เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยในที่ทำงาน

จัดทำโดย นายบูรณ์ ฐาปนดุลย์
รหัส ๕๙๐๔๑๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตยในที่ทำงาน

นายบูรณ์ ฐาปนดุลย์ [๑]
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่มีประชาชนเป็นใหญ่ เป็นการปกครองที่ยึดถืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยประชาชนอาจใช้อำนาจด้วยตนเองหรือใช้อำนาจผ่านผู้แทนที่ประชาชนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้เสรีภาพแก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้กรอบที่ไม่ละเมิดต่อกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น มีหลักการสำคัญก็คือการยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาค และเสรีภาพในการดำเนินชีวิต จึงมีค่านิยมหลายประการเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยที่ควรร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้นในสังคมทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นในครอบครัว ในสถานศึกษาหรือที่ทำงาน และในชุมชนหรือสังคม เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าและร่วมกันพัฒนาประเทศชาติ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์อำนาจที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยสำนักงานได้ปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโดยยึดมั่นในหลักการของประชาธิปไตย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพนักงานในเรื่องต่าง ๆ และรวมถึงการยอมรับสิทธิ เสรีภาพ และความคิดเห็นของทุกคน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถช่วยเหลือประชาชนได้เป็นอย่างดีต่อไป

คำสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หลักประชาธิปไตย, หลักประชาธิปไตยในที่ทำงาน, หลักประชาธิปไตยในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

---

[๑] บูรณ์ ฐาปนดุลย์, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, อดีตผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา.

หลักประชาธิปไตยในที่ทำงาน

นายบูรณ์ ฐาปนดุลย์
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑. บทนำ

สังคมแบบประชาธิปไตยในอุดมคติ เป็นสังคมที่มีความเสมอภาคของบุคคลทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน ตลอดจนการที่มีเสรีภาพในการกระทำต่าง ๆ ได้ตามความสมัครใจ โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น คำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์ เน้นหลักการประนีประนอม และเคารพการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก ดังนั้น หากสังคมแบบประชาธิปไตยดังกล่าวเกิดขึ้นจริงในที่ทำงาน ย่อมก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงาน อันจะช่วยระงับความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจกันระหว่างสำนักงานกับพนักงาน หรือระหว่างพนักงานด้วยกันเองโดยสันติวิธี ช่วยให้ทุกคนทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ โดยมีกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเป็นกรอบความประพฤติทุกคน นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อันจะทำให้สำนักงานเกิดการพัฒนา ตลอดจนมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รู้จักคิดวิเคราะห์อย่างมีวิจารณญาณ มีความเต็มใจที่จะประนีประนอมผ่อนปรนให้กันและกัน และพร้อมที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงเสมอ หากสำนักงานหรือที่ทำงานใดเป็นสังคมประชาธิปไตยที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยแล้ว ก็จะทำให้เป็นสังคมที่มีคุณค่าและน่าอยู่อาศัย แต่คำถามสำคัญของแต่ละสังคมการทำงานก็คือว่า หลักประชาธิปไตยในที่ทำงานมีหรือไม่

๒. ความหมายและแนวคิดของหลักประชาธิปไตย

๒.๑ ความหมายของหลักประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ปรากฏขึ้นครั้งแรกในแนวคิดทางการเมืองและทางปรัชญาในกรีกโบราณ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Democracy” มีรากศัพท์มาจากคำในภาษากรีก ๒ คำที่มาประสมกัน คือคำว่า “Demos” หมายถึง ประชาชน และคำว่า “Kratos” หมายถึง อำนาจ หรือการปกครอง หรือพละกำลัง เมื่อรวมกันเข้าแล้วจึงมีความหมายว่า “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรือการปกครอง”

ในภาษาไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำ ๒ คำที่มาสนธิกัน คือคำว่า "ประชา" หมายถึง หมู่คน หรือปวงชน และคำว่า "อธิปไตย" หมายถึง ความเป็นใหญ่ เมื่อรวมกันเข้าแล้วจึงมีความหมายว่า “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับประชาธิปไตยในการกล่าวสุนทรพจน์ครั้งสำคัญว่า “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงระดับโลกหลายคนได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความเกี่ยวกับระบอบการปกครองประชาธิปไตยไว้ เช่น

ฮาโรลด์ ลาสกี้ กล่าวว่า “เนื้อแท้ของประชาธิปไตยก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง”

ชาลส์ อีเมอเรี่ยม กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั้นเองเป็นเครื่องนำทาง”

ลอร์ด ไบร์ซ์ กล่าวว่า “ประชาธิปไตยหมายถึง รัฐบาลที่ถือเอาเจตนารมณ์ของประชาชนฝ่ายข้างมากเป็นหลัก”

แม้ก ไอเวอร์ กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นทั้งรูปการปกครองและวิถีชีวิต ประชาธิปไตยทั้งสองด้านนี้จะต้องดำเนินไปด้วยกัน”

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีตัวแทนของประชาชนไปทำหน้าที่บริหารประเทศเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ โดยพลเมืองผู้มีสิทธิจะเลือกผู้แทนไปบริหารประเทศแทนตนเองโดยการเลือกตั้งที่เน้นการถือมติเสียงข้างมาก และประชาชนมีสิทธิตรวจสอบการทำงานของผู้แทนเหล่านั้นด้วย การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการนับถือศาสนา การพูด และการแสดงความคิดเห็น ในกรอบที่ไม่ละเมิดต่อกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น เพราะฉะนั้นหลักการของระบอบประชาธิปไตยก็คือ การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาค และเสรีภาพในการดำเนินชีวิต ปวงชนทุกคนนั้นมีสิทธิและหน้าที่ตามธรรมชาติของมนุษยชนคือมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคซึ่งมนุษย์จะต้องใช้พร้อมกับหน้าที่ โดยไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ประชาธิปไตยนั้นจึงอาจมีความหมายได้ทั้งประชาธิปไตยในการที่จะดำรงชีวิตร่วมกันของประชาชน หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมของมนุษย์ที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และความหมายโดยนัยทางการปกครอง หมายถึง การปกครองที่ประชาชนมีอำนาจและมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก แม้ในปัจจุบันคำว่า “ประชาธิปไตย” จะยังไม่มีคำนิยามที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน แต่ก็มีหลักการแห่งความเสมอภาคและอิสรภาพเป็นคุณลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยนับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ทั้งความเสมอภาคทางกฎหมาย สิทธิเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันโดยไม่มีการจำกัดอย่างไร้เหตุผล และมีอิสรภาพที่เกิดจากสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

