

## กระทรวงมหาดไทยกับหลักนิติธรรม

### ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 1. บทนำ

กระทรวงมหาดไทยมีลักษณะงานอันเป็นภารกิจสำคัญ ตามหลักฐานปรากฏในประวัติศาสตร์ การปกครองของไทยมาตั้งแต่โบราณกาลแล้ว นับตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นปฐมราชธานี เมื่อราวปี พ.ศ. 1800 มาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีการจัดระเบียบการปกครองฝ่ายพลเรือนในรูป “จตุสดมภ์” (เมือง วัง คลัง นา) โดยให้กรมเมือง (เวียง) ทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่ รักษาสันติสุข บังคับบัญชา บรรดาพลเรือน ตราบจวนรัชสมัยของพระบรมไตรโลกนาถราวปี พ.ศ. 2006 ได้กำหนดให้มี กรมมหาดไทย ทำหน้าที่ดูแลบริหารราชการฝ่ายพลเรือนสืบต่อมาจนถึงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ทรงโปรดให้มีการชำระสะสางระเบียบราชการซึ่ง เคยมีอยู่มากมายแต่กระจัดกระจายหายไปบางส่วนครั้งเมื่อเสียกรุงแก่พม่า ครั้นมีการชำระเสร็จสิ้น แล้วได้มีการประทับตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ และบัวแก้ว ไว้ทุกเล่มเป็นสำคัญเรียกกฎหมายนี้ว่า “กฎหมายตรา 3 ดวง” ทางด้านการปกครองกำหนดตำแหน่งผู้บังคับบัญชาไว้ 2 ตำแหน่ง คือ “สมุหนายก” ใช้ตราพระราชสีห์ประจำตำแหน่ง บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง และ “สมุหกลาโหม” ใช้ตราคชสีห์ประจำตำแหน่ง บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งปวงและทหารบก ทหารเรือ พร้อมทั้งแต่งตั้งเสนาบดีจตุสดมภ์รองลงมาอีก 4 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเมือง (เวียง) เสนาบดีกรมวัง เสนาบดีกรมคลัง และเสนาบดีกรมนา

ทั้งนี้ คำว่ามหาดไทยนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ประทาน อรรถาธิบายแก่พระยาอินทรมนตรี ผู้ทูลถวายข้อปัญหาว่าคำว่า “กลาโหม” และ “พลัมภัง” ที่เรียกชื่อเป็นกรมนั้นมาแต่อะไร ท่านทรงประทานอรรถาธิบายดังนี้<sup>1</sup>

การจะอธิบายนี้ต้องเพิ่มคำ “มหาดไทย” เข้าอีกคำ 1 เพราะใช้เป็นชื่อกรมคู่กับ กลาโหม มหาดไทยและพลัมภัง ทั้ง 3 คำนี้มีใช้ภาษาไทยคงเป็นคำมาแต่ภาษาสันสกฤตหรือภาษามคธ (ฝรั่งเรียกว่าภาษา “บาลี”) ได้ลองค้นดูในหนังสือพจนานุกรมภาษาบาลีของอาจารย์ซิลเดอ์พบคำ “กลโห” Kalaho มีอยู่ในนั้นแปลความว่า “วิวาท” Quarrelอย่าง1 ว่า “วุ่นวาย” Strifeอย่าง1 ว่า “รบประจัญบาน” Battleอย่าง1 ดูสมกับที่เอามาใช้เป็นชื่อกรมฝ่ายทหาร ในพจนานุกรมนั้นมีอีกคำ

<sup>1</sup> คัดจาก [www.moi.go.th](http://www.moi.go.th) หนังสือ “100 ปี มหาดไทย”, (กรุงเทพฯ : สิริวัฒนาการพิมพ์, 2535)

หนึ่งว่า “มัททย” Mahadaya แปลความว่า “เมตตายิ่ง” Very Compassionate อย่าง 1 “กรุณาอย่างยิ่ง” Very Merciful อย่าง 1 ดูก็สมกับที่เอามาใช้เป็นชื่อกรมฝ่ายพลเรือน แต่คำพลังมีเพียงแค่เงื่อนไขในพจนานุกรมเป็น 2 ศัพท์ คือว่า “พลัง” แปลว่า Strength, Power, Force ล้วนหมายความว่ากำลัง อย่าง 1 อีกนัยหนึ่งแปลว่า “ทหารบก” Army หรือ “กองทหาร” Troop และในพจนานุกรมมีอีกคำหนึ่งว่า “อัมโบ” Ambho แปลว่า “ก้อนกรวด” Pebble ถ้าเอา 2 คำนี้เข้าสนธิกันเป็น “พลังโบ” ดูใกล้เคียงกับคำพลังมี ประหลาดอยู่ที่ตามกฎหมายทำเนียบศักดิ์ดินามีกรมพลังมีอยู่ทั้งในกระทรวงมหาดไทย และในกระทรวงกลาโหม เจ้ากรมพลังมี มหาดไทยเป็นที่พระยาจำแสนยบดีและเจ้ากรมพลังมีกลาโหมเป็นพระยาศรีเสาวราชภักดี

