบันนิติบัญญัติในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย มีอำนาจในการบัญญัติและเปลี่ยนแปลงแก้ไข ตลอดจนอนุมัติให้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังที่ปรากฏว่า มีรัฐธรรมนูญของหลายประเทศเกิดจากการร่างขึ้นโดยสถาบันนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย สวิสเซอร์แลนด์ และฝรั่งเศส หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสถาบันนิติบัญญัติแล้ว ขั้นตอนสุดท้ายจะต้องให้ประชาชนลงประชามติว่าจะยอมรับ หรือปฏิเสธรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ต่อไป

2.3 การตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลสถาบันบริหารหรือรัฐบาล

รัฐสภาไม่เพียงมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่สำคัญอีก ประการหนึ่งคือ การคอยตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลการทำงานของสถาบันบริหาร หรือรัฐบาล เพื่อให้ทำหน้าที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนที่ได้ให้ คำสัญญาไว้ในนโยบายหาเสียงเลือกตั้ง รัฐสภาทำหน้าที่นี้ในหลายรูปแบบ เช่น การตรวจสอบ และ ควบคุมผ่านการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติต่างๆ โดยเฉพาะ หากเป็นการบริหารในระบบรัฐสภา สมาชิกแทนราษฎรมีอำนาจในการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเพื่อให้พ้นจากตำแหน่ง

2.4 การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งและประชาชนทั้งประเทศ

โดยแท้จริงแล้ว การบัญญัติกฎหมายก็คือ การทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะ เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งและประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว แต่สมาชิกรัฐสภายังมีบทบาทในการ รับฟังปัญหาความเดือดร้อน รวบรวมข้อมูล ข้อเรียกร้อง ความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะใน เขตเลือกตั้งที่ตนเป็นตัวแทนเพื่อนำไปเสนอให้รัฐบาลทราบ จนนำไปสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ต่อไป อย่างไรก็ตาม มีการวิพากษ์วิจารณ์ ถึงเรื่องนี้ว่า สมาชิกรัฐสภา ควรให้ความสนใจในหน้าที่การบัญญัติกฎหมาย และการตรวจสอบ ถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ให้มากที่สุด แทนที่จะมุ่งเน้นความสนใจแก้ไขปัญหาเฉพาะเขตพื้นที่เลือกตั้งมากจนเกินไป เพราะถือ เป็นผู้แทนของคนทั้งประเทศ ไม่ใช่เฉพาะเขตพื้นที่เลือกตั้งเท่านั้น

สถาบันบริหาร

สถาบันบริหารหรือฝ่ายบริหาร (The Executive) เป็นอีกสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญ ในทางการเมือง การปกครอง กล่าวได้ว่า สถาบันการเมืองแห่งนี้อาจเก่าแก่ยาวนานกว่าสถาบัน นิติบัญญัติ ก่อนหน้าที่จะมีสถาบันนิติบัญญัติ เกิดขึ้น สังคมการเมืองในยุคโบราณมีสถาบันบริหาร เกิด ขึ้นมาก่อนแล้วในรูปของหัวหน้าเผ่า พระมหากษัตริย์ พระราชินี หรือ จักรพรรดิ (Roskin, Cord, Medeiros and Jones, 1997: 283)

1. โครงสร้างของสถาบันบริหาร

- สถาบันบริหารมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับรูปแบบ หรือระบบของรัฐบาล หรือการ บริหาร ความแตกต่างที่ชัดเจน คือ ระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี

■ 1.1 สถาบันบริหารในระบบรัฐสภา

- ระบบรัฐสภาโดยส่วนใหญ่ประมุขของประเทศ คือ พระมหากษัตริย์ แต่สำหรับ ประเทศที่ไม่มีพระมหากษัตริย์ แต่ใช้ระบบนี้จะมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแทน เช่น อินเดีย เยอรมนี หัวหน้าของรัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ต่างๆ ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารประเทศในรูปของคณะรัฐมนตรี หรือรับผิดชอบทางการเมือง ร่วมกันในรูปขององค์คณะ ภายใต้การแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลในระบบรัฐสภา เป็นรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เช่น ไทย หรือรัฐบาลในสมเด็จพระบรมราชาธิราช เช่น อังกฤษ

■ 1.2 สถาบันบริหารในระบบประธานาธิบดี

- ระบบนี้ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศ และผู้นำฝ่ายบริหารด้วยในขณะ เดียวกัน ตัวอย่างที่ชัดเจนของสถาบันบริหารในรูปแบบนี้ คือ สหรัฐอเมริกา ทำให้ตำแหน่งนี้ เปรียบ เป็นสัญลักษณ์ของชาติ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี บทบาทและอิทธิพลสูงต่อชาวอเมริกัน หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งประธานาธิบดี