๒.๒ แนวคิดของหลักประชาธิปไตย

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีประชาชนเป็นใหญ่ เป็นการปกครองที่ยึดถืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การบริหารอำนาจรัฐมา

จากเสียงข้างมากของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยประชาชนอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเอง เช่น ร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ เป็นต้น หรือผ่านผู้แทนที่ประชาชนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ แต่ประชาชนทุกคนมีโอกาสแสดงความยินยอมและเจตนาของตนเท่าเทียมกัน

รากฐานของประชาธิปไตยนั้นถือกำเนินเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในกรีกโบราณ ซึ่งเป็นแบบประชาธิปไตยประชาธิปไตยทางตรง ที่ประชาชนเข้ามาในกระบวนการทางการเมืองโดยตรง แล้วได้พัฒนากันมาในประเทศทางแถบยุโรปและอเมริกา มโนทัศน์ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเกิดขึ้นส่วนใหญ่จากแนวคิดและสถาบันซึ่งได้ถูกพัฒนาระหว่างยุคกลางของยุโรปและยุคภูมิธรรมในการปฏิวัติอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส ในอเมริกาแม้ไม่มีคำจำกัดความของคำว่าประชาธิปไตย แต่เหล่าผู้ก่อตั้งได้กำหนดรากฐานแนวปฏิบัติของอเมริกาเกี่ยวกับอิสรภาพตามธรรมชาติและความเท่าเทียม รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๘๘ กำหนดให้มีรัฐบาลจากการเลือกตั้งตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ทีแรกครอบคลุมเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น โดยมีประเทศนิวซีแลนด์เป็นชาติแรกที่ให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปแก่พลเมืองทุกคนใน ค.ศ. ๑๘๙๓ กระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของรูปแบบประชาธิปไตยที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยในหลายรัฐชาติ เริ่มจากสเปน โปรตุเกส ใน ค.ศ. ๑๙๗๔ รวมไปถึงอีกหลายประเทศในทวีปอเมริกาใต้ เมื่อถึงปลายคริสต์ทศวรรษ ๑๙๗๐ และต้นคริสต์ทศวรรษ ๑๙๘๐ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงจากระบอบเผด็จการทหารเป็นรัฐบาลพลเรือน ตามด้วยประเทศในเอเชียตะวันออกและเอเชียใต้ ระหว่างต้นถึงกลางคริสต์ทศวรรษ ๑๙๘๐ และเนื่องจากความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียต รวมไปถึงความขัดแย้งภายใน ทำให้สหภาพโซเวียตล่มสลายและนำไปสู่จุดสิ้นสุดของสงครามเย็น ตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกในกลุ่มตะวันออกเดิม นอกเหนือจากนั้น กระแสระบอบประชาธิปไตยได้แพร่ไปถึงทวีปแอฟริกาบางส่วน ในช่วงคริสต์ทศวรรษ ๑๙๙๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกาใต้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยถูกเรียกว่า "ระบอบการปกครองสุดท้าย" ซึ่งได้แพร่หลายไปในหลายประเทศทั่วโลก เมื่อเวลาผ่านไป สิทธิในการออกเสียงลงมติได้ขยายวงกว้างขึ้น จนถึงในปัจจุบันทั่วโลกมีประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจำนวนมากกว่าร้อยประเทศ และกำลังมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน โดยประชาชนออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเพื่อไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา และผู้แทนเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยเสียงข้างมาก แต่ประชาธิปไตยที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยจะกลายเป็นมาตรฐานสากลสำหรับสังคม อย่างไรก็ตาม ในส่วนของประชาธิปไตยทางตรงนั้นยังคงมีปรากฏอยู่ในระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล เป็นต้น ในขณะที่ในระดับชาติ ประชาธิปไตยทางตรงยังคงมีปรากฏอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การลงประชามติ การริเริ่มออกกฎหมาย และการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง เช่น การออกเสียงประชามติประเด็นให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ทั้งฉบับ ในวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน กกต. ก็ได้มีการรณรงค์ให้ประชาชนไปให้สิทธิออกเสียงประชามติไม่ต่างกับการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีส่วนในการร่วมตัดสินใจอนาคตของประเทศชาติ

แม้ในปัจจุบัน ยังไม่มีการนิยามคำว่า "ประชาธิปไตย" ที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วกันก็ตาม แต่มีสองหลักการสำคัญที่นิยามคำว่า "ประชาธิปไตย" ประการแรก เห็นว่าบรรดาพลเมืองหรือ

สมาชิกในสังคมย่อมมีความเสมอภาคกันในการเข้าถึงอำนาจ และประการที่สอง เห็นว่าพลเมืองย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดยเสมอกัน หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ "การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต" [๒] และจากหลักการพื้นฐานดังกล่าว จึงสามารถประมวลลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ดังนี้

๑. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงกล่าวได้ว่า ประชาชนเป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดในรัฐ

๒. ประชาชนทุกคนในรัฐมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

๓. การดำเนินการของรัฐจำเป็นต้องถือตามมติเสียงข้างมากเป็นตัวตัดสิน แต่เสียงส่วนน้อยในรัฐจะต้องได้รับการคุ้มครองความเป็นธรรมตามกฎหมายด้วยเช่นกัน

๔. การปกครองแบบประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐ

ประชาธิปไตยต้องได้รับการควบคุมอย่างรอบคอบโดยกฎหมาย เพื่อขจัดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายอำนาจทางการเมือง และด้วยเหตุที่ลักษณะเด่นของการปกครองที่มีการถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ รัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบ ไม่เผด็จการโดยเสียงข้างมาก กระบวนการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนที่มีการเลือกตั้ง จึงควรมีความยุติธรรมทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ประกอบกับการคำนึงถึงเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองและการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งสิทธิในการพูดเท่าเทียมกันในการตัดสินใจ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตัดสินใจใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตของตนได้ ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย อำนาจของรัฐจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยโดยมีรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือที่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่มีถาวรไม่จำกัดและไม่มีเงื่อนไขผูกมัดที่จะออกกฎหมาย ตีความและรักษากฎหมาย เป็นอำนาจที่จำเป็นต่อรัฐที่มีระเบียบที่ดี เป็นอำนาจที่ทำให้รัฐแตกต่างไปจากการรวมกลุ่มของบุคคลในสมัยโบราณ