ยังมีวินิจฉัยที่ควรกล่าวต่อไปถึงเหตุที่นำคำ “กลาโหม” กับ “มหาดไทย” มาใช้เป็นชื่อกรมอธิบายข้อนี้มีอยู่ในหนังสือพระราชพงศาวดารสมัยกรุงศรีอยุธยาฉบับในกฎหมายทำเนียบศักดิ์ดินประกอบกันว่า เมื่อ พ.ศ.1998 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโปรดให้กำหนดข้าราชการเป็น “ฝ่ายทหาร” และ “ฝ่ายพลเรือน” ทรงตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้น 2 คน คือ เจ้าพระยามหาเสนาบดี ให้เป็น หัวหน้าข้าราชการฝ่ายทหารคน 1 เจ้าพระยาจักรี ให้เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือนคน 1 ผู้ช่วย Staff ของอัครมหาเสนาบดี ฝ่ายทหารรวมเข้าเป็นกรม ให้เรียก “กรมกลาโหม” ผู้ช่วยของอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือนก็รวมเป็นกรมเช่นเดียวกันให้เรียกว่ากรมมหาดไทย จึงมีกรมกลาโหมและกรมมหาดไทยเกิดขึ้นด้วยประการฉะนี้ เพิ่งมาบัญญัติให้เรียกกรมที่มีเสนาบดีเป็นผู้บัญชาการว่า “กระทรวง” (ตรงกับ Ministry) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5<sup>2</sup>

ดังนั้น จึงเป็นอันสรุปได้ว่า “มหาดไทย” น่าจะมาจาก “มัททย” (Mahadaya) ซึ่งแปลว่าเมตตายิ่ง หรือกรุณาอย่างยิ่ง ตรงกับงานและหน้าที่ของมหาดไทยเป็นที่สุด การที่เราเขียน “มัททย” เป็น “มหาดไทย” จะเป็นด้วยเขียนตามสำเนียงที่เปล่งออกมา หรืออักขระกลายรูป ใดๆอย่างหนึ่งก็เป็นได้ ดังนั้น หากจะอธิบายงานหลักของประเทศให้เข้าใจได้ง่ายดังนี้ กลาโหม คือ “รบ” และมหาดไทย คือ “รักษ” นั่นเอง

<sup>2</sup> “100 ปี มหาดไทย”, (กรุงเทพฯ : สิริวิวัฒนาการพิมพ์, 2535)

## 2. ผู้ว่าราชการจังหวัด: ผู้ทำงานราชการต่างพระเนตรพระกรรณ

การก่อตั้งกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ.2435 กล่าวได้ว่า เป็นการรวบรวมงานมหาดไทยมาอยู่ในที่เดียวกันอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ดังจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช ได้ทรงมีพระราชดำรัสต่อพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ดังความตอนหนึ่งว่า “เราทั้งหลายเฉพาะได้เกิดมาในประเทศนี้ร่วมกันแล้ว บางคนต้องอยู่ในตำแหน่งอันใหญ่ บางคนต้องอยู่ในตำแหน่งอันน้อย แต่แม้ว่าจะมียศตำแหน่งแปลกกันในระหว่างพวกเรานั่นใดก็ดี ก็ยังมีหน้าที่อันหนึ่งซึ่งเราทั้งหลายย่อมมีอยู่เหมือนกันหมด คือว่ามีหน้าที่ที่จะต้องรักซึ่งกันและกัน และจะต้องกระทำการตามกำลังของตนที่จะกระทำได้ เพื่อให้บ้านเมืองของเรามีความสุข รุ่งเรืองขึ้น”<sup>3</sup> จึงถือเป็นหน้าที่ของประชาชนคนไทยและข้าราชการทั้งหลายที่จะต้องน้อมนำใส่เกล้าฯ ไว้เสมอ และนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สุขแก่ชาติบ้านเมืองตามพระราชประสงค์

จากพระราชปณิธานดังกล่าว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีความมุ่งมั่นที่จะให้เกิดขึ้นเป็นวิสัยทัศน์ต่อประชาชนคนไทยและข้าราชการ นับตั้งแต่เมื่อทรงได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรกเมื่อ 122 ปีที่แล้ว ซึ่งตรงกับวันที่ 1 เมษายน 2435 โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเล่าไว้เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า ในยุคนั้นระเบียบการปฏิบัติงานต่างๆ ยังขาดความชัดเจน งานที่ปฏิบัติก็ยังหล่อมล้าซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น รวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานก็ล้าสมัย จนต้องมีการฟื้นฟูราชการกระทรวงมหาดไทยกันเลยทีเดียว