2. อำนาจหน้าที่ของสถาบันบริหาร

- อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสถาบันบริหารทั้งในระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี มีดังต่อไปนี้
- 2.1 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน
- ก่อนที่จะเริ่มบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี หรือ ประธานาธิบดีจะแถลงต่อรัฐสภาถึงนโยบายของรัฐบาลในด้านต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการบริหาร ประเทศว่าเป็นอย่างไร เป็นการเสนอและตอบคำถามต่อสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของ ประชาชนเปรียบเสมือนการให้สัญญาประชาคมต่อคนในสังคมว่า รัฐบาลจะทำอะไร อย่างไร นโยบาย ที่กำหนดและแถลงต่อรัฐสภา รัฐบาลจะต้องนำไปดำเนินการให้บรรลุผลด้วยการบริหาร ควบคุม ตรวจสอบ สอดกลไกของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับต่างๆ ตั้งแต่ กระทรวง ทบวง กรม ลงไป จนถึงหน่วยงานในระดับล่างอื่นๆ

➤ 2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและสั่งการระบบราชการ

- ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการควบคุมและสั่งการให้ระบบราชการดำเนินนโยบายที่รัฐบาล ได้กำหนดไว้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือ ส่งเสริม คุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้นไป โดยนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีในฐานะผู้นำสูงสุดของ ระบบราชการเป็นผู้มอบหมายหรือแบ่งงานให้กับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในแต่ละกระทรวงไปกำกับ ดูแล งานที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีจึงถือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวงสำหรับข้าราชการฝ่ายการเมือง โดย มีปลัดกระทรวง ซึ่งถือเป็นข้าราชการประจำผู้มีตำแหน่งสูงสุดเป็นหัวหน้าของข้าราชการฝ่ายต่างๆ ในกระทรวง นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมต่อไป

➤ 2.3 อำนาจหน้าที่ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกฎหมายอื่นๆ เข้าสู่การพิจารณาของสภา

- คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อให้สภาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำเงินไปใช้ จ่ายในการบริหารงานราชการแผ่นดินต่อไป ในฐานะที่สภาเป็นตัวแทนของประชาชน จึงต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ก่อนว่ารัฐบาลจะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านใดบ้าง มากน้อยเพียงใด นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถเสนอร่างกฎหมายอื่นๆ ได้เองอีกด้วย ไม่ใช่อำนาจหน้าที่เฉพาะของสมาชิกสภานิติบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ในการบริหารราชการ แผ่นดิน เพราะสมาชิกสภาอาจจะมองไม่เห็นถึงความจำเป็นของกฎหมายบางอย่าง ฝ่ายบริหาร จึงมีความจำเป็นต้องเป็นฝ่ายริเริ่มเอง

➤ 2.4 อำนาจหน้าที่อื่นๆ

- ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น เช่น ในระบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีอยู่ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด มีอำนาจในการบังคับใช้กำลัง ทหาร ในฐานะผู้นำทางการเมือง มีอำนาจในการติดต่อสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

สถาบันตุลาการ

เมื่อพิจารณาตามกรอบแนวคิดของอัลมอนด์ (Almond, 1960: 17) ถึงหน้าที่ในด้านปัจจัย นำออก (Output Function) หรือหน้าที่ทางการปกครอง (Governmental Function) ของระบบการเมืองทั้งหลายจะพบว่า สถาบันตุลาการมีหน้าที่ในการตีความกฎหมายหรือตัดสินความในกรณีต่างๆ ที่เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม (Rule-Adjudication) หลังจากที่สถาบันนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการสร้างกฎหมาย หรือกฎระเบียบต่างๆ (Rule-Making) และสถาบันบริหาร เป็นผู้นำกฎหมายหรือกฎระเบียบที่สร้างขึ้นไปได้

ด้วยเหตุที่สถาบันตุลาการมีความสำคัญในแง่ของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่าง ฝ่ายต่างๆ ในสังคมจึงมีสถานะเปรียบเสมือนที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนในการผดุงความยุติธรรม ดังนั้น คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งของสถาบันตุลาการ โดยเฉพาะในสังคมเสรีประชาธิปไตยคือ ความเป็นอิสระ และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (Heywood, 2002: 304) เพื่อให้การพิจารณาและตัดสิน คดีเป็นไปอย่างไม่ลำเอียงหรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยมีหลักการสำคัญดังนี้

- (1) บริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด
- (2) สร้างความเป็นธรรมด้วยการพยายามให้ฝ่ายที่กล่าวหาและถูกกล่าวหามีโอกาสเท่าเทียม กันในการแสดงเหตุผลของตนอย่างเต็มที่ โดยไม่มีการลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
- (3) ผู้กระทำความผิดทุกคนต้องได้รับการลงโทษ เมื่อได้รับการพิสูจน์อย่างแน่นอนว่าเป็นผู้ฝ่าฝืน กฎหมาย โดยไม่คำนึงว่าจะมียศ ตำแหน่ง ฐานะร่ำรวยหรือยากจน เพราะไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายได้

1. โครงสร้างของสถาบันตุลาการ

ในแต่ละประเทศโครงสร้างของสถาบันตุลาการ เช่น การเข้าสู่ตำแหน่ง และระยะเวลา ในการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา รวมถึงระดับชั้นของศาลมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ ลักษณะของการเมืองการบริหาร แต่โดยส่วนใหญ่ระดับชั้นของศาลมักแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ กลั่นกรองให้รอบคอบ รัดกุม อีกทั้งยังเป็นการถ่วงดุลเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฉ้อฉลใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดเพื่อเป็นการประกัน ความยุติธรรมให้เกิดขึ้นตามที่สังคมคาดหวัง

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีลักษณะการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ส่งผลทำให้ระบบศาลของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างและซับซ้อนเมื่อเทียบกับอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมีลักษณะการปกครองแบบรัฐเดี่ยวดังนี้

(1) ศาลของรัฐบาลกลาง (Federal Court)

คือ ศาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา โดยมีเขตอำนาจ หน้าที่ตาม กฎหมายของรัฐบาลกลาง ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เช่น มีอำนาจพิจารณาคดีที่รัฐบาล หรือ เจ้าหน้าที่ของ รัฐบาลกลางเป็นคู่ความ คดีพิพาทระหว่างมลรัฐ หรือระหว่างพลเมืองของมลรัฐหนึ่งกับอีกมลรัฐหนึ่ง คดีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คดีเกี่ยวกับสนธิสัญญา การเดินเรือ กฎหมายทะเล คดีเกี่ยวกับความผิด อาญาแผ่นดินของสหรัฐ หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ศาลของรัฐบาลกลาง แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ซึ่งกระจายอยู่ตามมลรัฐต่างๆ และศาลฎีกา ซึ่งมีเพียงศาลเดียวอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ➡ **(1.1) ศาลชั้นต้น (Court of First Instance)** ประกอบด้วยศาลจังหวัด ซึ่งผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา โดยต้องมีภูมิลำเนา อยู่ในเขตศาลจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ และดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตโดยไม่มีการโยกย้าย
- ➡ **(1.2) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeals)** เป็นศาลระดับกลาง กระจายอยู่ตาม เขตภูมิภาคต่างๆ ทั้งหมด 11 ภาค ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. 1 ศาล และศาลอุทธรณ์แห่งชาติ 1 ศาล รวมศาลอุทธรณ์ทั้งหมด 13 ศาล มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์ขึ้นมาจากศาลชั้นต้น ที่อยู่ในเขตอำนาจส่วนศาลอุทธรณ์แห่งชาติเป็นศาลพิเศษที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์ ทางด้านภาษีอากร ทรัพย์สินทางปัญญา การค้าระหว่างประเทศ ผู้พิพากษาทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา เช่นเดียวกัน
- ➡ **(1.3) ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุด (Supreme Court)** มีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ที่กรุง วอชิงตัน ดี.ซี. มีผู้พิพากษาทั้งหมด 9 คน รวมถึงตำแหน่งประธานศาลฎีกาด้วย ผู้พิพากษาทั้งหมด มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา ศาลฎีกามีเขตอำนาจรับผิดชอบ คดีที่ฎีกามาจากศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์แห่งสหรัฐหรือรัฐบาลกลาง รวมทั้งคดีที่ฎีกา มาจากศาลของมลรัฐ เพราะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง ข้อพิพาทระหว่างรัฐ หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ

(2) ศาลมลรัฐ (State Court)

มลรัฐต่างๆ จัดโครงสร้างของสถาบันตุลาการออกเป็น 3 ระดับเช่นเดียวกับศาล ของรัฐบาลกลางดังนี้