กล่าวโดยสรุปก็คือ หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ มีหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หมายถึง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีหลักเสมอภาค หมายถึง ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางการเมือง มีหลักสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ หมายถึง การที่ประชาชนมีอำนาจอันชอบทำในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีอิสระในการกระทำในขอบเขตของกฎหมายและมีแนวทางปฏิบัติตนที่เป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย มีหลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีหลักกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์และกติกาของประเทศ คือ การที่ประชาชนใช้กฎหมายเป็นหลักในการทำงานเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเกิดความยุติธรรมในสังคม มีหลักการยอมรับเสียงข้างมาก หมายถึง การที่ประชาชนในรัฐใช้มติของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลักในการทำงาน มีหลักการใช้เหตุผล คือ การที่ประชาชนใช้หลักเหตุผลเป็นหลักในการหาข้อสรุปเพื่อทำงานรวมกันหรือการอยู่ร่วมกัน มีหลักประนีประนอม คือ การที่ประชาชนไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา แต่ให้ตกลง

---

[๒] โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, **หลักรัฐศาสตร์**, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, หน้า ๗๓.

ร่วมกันในการขจัดข้อขัดแย้งที่ไม่เห็นด้วย และมีหลักการยินยอม คือ การที่ประชาชนใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจเป็นตัวของตัวเองโดยปราศจากการบังคับ มีความเห็นตรงกันจึงตัดสินใจผ่านตัวแทนของประชาชนในการดำเนินงานทางการเมืองและการปกครอง โดยการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีข้อดี คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนข้างมากได้ดำเนินการปกครองโดยประชาชนข้างน้อยมีสิทธิคัดค้านการปกครองของฝ่ายข้างมาก เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพได้อย่างเสมอภาคกัน ถือกฎหมายเป็นมาตรฐานในการดำเนินการปกครองโดยใช้กฎหมายบังคับแก่ทุกคนไม่ว่า คนมั่งมีหรือยากจน ช่วยระงับความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเองโดยสันติวิธี โดยมีศาลเป็นผู้พิพากษาคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายช่วยให้ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติโดยมีกฎหมายเป็นกรอบความประพฤติทุกคน

๒.๓ ประเภทของหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย สามารถแบ่งจำแนกตามรูปแบบหลักได้ดังนี้

๒.๓.๑ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) หรือที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy) คือ รูปแบบของรัฐที่ให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจใด ๆ หรือออกเสียงในการริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ได้โดยตรง รวมไปถึงการตัดสินใจบริหารตามแนวนโยบายของรัฐบาลและการร่างเสนอกฎหมาย โดยไม่ต้องอาศัยผู้แทนทำหน้าที่แทนตน เป็นประชาธิปไตยที่จะใช้ได้ในทางปฏิบัติจริงเฉพาะในสังคมหรือประเทศเล็ก ๆ ที่มีจำนวนประชากรไม่มาก โดยปกติแล้วจะเป็นนครรัฐ ซึ่งแต่ละคนสามารถมีโอกาสอภิปรายและพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ได้ ในปัจจุบันจึงไม่ค่อยแพร่หลายนัก อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยทางตรงสามารถพบเห็นได้ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนกว่าห้าล้านคนสามารถลงประชามติ ประมาณสองถึงสี่ครั้งต่อปี การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงยังสามารถใช้ได้กับการปกครองที่มีขอบเขตเป็นจังหวัด ส่วนในระดับประเทศ ประชาธิปไตยทางตรงสามารถพบได้จากการลงประชามติ การริเริ่มออกกฎหมาย และการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง

๒.๓.๒ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) หรือที่เรียกกันว่าประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) คือ การปกครองที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในการร่วมตัดสินใจทางการเมือง แทนที่ประชาชนทุกคนจะต้องมาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินปัญหา ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดในสมัยปัจจุบัน แต่ลักษณะและวิธีการเลือกสมาชิกรัฐสภาของประชาชนในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป ผู้แทนอาจได้รับเลือกตั้งหรือเป็นผู้แทนทางทูตโดยเขตหรือเขตเลือกตั้งเฉพาะ หรือเป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดโดยสัดส่วนในระบบสัดส่วน หรืออาจใช้สองรูปแบบผสมกัน คุณลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน คือ ขณะที่ประชาชนเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ผู้แทนเหล่านี้ก็มีเสรีภาพในการตัดสินใจขอด้วยตนเอง และเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ได้เอง ซึ่งแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

ระบบรัฐสภา (Paliamentary Democracy) คือ รูปแบบการปกครองที่รัฐบาลได้รับการเลือกเข้ามาจากความเห็นชอบของรัฐสภา โดยประมุขแห่งรัฐอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ แต่ประมุขฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี รูปแบบระบบรัฐสภาของรัฐต่าง ๆ ทั่วโลกอาจแบ่งได้ ๒ รูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System) และระบบสภาคู่ (Bicameral System) โดยระบบสภาเดี่ยวนั้น หมายถึง ระบบรัฐสภาที่มีเพียงสภาเดียวในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของคนทั้งชาติ ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และตรากฎหมายออกมาใช้ ประเทศที่เลือกใช้แบบสภาเดี่ยว เช่น สวีเดน เดนมาร์ก อิสราเอล กานา เซเนกัล ลักเซมเบอร์ก เป็นต้น ในขณะที่ระบบสภาคู่ หมายถึง ระบบรัฐสภาที่มีสองสภา คือ สภาสูงหรือวุฒิสภา จะมีวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในหลายสาขา ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายและงานของสภาล่างให้เป็นไปโดยรอบคอบ ส่วนสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศ ประเทศที่เลือกใช้แบบสภาคู่ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย และไทย เป็นต้น

ระบบประธานาธิบดี (Presidential system) คือ รูปแบบการปกครองที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแยกออกจากกัน โดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบรัฐสภา แต่แตกต่างกันตรงที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ และได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่บริหารประเทศและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศและรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนอำนาจนิติบัญญัติจะอยู่ที่รัฐสภา และได้รับเลือกจากประชาชนเช่นกัน ส่วนอำนาจตุลาการยังคงเป็นอิสระ เพราะฉะนั้น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จึงต่างเป็นอิสระและแยกออกจากกัน ซึ่งจะคอยยับยั้งและถ่วงดุลซึ่งกันและกันเพื่อไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต ประเทศที่เลือกใช้ระบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential system) คือ รูปแบบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจบริหาร การแบ่งแยกอำนาจระหว่างกันอาจแตกต่างกันไป ในกรณีหนึ่ง ประธานาธิบดีถืออำนาจมากกว่านายกรัฐมนตรี ส่วนอีกกรณีหนึ่ง นายกรัฐมนตรีสามารถถืออำนาจมากกว่าประธานาธิบดี