เริ่มแรกของการปฏิรูปการปกครองนั้นสืบเนื่องจากปัญหาระบบการปกครองที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์แบบหลวมๆ คือ ระบบกินเมือง และหัวเมืองประเทศราช ซึ่งการปกครองสมัยนั้นแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ เมืองหลวง หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช (ซึ่งยังแบ่งออกเป็นหัวเมืองประเทศราชทางเหนือ ตะวันออกและใต้) การปกครองเช่นนี้ทำให้เกิดความอ่อนแอและปราศจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่รัฐเดี่ยว (Single State) ตามความหมายทางรัฐศาสตร์ในปัจจุบัน ก็เพราะต่างฝ่ายต่างอยู่ มีการใส่ร้ายป้ายสีคู่แข่งอำนาจ และขึ้นอยู่กับผู้ปกครองเมืองเป็นสำคัญ เป็นการยากต่อการพัฒนาประเทศในยุคศาสตร์ของความเป็นราชอาณาจักรที่มั่นคง

<sup>3</sup> ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล, บทความพิเศษเนื่องในวโรกาสครบรอบ 150 ปีวันประสูติของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.(ออนไลน์).แหล่งที่มา : <http://www.prince-damrong.moi.go.th>, หน้า 1, 13 กุมภาพันธ์ 2557.

อีกทั้งปัจจัยภายนอกที่สำคัญ คือ การที่มหาประเทศตะวันตกกำลังล่าอาณานิคมตั้งที่ประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ต้องตกเป็นเมืองขึ้นและเสียเอกราช จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ประเทศสยามจะต้องรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมทั้งการปรับปรุงรูปแบบ กำหนดทิศทางการบริหารประเทศไปสู่ความเป็นระเบียบแบบแผนทางการปกครองที่ชัดเจน เพื่อมิให้ต่างชาติดูหมิ่นดูแคลนว่าเราเป็นประเทศที่ล่าหลัง

สำหรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น แรกเริ่มเดิมทีจากประเพณีการปกครองหัวเมืองโบราณในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายว่า “กินเมือง” อันเป็นแบบเดิมซึ่งดูเหมือนจะใช้เช่นเดียวกันทุกประเทศทางตะวันออกนี้ ในเมืองจีนก็ยังเรียกว่ากินเมืองตามภาษาจีน แต่ในเมืองไทยมาขึ้นหลังเรียกเปลี่ยนเป็น “ว่าราชการเมือง” ถึงกระนั้นคำว่า “กินเมือง” ก็ยังใช้กันในคำพูดสืบต่อมา อีกทั้งปรากฏในกฎหมายเทียรบาล เป็นต้น วิธีการปกครองที่เรียกว่ากินเมืองนั้น *หลักเดิมคงมาแต่ถือว่าผู้เป็นเจ้าของต้องทิ้งธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย* ราษฎรก็ต้องตอบแทนบุญคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำการงานให้บ้างหรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหาได้ เช่น ข้าวปลา เป็นต้น ต่อมาเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป การเลี้ยงชีพต้องอาศัยเงินตรา ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้รับจึงไม่เพียงพอ จึงต้องคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นในทางอื่น เช่น ทำไร่นา ทำนา โดยอาศัยตำแหน่งอำนาจหน้าที่ในราชการเป็นปัจจัยให้ได้ผลประโยชน์ ตัวอย่างเช่น ทำนาที่อาศัยการ “บอกแขก” ขอแรงราษฎรมาช่วยกันทำนา เจ้าภาษีนายอากรที่ได้รับผูกขาดไปจากส่วนกลาง โดยถ้าให้เจ้าเมืองกรมการมีส่วนได้ด้วย ก็จะได้รับความสะดวกหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ภาษีได้สะดวกขึ้น จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งราชการแทบทั่วไป

เจ้าเมืองนั้นส่วนใหญ่เป็นผู้ดีมีตระกูล และเป็นชาวเมืองนั่นเอง ด้วยความเป็นที่อกเภาเหล่ากอของเจ้าเมืองคนก่อนๆ ซึ่งได้กระทำงานราชการ ประกอบกับทำมาหากินจนตั้งถิ่นฐานในเมืองนั้น ครั้นมีลูกก็ได้ถวายเป็นมหาดเล็กก่อนแล้วจึงขอออกไปรับราชการ หรือฝึกหัดทำราชการในเมืองนั้นเองจนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการยกกระบัตรเป็นปลัด ใครได้ดีก็เป็นเจ้าเมืองในที่สุด จะเห็นได้ว่าตำแหน่งเจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีตเป็นตำแหน่งที่สืบทอดเชื้อสายภายในจากตระกูลเจ้าเมืองเดิมนั่นเอง

ความสำคัญของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตำแหน่งเจ้าเมืองในอดีตนั้น จึงเปรียบเสมือนผู้ทำงานราชการต่างพระเนตรพระกรรณของในหลวง ดังนั้น การคัดเลือกหรือการแต่งตั้งเป็นเพียงการสืบทอดอำนาจจากเจ้าเมืองท่านเดิม ไม่มีการคัดเลือกสรรหาอย่างเป็นระบบ มีกระบวนการที่

เป็นสากลมีความโปร่งใส ยุติธรรม ยึดหลักความรู้ความสามารถ เป็นที่ประจักษ์และยอมรับแก่ราษฎรทั่วไป สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงทรงวางรากฐานการทำงานตามราโชบายการปรับปรุงประเทศเข้าสู่ยุคสยามใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ไว้ 4 หลักประการ ได้แก่

1. การแก้ลักษณะการปกครองแบบประเทศราชมาเป็นแบบราชอาณาจักร ด้วยการเสริมสร้างอัตลักษณ์ของความรักใคร่ปรองดองให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่แบ่งแยกด้วยภาคหรือหัวเมืองน้อยใหญ่ รวมทั้งการปลูกฝังจิตสำนึก และเจตคตินิยมอันพึงมีอยู่ร่วมกันในความเป็นประชาชนชาวสยาม ผู้ต่างมีความเคารพและเทิดทูลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

2. ให้มีการรวมการบังคับบัญชาการหัวเมือง ซึ่งแต่เดิมเคยแยกกันอยู่ตามส่วนราชการอื่นๆ ที่ถือเป็นราชประเพณีปฏิบัติ ให้มารวมอยู่ที่ราชการส่วนกลางผ่านกระทรวงมหาดไทย ระเบียบ ธรรมเนียมการบริหารราชการแผ่นดินจึงเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่สมัยนั้นที่การใดๆ ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นจะมีการนำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็ให้ผ่านกระทรวงมหาดไทยทุกเรื่องไป

3. ให้จัดรวมหัวเมืองต่างๆ ขึ้นเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิประเทศและวัฒนธรรม เพื่อให้สะดวกแก่การปกครอง โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลผู้ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นข้าต่างพระเนตรพระกรรณไปบังคับบัญชาในทุกๆ มณฑล ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นรูปแบบของรัฐเดี่ยวทางการบริหารและระบบผู้ว่าราชการจังหวัดใน 76 จังหวัดในปัจจุบัน

4. การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำรินี้โปรดให้ดำเนินการเป็นขั้นๆ โดยมีให้เกิดความอลหม่านทางสังคมอันสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลง แต่เพื่อให้รองรับทัศนคติของผู้คนพลเมืองในการก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศที่ทันสมัย พร้อมทั้งจรรโลงไว้ซึ่งลักษณะความเป็นไทย

การมีมาตรการใหม่ที่เกิดขึ้นอีกเรื่องหนึ่งคือ การกำหนดให้ข้าราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ผู้ใดได้เข้ารับราชการยามนั้นถือว่าได้สนองพระเดชพระคุณแผ่นดิน ซึ่งทั้งต่อตนเองตลอดจนญาติมิตรต่างล้วนมีความภาคภูมิใจต่อสถานภาพความเป็นข้าราชการในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ค่านิยมที่เรียกว่าเป็นเกียรติศักดิ์จึงถือกำเนิดขึ้นในรัชสมัยนี้ และถือเป็นแบบอย่างของสถาบันข้าราชการในเวลาต่อมา เช่น การใช้ความรู้ความสามารถในการสมัครเข้ารับราชการ อุปนิสัยที่เอื้ออารีต่อเพื่อนร่วมชาติ ระบบการจ่ายเงินเดือน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย ถอดถอน การพิจารณาลงโทษทางวินัย มีสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้ได้ส่งผล

ให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยภายใต้นโยบายแห่งรัฐ ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครองตั้งแต่เก่าก่อนอีกต่อไป<sup>4</sup>

### 3. ทฤษฎี/แนวคิด/ระเบียบ/กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์

#### 3.1 หลักนิติธรรม

ความหมาย<sup>5</sup>

1. องค์การสหประชาชาติ: หลักการในการปกครอง (Principle of Government) ซึ่งแต่ละบุคคล สถาบัน องค์กร หน่วยงาน รวมทั้งรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองนั้น มีความตระหนักรู้และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ กฎเกณฑ์ (Law) ที่ได้ร่วมกันสร้าง และต่างยอมรับว่าเป็นกฎที่ได้รับบัญญัติขึ้นโดยยุติธรรม มิใช่เป็นไปตามอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อทุกคน และทุกองค์กร อย่างเท่าเทียม เสมอภาค และยุติธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการ และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล

2. นายธนินทร กฤษวิเชียร อดคมตรี: หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาคคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆเกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

#### 3.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553

ส่วนที่ 2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมวด 1 จังหวัด

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>5</sup> [www.oja.go.th/new2011/](http://www.oja.go.th/new2011/)

มาตรา 52/1 ให้จังหวัดมีอำนาจภายในจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนด้วยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- (4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- (5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มอบหมายหรือที่มีกฎหมายกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดมาตรา 53/1

มาตรา 53 ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 53/1 ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัด

มาตรา 54 ระบุว่า ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้ให้มี

รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

มาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ฯลฯ

**3.3 มาตรฐานกำหนดตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงาน ก.พ. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2552**

**3.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535**

มาตรา 59 กำหนดว่า การแต่งตั้งข้าราชการให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

**3.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551**

มาตรา 41 (3) กำหนดว่า การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม โดยการเลื่อนตำแหน่งต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้

มาตรา 57 (2) กำหนดว่า การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ.กำหนด เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง



มาตรา 63 กำหนดว่า การเลื่อนข้าราชการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในหรือต่าง  
กระทรวงหรือกรม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

3.6 หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552 และที่ นร 1006/ว16  
ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552 เรื่องการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

3.7 หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่องการ  
คัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 10

3.8 หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 เรื่องแนวทางใน  
การปฏิบัติการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร  
ระดับสูง

#### 4.กระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

ขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็น  
ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของ  
หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และที่ นร 1003/ว22 ลงวันที่  
18 มิถุนายน 2553 มีดังนี้

4.1 ปลัดกระทรวงแจ้งชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับ  
หน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งไปยังคณะกรรมการพิจารณา  
คัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง  
กระทรวงมหาดไทย ซึ่ง อ.ก.พ.กระทรวง แต่งตั้ง

4.2 คณะกรรมการฯ กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง  
ตามมาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และมาตรา 42 (3) แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 แล้วแจ้งให้กระทรวงดำเนินการ  
พร้อมประกาศเกณฑ์การประเมินให้กรมและข้าราชการทราบล่วงหน้าก่อนการเสนอรายชื่อของกรม

4.3 กระทรวงกำหนดจำนวนรายชื่อผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้ง จำนวน 4 รายชื่อต่อ

1 ตำแหน่งว่าง สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (กรณี ก.พ. อนุมัติให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับการคัดเลือกในปี พ.ศ.2556 เท่านั้น) และจำนวน 2 รายชื่อต่อ 1 ตำแหน่งว่าง สำหรับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และพร้อมกำหนดระยะเวลาที่จะให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย/กรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเสนอรายชื่อ

4.4 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย/กรมดำเนินการคัดเลือกข้าราชการในสังกัดและเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ต้องไม่เกินจำนวนและระยะเวลาที่กระทรวงกำหนด

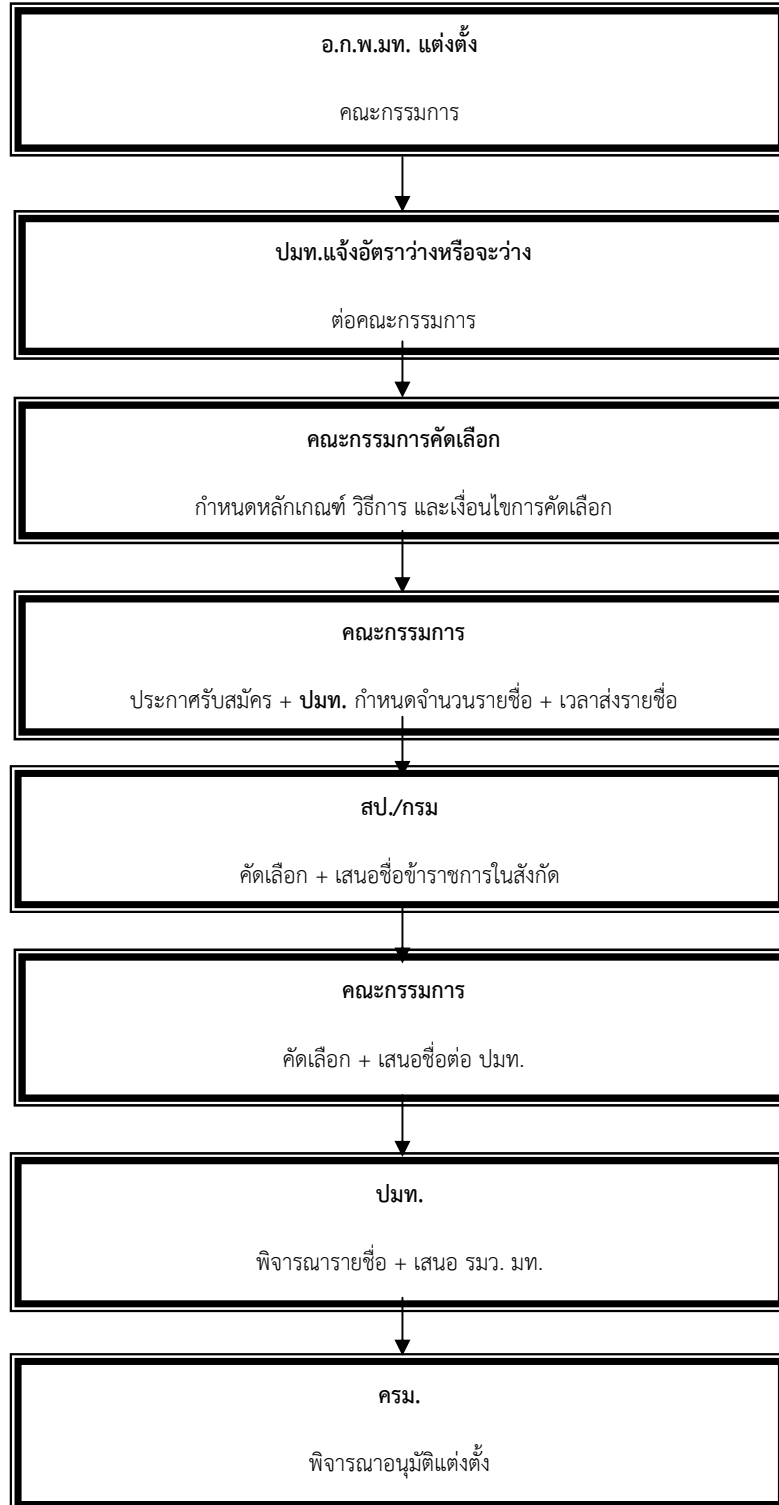
4.5 กระทรวงส่งรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งของกรมทุกกรมให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการ

4.6 คณะกรรมการฯ ดำเนินการประเมินและคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และองค์ประกอบที่กำหนด แล้วเสนอรายชื่อผู้ซึ่งเหมาะสมในจำนวนไม่น้อยกว่าตำแหน่งว่าง แต่ไม่เกิน 3 เท่าของตำแหน่งว่างให้ปลัดกระทรวงพิจารณา

4.7 ปลัดกระทรวงคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแต่งตั้งต่อไป

จากกระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้น จะพบว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องสืบต่อกันมา และผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งก็สามารถแสดงบทบาทในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ได้เป็นอย่างดี และเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน

แผนภาพแสดงขั้นตอนการคัดเลือกตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง



## 5. บทบาทและความสำคัญของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด”

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นบุคลากรภาครัฐซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “แม่ทัพ” ในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัดให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างเป็นรูปธรรมควบคู่ไปกับการดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน สอดส่องดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างสงบสุข ซึ่งต้องอาศัยทั้ง “ศาสตร์” ได้แก่ องค์ความรู้ กรอบแนวคิด วิธีการที่มีการกลั่นกรองผ่านกระบวนการศึกษา การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการรองรับมาประยุกต์เป็นกรอบแนวทางในการทำงานซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ผสมผสานกับ “ศิลปะ” อันได้แก่ การประยุกต์ประสบการณ์เข้ากับบุคลิก ทักษะคิด วิธีการเฉพาะตัวเข้าด้วยกัน ในการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น สามารถกำหนดสถานะและบทบาทที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดใน 2 ลักษณะด้วยกัน ดังนี้

**บทบาทแรก** บทบาทในฐานะผู้ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ นับว่าเป็นตำแหน่งที่ได้รับการวางพระราชฤทัย เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและน่าภาคภูมิใจเป็นอย่างยิ่ง

**บทบาทที่สอง** บทบาทในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เป็น CEO ของจังหวัด ได้รับการมอบหมายจากรัฐบาลในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลระดับประเทศผลักดัน ขับเคลื่อนหรือแปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ทิศทางการพัฒนาจังหวัดเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการพัฒนาประเทศในภาพรวม นับว่าเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) อย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่เป็นหมุดเชื่อมโยง (linking pin) ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งถึงบทบาทและความสำคัญของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ได้ ดังนี้

(1) เป็นผู้นำนโยบายของรัฐบาลไปบริหารจัดการให้สัมฤทธิ์ผลในพื้นที่ และเกิดประโยชน์แก่ประชาชน

(2) เป็นผู้ประสานทุกภาคส่วนให้มีแนวคิดที่สอดคล้องต้องกัน มีเอกภาพและร่วมกันพัฒนาความเจริญ เสริมสร้างความสงบสุขและสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

(3) ผดุงความยุติธรรม ด้วยการกำกับดูแลให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่างๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ดี และเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) การปฏิบัติหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของผู้ว่าราชการจังหวัด สะท้อนถึงภาพลักษณ์ทั้งด้านบวกหรือลบของรัฐบาล (และกระทรวงมหาดไทย)

## 6. คุณลักษณะที่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” มีบทบาทและเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา และสร้างความสงบสุขให้แก่ชาติบ้านเมืองและประชาชนอย่างต่อเนื่อง เป็นที่ยอมรับของสังคมมาโดยตลอด จึงสามารถสรุปคุณลักษณะที่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) มีคุณธรรม จริยธรรม ยืนอยู่บนความถูกต้องชอบธรรม และมีจิตสำนึกในการรับใช้ประชาชน

(2) มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของระเบียบ กฎหมาย และค่านิยมที่ดีของสังคม อยู่เหนือความขัดแย้งและยืนอยู่บนผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

(3) แสวงหาความรู้ใหม่ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ

(4) มีภาวะผู้นำ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนได้อย่างเหมาะสม ดำรงสถานของการ “ครองตน ครองคน ครองงาน” จนเป็นที่ประจักษ์ และได้รับการยอมรับ

(5) เปลี่ยนบทบาทจากนักปกครองในอดีตเป็น “นักบริหารจัดการ” ที่มีเป้าหมาย คือ ความสงบสุขของบ้านเมือง และการกินดีอยู่ดีของประชาชน

จากบทบาทความสำคัญและคุณลักษณะที่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวมาแล้วนี้ ยังได้สะท้อนให้เป็นถึง ระบบการพัฒนาบุคลากรและระบบสรรหาหรือคัดเลือกบุคคล ของ กระทรวงมหาดไทย ที่มีประสิทธิภาพ มีเอกลักษณ์ และมีความต่อเนื่อง บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม และระบบคุณธรรมอย่างเข้มแข็งมาโดยตลอด

## 7. ผู้ว่าราชการจังหวัด: บทบาทที่ถูกท้าทายต่อหลักนิติธรรม

จากสภาพการณ์ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาพบว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคประสบกับปัญหาวิกฤตศรัทธา ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ท้าทายการดำรงอยู่และสถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยท่ามกลางกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะเห็นได้ว่าภายใต้การบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ได้รับการจับตามอง โดยทุกภาคส่วนต่างก็คาดหวังถึงประสิทธิภาพสูงสุดของผลการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น ระบบการเมืองที่ผันผวน การแตกแยกทางสังคมไทยที่แผ่ขยายรวมถึงการทำงานในปัจจุบันมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางมากมายเพื่อตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง การหยิบยกแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นมาเป็นกระแสสำคัญที่กล่าวอ้างได้ว่าสามารถนำพาประเทศให้ก้าวไปสู่ความเจริญมั่นคงได้ แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การไหลบ่าของเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ที่พ่วงมากับระบบการสื่อสารที่ทันสมัย การประชาสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่แหลมคมต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น

ประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็คือ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงในด้านการบริหารงานบุคคล หรือการบริหารงบประมาณ แผนงานก็ตาม ยิ่งเป็นสิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรที่จะต้องได้รับการปรับปรุงยกเครื่องทั้งระบบการทำงาน ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งที่มีหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ร่วมกันศึกษา วิเคราะห์ และออกแบบ เพื่อให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมในการทำงาน จึงจะสร้างการยอมรับ ความน่าเชื่อถือ ศรัทธาให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

การแทรกแซงดังกล่าวเป็นที่รับรู้ของสาธารณชน และในแวดวงของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมาเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เป็นการบั่นทอนบทบาทและสถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารแผ่นดินและการยอมรับของสังคมที่สำคัญ ดังนี้

(1) การบริหารจัดการในภูมิภาค เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง แก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของประชาชน จะถูกเบี่ยงเบนไปสู่ผลประโยชน์ของกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง ไม่มากก็น้อย

(2) การผดุงความยุติธรรมในสังคมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่อันจะส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เนื่องจากการกระจายผลประโยชน์ต่างๆ ไม่เหมาะสมและทั่วถึง ทำให้ช่องว่างทางสังคมขยายวงกว้างออกไปทุกที

(3) จาก (1) (2) การฉีกกำลังและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการสมัยใหม่ จะกระทำไม่ได้ยาก

(4) ข้าราชการและระบบราชการไม่สามารถแสดงบทบาทในการรับใช้ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ อันส่งผลต่อความศรัทธา และความเชื่อถือของประชาชน

(5) รวมทั้งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือ เอกภาพระหว่างกันของข้าราชการก็จะลดน้อยถอยลงไปด้วย

## 8. บทสรุป

ในปัจจุบันเป็นที่รับรู้กันในวงกว้างทั้งภายในและภายนอกระบบราชการว่า ระบบการเมืองเข้าไปมีอิทธิพลในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ไม่เฉพาะกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมหรือหลักนิติธรรม จำต้องได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมต่อไป เพื่อให้การพิจารณา คัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดต่างๆ พิจารณาผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม สามารถ