- (2.1) ศาลชั้นต้น แต่ละมลรัฐเรียกชื่อศาลชั้นต้นแตกต่างกันออกไป และยังแบ่งศาล ชั้นต้นออกเป็น ศาลชั้นต้นหลัก ศาลชั้นต้นระดับล่างและศาลชั้นต้นพิเศษ
- (1) ศาลชั้นต้นหลัก มีเขตอำนาจศาลครอบคลุมคดีทุกประเภททั้งคดีแพ่ง และคดีอาญา รวมทั้งคดีที่กฎหมายของมลรัฐไม่ได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษา ของศาลใด ก็ให้เป็นอำนาจของศาลชั้นต้นหลัก ศาลชั้นต้นหลักมีชื่อเรียกต่างๆ ดังนี้ เช่น ศาลจังหวัด ศาลภาค ศาลสูง
- (2) ศาลชั้นต้นระดับล่าง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในความผิดลหุโทษ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการจราจร ความผิดที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 300 เหรียญสหรัฐ หากคู่ความ ไม่พอใจในคำพิพากษาสสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลชั้นต้นหลักของมลรัฐได้ ศาลนี้มีชื่อเรียกต่างๆ เช่น ศาลแขวง ศาลเทศบาล ศาลอำเภอ ศาลตำรวจ
- (3) ต้นพิเศษ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท เช่น คดีครอบครัว คดีมรดก

- (2.2) ศาลอุทธรณ์ มีทั้งหมด 23 มลรัฐ ไม่ได้มีทุกมลรัฐ ทำหน้าที่พิจารณา พิพากษา คดีที่คู่ความไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลชั้นต้น
- (2.3) ศาลฎีกา เป็นศาลสูงสุดของมลรัฐ
- ทั้งนี้ ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาระดับมลรัฐทั้ง 3 ระดับ มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ แต่มลรัฐส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน บางมลรัฐ ให้สมัครโดยสังกัดพรรคการเมือง บางมลรัฐไม่ได้ระบุ เช่น มลรัฐจอร์เจีย ผู้พิพากษาอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 6-12 ปี

อังกฤษ

อังกฤษซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ แตกต่างจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสหพันธรัฐ โครงสร้างสถาบันตุลาการของอังกฤษแบ่งศาลเป็น 2 ระดับคือ ศาลชั้นล่างและ ศาลชั้นสูง มีรายละเอียดดังนี้

(1) ศาลชั้นล่าง ประกอบด้วย

- (1.1) ศาลแมจิซเทรท คอร์ท (**Magistrates' Courts**)
- (1.2) ศาลจูพิไนล คอร์ท (**Juvinile Courts**)
- (1.3) ศาลเคานท์ คอร์ท (**County Courts**)

(2) ศาลชั้นสูง (Superior Courts)

- ▶ ประกอบด้วยศาลสุพรีม คอร์ท ออฟ จูติเคเตอร์ ศาลฎีกาชนนง และคณะกรรมการ ตุลาการแห่งสภาองคมนตรี มีรายละเอียดดังนี้
- ▶ (2.1) ศาลสุพรีม คอร์ท ออฟ จูติเคเตอร์ ได้แก่
 - ▶ (1) ศาลสูง (High Court of Justice) พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทั่วประเทศ และ คดีอาญาที่มีการอุทธรณ์ คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลคราวน์ คอร์ท และศาล แมจิซเตรท คอร์ท ผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของ Lord Chancellor จาก ทนายความ ผู้ว่าคดีที่ประสบความสำเร็จในวิชาชีพและมีชื่อเสียงในสังคม ประกอบวิชาชีพมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 10 ปี
 - ▶ (2) ศาลคราวน์ คอร์ท (Crown Courts) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ที่มีโทษร้ายแรง หรือคดีที่มีการฟ้องร้องเป็นหนังสือมายังศาลคราวน์ คอร์ท และศาลจูฟีเนล คอร์ท เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ความผิดฐานเป็นกบฏ

- (3) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีแพ่ง ที่อุทธรณ์มาจากศาลสูง ศาลเคาน์ตี คอร์ท และศาลริสทริกทีฟ แพรคทิส คอร์ท และคดีอาญา ที่อุทธรณ์มาจากศาลคราวน์คอร์ท
- (4) ศาลริสทริกทีฟ แพรคทิส คอร์ท (Restrictive Practices Court) มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงจำกัดทางการค้า ทั้งด้านสินค้าและบริการ เช่น ข้อตกลงกำหนดราคา
- (2.2) ศาลสภาขุนนาง (The House of Lords) มีเขตอำนาจพิจารณา พิจารณา คดีแพ่ง และคดีอาญาที่ฎีกา คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในอังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์และ ไอร์แลนด์เหนือมี Lord Chancellor เป็นประธาน
- (2.3) คณะกรรมการตุลาการแห่งสภาองคมนตรี (The Judicial Committee of the Privy Council) ประกอบด้วย Lord President of the Council เป็นประธาน มี Lord Chancellor อดีต Lord Chancellor ผู้พิพากษาศาลสภาขุนนางและผู้พิพากษาของประเทศเครือจักรภพอังกฤษ มีหน้าที่ในการถวายคำแนะนำทางคดีที่ผ่านการพิจารณาตัดสินแล้วต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อที่พระองค์จะทรงใช้พระราชวินิจฉัยสั่งการให้คำตัดสินนี้มีผลบังคับใช้ต่อไป ซึ่งคดี ส่วนใหญ่ คือคดีที่เป็นปัญหาของการตีความกฎหมาย

ไทย

ไทยเป็นประเทศที่มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐเช่นเดียวกับอังกฤษมีโครงสร้างของสถาบัน ตุลาการแบ่งออกเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยมีรายละเอียดดังนี้

➡ (1) ศาลชั้นต้น

➡ ศาลชั้นต้น เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งทางแพ่งและอาญา กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ อย่างน้อยจังหวัดละ 1 ศาล หากเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ มีจำนวน พลเมืองและคดีมาก และการคมนาคมสัญจรไม่ค่อยสะดวกอาจมีมากกว่า 1 ศาล

➡ (2) ศาลอุทธรณ์

➡ ศาลอุทธรณ์เป็นศาลชั้นกลาง ตั้งขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความที่ไม่พอใจในคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลชั้นต้นได้มีสิทธิที่จะขอให้ศาลในระดับที่สูงกว่า ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีความรู้และประสบการณ์มากกว่าได้พิจารณาคดีอีกครั้งคดีที่จะอุทธรณ์อาจเป็นคดีลหุโทษหรือคดีอุกฉกรรจ์ หรือคดีแพ่ง โดยไม่จำกัดจำนวนทุนทรัพย์ว่าจะมีมากน้อยเพียงใด

➡ (3) ศาลฎีกา

➡ ศาลฎีกาเป็นศาลชั้นสูงสุด เมื่อศาลอุทธรณ์ มีคำพิพากษาแล้วคู่ความไม่พอใจ ก็สามารถฎีกาต่อศาลฎีกาให้วินิจฉัยอีกชั้นหนึ่งเป็นชั้นสุดท้าย

2. อำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการ

สถาบันตุลาการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

➤ 2.1 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี

- หน้าที่นี้เป็นสิ่งที่คนทั่วไปทั้งหลายรับรู้กันดี เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏ ชัดและมากที่สุด แต่อันที่จริงแล้วอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการไม่ได้มีเพียงด้านนี้ด้านเดียว เท่านั้น

➤ 2.2 อำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

- เมื่อเกิดปัญหาถึงความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจน กฎหมายต่างๆ ว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีของสหรัฐฯ คำตัดสิน หรือ ชี้อาของศาลสูงสุดถือเป็นข้อยุติ ส่วนไทยมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการพิจารณาตีความ เมื่อเกิดปัญหานี้

➤ 2.3 อำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมาย

- กฎหมายแต่ละฉบับยากที่จะร่างออกมาให้มีความหมายชัดเจนโดยปราศจากการ ตีความได้ เพราะเมื่อครั้งที่ร่างขึ้นไม่สามารถมองเห็นครอบคลุมประเด็นปัญหาบางอย่างได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายซึ่งก็คือ ศาล เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการตีความเมื่อเกิดปัญหาว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างใดกันแน่

ระบบราชการ

คำว่า ระบบราชการ มาจากคำภาษาอังกฤษว่า **Bureaucracy** ซึ่งในความหมายของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นผู้คิดค้นคำนี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์การภาครัฐอย่างที่สังคมไทยคุ้นเคย แต่รวมถึงองค์การภาคเอกชนด้วย เพราะในความหมายของเวเบอร์นั้นหมายถึง องค์การที่มีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) เต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับและขั้นตอนในการทำงาน ตัวบุคคลกับองค์กรแยกออกจากกัน หรือองค์กรไม่ใช่ สมบัติส่วนตัวของบุคคลกร (Impersonal) การรับคนเข้าทำงานและการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) มาจากความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญที่ตรงกับภาระหน้าที่ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) จากความสัมพันธ์ชอบพอเป็นการส่วนตัว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คำว่า ระบบราชการได้กลายเป็นคำที่คุ้นหู และใช้กันมายาวนานจนในสังคมไทย มีความหมายเฉพาะองค์การ หรือหน่วยงานภาครัฐไปแล้วโดยปริยาย

- ในความคิดเห็นของเวเบอร์ ระบบราชการมีกำเนิดพร้อม ๆ กับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ โดย เขาชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของตัวผู้นำตั้งแต่ยุคโบราณจนกระทั่งถึงปัจจุบันว่า ผู้นำและที่มาของผู้นำ มี 3 ประเภทคือ
- 1. ผู้นำตามประเพณี (Traditional Leader) เกิดขึ้นในสังคมยุคโบราณ อำนาจมา จากการอ้างอิงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีที่คนในสังคมนับถือ เช่น ผู้นำในสังคมชนเผ่า
- 2. ผู้นำแบบบุญบารมี (Charismatic Leader) ผู้นำประเภทนี้อำนาจ หรือการขึ้นมาเป็นผู้นำ มาจาก คุณลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากคนทั่วไป บางรายผู้เลื่อมใสศรัทธาอาจถึงขั้นเห็นว่า มีคุณสมบัติ เหนือมนุษย์ ก่อให้เกิดความ เคารพยำเกรง แก่ผู้พบเห็น เช่น หัวหน้านักรบ ผู้นำทหาร ผู้ก่อตั้งศาสนา เป็นต้น
- 3. ผู้นำตามหลักเหตุผล/กฎหมาย (Rational/Legal Leader) เป็นผู้นำในสังคมสมัยใหม่ ที่อำนาจมาจาก กฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับที่วางอยู่บนหลักเหตุผล (Rational) ของสังคมสมัยใหม่ ซึ่งแยกออกจากตัวบุคคล (Impersonal) ในความเห็นของเวเบอร์ ผู้นำประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นผู้นำในรัฐสมัยใหม่ที่วางอยู่บนหลักการ ของเหตุผล และกฎหมายต่างจาก 2 ประเภทแรก มีความสัมพันธ์กับแนวคิดในเรื่องของระบบราชการ ดังที่กล่าวมาข้างต้น

แจน-อีริก เลน (Jan-Erik Lane, 1993: 2-4) ขยายความระบบราชการที่หมายถึงองค์การ ภาครัฐว่าหมายถึงองค์การประเภทใด โดยสรุปถึงคุณลักษณะพื้นฐานขององค์การที่เรียกว่า ระบบ ราชการ ดังนี้

- 1. บทบาทหน้าที่ของระบบราชการมาจากการกำหนดของฝ่ายการเมือง ส่วนการบริหาร งานเป็นเรื่องของข้าราชการ
- 2. การบริหารงานอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นงานที่มีความต่อเนื่อง
- 3. ระบบราชการมีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายต่างๆ และผู้ปฏิบัติงานประจำฝ่ายต่างๆ มี ความเชี่ยวชาญตามที่ได้รับการศึกษา หรือ ฝึกอบรม
- 4. มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นรูปปิรามิด รวบอำนาจการตัดสินใจเข้าสู่ส่วนกลาง
- 5. องค์การกับผู้ปฏิบัติงานแยกขาดออกจากกัน ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถยึดถือเอาทรัพยากร ขององค์การเป็นของตน ไม่สามารถใช้ หน่วยงานเป็นสถานที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่ากรณีใดๆ
- 6. ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดสำหรับระบบราชการคือ ผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นผู้ปฏิบัติ งานต้องยึดถือผลประโยชน์สาธารณะ เป็นที่ตั้ง ไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนบุคคล

1. อำนาจหน้าที่ของระบบราชการ

- จากความหมายและคุณลักษณะที่ได้กล่าวมาข้างต้น ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้
- **1.1 อำนาจหน้าที่ในการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ**
- อำนาจหน้าที่นี้ นับเป็นอำนาจหน้าที่ที่ระบบราชการทั่วโลกถือปฏิบัติเป็นสำคัญ เพราะ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกฎหมาย และฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลประกาศใช้นโยบายแล้ว เป็น หน้าที่ของระบบราชการที่จะนำกฎหมายไปบังคับใช้ และนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง จน บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งครอบคลุมด้านต่างๆ ทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ระบบราชการในประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงล้วนมีขนาดใหญ่ ประกอบไปด้วย บุคลากรเป็นจำนวนมาก มีงบประมาณจำนวนมหาศาล ทั้งเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าตอบแทนข้าราชการ

➡ 1.2 อำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชน

- ➡ ระบบราชการจะแบ่งโครงสร้างออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงาน ต่างๆ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านในการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความเชี่ยวชาญ ขององค์การและข้าราชการที่สังกัดในองค์การนั้น เช่น กระทรวงศึกษาธิการมีโรงเรียนต่างๆ เป็น หน่วยงานทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาแต่ยังมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ ซึ่งอาจเห็นว่า เป็น ประโยชน์เฉพาะคนบางกลุ่ม ไม่ใช่สำหรับคนส่วนใหญ่แต่ก็เป็นสิ่งที่ระบบราชการมีความจำเป็นต้อง ดำเนินบทบาทหน้าที่นั้น เช่น กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ ทำหน้าที่ในการรายงานสภาวะน้ำขึ้น น้ำลง เวลาดวงอาทิตย์ขึ้น-ตก เป็นต้น ซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับชาวประมง และนักเดินเรือ

➡ 1.3 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ

- ➡ หน่วยงานต่างๆ ของระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชน หรือนิติบุคคล กระทำการบางอย่างที่อาจส่งผลกระทบในทางที่เลวร้าย ต่อสังคม หรือส่งเสริมสนับสนุนให้กระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น ประกาศ กระทรวงพาณิชย์ ห้ามขึ้นราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในภาวะน้ำท่วม ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การควบคุมการถือครองบัตรเครดิต เป็นต้น

➤ 1.4 อำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชน

- การทราบถึงข้อเรียกร้อง ข้อท้วงติง ความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ ไม่เพียงจะช่วยทำให้หน่วยงานราชการรีบเร่งปรับปรุงแก้ไข หรือดำเนินการจัดหาตรงตามที่ต้องการ อันเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่การแสวงหามาตรการ หรือแนวทาง แก้ไขในระยะยาวด้วยการนำข้อมูลที่รวบรวมมาได้ นำเสนอแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การออก กฎหมาย หรือนำเสนอแก่รัฐบาลเพื่อกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

2. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการปฏิรูประบบราชการ

กล่าวได้ว่าระบบราชการในความหมายขององค์การภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะแก่สังคมนั้น มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานหลายพันปีในรัฐยุคโบราณทั้งหลาย แต่ สำหรับระบบราชการสมัยใหม่ตามความหมายที่เวเบอร์ เสนอไว้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการก่อตัวของ รัฐสมัยใหม่ในยุโรป ราวศตวรรษที่ 16-17 ส่วนไทยระบบราชการสมัยใหม่มีจุดเริ่มต้นเมื่อพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2435

ความยาวนานของระบบราชการที่ทำหน้าที่รับใช้สังคมมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของ ระบบราชการที่มีความสลับซับซ้อน มากยิ่งขึ้น มีการขยายตัวของหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น หลายหน่วยงาน มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดปัญหาความเป็นเอกภาพและ ลื่นไหลของงบประมาณในการดำเนินการ และค่าตอบแทนบุคลากร ขนาดที่ใหญ่โตเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ของระบบราชการทำให้ งบประมาณในการบริหารประเทศส่วนใหญ่ต้องหมดไปกับเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการ เช่น ระบบ ราชการไทย ใน ปีงบประมาณ 2541 รัฐต้องใช้งบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรทั้งสิ้นถึง 342,209 ล้านบาท ซึ่งเท่ากับ 42.8 เปอร์เซ็นต์ของ งบประมาณแผ่นดินทั้งหมด 800,000 ล้านบาท (คณะ กรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541: 19) ในขณะเดียวกันความ สลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ใน สังคมสมัยใหม่ทุก ๆ ด้าน ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการให้บริการของหน่วยงานราชการ ซึ่งถูก วิพากษ์วิจารณ์ อย่างรุนแรงถึงความล่าช้า แก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด ทำงานไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่เสียไป ขาดความรู้ ความสามารถ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่แทนที่จะช่วยในการพัฒนา สังคมให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว กลับ กลายเป็นตัวสร้างอุปสรรคหรือจุดรั้งความเจริญก้าวหน้า ของสังคม



คำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นทั่วโลก จึงเกิดความพยายามในหมู่นักวิชาการและ นักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ เสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในฐานะที่ระบบราชการ เป็น องค์การในระบบเปิด (Open System) ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ กับสภาพแวดล้อม เมื่อสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ ที่ห้อมล้อมระบบราชการเปลี่ยนแปลงไป เช่น สภาพแวดล้อมทางการเมือง สภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปมาก เมื่อเทียบกับอดีตที่ เริ่มกำเนิดระบบราชการ ความจำเป็นที่ต้องปรับตัวรับกับสภาพแวดล้อมใหม่ จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อความอยู่รอดของ องค์การ แนวคิดที่ได้รับการยอมรับและกลายเป็น กระแสหลักในการปฏิรูประบบราชการในขณะนี้ก็คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่

การปฏิรูประบบราชการภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นทั่วโลก ในขณะนี้ เช่น ในอังกฤษเกิดขึ้นนับตั้งแต่ยุคสมัยของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ในสหรัฐ อเมริกา เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน แคนาดา ออสเตเลีย นิวซีแลนด์ ตลอดจน ถึงประเทศโลกที่ 3 เช่น อินเดีย เกาหลีใต้ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริการประชาชนมากยิ่งขึ้น สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมก่อตัวขึ้นมา นานพอสมควร แต่ปรากฏชัดขึ้นเมื่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) โดย กำหนดแนวทางและวิธีการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐไว้ 12 ประการ เช่น การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดินและการพัสดุ การพัฒนาและนำเทคโนโลยี มาใช้ในการปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ และการลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานของ รัฐ เป็นต้น (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541: 19)

ในเวลาต่อมา มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อ รับผิดชอบในการปฏิรูประบบราชการในด้านต่างๆ รายละเอียดพอสังเขปของการปฏิรูประบบ ราชการตามที่ ก.พ.ร. พยายามดำเนินการปรากฏในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ ราชการไทย (2546-2551) (<http://www.opdc.go.th> เข้าถึงเมื่อ 16 มกราคม 2550) โดยกำหนดวิสัยทัศน์ว่า พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน และมีเป้าประสงค์หลัก หรือ ผลลัพธ์สุดท้าย 4 ข้อคือ

- (1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (2) ปรับบทบาท ภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม
- (3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง และเทียบเท่า เกณฑ์สากล
- (4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมียุทธศาสตร์ใน การพัฒนาระบบราชการไทยดังนี้

- 
- (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
 - (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
 - (3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ
 - (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
 - (5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และค่านิยม
 - (6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
 - (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

- อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการของไทยตามที่คณะกรรมการ ก.พ.ร. ได้ดำเนินการ ในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียง ข้อวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในด้านบวกและด้านลบเป็นอย่างมาก ซึ่ง นับเป็นเรื่องที่ดีสำหรับสังคมไทยโดยรวม เพราะจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นประโยชน์ ในการบริหารบ้านเมืองให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป
- รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดหรือกฎหมายแม่บทที่มีสถานะสูงสุดเหนือกฎหมายอื่นๆ ทำหน้าที่กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างกันของสถาบันการเมืองการปกครอง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
- ส่วนสถาบันการเมืองมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ เป็น ผู้กำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกันของสถาบันการเมืองต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ สถาบัน นิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ และระบบราชการ

- สถาบันนิติบัญญัติในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บางประเทศเป็นระบบสภาเดียว แต่ โดยส่วนใหญ่มักนิยมระบบสองสภา คือ มีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การพิจารณาผ่าน ร่างกฎหมายมาบังคับใช้ในสังคมเป็นไปด้วยความรอบคอบ
- สถาบันบริหารมีความแตกต่างในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับรูปแบบหรือระบบของรัฐบาล หรือการบริหาร ความแตกต่างที่ชัดเจนก็คือ สถาบันบริหารในระบบรัฐสภา กับสถาบันบริหารในระบบ ประธานาธิบดี
- สถาบันตุลาการ โดยส่วนใหญ่มักจะแบ่งระดับชั้นของศาลเป็น 3 ระดับคือ ศาลชั้นต้น ศาล อุทธรณ์ และศาลฎีกา แต่ในแต่ละประเทศมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบบการเมือง การบริหารของประเทศ
- ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ในการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนให้บริการแก่ ประชาชนในด้านต่างๆ แต่เนื่องจากสถาบันการเมืองแห่งนี้เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันเมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก จึงเกิด แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้ทำหน้าที่บริการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำถามทบทวน

- ➡ 1. รัฐธรรมนูญคืออะไร
- ➡ 2. รัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่ประการใดบ้าง
- ➡ 3. รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์ อักษรอย่างไร
- ➡ 4. สถาปนการเมืองคืออะไร
- ➡ 5. สถาปนินิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่อย่างไร
- ➡ 6. สถาปนบริหารมีอำนาจหน้าที่อย่างไร
- ➡ 7. ศาลของรัฐบาลกลางกับศาลมลรัฐในสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างอย่างไร จงอธิบาย มาพอสังเขป
- ➡ 8. ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่อย่างไร
- ➡ 9. การจัดการภาครัฐแนวใหม่คืออะไร