๓. ความสำคัญของหลักประชาธิปไตย

๓.๑ หลักประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งทางการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๕

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

๑. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๒. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

๓. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

๔. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

๕. ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

และหมวด ๗ ให้อำนาจแก่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย)

๒. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง หรืออัยการสูงสุด รวมถึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง) ด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างรุนแรง

๓. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ แบ่งเป็นกรณีดังต่อไปนี้

- กรณีที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน
- กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการชุมนุมนั้น ก็ถือว่าเป็นเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมประชาธิปไตยให้การยอมรับ เพราะเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องในสิ่งที่

ตนเองหรือกลุ่มต้องการ ทั้งนี้ นายอรรถพล ใหญ่สว่าง อดีตอัยการสูงสุด[๓] ได้ให้ข้อสังเกตไว้ในบทความทางวิชาการในหัวข้อเสรีภาพในการชุมนุมและหลักสากลในการยุติการชุมนุมว่า “ประเทศไทยนั้นได้มีกลุ่มบุคคลออกมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอ หากการชุมนุมนั้นไม่ดำเนินอยู่ภายใต้ของกรอบกฎหมาย ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบตามมาได้หลายด้าน และหากการชุมนุมนั้นมีลักษณะอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมหรือในประเทศ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการป้องกัน หาทางแก้ไข หรือยุติการชุมนุมนั้นในที่สุด”

อนึ่ง มีข้อสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่อาจารย์ทวีศักดิ์ อุ่นจิตติกุล[๔] ได้เขียนไว้ในหนังสือสารัตถะประชาธิปไตยว่า “ทางออกของการพัฒนากระบวนการทางประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับการเมืองภาคประชาชนที่ต้องมีความเข้มแข็งและมีความเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ทำงานอย่างมีอุดมการณ์โดยเคลื่อนไหวทางการเมือง ติดตามการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด และตรวจสอบความผิดปกติต่าง ๆ ที่ทำให้ผลประโยชน์ของประเทศต้องสูญเสียไป ปัจจุบันการเมืองภาคประชาชนที่เป็นสังคมเครือข่ายอินเทอร์เน็ตผ่านเฟซบุ๊กกำลังมีบทบาทและมีพลังในการสร้างความตื่นตัว การรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ทำให้นักการเมืองมีความระมัดระวังมากขึ้น นักหนังสือพิมพ์ซึ่งมีสถานภาพเป็นฐานันดรที่ ๔ ทำหน้าที่รายงานข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และมีความรับผิดชอบในการเสนอข่าวสารด้วยจิตสำนึก และมีหลักคิดที่ถูกต้อง การเมืองไทยน่าจะมีโอกาสรอดพ้นจากวงจรอุบาทว์ที่ตกอยู่ในวังวนของการเข้ามามีอำนาจของนักการเมืองที่ไม่รักชาติ มุ่งแต่แสวงหาผลประโยชน์เพียงถ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงอนุชนรุ่นหลังแต่อย่างใด” ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เป็นปัญหาต่อระบอบประชาธิปไตยและสังคมให้ความสำคัญอย่างมากคือปัญหาการทุจริตคอรัปชั่น ดังที่ ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์[๕] ได้ให้ข้อสังเกตไว้ในหนังสือเพ่งประชาธิปไตยโลก-พิศประชาธิปไตยไทยว่า “เป็นปัญหาต่อประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เป็นมาตั้งแต่การยึดอำนาจครั้งแรก ๆ แทบจะไม่มีการรัฐประหารครั้งใดที่ไม่กล่าวหาว่ารัฐบาลเก่านั้นกระทำการทุจริตมโหฬาร รวมถึงการยึดอำนาจครั้งล่าสุดก็มีการกล่าวหาว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรทำให้ประเทศเสียหายหลายแสนล้านบาทจากการจำนำข้าว และ ป.ป.ช. กำลังจะยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีร่วมรับผิดด้วย หากมองให้กว้างขึ้นประชาธิปไตยเกิดใหม่ทั้งหลายล้วนมีปัญหากินสินบาทคาดสินบนรวมทั้งซื้อเสียง สะสมเงินใต้โต๊ะจากงบประมาณและเงินสินบนจากนักธุรกิจ”

๓.๒ หลักประชาธิปไตยในชีวิตประจำวัน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยตัวแทนของประชาชนที่ได้รับความไว้วางใจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความสงบสุขของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมเป็นสำคัญ

---

[๓] อรรถพล ใหญ่สว่าง, ๒๕๕๗, “เสรีภาพในการชุมนุมและหลักสากลในการยุติการชุมนุม” ใน **วารสารจุลนิติ**, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า ๑๖๕.

[๔] ทวีศักดิ์ อุ่นจิตติกุล, ๒๕๕๕, **สารัตถะประชาธิปไตย**, วศิระ, กรุงเทพฯ, หน้า ๑๓๖-๑๓๗.

[๕] อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๕๙, **เพ่งประชาธิปไตยโลก-พิศประชาธิปไตยไทย**, มูลนิธิสถาบันสร้างสรรค์ปัญญาสาธารณะ, นนทบุรี, หน้า ๓๓.

การศึกษาความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถนำไปปรับและประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวันเพื่อให้กลายเป็นวิถีประชาธิปไตยของบุคคลในสังคม ได้แก่

๓.๒.๑ ประชาธิปไตยในครอบครัว อันประกอบด้วย สามีและภรรยา หรือพ่อ แม่ ลูก และญาติพี่น้อง การส่งเสริมครอบครัวอันเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคมเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น การอาศัยอยู่ร่วมกันจึงต้องคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยในครอบครัว คือการแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล การรับฟังและยอมรับความคิดเห็นของสมาชิกทุกคน และตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยใช้หลักการของเหตุผล

๓.๒.๒ ประชาธิปไตยในสถานศึกษาหรือที่ทำงาน อันประกอบด้วย ครู อาจารย์ นักเรียน นักศึกษา เจ้าหน้าที่ และนักการภารโรง หรือผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานศึกษาหรือที่ทำงานเป็นสถานที่ที่เราใช้ชีวิตอยู่เป็นส่วนใหญ่และต้องอยู่ร่วมกันกับคนหมู่มาก ดังนั้น การอาศัยอยู่ร่วมกันจึงต้องคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยที่สำคัญ คือการเคารพในกฎระเบียบของสถานศึกษาหรือสถานประกอบการนั้น ๆ อย่างเคร่งครัด รวมทั้งยอมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่น หากมีการลงมติในเรื่องใด ๆ ก็ให้ถือเสียงข้างมากเป็นหลัก

๓.๒.๓ ประชาธิปไตยในชุมชนหรือสังคม อันประกอบด้วย ผู้นำ สมาชิกชุมชน สมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยใหญ่ที่มีการอาศัยอยู่ร่วมกันของสมาชิกจำนวนมาก ดังนั้น การอาศัยอยู่ร่วมกันจึงต้องคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยที่สำคัญ คือการเคารพกฎระเบียบหรือกฎหมายของท้องถิ่น กฎระเบียบของกลุ่ม หรือกฎหมายบ้านเมือง แสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล รับฟังข้อคิดเห็นของทุกคนและตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมาก มีการประชุมเพื่อหามติกลุ่ม หรืออาจมีกลุ่มหรือตัวแทนเข้าทำงานโดยมีการวางแผนการทำงานร่วมกันภายใต้ข้อมูลที่ถูกต้อง และที่สำคัญต้องอดทนต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

๔. หลักประชาธิปไตยในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔.๑ ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ซึ่งเรียกว่า Ombudsman เป็นภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจผู้ตรวจการ” โดยมีหน้าที่หลักเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและดำรงความยุติธรรมให้กับประชาชน ผ่านการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน หรือถึงแม้ว่าจะไม่มีการร้องเรียน แต่หากเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อน ก็สามารถนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาทำการสอบสวนได้เอง แนวคิดในการมีผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้ ได้แพร่หลายไปยังหลายประเทศทั่วโลก ต่อมามีการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ในเกือบทุกภูมิภาค เช่น เดนมาร์ก ฟินแลนด์ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา แอฟริกาใต้ ฮ่องกง และเกาหลี เป็นต้น

การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินประสบความสำเร็จในประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๙๘ และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นมา และเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย และต่อมาในวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งให้นายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย ต่อมาได้มีการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีก ๒ คน คือ นายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และพลเอก ธีรเดช มีเพียร ซึ่งต่อมา พลเอก ธีรเดช มีเพียร ได้ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรก

ต่อมาได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอยู่ต่อไป ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

ปัจจุบัน “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)” ได้ทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลงแต่ได้มีประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป กับทั้งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ปัจจุบันมีผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมด ๓ คน ได้แก่ ศาสตราจารย์ศรีราชา วงศารยางกูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายบูรณ์ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

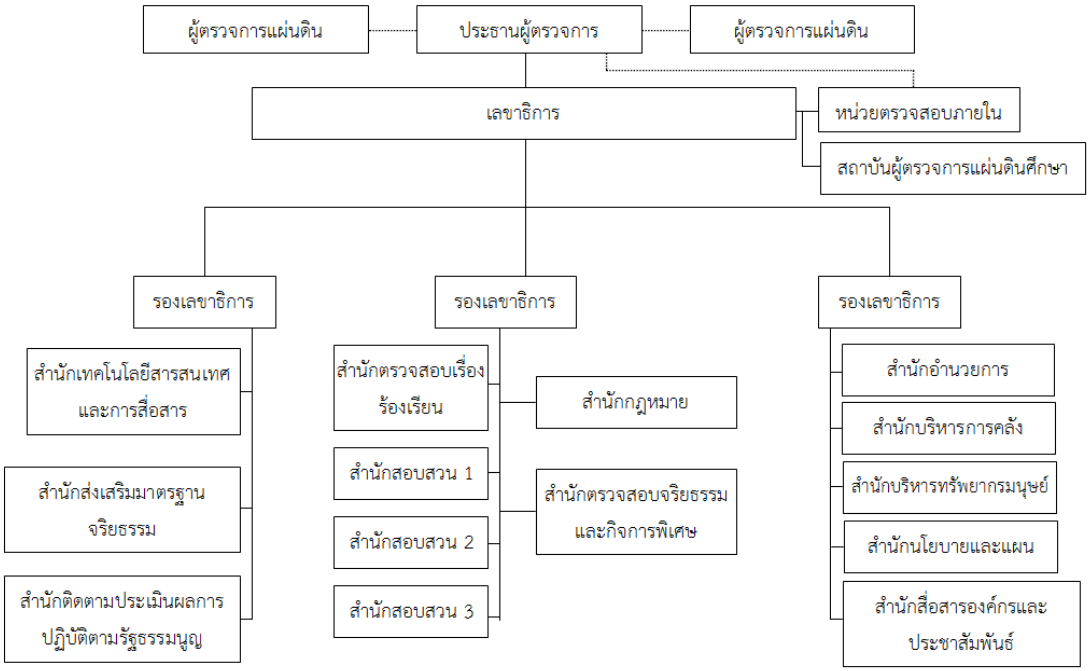
“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” คือบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ใน

การบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิ่งสำคัญคือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในหารดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็นอีกด้วย

๔.๓ ความสำคัญของหลักประชาธิปไตยในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

หากกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสรุปก็คือ การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีการบริหารงานของหน่วยงานตามรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรทั่วไปที่มีการจัดรูปแบบโครงสร้างแบบมีสายงานหลัก และมีการบังคับบัญชาจากบนลงล่างตามลำดับชั้น การบังคับบัญชาในแต่ละสายงาน โดยไม่มีการสั่งการแบบข้ามลำดับชั้น มีการตัดสินใจและปฏิบัติงานที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบได้ การตัดสินใจเกิดจากฐานข้อมูลที่แน่นอน การบังคับบัญชาอยู่ในระเบียบวินัย

โครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



ตารางแสดงโครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สำนักงานให้อำนาจควบคุมโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง ซึ่งถ้าปฏิบัติงานตามโครงสร้างดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารก็สามารถควบคุมการบังคับบัญชาได้โดยใช้อำนาจเด็ดขาด สามารถบังคับบัญชาสั่งการได้อย่างชอบธรรมภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่ด้วยการที่สำนักงานยึดมั่นในหลักการของประชาธิปไตย จึงมีการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการบริหารงาน เพื่อมุ่งถึงการมีส่วนของพนักงานในการที่จะเข้าร่วมมามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายต่าง ๆ อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม รวมทั้งส่งเสริมเกี่ยวกับการยอมรับสิทธิ เสรีภาพและความคิดเห็นของทุกคน ดังกรณีตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไป

๔.๔ กรณีตัวอย่างของหลักประชาธิปไตยในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

มีกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่ามีหลักประชาธิปไตยในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งการยึดมั่นตามหลักการสำคัญหรือตามคำนิยามของประชาธิปไตย หรือการปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยทางอ้อม ดังนี้

๔.๔.๑ การปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตยทางตรง ดังตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน ได้แก่ การประชุมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการประชุมที่สำนักงานจัดขึ้นเป็นประจำ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสำนักงานจนถึงปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์เพื่อที่ผู้บริหารจะได้แจ้งวาระสำคัญหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อทุกคนให้พนักงานทราบ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้พนักงานทุกคนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย อันแสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในหลักการของประชาธิปไตยในการให้

ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของตน การที่ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดยเสมอกัน และการยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่จำกัดตำแหน่งหรือระดับของพนักงาน ผู้บริหารรับฟังความคิดเห็นของทุกคนและนำเอาทุกความคิดเห็นไปรวบรวมและประมวลเป็นข้อสรุปหรือทางออกที่ดีที่สุดต่อไป หากในบางครั้งต้องมีการลงมติโดยยึดเสียงข้างมากเป็นตัวตัดสิน สำนักงานก็จะดำเนินการตามมติเสียงข้างมากนั้น แต่เสียงส่วนน้อยก็ยังจะได้รับความคุ้มครอง โดยยังนำเสียงส่วนน้อยและความคิดเห็นที่แตกต่างไปเป็นข้อสังเกตในการปฏิบัติตามมติเสียงส่วนใหญ่ต่อไป ในการเปิดโอกาสให้พนักงานแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสำนักงานดังกล่าวเป็นประชาธิปไตยทางตรง เพราะเป็นรูปแบบการปกครองที่พนักงานทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยคนกลางหรือผู้ทำหน้าที่แทนตน ซึ่งอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ อนึ่ง จะสังเกตเห็นว่าการดำเนินการตามหลักประชาธิปไตยทางตรงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้นั้น เพราะมีเหตุปัจจัยที่เอื้ออำนวยหลายประการ ได้แก่ มีจำนวนพนักงานไม่มากและอาศัยอยู่สถานที่เดียวกัน มีสถานที่จัดการประชุมที่เอื้ออำนวย พนักงานทุกคนมีความเท่าเทียมกัน สังคมมีลักษณะเป็นเอกภาพและผู้บริหารปฏิบัติตนภายใต้ระเบียบข้อบังคับและธรรมเนียมปฏิบัติที่ถูกต้องดีงาม

มีกรณีตัวอย่างที่สำคัญคือ กรณีสำนักงานเคยจัดให้มีการประชุมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีวาระการประชุมเกี่ยวกับการลงเวลาปฏิบัติงานที่ให้พนักงานทุกคนต้องบันทึกเวลาเข้า-ออกสำนักงานในทุกวันทำการโดยการสแกนลายนิ้วมือก่อนปฏิบัติงานและหลังปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดทุกครั้ง หากไม่สามารถบันทึกเวลาได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้ทำหนังสือการลงเวลาการปฏิบัติงานเพื่อแจ้งเหตุที่ไม่สามารถบันทึกเวลาได้ เพื่อไม่ให้มีปัญหาเกี่ยวกับเวลาการมาปฏิบัติงาน แต่ก็มีพนักงานบางคนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบันทึกเวลาเข้า-ออกว่า ไม่ได้บ่งชี้ถึงความสำเร็จของงาน การมาทำงานภายใต้เงื่อนไขของการบันทึกเวลาอาจไม่ได้หมายความว่าจะมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ก็ได้ ในขณะที่การไม่ได้บันทึกเวลา อาจเกิดจากการติดภารกิจสำคัญภายนอกสำนักงาน และไม่สะดวกในการทำหนังสือการลงเวลาปฏิบัติงาน แต่อาจมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ก็ได้ สำนักงานได้เล็งเห็นความสำคัญของความคิดเห็นดังกล่าว ถึงแม้จะเป็นเสียงส่วนน้อยก็ตาม จึงได้สร้างช่องทางให้พนักงานที่ไม่ประสงค์จะบันทึกเวลาการปฏิบัติงานได้จัดทำตารางแสดงภาระงานเสนอต่อสำนักงานเพื่อเป็นหลักฐานแสดงถึงการปฏิบัติงานของพนักงานต่อไป แม้ว่าภายหลังจะไม่มีพนักงานคนใดแสดงความจำนงในการจัดทำตารางแสดงภาระงานดังกล่าว แต่การมีนโยบายก็ได้แสดงให้เห็นว่าสำนักงานได้ให้ความเคารพเสียงส่วนน้อยและเคารพซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง กรณีสำนักงานเคยจัดให้มีการประชุมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีวาระการประชุมเกี่ยวกับการหักเงินเดือนเข้ากองทุนสวัสดิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยในที่ประชุมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติเห็นชอบให้พนักงานและลูกจ้างทุกคนบริจาคเงินเดือนขั้นต่ำในอัตราร้อยละ ๐.๕ ของเงินเดือนเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๒ ปี เข้ากองทุนสวัสดิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งในปัจจุบันกองทุนที่มีอยู่ไม่เพียงพอ โดยมีผลตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามมติเสียงส่วนใหญ่ตามหลักการของประชาธิปไตย แต่ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนแล้วผลปรากฏว่า เกิดข้อสงสัยในการตามมติดังกล่าวในส่วนของ

รายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ หลายประการ สำนักงานจึงได้จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่ออธิบายทำความเข้าใจกับทุกคน รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของพนักงานทุกคนอีกครั้ง อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าสำนักงานเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ และให้ความสำคัญกับทุกความคิดเห็น จนในท้ายที่สุกสำนักงานได้รวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของพนักงานทุกคนเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไข และได้มติที่ประชุมที่เป็นทางออกที่ดีที่สุดต่อไป คือมีมติเห็นชอบในการขอความร่วมมือให้พนักงานและลูกจ้างทุกคนบริจาคเงินตามความสมัครใจ และขอให้มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนสวัสดิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงกำชับให้มีการประชุมคณะสวัสดิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามระเบียบอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง เพื่อให้สมาชิกมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการบริหารงานกองทุน ซึ่งถือว่าการจัดประชุมดังกล่าวที่พนักงานทุกคนเป็นสมาชิกของกองทุนนั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตยทางตรงเช่นเดียวกัน

นอกจากการประชุมสำนักงานแล้ว ยังมีการจัดการประชุมของสำนักต่าง ๆ ที่จัดกำหนดขึ้นเป็นประจำตามวาระที่จำเป็นของแต่สำนัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งหรือปรึกษาหารือตามวาระที่กำหนด รวมทั้งพบปะพูดคุยปัญหาอุปสรรค และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน อันเป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่เป็นประชาธิปไตยทางตรง ที่ให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็น มีการลงมติเสียงข้างมาก รวมทั้งหาข้อสรุปร่วมกันเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางของเรื่องต่าง ๆ เช่น การประชุมสำนักสอบสวน ๑ ที่กำหนดตามวาระสำคัญประมาณไตรมาสละ ๑ ครั้ง หรือการประชุมสำนักอำนวยการที่กำหนดเป็นประจำเดือนละ ๑ ครั้ง เป็นต้น

๔.๔.๒ การปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตยทางอ้อม ดังตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนพนักงานเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ในส่วนของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล อันประกอบด้วย เลขาธิการเป็นประธานกรรมการ รองเลขาธิการเป็นกรรมการ และผู้แทนพนักงาน จำนวน ๒ คน เป็นกรรมการ ซึ่งตามระเบียบกำหนดไว้ว่า กรรมการที่เป็นผู้แทนพนักงานมาจากการเลือกกันเอง และกรรมการดังกล่าวมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปีและอาจได้รับการเลือกตั้งอีกได้ ซึ่งเป็นการให้พนักงานได้มีโอกาสเข้าร่วมในแสดงความคิดเห็นและรับข้อมูลกิจกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานผ่านคณะกรรมการ ดังนั้นเมื่อตำแหน่งกรรมการว่างลงเพราะออกจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกรณีใด ๆ สำนักงานจึงได้ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกกรรมการเกิดขึ้นในรูปแบบของการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่มีรูปแบบคล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น มีการรับสมัคร การหาเสียงเลือกตั้ง และการเข้าคูหาเลือกตั้ง เป็นต้น โดยพนักงานแต่ละคนจะใช้สิทธิของตนเองลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทน เพื่อทำหน้าที่แทนตนในการบริหารงานบุคคล ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาก็จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพนักงานทุกคนในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว เช่น การประชุมคณะกรรมการ การตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ การออกประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบ หรือการดำเนินการอื่นอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย เป็นต้น การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการปฏิบัติของสำนักงานตามหลัก

ประชาธิปไตยทางอ้อมหรือแบบมีผู้แทน คือเป็นประชาธิปไตยแบบหนึ่งซึ่งตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า กลุ่มบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้แทนกลุ่มประชาชน อำนาจจะอยู่ในมือของผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีการเลือกตั้งตามระยะเวลา และประชาชนทุกคนมีสิทธิหย่อนบัตรลงคะแนน

ในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดสวัสดิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อันประกอบด้วย เลขาธิการเป็นประธานกรรมการ รองเลขาธิการที่รับผิดชอบงานด้านสวัสดิการเป็นกรรมการ หัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ที่เลขาธิการแต่งตั้งจากพนักงานที่มีคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ทางด้านการเงินและบัญชี จำนวน ๑ คน เป็นกรรมการและเหรัญญิก และผู้แทนสมาชิกซึ่งเลือกกันเอง จำนวน ๓ คน เป็นกรรมการ ในการแต่งตั้งหรือสรรหากรรมการและเหรัญญิกถือว่าเป็นการแต่งตั้งหรือสรรหาตามหลักการของประชาธิปไตย กล่าวคือ เพราะมีการกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจนและเป็นการแต่งตั้งหรือสรรหาจากบุคคลที่เหมาะสมคือเลขาธิการ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่วนกรรมการที่เป็นผู้แทนพนักงานก็มาจากการเลือกกันเอง และกรรมการดังกล่าวมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปีและอาจได้รับการเลือกตั้งอีกได้ ดังนั้น เมื่อตำแหน่งกรรมการว่างลงเพราะออกจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกรณีใด ๆ สำนักงานจึงได้ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกกรรมการเกิดขึ้นในรูปแบบของการเลือกตั้งเช่นเดียวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล โดยยึดหลักการของประชาธิปไตยดังที่กล่าวมาแล้วเช่นเดียวกัน

๔.๔.๓ การยึดมั่นตามหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสำนักงานได้นำเอาหลักการสำคัญของประชาธิปไตยมาใช้ ได้แก่ การยึดถือเหตุผล โดยสำนักงานเปิดโอกาสให้พนักงานการแสดงความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ภายใต้การถือความเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักในมนุษยสัมพันธ์ เพราะประชาธิปไตยนิยมการประนีประนอมเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำได้โดยการอภิปรายหรือโต้เถียงกัน เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน โดยถือฝ่ายข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน ทั้งนี้โดยต้องยอมรับเสียงและความเห็นของฝ่ายข้างมาก และยอมรับฟังเหตุผลของฝ่ายข้างน้อย ซึ่งฝ่ายข้างน้อยย่อมอาจหาทางชักจูงคนส่วนใหญ่ให้เห็นคล้อยตาม และอาจกลายเป็นฝ่ายข้างมากภายหลังได้ นอกจากนี้ สำนักงานยังให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพแก่พนักงานในเรื่องต่าง ๆ เพราะตามหลักประชาธิปไตยเคารพศักดิ์ศรีของมนุษย์ของทุกคนว่ามีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำการใด ๆ ได้โดยชอบธรรมภายใต้กฎระเบียบของสำนักงาน หรือความเสมอภาคทางสังคม ที่พนักงานทุกคนจะได้รับการเคารพว่า ความเป็นคนนั้นเป็นศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน โดยไม่มีอุปสรรคเป็นเครื่องกีดขวางการคบหาสมาคมระหว่างคนที่แตกต่างกัน เพราะทุกคนเท่าเทียมกัน หรือความเสมอภาคในโอกาส ที่สำนักงานเปิดโอกาสให้แก่พนักงานทุกคนโดยทัดเทียมกัน เช่น โอกาสที่จะแสวงหาเพื่อความเจริญก้าวหน้าของอาชีพ เป็นต้น รวมถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนา เพราะศาสนาเป็นเรื่องของความเชื่อถือ พนักงานแต่ละคนย่อมมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะเลือกนับถือหรือศรัทธาในศาสนาหนึ่งศาสนาใด หรือเสรีภาพในการสมาคมหรือรวมกลุ่ม เพราะพนักงาน