ครองตน ครองคน ครองงาน และมีทักษะเหมาะสมกับจังหวัดนั้นๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของชาติบ้านเมือง

ณ ที่นี้ ขอเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

(1) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริการระดับสูง(ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย) ในลักษณะของคณะกรรมการ โดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 25 ที่ระบุเรื่องการแต่งตั้ง นายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการ 3 เหล่าทัพ เป็นกรรมการ และปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้ากรมเสมียนตรา เป็นผู้ช่วยเลขานุการ จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองเพียง 2 คน ฝ่ายข้าราชการประจำ 5 คน หากกระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่นๆ นำโครงสร้างดังกล่าวมาปรับใช้ ก็น่าจะเป็นหลักประกันได้ถึงหลักคุณธรรมหรือหลักนิติธรรมในการบริหารงานบุคคล โดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 1 คน ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมต่างๆ รวม 3 คน เป็นกรรมการและ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย 1 คน เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ เป็น ผู้ช่วยเลขานุการ

(2) มีระบบการสรรหาที่ให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาก่อนที่จะส่งรายชื่อผู้ที่เหมาะสมไปยังคณะกรรมการตาม (1) ซึ่งนอกจากประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. แล้ว อาจมีผู้แทนจากภาคส่วนอื่น อาทิ ผู้แทนจากสำนักงาน ก.ป.ร. เนื่องจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ได้รับโปรดเกล้าฯ และทำงานสนองโครงการพระราชดำริในพื้นที่ ผู้แทนจากสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานที่ดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีการทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรม ที่มีบทบาทหลักในระดับพื้นที่ ผู้แทนจากสมาคมข้าราชการพลเรือนหรือสหภาพข้าราชการ ตาม มาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น



(3) มีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ(กระทรวงมหาดไทย)ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นตัวแทนของข้าราชการในการพิทักษ์รักษาระบบคุณธรรม และรับรองการใช้สิทธิดังกล่าว เพื่อป้องกันการถูกกลั่นแกล้งต่อไป

(4) ในขณะเดียวกัน ข้าราชการและผู้ที่อยู่ในข่ายจะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด(ผู้บริหารระดับสูง) รวมทั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องยึดมั่นในหลักนิติธรรมหรือหลักคุณธรรม ไม่แสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้นในทิศทางที่ไม่เหมาะสมและพยายามพัฒนาระบบราชการ พัฒนาคณะเองอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งเช่นกัน

หลักนิติธรรม มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะค้ำจุนสังคมให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ในทิศทางที่ถูกที่ควรในระบบของประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขในสังคมไทยปัจจุบันและอนาคต จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนจะต้องตระหนักและรักษาหลักนิติธรรมในการปฏิบัติอย่างเข้มแข็ง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

กระทรวงมหาดไทยในบทบาทของการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประเทศ ความสงบสุขของบ้านเมือง และการกินดีอยู่ดีของประชาชนอย่างมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดหลักนิติธรรมในทุกกระบวนการของการปฏิบัติที่ลงไปสู่ประชาชนอย่างเคร่งครัด รวมทั้งกระบวนการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะออกไปรับใช้ประชาชนในแต่ละพื้นที่ จำต้องมีกระบวนการที่สามารถพิจารณาคณะที่เหมาะสมไปปฏิบัติหน้าที่และเป็นที่ยอมรับของสังคม เพื่อประโยชน์สุขของบ้านเมือง และเป็น “ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ” ที่ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ ให้ได้ในที่สุด

-----

## บรรณานุกรม

- กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง. เปรียบเทียบ ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจาก การแต่งตั้งและข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://tspd.dopa.go.th/knowledge/> (วันที่สืบค้นข้อมูล : 14 กุมภาพันธ์ 2557)
- ประวัติศาสตร์กระทรวงมหาดไทย (คัดจากหนังสือ “100 ปี มหาดไทย”). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.moi.go.th>. (วันที่สืบค้นข้อมูล : 14 กุมภาพันธ์ 2557)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 124, ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550)
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2553, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 125, ตอนที่ 22 ก (วันที่ 25 มกราคม 2551)
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 108, ตอนที่ 156, ฉบับพิเศษ หน้า 1 (4 กันยายน 2534)
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 125, ตอนที่ 26 ก (วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551)
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553
- มาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานบริหารงานปกครอง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : วันที่ 9 มีนาคม 2552. สำนักงาน ก.พ.
- หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล. บทความพิเศษเนื่องในวโรกาสครบรอบ 150 ปี วันประสูติของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.prince-damrong.moi.go.th>. (วันที่สืบค้นข้อมูล : 14 กุมภาพันธ์ 2557)
- เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล. นิติรัฐ นิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.