ย่อมมีเสรีในการที่จะรวมกลุ่มกัน ซึ่งอาจจัดตั้งในรูปสมาคมต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบสำนักงานได้ รวมถึงสิทธิทางการเมือง เพราะถึงแม้ว่าภายในสำนักงานอาจจะมีกลุ่มบุคคลที่มีความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน แต่ทุกคนยังเป็นเพื่อนร่วมงานที่ดีต่อกัน และสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้เป็นอย่างดีเสมอมา การยึดมั่นตามหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังที่กล่าวมา เพื่อให้สำนักงานเจริญก้าวหน้า และเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้เป็นอย่างดี

๕. บทสรุป

ในสังคมไทยมีค่านิยมเกี่ยวกับประชาธิปไตยหลายประการที่ประเทศชาติและประชาชนควรร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้น เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาประเทศชาติให้ดียิ่งขึ้น และเพื่อประโยชน์ของสมาชิกทุกคนในระยะยาว เช่น การเป็นคนที่มีเหตุผล ยอมรับเรื่องสิทธิหน้าที่ เคารพในตัวเองและประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม การมีทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนมนุษย์ มีความสามัคคี และมีความเคารพซึ่งกันและกัน การเคารพกฎหมาย มีจิตใจเปิดกว้าง และพร้อมปรับตัว การเป็นคนที่มีความรับผิดชอบ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ไม่มีอคติต่อผู้ที่มีความแตกต่าง เป็นต้น บทบาทของประชาชนในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่แค่การใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ประชาชนต้องพยายามศึกษาและพัฒนาตนเอง รวมทั้งใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองที่ดีเข้าไปแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศในเรื่องต่าง ๆ ด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์อำนาจและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและดูความเหมาะสมในการใช้อำนาจของรัฐตลอดจนพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น แม้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีการบริหารงานของหน่วยงานตามรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรทั่วไปที่มีการจัดรูปแบบโครงสร้างแบบมีสายงานหลักและมีการบังคับบัญชาจากบนลงล่างตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาในแต่ละสายงาน แต่สำนักงานได้ยึดมั่นในหลักการของประชาธิปไตยนำมาใช้ในการบริหารงานทั้งแบบประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยทางอ้อม เพื่อมุ่งถึงการมีส่วนของพนักงานในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายต่าง ๆ อันเกี่ยวกับประโยชน์ของทั้งส่วนตนและส่วนรวม รวมทั้งส่งเสริมการยอมรับสิทธิ เสรีภาพและความคิดเห็นของทุกคน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในที่ทำงาน ผู้บริหารและพนักงานบรรลุข้อตกลงที่แตกต่าง และมีโอกาสได้รับทราบและสามารถปรับสถานการณ์ในที่ทำงานให้เหมาะสมเพื่อบรรลุความต้องการร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถช่วยปัดเป่าความทุกข์ร้อนของประชาชนตามบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี

<u>บรรณานุกรม</u>

หนังสือ

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, **หลักรัฐศาสตร์**, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, หน้า ๗๓.

ทวีศักดิ์ อุ่นจิตติกุล, ๒๕๕๕, **สารัตถะประชาธิปไตย**, วศิระ, กรุงเทพฯ, หน้า ๑๓๖-๑๓๗.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๕๙, **เพ่งประชาธิปไตยโลก-พิศประชาธิปไตยไทย**, มูลนิธิสถาบันสร้างสรรค์ปัญญาสาธารณะ, นนทบุรี, หน้า ๓๓.

บทความ

อรรถพล ใหญ่สว่าง, ๒๕๕๗, “เสรีภาพในการชุมนุมและหลักสากลในการยุติการชุมนุม” ใน **วารสารจุลนิติ**, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า ๑๖๕.

เอกสารอื่นๆ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

สารสนเทศจาก World Wide Web

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ๒๕๕๙, **วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี** [Online], Available: Https://th.wikipedia.org/wiki [มิถุนายน ๒๕๕๙].

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๙, **สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง** [Online], Available: Http://www.ect.go.th [มิถุนายน ๒๕๕๙].

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๙, **สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน** [Online], Available: Http://www.ombudsman.go.th [พฤษภาคม ๒๕๕๙].

ประวัติผู้เขียน

นายบูรณ์ ฐาปนดุลย์, ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมและศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ประกาศนียบัตร หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง สถาบันวิทยาการตลาดทุน (รุ่นที่ ๖)
- ประกาศนียบัตร หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้าและการพาณิชย์ (TEPCOT (รุ่นที่ ๒))
- ประกาศนียบัตร หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (รุ่นที่ ๑๔)

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. ๒๕๒๓	ผู้ช่วยผู้พิพากษากระทรวงยุติธรรม
พ.ศ. ๒๕๒๔	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดเบตง
พ.ศ. ๒๕๒๕	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดตรัง
พ.ศ. ๒๕๒๙	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช
พ.ศ. ๒๕๓๓	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดสงขลา
พ.ศ. ๒๕๓๖	ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดนราธิวาส
พ.ศ. ๒๕๓๗	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลแพ่งธนบุรี
พ.ศ. ๒๕๔๔	ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓
พ.ศ. ๒๕๔๗	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ภาค ๘
พ.ศ. ๒๕๔๙	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ภาค ๑
พ.ศ. ๒๕๕๐	ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลอุทธรณ์ภาค ๑
พ.ศ. ๒๕๕๑	อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง
พ.ศ. ๒๕๕๓	อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา
พ.ศ. ๒๕๕๔	ประธานศาลอุทธรณ์ภาค ๙, ประธานศาลอุทธรณ์ภาค ๓
พ.ศ. ๒๕๕๕	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา
พ.ศ. ๒๕๕๖	ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา
๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ – ปัจจุบัน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน