



มหาดไทยควรรู้

วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 18 ฉบับที่ 57 เดือนเมษายน 2561 - กันยายน 2561 ISSN 1513-6884

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย





มหาดไทยควรรู้

วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 18 ฉบับที่ 57 เดือนเมษายน 2561 - กันยายน 2561 ISSN 1513-6884

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



บทบรรณาธิการ

ปัจจุบัน โลกได้เข้าสู่ยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge – based Economy – KBE) และรัฐบาลได้มีนโยบาย Thailand 4.0 ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรมในการทำงานเพื่อให้เกิดมูลค่าและประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น การรวบรวมความรู้ในด้านต่าง ๆ มาไว้ในที่เดียวเพื่อให้การเรียนรู้ การค้นหา และนำไปพัฒนางานให้สัมฤทธิ์ผลจึงมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ

กระทรวงมหาดไทย ได้เล็งเห็นความสำคัญดังกล่าว ดังนั้น วารสารดำรงราชานุภาพฉบับนี้จึงเป็นการรวบรวมบทความเชิงวิชาการจากผู้บริหารและข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน รวมถึงการนำไปเป็นแนวทางหรือประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการองค์กรได้ เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ หรือบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถตอบสนองการแก้ปัญหาให้ประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยประกอบด้วยบทความ 1) เรื่องปัญหาและแนวทางแก้ไขระบบการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรม, 2) ปัญหาในการบูรณาการการแก้ไขปัญหายาเสพติดของผู้ว่าราชการจังหวัด, 3) การป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย, 4) การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น (รูปแบบเทศบาล), 5) การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายของนายทะเบียนในการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และ 6) เรื่องกลไกการตรวจราชการนั้นสำคัญไฉน

กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิเจ้าของบทความทุกท่านที่ได้กรุณาเขียนบทความอันเป็นประโยชน์และนำมาเผยแพร่ให้ความรู้แก่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและผู้สนใจ และหากท่านผู้อ่านมีข้อเสนอแนะเพื่อประสงค์ให้ปรับปรุงการจัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ หรือมีบทความที่ประสงค์จะเผยแพร่กรุณาแจ้งได้ที่สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย E-mail:stabundamrong@gmail.com จะเป็นพระคุณยิ่ง ทั้งนี้ บทความทั้งหมดในวารสารฉบับนี้ได้จัดเก็บรวบรวมไว้ในระบบคลังความรู้ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เว็บไซต์สถาบันดำรงราชานุภาพ <http://www.stabundamrong.go.th> เพื่อเป็นประโยชน์ในการสืบค้นต่อไป

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

ปัญหาและแนวทางแก้ไขระบบการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรม	นายชรัส บุญณสะ	1
ปัญหาในการบูรณาการการแก้ไขปัญหายาเสพติด ของผู้ว่าราชการจังหวัด	นายชรัส บุญณสะ	14
การป้องกันและแก้ไขปัญหสถานบริการในอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทย	นายสุธี ทองแย้ม	26
การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น (รูปแบบเทศบาล)	นายไตรภพ วงศ์ไตรรัตน์	40
การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายของนายทะเบียนในการ ออกใบอนุญาต ให้มีและใช้อาวุธปืนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490	นายไตรภพ วงศ์ไตรรัตน์	46
กลไกการตรวจราชการนั้นสำคัญไฉน	นายศุภยาวั นาคเงินทอง	58

ปัญหาและแนวทางแก้ไขระบบการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรม

ชรัส บุญณสะ

รองผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี
รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคง
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

การพัฒนาประเทศไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) จนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้นำพาให้ประเทศมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นตามลำดับทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังประสบปัญหาที่เป็นผลพวงจากการพัฒนาหลายประการ อาทิ ปัญหาโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย ปัญหาความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากปัญหาการกระจายรายได้ (รวยกระจุก จนกระจาย) เกิดความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดแตกต่างกันถึง 34.9 เท่าในปี พ.ศ. 2556 การเข้าถึงทรัพยากร กระบวนการยุติธรรม

ข้อมูลข่าวสาร และบริการของรัฐ ยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก สภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนระดับรากหญ้า เกิดปัญหาความเดือดร้อนจากความทุกข์ยากในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ ความยากจน ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีที่ดินทำกิน ว่างาน มีหนี้สิน ไม่ได้รับความเป็นธรรม ขาดการสงเคราะห์ดูแล ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาภัยพิบัติ การเข้าไม่ถึงบริการของรัฐได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐและเอกชน เป็นต้น ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนย่อมเป็นเงื่อนไขต่อความมั่นคงของชาติ สอดคล้องกับพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ในหลวงรัชกาลที่ 9 ที่ทรงมีพระราชดำรัสถึงความหมายของความมั่นคงแห่งชาติว่า “...ประเทศชาตินั้น ประกอบด้วย ผืนแผ่นดิน

กับประชาชน และผืนแผ่นดินนั้นเป็นที่เกิดที่อาศัย ที่อำนวยประโยชน์สุขความมั่นคงร่มเย็นแก่ประชาชนให้สามารถอยู่ร่วมกันเป็นปึกแผ่นของชาติได้ ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศจึงมิได้อยู่ที่การปกป้องรักษาแผ่นดินไว้ด้วยแสนยานุภาพแต่เพียงอย่างเดียว หากจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีความผาสุกปราศจากทุกข์ยากเข็ญ...” ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้พ้นจากความทุกข์ยาก เพื่อความมั่นคงของมนุษย์และความสงบสุขของสังคมย่อมส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติ

แม้รัฐบาลทุกยุคสมัยจะให้ความสำคัญในการดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตลอดมา แต่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และการขาดประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ผ่านมา กลับส่งผลให้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตกค้างสะสมและมีแนวโน้ม

เพิ่มมากขึ้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตระหนักในความสำคัญของปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 กำหนดให้ทุกจังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ และให้บริการเบ็ดเสร็จ รัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอย่างยิ่ง ศูนย์ดำรงธรรมจึงมีสถานะเป็นองค์กรหลักในการบูรณาการการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับพื้นที่ ในช่วงระยะเวลาไม่ถึง 3 ปีที่จัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม ประชาชนมีความคาดหวังสูงต่อการให้บริการของศูนย์ดำรงธรรมโดยมีผู้ใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมทั้งการรับบริการเบ็ดเสร็จและร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนเป็นจำนวนเกือบ 3 ล้านเรื่อง โดยเป็นงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์



145,778 เรื่อง แต่อย่างไรก็ตามศูนย์ดำรงธรรม ยังไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผลสำเร็จในเชิงคุณภาพ บทความนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ปัญหาและ แนวทางแก้ไขระบบการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรม

ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ของประชาชนมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดการเรื่องราວร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการ เรื่องราວร้องทุกข์ เพื่อบรรเทาและเยียวยา ความเดือดร้อนของประชาชนให้เป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพและมาตรฐานเดียวกันทุก กระทรวง เว้นแต่การจัดการเรื่องราວร้องทุกข์ ที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือกระบวนการ ทางกฎหมาย โดยแต่งตั้งคณะกรรมการการ จัดการเรื่องราວร้องทุกข์ระดับชาติ ทำหน้าที่ วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการใด และคณะกรรมการจัดการ เรื่องราວร้องทุกข์ ประจำกระทรวงหรือ ส่วนราชการที่มีสถานะเป็นกระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทำหน้าที่ วินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์ของส่วนราชการภายในกระทรวง ตามระเบียบดังกล่าว



สำหรับกระทรวงมหาดไทยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนโดยเฉพาะการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ จึงมีแนวคิดในการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้น ดังนี้

1. แนวคิดการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในอดีต กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทหน้าที่ในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แก่ประชาชน มีภารกิจในความรับผิดชอบมากมาย การปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการแก่ประชาชนอาจไม่ทั่วถึงหรือไม่สมบูรณ์ ย่อมมีประชาชนบางส่วนเข้าไม่ถึงบริการ หรือประชาชนอาจประสบปัญหาความเดือดร้อนที่ต้องการสื่อสารถึงหน่วยงานราชการ ประกอบกับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน นับเป็นเสียงสะท้อนให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐทราบถึงการบริหารราชการแผ่นดินว่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงพยายามปรับปรุงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนร้องทุกข์มาอย่างต่อเนื่อง จนได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการข่าวสารกระทรวงมหาดไทยขึ้น ใน ปี พ.ศ. 2536 และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นศูนย์ดำรงธรรมในปี พ.ศ. 2537 และปี พ.ศ. 2545 ซึ่งจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด แต่ในเวลาต่อมาบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมก็ลดลงตามลำดับ จนไม่เป็นที่คาดหวังของประชาชนและสังคม

2. แนวคิดการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในยุคปัจจุบัน การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในยุคปัจจุบันตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 มีเป้าหมายสำคัญ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระดับจังหวัดและให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในจังหวัดสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจ โดยกำหนดให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้นในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน ทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการร่วม และดำเนินงานแก้ไขและพัฒนาจังหวัดตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ได้มอบหมาย โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมและการบริหารงานของจังหวัดดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทยขึ้น ทำหน้าที่เป็นศูนย์ให้บริการรับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์ ให้บริการข้อมูลข่าวสาร คำปรึกษา และกำกับติดตามการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม

ทั่วประเทศ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 เห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้ทุกกระทรวงสั่งการให้ส่วนราชการในสังกัด ทั้งราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดและรัฐวิสาหกิจในสังกัด ให้การสนับสนุนในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และมีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเพื่อให้มีการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมอำเภอขึ้นทุกอำเภอ ศูนย์ดำรงธรรมในยุคปัจจุบันจึงเป็นเสมือนตัวแทนของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลเพื่อคลายทุกข์ให้กับประชาชน กระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศ ทำหน้าที่เป็นที่พึ่งสำหรับประชาชนที่ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนเข้ามาใช้บริการ และเป็นที่รับเรื่อง รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว และเกิดความพึงพอใจในการใช้บริการ

จากผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของศูนย์ดำรงธรรมพบว่า แม้ว่าจะมีปัจจัยสนับสนุนทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะปัจจัยภายในที่เป็นจุดแข็งสำคัญคือ เป็นการจัดตั้งโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และมีหน้าที่สำคัญในการบูรณาการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่

และปัจจัยภายนอกที่เป็นโอกาสที่ดีคือนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับศูนย์ดำรงธรรมมากก็ตาม แต่ก็ยังมีปัจจัยภายในที่เป็นจุดอ่อนสำคัญ เช่น ไม่มีโครงสร้างภายในองค์กรและไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และปัจจัยภายนอกที่เป็นข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ไม่มีหลักประกันความมั่นคงยั่งยืนของศูนย์ดำรงธรรมเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และเมื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในภาพรวมของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดทั่วประเทศเป็นรายปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2560 พบว่า ปี 2557 (18 กรกฎาคม – กันยายน 2557) จำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ 26,032 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จภายในปีเดียวกัน 8,387 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 32.22 ปี 2558 จำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ 63,806 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จภายในปีเดียวกัน 24,964 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 39.12 ปี 2559 จำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ 65,237 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จภายในปีเดียวกัน 46,315 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 70.99 ปี 2560 จำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ 18,508 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จภายในปีเดียวกัน 3,572 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.30 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ร้อยละของเรื่องแล้วเสร็จของ

แต่ละปีเพิ่มขึ้นเรียงตามลำดับคือ ปี 2557, ปี 2558 และปี 2559 และลดลงมากในปี 2560 ทั้งที่จำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ปี 2560 ลดลงอย่างมาก แสดงว่าในช่วงสามปีแรก ประสิทธิภาพสูงขึ้นทุกปี สูงที่สุดในปี 2559 และลดลงมากในปี 2560

ผลการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมพบว่า มีปัญหาที่สำคัญดังนี้

1. ปัญหาด้านนโยบาย ได้แก่ ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับสถานภาพของศูนย์ดำรงธรรม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือทางการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายมาตลอด ขาดการขับเคลื่อนในเชิงยุทธศาสตร์ ไม่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เพื่อให้การขับเคลื่อนงานศูนย์ดำรงธรรมทุกระดับเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ และความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐ

2. ปัญหาด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ไม่มีการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนงานภายในองค์กร ทำให้ขาดความชัดเจนในการจัดอัตรากำลังและการมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้ปฏิบัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ

ศูนย์ดำรงธรรมไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนตามประกาศให้มีการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) มีเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่จังหวัด รวมทั้งปฏิบัติงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แต่ไม่มีการกำหนดขอบเขตภารกิจที่ชัดเจน ในทางปฏิบัติ สถานภาพศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอเป็นเพียงกลุ่มงานในหน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอ ทำให้ยังขาดศักยภาพและการยอมรับในการบูรณาการการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์กับส่วนราชการ/หน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอ ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างศูนย์ดำรงธรรมระดับจังหวัดกับระดับอำเภอ เนื่องจากหน่วยงานปฏิบัติอยู่ต่างสังกัดส่งผลให้ระบบการติดตามงานและการรายงานไม่มีประสิทธิภาพ และอำนาจในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์บางเรื่องอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

3. ปัญหาด้านระเบียบกฎหมาย ได้แก่ ไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด/อำเภอ ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์และการช่วยเหลือเรื่องปัญหาความต้องการของประชาชน และ

ไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานด้านใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่ง ทางอาญาของเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

4. ปัญหาด้านผลสำเร็จของงาน

4.1 เชิงปริมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2560 พบว่า มีจำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์รวมทั้งสิ้น 173,583 เรื่อง สามารถดำเนินการแล้วเสร็จหรือยุติภายในปีที่ร้องเรียนจำนวน 83,238 เรื่อง หรือร้อยละ 47.95 แสดงให้เห็นว่าการใช้ระยะเวลาเฉลี่ยในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ต่อเรื่องสูงมากทำให้ในแต่ละปีมีเรื่องค้างสะสมเฉลี่ยเกินร้อยละ 50 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2560 พบว่า แนวโน้มประสิทธิภาพลดลงมาก ทั้ง ๆ ที่ตลอดปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ลดลงมาก แต่กลับดำเนินการได้เสร็จเพียง 3,572 เรื่อง ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ดำเนินการได้เสร็จถึง 46,315 เรื่อง ส่วนการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ แนวโน้มประสิทธิภาพลดลงมาก ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 สามารถแก้ไขปัญหาเสร็จ 3,342 เรื่อง แต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สามารถแก้ไขปัญหาได้เสร็จเพียง 716 เรื่อง

4.2 เชิงคุณภาพ พบว่า คุณภาพของผลการดำเนินงานเป็นปัญหาสำคัญ เพราะเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์มีหลายประเภท หากเป็นเรื่องความเดือดร้อนทั่วไปหรือเป็นการแจ้งเบาะแสการกระทำผิด สามารถดำเนินการเสร็จหรือเป็นที่ยุติได้โดยใช้ระยะเวลาไม่มากนัก แต่หากเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานมักใช้เวลานาน บางเรื่องตกค้างสะสมเป็นปี รวมทั้งแม้จะเป็นเรื่องที่ยุติ ก็ไม่ได้หมายความว่า ปัญหาที่ร้องเรียนจะได้รับการแก้ไขให้แล้วเสร็จ แต่อาจเป็นการยุติในเชิงเทคนิค คือ เพียงส่งต่อไปให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แล้วเท่านั้น โดยเฉพาะปัญหาเชิงนโยบาย เช่น ปัญหาหนี้ในระบบ ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาเหล่านี้ระบบปฏิบัติการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมในปัจจุบันยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ ทำให้แนวโน้มความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อศูนย์ดำรงธรรมอาจลดลงตามลำดับ

5. ปัญหาด้านบุคลากร ได้แก่ ขาดความรู้และทักษะ ประสพการณ์ในการปฏิบัติงาน ในปัจจุบันบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบรรจุใหม่ 1 – 2 ปี และเป็นลูกจ้างที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด/อำเภอ เพิ่งรับเข้ามาทำงานมีข้อจำกัดในความรู้รอบรู้งาน

และโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ไม่มีทักษะ ประสบการณ์เกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาความทุกข์ยากของประชาชน อัตรากำลัง บุคลากรไม่สอดคล้องกับภารกิจและปริมาณงาน พบว่า ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมีจำนวนบุคลากร ที่เป็นข้าราชการเพียง 5 – 6 คน และลูกจ้าง 4 คน และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอซึ่งมีปลัดอำเภอ ปฏิบัติงาน 1 คน และพนักงานราชการหรือ ลูกจ้างอีกเพียง 1 คนเท่านั้น ข้าราชการ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดขาดขวัญกำลังใจ เนื่องจากมีปริมาณงานมาก ในแต่ละวันต้อง พบเจอกับประชาชนที่มีแต่ปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนเข้ามายื่นเรื่องและถูกเร่งรัดติดตามงาน ทั้งจากผู้ร้องและจากหน่วยงานที่ส่งเรื่อง มาอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดความเครียด ในการทำงานสูง ประกอบกับขาดหลักประกัน ความก้าวหน้าในเส้นทางสายนิติกร และ ขาดการพัฒนาบุคลากร พบว่าไม่มีการจัด ฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ศูนย์ดำรงธรรมแก่บุคลากรในรอบปี มีเพียง ประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ทั่วประเทศปีละ 1 ครั้ง

6. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ สถานที่ตั้งไม่เหมาะสม พบว่า บางจังหวัด/ อำเภอจัดหาสถานที่ตั้งไม่เหมาะสม มีความ คับแคบและไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และการให้บริการ

ไม่มีการออกแบบวางระบบปฏิบัติการแก้ไข ปัญหาแต่ละประเภทและจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แนวคิดการทำงานเป็น เชิงรับ ไม่มีข้อมูลเป้าหมายและแผนงานรองรับ เป็นการทำงานในลักษณะรอให้ประชาชน เดือดร้อนจนทนไม่ได้แล้วมาร้องเรียนร้องทุกข์ และขาดระบบการกำกับติดตามและประเมินผล ที่ดี ผู้บังคับบัญชามักขาดการกำกับและติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม อย่างสม่ำเสมอ

7. ปัญหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ได้แก่ การเชื่อมโยงฐานข้อมูล ไม่สมบูรณ์ ยังไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลการ ดำเนินงานกับศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ทำให้ระบบ การประมวลผลข้อมูลไม่ครอบคลุมทั้งระบบ และโปรแกรมระบบงานรับและติดตามเรื่องราว ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมยังไม่ได้รับการ พัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถประมวล ผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จำแนก ตามประเภทปัญหาได้ จำแนกได้เพียงตาม ลักษณะของงานที่ให้บริการ ทำให้ไม่สามารถ ใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาและวางแผน งาน/โครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประชาชนผู้ร้องทุกข์ยังไม่สามารถติดตาม ความก้าวหน้าสถานะของเรื่องที่ร้องทุกข์ทาง อินเทอร์เน็ตหรือจากเว็บไซต์ได้โดยตรง

8. ปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ งบประมาณไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน ไม่เพียงพอในการดำเนินงาน เช่น ไม่มีงบจ้างพนักงานขับรถประจำศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ทั้งที่ได้รับการจัดสรรรถตู้ครบทุกจังหวัด รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด เท่ากันทุกจังหวัดทั้งที่ปริมาณงานแตกต่างกันมาก และไม่มีงบประมาณรองรับการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน เฉพาะหน้ากรณีต่าง ๆ ที่ไม่สามารถส่งต่อ หรือขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดได้

9. ปัญหาด้านการบูรณาการความร่วมมือและการมีส่วนร่วม ในทางปฏิบัติยังขาดความร่วมมือและสนับสนุนเชิงคุณภาพจากส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบข้อเท็จจริง การสนับสนุนบุคลากร และการร่วมมือในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน และประชาชน

10. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ ได้แก่ ขาดการการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติของศูนย์ดำรงธรรมแก่ประชาชน ทำให้เกิดปัญหาประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับศูนย์ดำรงธรรมระดับอำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมตามแนวทาง

ประชาธิปไตย ทำให้ขาดพลังในการร่วมกันแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอนโยบายแก้ไข เพื่อพัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรออกกฎหมายจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมเป็นองค์กรหลักในการบูรณาการแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนอย่างยั่งยืน สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยังประชาชนได้อย่างแท้จริง ไม่แปรผันไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลหรือการเมือง โดยกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ รูปแบบการบริหารงาน หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน มีระเบียบกฎหมายรองรับ และจัดตั้งส่วนราชการขับเคลื่อนงานศูนย์ดำรงธรรมทั้งระดับชาติ ระดับกระทรวง/กรม ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ ดังนี้

1) ระดับชาติ อาจเรียกว่า “ศูนย์ดำรงธรรมแห่งชาติ” ให้มีคณะกรรมการนโยบายและบริหารศูนย์ดำรงธรรม ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์นโยบาย มาตรการ แนวทาง และอำนวยการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน

ของประชาชนทั่วประเทศ และจัดตั้งสำนักงาน ศูนย์ดำรงธรรมเป็นส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่า อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติ คณะกรรมการฯ ระดับชาติ และปฏิบัติงาน ด้านแผนงาน/โครงการ อื่น ๆ โดยควรตัดโอน ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่มาจากศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย สำนักตรวจราชการและ เรื่องราวร้องทุกข์เป็นหลัก

2) ระดับจังหวัด ให้มี คณะกรรมการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ทำหน้าที่ อำนวยความสะดวกไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนในจังหวัดตามยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ และแนวทางที่คณะกรรมการ ศูนย์ดำรงธรรมระดับชาติกำหนด และ จัดตั้งสำนักงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเป็น ส่วนราชการภูมิภาคระดับจังหวัด อยู่ในสังกัด สำนักงานศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ ปฏิบัติงานด้านแผนงาน/โครงการ และ กิจการในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด โดยตัดโอนบุคลากร/ เจ้าหน้าที่มาจากกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด สำนักงานจังหวัด เป็นหลัก

3) ระดับอำเภอ ให้มี คณะกรรมการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และให้มีการจัดตั้งสำนักงานศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเป็น

ส่วนราชการภายในของสำนักงานศูนย์ดำรงธรรม จังหวัด

4) ระดับท้องถิ่น ให้มี คณะกรรมการศูนย์ดำรงธรรมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และจัดตั้งสำนักงานศูนย์ดำรงธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน ภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ อาจมีศูนย์ดำรงธรรม ระดับกระทรวง/กรม เพื่อประสานการปฏิบัติใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบ ตามแต่กระทรวง/ส่วนราชการจะพิจารณา

1.2 ควรปรับปรุงกลไกและระบบ งานรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์และการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ให้เป็น ระบบเดียวกัน (One System) โดยกระทรวง มหาดไทยกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ควรร่วมมือกันปรับปรุงและบูรณาการงาน รับเรื่องราวร้องทุกข์ของศูนย์บริการประชาชน (GCC1111) เป็นส่วนหนึ่งของศูนย์ดำรงธรรม (ระดับชาติ) เสมือนเป็นศูนย์ดำรงธรรม (ส่วนหน้า) และยุบคณะกรรมการจัดการ เรื่องราวร้องทุกข์ (ระดับชาติ) เพื่อให้มีความ ชัดเจน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยออกระเบียบหรือ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1.3 ควรมอบอำนาจของราชการ ส่วนกลางที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ให้

ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ให้ยุติในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและ ทันต่อสถานการณ์

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

กระทรวงมหาดไทยควรปรับปรุง และพัฒนาระบบงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนของศูนย์ดำรงธรรม โดยสรุป ดังนี้

2.1 ด้านบุคลากร จัดอัตรากำลัง

บุคลากรให้สอดคล้องกับปริมาณงานและภารกิจ ที่ศูนย์ดำรงธรรมแต่ละระดับรับผิดชอบ สร้าง ความเข้าใจและขอความร่วมมือกับทุกส่วน ราชการในการจัดบุคลากรที่มีคุณภาพสนับสนุน การปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรม จัดให้มีหลักสูตร ฝึกอบรม เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติ ความรู้ และทักษะที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน โดยออกแบบหลักสูตรให้สอดคล้องกับงานและ ตำแหน่ง และเนื้อหาของหลักสูตรควรเชื่อมโยง กับองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนประเภทต่าง ๆ จัดให้มีมาตรการ เสริมสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ศูนย์ดำรงธรรมทั้งสภาพแวดล้อมการทำงาน เส้นทางความก้าวหน้า การพิจารณาความดี ความชอบ และค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน นอกเวลาราชการ

2.2 ด้านการบริหารจัดการ บริหาร

งานเชิงยุทธศาสตร์ โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ของศูนย์ดำรงธรรม เพื่อให้การดำเนินงานมี ทิศทาง เป้าหมาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์สูง และได้รับความพึงพอใจจาก ประชาชน โดยกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัดการ ดำเนินงานออกแบบและจัดระบบปฏิบัติการ แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ให้มีขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นมาตรฐาน เดียวกัน และกำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน ในแต่ละขั้นตอนประกาศให้ประชาชนทราบ และให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมถือปฏิบัติ เพื่อให้การบริการรับและการจัดการเรื่องราว ร้องทุกข์เป็นไปด้วยความโปร่งใสและเป็นการ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สอดคล้อง ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี บริหาร งานแบบบูรณาการมุ่งเน้นการบริหารจัดการ เชิงพื้นที่ (Area – based Approach) โดยใช้ กลไกคณะกรรมการศูนย์ระดับจังหวัด/อำเภอ เป็นศูนย์กลาง เร่งรัดพัฒนาระบบงานศูนย์ดำรงธรรม อำเภอให้มีประสิทธิภาพ เพราะอยู่ใกล้ชิด กับประชาชน จะช่วยลดภาระของประชาชน และปริมาณงานที่จะเข้าสู่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด จัดระบบงานเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนของประชาชนคู่ขนานกับการรับเรื่อง ร้องเรียนร้องทุกข์ ได้แก่ เปิดลงทะเบียนปัญหา

ความทุกข์ยากความเดือดร้อนของประชาชน และการจัดโครงการเวทีสัญจรรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ในลักษณะ “ศูนย์ดำรงธรรมพบปะประชาชน” หรือ “คลินิก ศูนย์ดำรงธรรม” จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในแต่ละประเภทปัญหา โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอน/วิธีการ องค์ความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วย จัดระบบกำกับ ติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ การประเมินผลจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ต้องการ แล้วดำเนินการประเมินตามห้วงเวลาที่กำหนด เพื่อทราบถึงระดับความสำเร็จและ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

2.3 ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร บูรณาการและพัฒนาระบบสารสนเทศ กระทรวงมหาดไทยกับสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ควรร่วมมือกันปรับปรุง และพัฒนาระบบสารสนเทศการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของศูนย์บริการประชาชน ซึ่งเป็น ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลกับระบบสารสนเทศการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของ ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย เป็นระบบ เดียวกัน (One system) ให้เป็นระบบกลาง สำหรับทุกหน่วยงานที่มีภารกิจในการดำเนินการ เรื่องราวร้องทุกข์ได้ใช้ร่วมกันในการเชื่อมโยง

การปฏิบัติงาน พัฒนาโปรแกรมให้สามารถรองรับการใช้งานเพิ่มขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวก ทั้งการปฏิบัติงานและการรับบริการ เช่น ประชาชนที่ร้องเรียนร้องทุกข์สามารถติดตาม ความก้าวหน้าสถานะของเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ จากแอปพลิเคชันที่สร้างขึ้น สร้างระบบการ ตรวจสอบและแจ้งความคืบหน้า (Tracking System) และเพิ่มช่องทางการติดต่อสื่อสาร ทางแอปพลิเคชันต่าง ๆ

2.4 ด้านงบประมาณ จัดสรร งบประมาณให้สอดคล้องกับขอบเขตภารกิจ หน้าที่ และปริมาณงานของศูนย์ดำรงธรรม รวมทั้งงบประมาณสำหรับการปรับปรุงและ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัย จัดสรรงบประมาณประจำปีให้ศูนย์ดำรงธรรม เพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือประชาชนกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนตามหลักมนุษยธรรม

2.5 ด้านการบูรณาการความร่วมมือ และการมีส่วนร่วม ทุกกระทรวง/กรม ควรส่งการส่วนราชการในสังกัดให้ถือปฏิบัติ ตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการร่วมมือสนับสนุนภารกิจของ ศูนย์ดำรงธรรมอย่างจริงจัง เสริมสร้างความ ร่วมมือและการมีส่วนร่วมในกระบวนการ รับเรื่องและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนทั้งจากหน่วยงานของรัฐ ประชาชน และเครือข่ายต่าง ๆ รวมทั้งมุ่งเน้นความร่วมมือ

ในรูปแบบ “ประชารัฐ” เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในบางเรื่อง ที่จำเป็นต้องอาศัยพลังสนับสนุนจากพื้นที่

2.6 ด้านประชาสัมพันธ์พัฒนาการ
ประชาสัมพันธ์ทั้งวิธีการและเนื้อหา เพื่อมุ่งเน้น การสร้างการยอมรับและความเข้าใจที่ถูกต้อง แก่ประชาชน โดยเฉพาะความรู้และความเข้าใจ ที่ถูกต้องในบทบาทหน้าที่ กระบวนการรับเรื่องราว ร้องทุกข์ และดำเนินการแก้ไขปัญหาของ ศูนย์ดำรงธรรม ช่องทางการเข้าถึง และการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ตัวอย่างความสำเร็จ (Best practice) ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ของศูนย์ดำรงธรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิด การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างศูนย์ดำรงธรรม และประชาชนจะได้เกิดความเชื่อมั่นต่อการ ดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมโดยภาพรวม ส่งเสริมการให้ข่าวสารความรู้ด้านกฎหมายแก่ ประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ด้านโอกาสและการเข้าถึงบริการของรัฐ ส่งเสริม การประชาสัมพันธ์ข่าวสารเชิงสร้างสรรค์ เพื่อเป็นการแจ้งเตือนประชาชนหรือป้องกัน การเกิดปัญหา เช่น กรณีมีขบวนการตมตุน หลอกลวงประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้น หรือการประชาสัมพันธ์เพื่อขอความร่วมมือ ในการแจ้งเบาะแสการกระทำผิด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปศูนย์ดำรงธรรมเป็น องค์กรที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มีนโยบายอย่าง ชัดเจนให้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการ บูรณาการการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนในระดับพื้นที่และให้บริการประชาชน แบบเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนถือเป็น ภารกิจที่สำคัญของศูนย์ดำรงธรรม เพราะเป็น พื้นฐานของความสงบเรียบร้อยของสังคม อันเป็น ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ จากผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่าศูนย์ดำรงธรรม ในยุคปัจจุบันมีศักยภาพสูงในการทำหน้าที่ตาม นโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติและ รัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันพบว่า ยังมีปัญหา อุปสรรคหลายประการที่เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัด หากกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นหน่วยงาน กำกับดูแลศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศและรัฐบาล ได้พิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะแนวทาง แก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอเชิงนโยบาย ในการออกกฎหมายจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืน ให้ศูนย์ดำรงธรรมเป็นองค์กรหลักในการบูรณาการ การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในระดับพื้นที่เพื่อ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และ เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง •

ปัญหาในการบูรณาการการแก้ไขปัญหายาเสพติด ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ชรัส บุญณะ

รองผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี

รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคง

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ยาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศชาติ และประชาคมโลก ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ การแพร่ระบาดของปัญหายาเสพติดได้แทรกซึมเข้าไปทุกชนชั้น ทุกสาขาอาชีพ ปัจจุบันปัญหายาเสพติดได้กลายเป็นปัญหาวิกฤตที่มีแนวโน้มการขยายตัวการแพร่ระบาดเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อและบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ แม้จะได้มีการดำเนินการทั้งภายในประเทศและร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาทุกรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับที่สูงมาก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายให้กลไกของกระทรวงมหาดไทยในทุกระดับดำเนินงานเชิงรุก ให้มีการบูรณาการร่วมกับทุกหน่วยงานอย่างมีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยในการบูรณาการแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับพื้นที่ แม้ผลการดำเนินการในภาพรวมของแต่ละจังหวัดจะบรรลุเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนด และสามารถ

ควบคุมระดับความรุนแรงของปัญหายาเสพติดในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีปัญหาลุ่ปรรรคและข้อขัดข้องในการบูรณาการการแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่ ทำให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหายังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในภาพรวมอย่างยั่งยืนเท่าที่ควร บทความนี้จึงขอเสนอผลการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อให้การบูรณาการการแก้ไขปัญหายาเสพติดของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ยาเสพติดในปัจจุบันและแนวโน้มพบว่า

1. สถานการณ์ปัจจุบัน ปัจจุบันยังคงมีแหล่งผลิตยาเสพติดในประเทศเพื่อนบ้าน (ประเทศเมียนมา) ซึ่งอยู่ในเขตอิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อยติดอาวุธ ด้านการค้ามีการลักลอบลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่เขตไทย ทั้งทางด้านประเทศเมียนมาและลาว จึงมีการจับกุมอย่างต่อเนื่องจากการประมวลข่าวสารพบว่าพื้นที่นำเข้ายาบ้าทางภาคเหนือยังเป็นพื้นที่หลักร้อยละ 88 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 11 ส่วนที่เหลือเป็นการนำเข้าในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันตก พื้นที่นำเข้ายาบ้าในบริเวณชายแดนมี 4 พื้นที่หลัก ได้แก่ 1) พื้นที่อำเภอแม่ฟ้าหลวง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย 2) พื้นที่อำเภอเทิง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย 3) พื้นที่อำเภอเชียงดาว อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ 4) พื้นที่จังหวัดหนองคาย และ

จังหวัดบึงกาฬ สถานการณ์ยาเสพติดในประเทศด้าน Supply พบว่า ยาบ้ามากกว่าความต้องการของตลาด (Over supply) ทำให้ราคาถูกลงและถูกเก็บซุกซ่อนภายในประเทศมากขึ้น ในด้านการแพร่ระบาด ข้อมูลประมาณการผู้ใช้สารเสพติดโดยเครือข่ายวิชาการสารเสพติดพบว่า ในปี 2544 มีผู้ใช้สารเสพติดจำนวน 598,765 คน ในปี 2559 มีผู้ใช้สารเสพติดจำนวน 1,425,342 คน ในด้านพื้นที่แพร่ระบาด ข้อมูลปี 2560 พบว่า หมู่บ้าน/ชุมชนจำนวน 24,314 แห่งหรือร้อยละ 30 ยังคงมีปัญหา ยาเสพติด โดยมี 3,471 หมู่บ้าน/ชุมชนหรือร้อยละ 4.28 ที่มีปัญหาระดับรุนแรง ผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดร้อยละ 45 เป็นเด็กและเยาวชน (อายุต่ำกว่า 24 ปี) ยาเสพติดที่เป็นปัญหาแพร่ระบาดหลัก คือ ยาบ้า รองลงมาคือกัญชา พืชกระท่อม ไอซ์ และเฮโรอีน โดยเฮโรอีน ยาเค กัญชา มีแนวโน้มแพร่ระบาดมากขึ้น จากสถิติการจับกุมคดียาบ้ามากกว่า 10,000 เม็ด ปี 2559 จำนวน 751 คดี ยาบ้ารวมจำนวน 93,735,634 เม็ด ปี 2560 จำนวน 640 คดี ยาบ้า รวมจำนวน 163,620,888 เม็ดปริมาณยาบ้าของกลางเพิ่มขึ้นมากถึงร้อยละ 74.56 ปัจจุบันมีผู้ต้องขังคดียาเสพติดจำนวนสูงถึง 202,660 คน จากจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด 281,872 คนหรือร้อยละ 71.90 ของผู้ต้องขังทั้งหมด

2. แนวโน้มสถานการณ์ยาเสพติด

สถานการณ์ปัญหาเสพติดของไทยในช่วงปี 2555-2556 เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการจับกุม คดียาเสพติดและผู้เข้ารับการรักษาพบว่า มีผู้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดสูงที่สุด และเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2557-2559 แต่ในช่วงปลายปี 2559 ต่อเนื่องถึงปี 2560 สถานการณ์เริ่มมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น มียาเสพติดจำนวนมากถูกลักลอบนำเข้าประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาบ้าและไอซ์ จนเกิดภาวะการณ์ผลิตมากกว่าความต้องการใช้ภายในประเทศ (Over supply) ส่งผลให้นักค้ายาเสพติดพยายามกระตุ้นความต้องการใช้ยาเสพติดในห้างที่ผ่านมามีการตรวจยึดและจับกุมยาเสพติดทั้งในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ตอนในที่มีปริมาณมากขึ้น คาดว่าเป็นผลมาจากปัจจัยด้านการขยายตัวของการผลิตยาเสพติดและการนำเข้ายาเสพติดเพื่อทดแทนส่วนที่ถูกจับกุม ประกอบกับสถานการณ์ปัจจุบันรัฐบาลมีแนวโน้มจะเจรจาต่อรองเพื่อสร้างสันติภาพในชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ และกดดันให้ชนกลุ่มน้อยวางอาวุธและเข้าสู่การปรองดองใน 4-5 ปีข้างหน้า โดยทหารเมียนมาจะทำการโจมตีชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ยอมวางอาวุธ ซึ่งเป็นกลุ่มว่าหรือชนกลุ่มน้อยอื่นที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยมีกลุ่มว่าเป็นผู้นำจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ต้องเร่งผลิตและจำหน่ายยาเสพติดให้มากที่สุดเพื่อเพิ่มกำลังอำนาจทางการเงินสำหรับจัดหาอาวุธ/

ยุทธโศภรณ์ไว้ต่อสู้กับทหารของรัฐบาลเมียนมา และนอกจากประเทศไทยจะเป็นตลาดของการค้ายาเสพติดแล้ว ยังเป็นทางผ่านไปยังประเทศที่สามอีกด้วย ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่าสถานการณ์ยาเสพติดจะยังคงมีความรุนแรงและขยายตัวสูงขึ้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเสพติดหลายประการ คือในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลในพื้นที่จังหวัด ในฐานะเป็นกลไกหลักของกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นผู้บริหารและควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของกลไกหลักในพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และท้องถิ่น ในฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกความมั่นคงภายในจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ อำนาจการ บูรณาการ กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงภายในจังหวัด ในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและการประสานความร่วมมือในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัด และในฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกอำนาจการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการการแก้ไขปัญหาเสพติดระดับจังหวัด



ที่มา : <https://sites.google.co>

ในการบูรณาการการแก้ไขปัญหายาเสพติดของผู้ว่าราชการจังหวัดมีกรอบทิศทางการขับเคลื่อน ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด 5 ปี (พ.ศ. 2558 – 2562) ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน แบ่งเป็น 8 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหายาเสพติด/ผู้ติดยาเสพติด ยุทธศาสตร์สร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม ยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหายาเสพติด ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมภาคประชาชน และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอย่างบูรณาการ

2. นโยบายของรัฐบาล รัฐบาลปัจจุบัน โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 กำหนดให้ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และในปี 2559 เป็นต้นมา มีนโยบายให้ความสำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหายาในระดับพื้นที่ผ่าน

กลไก “ประชารัฐ” (ประชาชน เอกชน ราชการ) มุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่

3. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2560 – 2564 ได้กำหนดจุดยืน (Positioning) การดำเนินงาน “เป็นฐานขับเคลื่อนหลักของประเทศในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และพัฒนาเชิงรุก เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านความมั่นคงภายใน และเป็นกลไกในการบริหารจัดการแบบบูรณาการในระดับพื้นที่” โดยกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การดำเนินงานด้านมั่นคงที่สำคัญประการหนึ่งคือ มั่นคงในการรักษาความสงบเรียบร้อยและรับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น ยาเสพติด เป็นต้น การเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในถือเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) ที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีเป้าประสงค์ให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย มั่นคง และมีความพร้อมรับมือภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า ในการบูรณาการการแก้ไขปัญหาเสพติดของ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพในระดับจังหวัด สำนักงาน ป.ป.ส.ได้จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ส.ภาค 1 – 9 ในส่วนภูมิภาค และสำนักงาน ป.ป.ส.กทม. แต่ไม่มีสำนักงาน ป.ป.ส.จังหวัด ทำให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาเสพติดของจังหวัด ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินการที่ผ่านมายังเป็นเรื่องของทางราชการเป็นส่วนใหญ่ การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่เป็นแต่เพียงการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบ การจัดสรรงบประมาณ เป็นการจัดผ่านกระทรวงที่รับผิดชอบตาม ยุทธศาสตร์ แล้วลงพื้นที่ภูมิภาค (Function) โดยไม่ผ่าน คอ.ปส.จ.ทำให้เกิดช่องว่างในการจัดทำแผนฯประจำปี ไม่สามารถบูรณาการด้านแผนงานและงบประมาณได้ การจัดสรรงบประมาณล่าช้า ระบบการรายงานสารสนเทศ ยาเสพติดจังหวัด (NISPA) พบว่า หน่วยปฏิบัติในพื้นที่รายงานผลการดำเนินงานล่าช้า และ เป้าหมายการดำเนินงานเป็นเชิงปริมาณ ไม่สะท้อนผลการดำเนินงานที่แท้จริง

2. ปัญหาด้านการปราบปรามยาเสพติด ได้แก่ มาตรการสกัดกั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ ยาเสพติดที่เข้ามาในเขตไทยส่วนใหญ่ผลิตและลักลอบลำเลียงมาจากชายแดนประเทศเมียนมาทางภาคเหนือเป็นหลัก แต่การสกัดกั้นซึ่งต้อง

อาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากหลายหน่วยงานยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้านตรวจสอบติดตามเส้นทางภาคเหนือ ส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งด่านเฉพาะทางเท่านั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญกับขาขึ้น ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการสกัดกั้นสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ เงินรถยนต์ และอาวุธสงครามที่กลุ่มผู้ค้าขนออกไป ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐตำรวจมีปัญหายุ่งยากเรื่องเรียนและถูกดำเนินคดียาเสพติดมากที่สุดแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ในการบูรณาการการแก้ไขปัญหายาเสพติดกลับไม่มีอำนาจในการพิจารณาโยกย้ายหรือลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทำให้ขาดความเชื่อมั่นจากประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จากข้อมูลเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียนปี 2558-2560 จำนวนทั้งสิ้น 1,129 ราย เป็นการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 39.68 รองลงมาคือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 24.09 และจากข้อมูลการจับกุมเจ้าหน้าที่ของรัฐคดียาเสพติด ปี 2558 – 2560 พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจับกุมคดียาเสพติด จำนวนทั้งสิ้น 325 คน เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจมากที่สุดคือร้อยละ 33.54 รองลงมาเป็นข้าราชการทหารร้อยละ 26.46 กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดย

เฉพาะผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับยาเสพติดยังมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเสียเอง ถือเป็นประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาอุปสรรคด้านการปราบปราม เพราะทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วม ความเชี่ยวชาญด้านการสืบสวนสอบสวนของบุคลากร พบว่ายังมีปัญหาในด้านการสืบสวนหาข่าว เพื่อนำไปสู่การจับกุมนายทุนและผู้ค้ายาเสพติดรายสำคัญและเครือข่าย รวมทั้งการสืบสวนขยายผลนำไปสู่การยึดทรัพย์สินยังไม่สามารถเข้าถึงนายทุนหรือตัวการสำคัญในขบวนการได้มากนัก และด้านการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดยาเสพติดที่เป็นผู้ค้ารายสำคัญซึ่งมีอิทธิพลทางการเงิน มักมีทนายความให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้คดีจนหลุดในชั้นอัยการหรือในชั้นศาล ขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยและจำเป็นในการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามยาเสพติด ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสืบสวนและดำเนินมาตรการทางการเงินกับขบวนการค้ายาเสพติด รายใหญ่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งที่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขยายผลหลายหน่วยงาน ช่องว่างของกฎหมายเอื้อต่อการกระทำความผิดยาเสพติด ซึ่งมีอยู่หลายกรณี เช่น ปัญหาการจับกุมเด็กหรือเยาวชนที่มีอายุ

ต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งมีขั้นตอนปฏิบัติยุ่งยาก ปัญหาการตั้งข้อกล่าวหาผู้ต้องหาคดียาเสพติด ในกรณีมีไว้ซึ่งยาเสพติดในครอบครอง โดยถือจำนวนยาบ้าเป็นเกณฑ์เป็นช่องว่างให้ผู้ค้ายาเสพติดปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางการค้าตามช่องทางของกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุก ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจในระดับผู้ปฏิบัติ โดยปกติ ศอ.ปส.จ. และอำเภอจะจัดตั้งชุดเฉพาะกิจปราบปรามยาเสพติดฝ่ายปกครองรับผิดชอบปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ชุมชนกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตำรวจด้วย โดยเน้นการสืบสวนหาข่าวและปราบปรามในระดับตำบล/หมู่บ้านตามข่าวสารที่ได้รับเบาะแสจากผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก มักเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจระดับผู้ปฏิบัติเป็นภายในการค้ายาเสพติดที่เชื่อมโยงมาจากเครือข่ายในเรือนจำที่ยังคงปรากฏอยู่โดยเฉพาะจากผลการสืบสวนสอบสวนการจับยาเสพติดล็อตใหญ่ แต่ครั้งมักเป็นการสั่งซื้อผ่านเรือนจำ หน่วยงานให้ความช่วยเหลือผู้กระทำผิดพบว่า หน่วยงานส่วนหนึ่งที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดียาเสพติดขาดจรรยาบรรณทางวิชาชีพ รับว่าความให้กับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพราะเห็นแก่

ผลประโยชน์ในด้านรายได้ทั้งที่รู้ข้อเท็จจริงอยู่ แก่ใจว่ากำลังช่วยเหลือผู้กระทำผิด และไม่มีกฎหมายเอาผิดกับทนายที่มีพฤติกรรมเช่นนี้ กลุ่มการค้ามีศักยภาพสูง โดยเฉพาะกลุ่มที่หลบหนีหมายจับหรือเป็นอดีตผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงแหล่งผลิตได้โดยตรงและสามารถจัดหายาเสพติดได้ในปริมาณมากต่อครั้ง และขบวนการค้ายาเสพติดมีกลยุทธ์ที่ซับซ้อน พบว่าปัจจุบันนายทุนหรือกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดได้พัฒนารูปแบบการติดต่อการค้ากับลูกค้าและเครือข่าย การเพิ่มชนิดการค้ายาเสพติดที่หลากหลาย การปรับลดราคา การลักลอบลำเลียง/ส่งของการรับเงิน/ส่งเงินหรือโอนเงิน การส่งมอบรถยนต์หรือสิ่งของ ซึ่งมีมูลค่ารวมปีละหลายพันล้านบาท แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่สืบสวนหาข่าวปราบปราม และขยายผลยังไม่สามารถดำเนินการเข้าถึงกลยุทธ์ของขบวนการค้ายาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ขบวนการค้ายาเสพติดยังคงสามารถทำธุรกิจการค้ายาเสพติดได้อย่างต่อเนื่อง และสื่อสังคมออนไลน์ถูกนำมาใช้ในการค้ายาเสพติดในทุกระดับและใช้กันอย่างแพร่หลาย รวมทั้งรูปแบบการชำระเงินผ่านระบบออนไลน์และระบบ E-Banking ซึ่งติดตามร่องรอยได้ยากกว่าเดิมที่ใช้โทรศัพท์ติดต่อเป็นหลัก



ที่มา : <https://scoop.mthai.com>

3. ปัญหาด้านการป้องกัน ได้แก่ การสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้าน/ชุมชน ไม่บรรลุผล เนื่องจากผู้นำชุมชนขาดความมุ่งมั่น เอาใจจริงเอาใจกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด และ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาไม่เข้ามามี ส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของ หมู่บ้าน/ชุมชน ขาดความร่วมมือในการดำเนินงานในชุมชนเมืองในเขตเทศบาล ทั้งที่เป็นพื้นที่ ที่มีปัญหารุนแรงกว่าพื้นที่ทั่วไป และผู้ว่า ราชการจังหวัดไม่มีกลไกนายอำเภอ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปช่วยเหลือในการบูรณาการ การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดใน สถานศึกษายังมีข้อจำกัด พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษา

ส่วนหนึ่ง มีทัศนคติปกป้องชื่อเสียงของโรงเรียน มากกว่าเปิดใจที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจัง ไม่เอื้ออำนวยต่อการ ทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ และข้อจำกัด ด้านบุคลากร ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการ ขับเคลื่อนงานยาเสพติด ในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน เนื่องจากชุดปฏิบัติการยาเสพติดระดับตำบล มีภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัดที่ต้องปฏิบัติ ช่วงเวลาใดที่รัฐบาล/กระทรวงต้นสังกัดมีงาน นโยบายสำคัญลงสู่พื้นที่ บุคลากรที่เป็นชุด ปฏิบัติการฯ ก็ต้องหยุดชะงักไปขับเคลื่อนงาน ที่ได้รับมอบหมายใหม่แทน เป็นลักษณะเช่นนี้ ทุกปี

4. ปัญหาด้านการบำบัดรักษาผู้เสพยา/ ผู้ติดยาเสพติด ได้แก่ การค้นหาผู้เสพยา ผู้ติดยา และการนำเข้ารับการบำบัดยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกระบวนการค้นหา สถานที่คัดกรอง ศูนย์ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และบุคลากร ไม่สามารถรองรับการทำงานได้ตลอด 24 ชั่วโมง เป็นเหตุให้ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ไม่สามารถ คัดแยกเป้าหมายเพื่อดำเนินตามมาตรการ ได้อย่างตรงจุด เมื่อถึงเวลาที่จะต้องเร่งรัดให้ บรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดด้านการบำบัดก็จะเร่งรัด ให้จัดตั้งจุดตรวจจุดสกัดเพื่อตรวจปัสสาวะหา สารเสพติด และนำตัวส่งเข้าค่ายปรับเปลี่ยน พฤติกรรมให้ทันตามกำหนด ซึ่งไม่เป็นไปตาม

กระบวนการทำงานแบบประชารัฐ ผู้เข้ารับการบำบัดระบบสมัครใจจึงมิใช่ผู้เสพ/ผู้ติดที่มีความสมัครใจอย่างแท้จริง แต่เป็น**ระบบสมัครใจกึ่งบังคับ** นั่นเอง การบริหารจัดการศูนย์ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมขาดเอกภาพและมาตรฐานตามหลักสูตร ส่วนใหญ่ฝ่ายสาธารณสุขดูแลบริหารหลักสูตร ส่วนฝ่ายปกครองดูแลบริหารงบประมาณ ในทางปฏิบัติฝ่ายสาธารณสุขเป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิค มิใช่เจ้าภาพที่แท้จริงตามนโยบายของรัฐบาล และในส่วนของ การคัดกรองมักมีข้อบกพร่องไม่สามารถแยกสถานะว่าเป็นผู้เสพหรือผู้ติดและอยู่ในระดับใด ทำให้การบำบัดรักษาขาดคุณภาพ และที่สำคัญบางกรณีทำให้ผู้เสพ ผู้ติด และผู้ค้ายาเสพติดรายย่อยที่เป็นผู้เสพเข้ามาอยู่ร่วมกันในศูนย์ฯ เป็นช่องทางให้การค้ายาเสพติดในพื้นที่ขยายตัวเป็นเครือข่ายค้ายาเสพติดในเวลาต่อมาได้ งบประมาณไม่สอดคล้องกับนโยบายผู้เสพคือผู้ป่วย ในแต่ละปีเฉพาะจำนวนผู้ที่ศาลสั่งให้เข้ารับการบำบัดที่ต้องมีการควบคุมตัวอย่างเข้มงวดเป็นจำนวนมากไม่น้อยกว่า 30,000 คนต่อปี ในขณะที่จำนวนผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดที่ตกค้างยังไม่ได้รับการบำบัดรักษามีจำนวนมาก แต่มีข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรด้านการบำบัดรักษามีอยู่ไม่เพียงพอ จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการบำบัดรักษาเป็นอย่างมาก การติดตามและการให้ความช่วยเหลือ

หลังการบำบัด พบว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายสาธารณสุขเป็นหลักในการนัดหมายติดตาม โดยใช้โรงพยาบาลในพื้นที่เป็นสถานที่ติดตาม ผู้ผ่านการบำบัดส่วนหนึ่งจะหายไปจากการติดตามหรือติดตามได้ไม่ครบ โดยเฉพาะบางรายเปลี่ยนที่อยู่ออกนอกพื้นที่ ซึ่งในส่วนนี้มีโอกาสสูงที่จะกลับมาเป็นผู้เสพซ้ำ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีจำนวนจำกัด มีภารกิจในหน้าที่ทั้งงานปกติควบคู่กับงานยาเสพติด ทำให้การติดตามและช่วยเหลือขาดคุณภาพ สภาพแวดล้อมในชุมชนไม่เอื้ออำนวย สภาพครอบครัวและสภาพแวดล้อมในชุมชนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ผู้ผ่านการบำบัดรักษาสามารถเลิกยาเสพติดได้หรือหันกลับไปใช้ยาเสพติดอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันสังคมไทยกำลังประสบปัญหาศีลธรรมเสื่อมถอย ทำให้สิ่งที่เป็นอบายมุขแพร่กระจายอยู่ในครอบครัวและชุมชนมากมาย เช่น การดื่มสุรา การติดเล่นหวย การเล่นพนันจนเป็นหนี้สิน การเที่ยวกลางคืน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นบ่อเกิดแห่งอาชญากรรมและยาเสพติดทั้งสิ้น และสถานบำบัดรักษาทั้งระบบบังคับบำบัดและระบบสมัครใจแบบควบคุมตัวไม่เพียงพอ ทำให้การบำบัดผู้ติดยาเสพติดที่มีระดับการติดมากหรือมีอาการทางจิตไม่ได้รับการบำบัดรักษา และเป็นภาระกับเจ้าหน้าที่กรณีที่ครอบครัวไม่พร้อมที่จะคอยดูแลช่วยเหลือผู้ป่วย หรือไม่ต้องการเลี้ยงดูผู้ป่วยอีกต่อไป

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาก็เพื่อให้การบูรณาการการแก้ไขปัญหายาเสพติดของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรผลักดันให้สำนักงาน ป.ป.ส. จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ส.จังหวัด โดยปรับเกลี้ยอัตรากำลังจากสำนักงาน ป.ป.ส.ภาค มาปฏิบัติงานประจำสำนักงาน ป.ป.ส.จังหวัด ตามความเหมาะสมการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ควรนำสภาพปัญหายาเสพติดของแต่ละจังหวัดมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาให้สอดคล้องเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ควรใช้นโยบายร่วมกับผู้บริหารระดับจังหวัดและอำเภอ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดกับผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และนายอำเภอกับผู้กำกับการสถานีตำรวจ หากพื้นที่ในความรับผิดชอบมีปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ควรลงโทษทางปกครองทั้งสองตำแหน่งดังกล่าวทันที ควรเสนอสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มอบอำนาจการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ตำรวจภายในเขตจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับสารวัตรลงมา และควรมีการพิจารณาจัดตั้งศาลอาญาคดียาเสพติด (Drug Court) เพื่อแยกคดียาเสพติดซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากออก

จากการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม จะช่วยให้การพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพ และรวดเร็วมากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ด้านการบริหารจัดการ ควรกำหนดแนวทางดำเนินงานเฉพาะสำหรับชุมชนเมืองในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดรุนแรงกว่าพื้นที่ทั่วไป โดยมอบหมายให้เทศบาลเป็นเจ้าภาพเชิงพื้นที่ ควรเพิ่มความเข้มงวดและลงโทษอย่างเด็ดขาดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมกระทำผิดหรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติด รวมถึงผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยง และควรปรับปรุงระบบการจัดทำแผนแก้ไขปัญหายาเสพติดและการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ ศอ.ปส.จ. เป็นหน่วยงานบูรณาการระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดควรใช้กลไก กอ.รมน.จังหวัด สนับสนุนการกักตุนยาเสพติดในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผอ.รมน.จังหวัด และควรพัฒนาระบบกำกับติดตามประเมินให้มีประสิทธิภาพ

2.2 ด้านการปราบปรามยาเสพติด ควรเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสกัดกั้นในบริเวณพื้นที่ชายแดน โดยให้ครอบคลุมเส้นทางและพื้นที่เป้าหมายการนำเข้ายาเสพติด การนำออกสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ เงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด รถยนต์ อาวุธสงคราม และยาเสพติด

ที่ส่งไปประเทศที่สาม ฯลฯ ควรสนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นและทันสมัยสำหรับการดำเนินการด้านการปราบปรามอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ควรเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรด้านการสืบสวนสอบสวนและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี เพิ่มมาตรการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรประสานความร่วมมือกับธนาคารในการเข้าถึงข้อมูลด้านธุรกรรมการเงินของเครือข่ายยาเสพติด เพิ่มมาตรการเฝ้าระวังปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เชื่อมโยงมาจากเครือข่ายในเรือนจำที่ยังคงมีอยู่ และควรประสานความร่วมมือกับองค์กรควบคุมวิชาชีพทนายความในการควบคุมดูแลพฤติกรรมของทนายความที่ช่วยเหลือการดำเนินการทางคดีแก่ผู้ค้ายาเสพติด



ที่มา : www.oncb.go.th

2.3 ด้านการป้องกันยาเสพติด ควรมุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่หมู่บ้าน/ชุมชนเป็นยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่สำคัญ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการ“ประชารัฐ” รมรณรงค์สร้างจิตสำนึกต่อต้านยาเสพติดและปลูกพลังประชารัฐร่วมกัน ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างยั่งยืน ควรเพิ่มประสิทธิภาพการสร้างภูมิคุ้มกันแก่เด็กและเยาวชน ทั้งในและนอกสถานศึกษา เปิดพื้นที่กิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ที่เป็นความสนใจให้แก่เด็กและเยาวชนอย่างต่อเนื่อง และควรดำเนินมาตรการจัดระเบียบสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยประชาชนมีส่วนร่วม ควบคู่กับการส่งเสริมโครงการหมู่บ้านรักษาศีลห้า เพื่อลดเงื่อนไขด้านอบายมุขในชุมชน

2.4 ด้านการบำบัดรักษาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ปรับปรุงกระบวนการค้นหาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้หมู่บ้าน/ชุมชนเป็นศูนย์กลาง และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ปรับปรุงกระบวนการคัดกรองผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดเพื่อเข้าสู่ระบบบำบัดรักษาให้มีประสิทธิภาพ โดยผู้เข้ารับการบำบัดระบบสมัครใจต้องเป็นผู้สมัครใจจริง การบำบัดรักษาผู้เสพระบบสมัครใจ (ศูนย์ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม) ส่งเสริมการจัดทำค่ายบำบัดรักษาในชุมชนหรือ “ชุมชนบำบัด” โดยมอบหมายให้หน่วยงานสาธารณสุขเป็นเจ้าภาพในการ

บริหารจัดการทั้งเรื่องหลักสูตรและงบประมาณ โดยการสนับสนุนของฝ่ายปกครอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ระบบสมัครใจแบบผู้ป่วยนอกในรูปแบบกายจิตสังคมบำบัด (Matrix Program) ควรพัฒนารูปแบบการบำบัดและติดตามโดยให้ประชากรรัฐ รวมทั้งชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และควรเสนอให้กระทรวงสาธารณสุขจัดตั้งสถานบำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทั้งแบบควบคุมตัวและไม่ควบคุมตัวเพิ่มขึ้น ให้ครบทุกจังหวัดเพื่อรองรับผู้ติดยาระดับมากหรือมีอาการทางจิตประสาทอย่างเพียงพอ

2.5 แนวทางการดำเนินการแก้ไข
ปัญหาการกระทำผิดในเรือนจำ สอดส่องเข้มงวดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำ และผู้ต้องขัง ประสานกับหน่วยงานภายนอกในการเข้าจู่โจมตรวจค้นเรือนจำเพื่อตรวจค้นสิ่งผิดกฎหมาย ดำเนินการกับผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยอย่างเฉียบขาด สร้างแหล่งข่าวเกี่ยวกับยาเสพติดในหมู่ผู้ต้องขัง และกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เรือนจำโดยใกล้ชิดอย่างเคร่งครัด

กล่าวโดยสรุปปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เพราะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของ

สังคม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของประชาชน และความมั่นคงของชาติ แม้ว่ารัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจัง รวมทั้งได้ปรับนโยบายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาอย่างต่อเนื่องก็ตาม ปัญหายาเสพติดได้บรรเทาลงเพียงบางช่วงเวลาเท่านั้น ไม่เกิดผลอย่างยั่งยืน ปัจจุบันสถานการณ์ปัญหายาเสพติดกลับมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มมากขึ้น การที่จะแก้ไขปัญหายาเสพติดให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานทุกมิติไปพร้อมกันอย่างมีประสิทธิภาพด้วยทั้งด้านการป้องกัน ด้านการปราบปราม ด้านการบำบัดรักษา และด้านการบริหารจัดการ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวในระดับพื้นที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทหลักในการบูรณาการการแก้ไขปัญหายาภายในจังหวัด ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาลดอุปสรรคดังกล่าว โดยพิจารณานำแนวทางตามข้อเสนอแนะทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติไปดำเนินการ ซึ่งจะทำให้การบูรณาการ การแก้ไขปัญหายาเสพติดของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยภาพรวมของประเทศต่อไป •

การป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการ ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

นายสุธี ทองแย้ม

รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี

รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านการปกครอง

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ
ยาเสพติด อุบัติเหตุ การมั่วสุมของเยาวชนและ
การตั้งครุฑ ก่อวินัยอันควร รวมทั้งปัญหาการ
ค้าประเวณีหรือการค้ามนุษย์ ที่ยังคงเป็นปัญหา

ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอยู่ในสังคมไทยนั้น
อาจปฏิเสธไม่ได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่ในปัจจุบัน
มีที่มาจากการเข้าใช้บริการสถานบริการ*
สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ** และ

* “สถานบริการ” หมายถึง สถานบริการที่มีลักษณะตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

** “สถานประกอบการที่คล้ายกับสถานบริการ” หมายถึง สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับ
สถานบริการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 สถานประกอบการที่คล้ายกับสถานบริการที่มีลักษณะเหมือน
สถานบริการทุกประการ จะแตกต่างเพียงองค์ประกอบที่ไม่เข้าข่ายตามพระราชบัญญัติสถานบริการฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีความหมายเป็น
ไปตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการตามข้อ 4
แห่งคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 (ตามเรื่องเสร็จที่ 92/2560) ระบุว่าหมายถึง
สถานประกอบการที่เข้าข่ายการเป็นสถานบริการที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แต่หากมีการให้บริการ
ในลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและจำเป็นต้องควบคุมการให้บริการของ
สถานประกอบการดังกล่าวในทำนองเดียวกับสถานบริการเพื่อยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเยาวชน การให้บริการของ
สถานประกอบการนั้นย่อมมีลักษณะคล้ายกับสถานบริการโดยมีองค์การตั้งที่แน่นอนเหมือนกับกรณีสถานบริการ
ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง*** ซึ่งได้สร้างผลกระทบในวงกว้างกว่าในสมัยอดีตเป็นอย่างมาก แม้ว่ากระทรวงมหาดไทย จะได้พยายามแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดมาตรการและนโยบายที่สำคัญมาใช้ในการควบคุมดูแล คือ การจัดระเบียบสังคม และจัดโซนนิ่งสถานบันเทิงเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ และมีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดระเบียบสถานบริการและสถานประกอบการอยู่เป็นระยะ ๆ แต่ด้วยพัฒนาการของแหล่งบันเทิงที่พยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการอย่างไม่หยุดนิ่ง เพื่อสร้างความแปลกใหม่เอาใจผู้รับบริการ และเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้มีลักษณะเข้าข่ายเป็นสถานบริการ ทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายสถานบริการเข้าไปควบคุมได้ จึงเป็นที่มาของการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 22/2558 ซึ่งเป็นการพยายามอุดช่องว่างกฎหมายต่าง ๆ อย่างไรก็ดีตาม ยังคงเป็นการยากที่จะควบคุมให้สถานบริการและสถานประกอบการเหล่านี้ ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และความมั่นคงภายในประเทศ จึงต้องเร่งรัดดำเนินการป้องกันและควบคุมผลกระทบดังกล่าว โดยเฉพาะกับสถานประกอบการที่มุ่งหวังแต่ผลกำไรทางธุรกิจโดยไม่มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมโดยส่วนรวม

ผู้เขียน ในฐานะที่มีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการและการจัดระเบียบสังคมมาโดยตลอด ตั้งแต่เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ปลัดจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ให้ความสำคัญและสนใจในการศึกษาหารูปแบบ วิธีการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถานบริการและสถานประกอบการมีลักษณะคล้ายสถานบริการ รวมทั้งสถานประกอบการในลักษณะอื่น ๆ เพราะตระหนักในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อาทิ การดัดแปลงที่อยู่อาศัยมาเป็นสถานประกอบการเพื่อความบันเทิง สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนที่อาศัยใกล้เคียง

*** “สถานประกอบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง” หมายถึง สถานประกอบการที่มีองค์ประกอบเหมือนสถานบริการ คือ มีสถานที่แน่นอน แต่มีวัตถุประสงค์ในเชิงส่งเสริมสุขภาพ เช่น สปา หรือนวดแผนโบราณ การดำเนินกิจการสถานประกอบการประเภทนี้ จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล และกฎหมายว่าด้วยสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ แต่โดยมากมักมีการแอบแฝงการกระทำผิดกฎหมาย คือ การค้าประเวณี หรือการค้ามนุษย์ กระทรวงมหาดไทยในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งรับผิดชอบในระดับพื้นที่จึงมีบทบาทในการควบคุมสถานประกอบการอื่น ๆ นี้ด้วย

มีการนำพื้นที่สาธารณะไปใช้ประโยชน์ทางการค้า เช่น การตั้งโต๊ะที่นั่งบนบาทวิถี บางแห่งใช้ถนนถึง 2 ช่องการจราจรเป็นที่จอดรถ มีการเปิดเครื่องเสียงหรือเล่นดนตรีเสียงดัง และเปิดเกินเวลา บางครั้งมีการทะเลาะวิวาทกัน ในสถานประกอบการและบริเวณใกล้เคียง ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็ประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 20 ฉบับ และหลายฉบับจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่บางคน บางหน่วย หรือบางพื้นที่ ยังปล่อยปละละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และมีการรับผลประโยชน์ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยุ่งยากมากขึ้น อีกทั้งการปฏิบัติที่ไม่สม่ำเสมอหรือออกตรวจไม่ทั่วถึงทุกสถานบริการและสถานประกอบการในพื้นที่ อาจจะทำให้ถูกมองว่า มีการเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเบื้องต้น ก็คือ การจัดชุดจัดระเบียบสังคมในระดับอำเภอ และระดับจังหวัด มีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ออกตรวจสถานบริการหรือสถานประกอบการที่มีลักษณะคล้ายสถานบริการหรือพื้นที่จุดเสี่ยงอื่นที่มีการมั่วสุม โดยยึดกฎหมายเป็นหลักในการดำเนินการ ไม่เลือกปฏิบัติ พร้อมกับเพิ่มช่องทางการรับข่าว และการแจ้งเบาะแสต่าง ๆ จากเครือข่าย

ภาคประชาชน ให้มีความสะดวก รวดเร็ว และรับการสนองตอบทันต่อสถานการณ์ การชี้แจงสร้างความเข้าใจและขอความร่วมมือกับสถานบริการหรือสถานประกอบการในพื้นที่ในรูปของข้อตกลงหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือ ซึ่งต้องดำเนินการไปพร้อมกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดทุกฉบับ ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการอบรมความรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เทคนิคการตรวจ องค์ประกอบความผิดของกฎหมายแต่ละฉบับ และการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องอยู่ในรูปชุดปฏิบัติการ มีข้อมูลการข่าว และการรักษาความลับที่ดี โดยอาจใช้กลไกกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (กอ.รมน.จังหวัด) ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถหลบเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมาย และลดปัญหาการร้องเรียนใส่ร้ายเจ้าหน้าที่ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจละเลยได้ คือ ผู้บังคับบัญชาของทุกหน่วยงาน ต้องมีความโปร่งใสชัดเจน เป็นแบบอย่างที่ดี ต้องกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ให้มีการเรียกรับผลประโยชน์ มีมาตรการการลงโทษผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดอย่างเด็ดขาด



การใช้มาตรการในการป้องกันและ
แก้ไขปัญหาสถานบริการยังคงมีปัจจัยอื่นที่มี
ความสลับซับซ้อน โดยเฉพาะประเด็นในเรื่อง
ข้อกฎหมาย ซึ่งจะพบว่า มีสถานประกอบการ
จำนวนมากที่เปิดใหม่พยายามอาศัยช่องว่างของ
กฎหมายและความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ
พยายามไม่ให้สถานประกอบการของตน
มีลักษณะครบองค์ประกอบตามคำนิยามแห่ง
พระราชบัญญัติสถานบริการ พ. ศ. 2509 และ
ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยผู้ประกอบการมีการพยายาม
ปรับองค์ประกอบของการประกอบกิจการให้เข้ากับ
ช่องว่างของกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการถูก
ควบคุมโดยกฎหมายสถานบริการ รวมทั้งมี
สถานประกอบการที่มีลักษณะคล้ายสถาน
บริการแต่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่า

ด้วยสถานบริการ เนื่องจากขาดองค์ประกอบ
ในการเป็นสถานบริการ เช่น แพ้แขก เรือแขก
หรือบัสแขก ลานเบียร์ ลานคอนเสิร์ต หรือลาน
เต้น นอกจากนี้ยังมีสถานประกอบการที่เข้า
ลักษณะของกฎหมายอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย
สถานบริการ เช่น สถานประกอบการที่มีการค้า
ประเพณีแอบแฝงแต่เปิดเป็นสถานบริการ
เพื่อสุขภาพให้บริการนวดแผนโบราณบังหน้า
จึงทำให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับ
ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
แต่จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะ เช่น
กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล และกฎหมาย
ว่าด้วยสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ซึ่งมี
กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ กรณี
ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สืบเนื่องจาก

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ตั้งใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ (Zoning) การกำหนดพื้นที่เพื่อการขออนุญาตและการงดอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ (Zoning) ที่ผู้ประกอบการนำมาเป็นข้ออ้างในการเปิดสถานประกอบการนอกเขต Zoning ทำให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ กรณีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สืบเนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดเวลาเปิด-ปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547 พบว่า กำหนดเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศโดยเฉพาะในจังหวัดที่มีรายได้หลักมาจากแหล่งท่องเที่ยวกลางคืน นอกจากนี้ในกรณีควบคุมสถานบริการและสถานประกอบการอื่นที่คล้ายสถานบริการตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 ก็พบว่า ยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การปฏิบัติที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และกรณีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สืบเนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 อันเป็นปัญหาการขาดระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองกับพนักงานสอบสวน

ฝ่ายตำรวจ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการหาประโยชน์จากคดีและผู้กระทำผิดไม่ได้รับการลงโทษ แนวทางการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นของพนักงานฝ่ายปกครอง คือ การดำเนินการด้วยความรัดกุม การรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนและแน่นหนา รวมทั้งอาศัยการนำเสนอข่าวให้คดีอยู่ในความสนใจและการเฝ้าติดตามตรวจสอบจากสื่อมวลชนและประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้กระทรวงมหาดไทยจะมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายกับสถานบริการและสถานประกอบการต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดและต่อเนื่องจริงจัง รวมทั้งได้บูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสถานบริการหรือสถานประกอบการที่มีลักษณะคล้ายสถานบริการก็ยังไม่หมดไปเนื่องจากรูปแบบการให้บริการของสถานบริการและสถานประกอบการเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมจากกฎหมายหรือนโยบายที่ออกมา ดังนั้นการกำหนดมาตรการหรือการอุดช่องว่างของกฎหมายโดยการแก้ไขกฎหมายเพื่อนำสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการซึ่งเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายให้เข้ามาสู่ระบบการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐ ยังเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ ซึ่งจากการวิเคราะห์หัตถ์บัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อสั่งการ ประกอบกับ

รายงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ รวมถึงความรู้ และ ประสบการณ์จากการรับราชการ และรับผิดชอบ งานด้านนี้ของผู้เขียน จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ และ สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การทบทวนกฎหมาย หรือ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองต่อ สภาพการณ์ปัจจุบัน (Regulatory review for Respond current conditions) ในการ ควบคุมสถานประกอบการ สถานประกอบการ ที่คล้ายสถานบริการ หรือสถานประกอบการอื่น ที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้มีการดำเนินนโยบาย ผลักดันแก้ไขคำนิยามและอายุใบอนุญาต ของสถานบริการ และปรับอัตราโทษให้มี ความเหมาะสม ดังนี้

1.1 การควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการด้วยระบบการออก ใบอนุญาต (Licence System) เนื่องจากการ ควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ ในปัจจุบันเป็นไปตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 และที่ 46/2559 นั้น เจ้าหน้าที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ต่อเมื่อมี การฝ่าฝืนกฎหมายและมีผลความเสียหาย เกิดขึ้นแล้ว จึงควรให้มีการควบคุมสถาน ประกอบการที่คล้ายสถานบริการด้วยระบบ

ใบอนุญาต (Licence System) ซึ่งจะก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อรัฐในภาพรวมหลายประการ อาทิ รัฐสามารถควบคุมได้ง่าย เนื่องจากข้อมูลสถาน ประกอบการเหล่านี้ จะอยู่ในระบบฐานข้อมูล ของรัฐ ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ตั้ง สถานประกอบการจะต้องปฏิบัติตามที่ตาม กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับที่ผู้รับใบอนุญาต สถานบริการ รัฐยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ที่สามารถนำไปใช้เพื่อทดแทนความเสียหาย ทางเศรษฐกิจที่เป็นผลต่อเนื่องจากการใช้บริการ สถานประกอบการดังกล่าว ในขณะเดียวกัน การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจะส่งผลกระทบต่อ ต้นทุนในการประกอบกิจการสถานประกอบ การที่คล้ายสถานบริการ เพราะทำให้ผู้ประกอบการต้องตั้งราคาโดยนำต้นทุนด้านค่าธรรมเนียม มาเพิ่มในราคาของสินค้าหรือบริการที่จำหน่าย ในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นการลดแรงจูงใจ ของผู้ที่จะมาใช้บริการในสถานประกอบการ ที่คล้ายสถานบริการ โดยเฉพาะกับเยาวชนหรือนักดื่มหน้าใหม่

เนื่องจากสถานประกอบการที่คล้าย สถานบริการมิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ว่าด้วยสถานบริการ เพราะขาดองค์ประกอบ ในการเป็นสถานบริการตามนิยามที่ระบุใน มาตรา 3 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมาย คำสั่ง หรือ กฎกระทรวงและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนี้

1.1.1 แก้ไขคำนิยามคำว่า สถานบริการ ตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 แก้ไขความหมายของสถานบริการในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง เป็น

“สถานบริการ” หมายถึง สถานที่ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นการถาวร หรือชั่วคราว รวมตลอดถึงยานพาหนะเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า”

ประเด็นที่ 2 ให้เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง (6) คือ

(6) สถานที่ที่มีรูปแบบการประกอบกิจการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) สถานที่อันมีลักษณะของการใช้แสงสว่างในระดับต่ำหรือจัดไฟแสงสีอันเป็นกระตุ้นให้เกิดความเพลิดเพลินและ

(ข) สถานที่อันมีลักษณะของการบริการซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการบริการเพื่อจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นหลัก และ

(ค) มีการจัดให้มีเสียงดนตรีหรือให้มีเสียงจากการแสดงดนตรีสดภายในสถานประกอบการ และ

(ง) มีสถานที่ซึ่งตกแต่งโดยใช้วัสดุที่มีสีฉูดฉาดตา หรือมีรูปแบบการจัดร้านที่จูงใจให้มาใช้บริการเพื่อความเพลิดเพลินและ

(จ) สถานที่ซึ่งมีลักษณะการให้บริการที่เห็นได้ว่าเป็นที่รวมกลุ่มหรือเป็นแหล่งมั่วสุมอันอาจจะก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

การแก้ไขคำนิยามในวรรคแรกจะส่งผลทำให้ควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการที่มีลักษณะชั่วคราวหรือไม่มีสถานที่แน่นอน และรวมถึงที่เป็นยานพาหนะด้วยร่างคำนิยามนี้ จึงครอบคลุมสถานประกอบการอันได้แก่ แพคเกจ เรือเหาะ ลานเปียร์ ลานคอนเสิร์ตหรือลานเต้น และเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการจนเกินสมควร จึงต้องมีการพิจารณาทบทวนการกำหนดท้องที่เพื่อการอนุญาตหรือรองอนุญาต (Zoning) ให้เกิดความเหมาะสมด้วย

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมตามร่างมาตรา 3 (6) (ก)-(จ) จะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการที่ขาดองค์ประกอบของรูปแบบในการให้บริการ เช่น ไม่มีการเต้น ไม่มีการให้พนักงานนั่งกับลูกค้า หรือปิดทำการก่อน 24.00 น. อันได้แก่ ลานเปียร์ และสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการอื่นที่มีลักษณะกึ่งผับ หรือกึ่งบาร์ แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสถานประกอบการที่มีลักษณะใกล้เคียง เช่น ร้านจำหน่ายอาหารที่มีการขายเครื่องดื่ม

แอลกอฮอล์และมีการเปิดดนตรีประกอบเพื่อความผ่อนคลาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดข้อความที่มีความชัดเจนและแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการควบคุมเฉพาะสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการซึ่งแตกต่างจากร้านอาหารโดยทั่วไป กล่าวคือ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการดังกล่าวมักจะมีการใช้แสงสว่างในระดับต่ำ ซึ่งมีผลต่อการจูงใจเยาวชนให้เข้ามาใช้บริการและง่ายที่จะปกปิดการกระทำความผิด นอกจากนี้ มักมีการจัดไฟแสงสีเพื่อความตื่นตันทื่นเต้นเร้าใจเพื่อให้ผู้ใช้บริการเกิดความสนุกสนานเพลิดเพลินในการดื่ม โดยมีรูปแบบการประกอบกิจการที่เน้นการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นหลัก และมีการแสดงดนตรีสดหรือเปิดดนตรีประกอบการเล่นเพื่อความเพลิดเพลิน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการชักนำเยาวชนให้มาใช้บริการ นอกจากนี้รูปแบบของการจัดร้านมักจะมีการตกแต่งโดยใช้สีฉูดฉาดสะดุดตา หรือมีการจัดให้พนักงานสาวสวยให้นั่งต้อนรับอยู่บริเวณหน้าร้าน เป็นต้น

1.1.2 การกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลักษณะตามร่างมาตรา 3 (6) แต่ยังไม่ครบองค์ประกอบตามข้อ (ก)-(จ) เป็นสถานประกอบการที่ต้องแจ้งแผนการขอรับใบอนุญาต เพื่อเป็นการป้องกัน กรณีผู้ประกอบการหลักเล็งไม่ให้อาสาสมัครสถานประกอบการ

ของตนเป็นสถานบริการตามร่างมาตรา 3 (6) จึงเห็นควรให้ผู้ประกอบการสถานประกอบการที่มีลักษณะไม่ครบองค์ประกอบตามร่างมาตรา 3 (6) ได้เข้าสู่ระบบการกำกับดูแลของรัฐซึ่งไม่ต้องมีขั้นตอนยุ่งยากอย่างสถานบริการที่ต้องขอรับใบอนุญาต แต่ให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการตามมาตรการลดผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ข้างเคียง เช่น การควบคุมการใช้เสียง การป้องกันไม่ให้มีปัญหาการจราจร โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 จากเดิม เป็น

“มาตรา 4 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

กรณีสถานประกอบการที่มีลักษณะตามมาตรา 3 (6) แต่ยังไม่ครบองค์ประกอบตาม (ก) ถึง (จ) ให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตรวจและให้คำแนะนำ และจัดทำทะเบียนคุม

ในการพิจารณาอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คำนึงถึงประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการประกอบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง หรือการแจ้งตามวรรคสอง และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาต

ตั้งสถานบริการตามวรรคสาม รวมทั้งการขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

1.1.3 จะต้องดำเนินการแก้ไขกำหนดอายุใบอนุญาต เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลในการควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการที่ไม่มีสถานที่แน่นอนและมีลักษณะการให้บริการชั่วคราวซึ่งชั่วคราวดังที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายระบุให้อายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ใช้ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ของปี ที่ออกใบอนุญาต* ดังนั้น จึงควรแก้ไขอายุใบอนุญาตจากเดิม เป็นให้มีใบอนุญาต 2 ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตที่มีผลต่อเนื่องจนถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต และ ใบอนุญาตชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องตามความเหมาะสมด้วย

1.2 กำหนดคำนิยาม“บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา”และข้อยกเว้น “สถานที่ห้ามขายสุราใกล้สถานศึกษา” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 (Definition and Exception)

ในปัจจุบัน นิยามคำว่า “บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 ไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้เป็นกฎหมาย หากแต่เป็นคำนิยามจากมติในการประชุมหารือของ 6 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดคำนิยามดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 กรกฎาคม 2558 ที่ได้ร่วมกันกำหนดคำนิยามไว้ คำนิยามดังกล่าวจึงไม่ได้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายและส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงควรกำหนดนิยามดังกล่าวให้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย โดยกำหนดนิยามให้ชัดเจนว่า สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา

* “พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509,” มาตรา 10 วรรคหนึ่ง, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 83 ตอนที่ 88 (4 ตุลาคม 2509): 630.

* บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา หมายความว่า บริเวณต่อเนื่องติดกับสถานศึกษาและบริเวณถัดออกไปซึ่งบริเวณถัดออกไปดังกล่าวต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

- (1) บริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่เด็ก เยาวชน นักศึกษา สามารถเข้าถึงได้โดยง่ายเมื่อพิจารณาจากระยะห่างสถานศึกษา
- (2) บริเวณดังกล่าวเป็นสถานที่ที่มีลักษณะไม่เหมาะสมต่อเด็ก เยาวชนและนักศึกษา
- (3) บริเวณดังกล่าวเป็นสถานที่ที่มีลักษณะอาจเป็นแหล่งมั่วสุม หรือเป็นแหล่งมอมเมา เด็ก เยาวชน และนักศึกษา
- (4) บริเวณดังกล่าวพึงเห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อเด็ก เยาวชน นักศึกษาในสถานศึกษา

นอกจากนี้ ควรกำหนดข้อยกเว้น “สถานที่ห้ามขายสุราใกล้สถานศึกษา” เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบัน สถานที่ห้ามขายสุราตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 หมายถึงสถานที่ขายสุราทุกประเภทที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา ซึ่งจะถูกห้ามขายสุราโดยไม่มีข้อยกเว้น แม้ว่าสถานที่ขายสุราดังกล่าวจะไม่มีเด็ก เยาวชน นักศึกษา ใช้บริการหรือเป็นกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ก็ตาม ควรมีการกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องสถานที่ห้ามขายสุราเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบในวงกว้างและมีให้สถานที่ที่ไม่มีลักษณะหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต้องได้รับผลกระทบ โดยยกเว้นสถานที่ใน 3 กรณี ได้แก่

(1) โรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เนื่องจากไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายของเยาวชนและมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้เยาวชนอยู่แล้ว และยังมีการกำหนดหน้าที่ผู้ประกอบการโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตที่จะต้องไม่ดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งหากพบการกระทำความผิดสามารถดำเนินมาตรการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตได้

(2) สถานบริการในเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่เพื่อการอนุญาตตั้งสถานบริการตามกฎหมายสถานบริการเนื่องจากการควบคุมไม่ให้เยาวชนไปใช้บริการอยู่แล้ว

(3) สถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือตัวแทนของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า เฉพาะกรณีการขายให้กับผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

1.3 ทบทวนการกำหนดท้องที่เพื่อการอนุญาตและงดอนุญาตให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน (Zoning Review)

ปัจจุบัน การประกอบกิจการสถานบริการในบางพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบทั้งในเชิงบวกและลบ กระทรวงมหาดไทยจึงควรกำหนดนโยบายในการสำรวจเพื่อทบทวนปรับปรุงกฎหมายตามระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนโดยไม่ต้องรอการสั่งการจากรัฐบาล ซึ่งในการดำเนินการก่อนเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงการกำหนดโซนนิ่งจะต้องมีตั้งคณะกรรมการสำรวจ การลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมการประกอบกิจการที่ตอบสนองต่อภาวะเศรษฐกิจและตรงต่อความต้องการของประชาชน

1.4 การกำหนดเวลาเปิด - ปิด สถานบริการให้มีความเหมาะสม (Time Review)

การประกอบกิจการสถานบริการ ในแต่ละท้องที่ย่อมมีสภาพของการประกอบกิจการที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ดังนั้น ควรต้องมีการกำหนดเวลาเปิด-ปิดสถานบริการโดยคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีสถานบริการเป็นแหล่งรายได้สำคัญ เช่น เมืองพัทยา หรือภูเก็ต ควรกำหนดเวลาเปิดปิดในรูปแบบที่แตกต่างจากพื้นที่ที่รายได้หลักมิได้มาจากการประกอบกิจการสถานบริการ โดยจะต้องมีการผลักดันแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายลำดับรองกำหนดเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ต่อไป

1.5 การแก้ไขกฎกระทรวงกำหนด การสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทใน จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดย พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และที่แก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555

สืบเนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 ได้กำหนด

ความผิดอาญาที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนได้ไว้ 16 ประเภท และกฎหมายสถานบริการเป็นกฎหมายที่ย่อนอกเหนือ 16 ประเภทดังกล่าว แม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีความเห็นว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจในการสอบสวนรวมทั้งการเข้าไปกำกับดูแลสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ แต่สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นต่างไปว่า พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาทุกประเภทตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่และกระทบต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจการสอบสวนระหว่างพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นการถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมและเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงเห็นควรแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายสถานบริการ

1.6 การปรับปรุงอัตราโทษ (Penalty amendment)

เนื่องจากอัตราโทษอาญาในการเปิดสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการฝ่าฝืนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือปิดสถานที่ให้บริการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 มีการกำหนดอัตราโทษในอัตราเดียวโดยไม่ได้นำถึงทุนของผู้ประกอบการแต่ละรายซึ่งอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้ เพราะผู้ที่มีการลงทุนที่มากกว่าก็ย่อมได้รับผลตอบแทนที่มากกว่ามีการใช้บริการที่มากกว่า และส่งผลกระทบที่มากกว่าไม่ทางใดก็ทางหนึ่งด้วย โดยโทษที่จะส่งผลกระทบโดยตรง คือโทษปรับนั้น ไม่ได้มีการกำหนดค่าปรับเป็นรายวัน ทำให้ผู้ประกอบการที่มีเงินลงทุนสูงเกิดแรงจูงใจในการกระทำความผิดและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายเนื่องจากผลตอบแทนของสถานประกอบการประเภทนี้มีมูลค่าสูงกว่าค่าปรับมาก จึงเห็นควรกำหนดค่าปรับเพิ่มให้มีเพดานที่สูงซึ่งอาจกำหนดให้มีโทษปรับเป็นหลักแสนและกำหนดให้มีการปรับเป็นรายวัน เพื่อให้เกิดผลในการปรามผู้ที่จะทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งอาจจะต้องดำเนินการผลักดันแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในส่วนของบทกำหนดโทษ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นขั้นบันได หรือ

รูปแบบอื่นใด ตามลักษณะการประกอบการและผลกระทบที่เกิดขึ้น

2. การบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายและกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee to Integration of law enforcement and measures)

เนื่องจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการตีความหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน จึงควรให้มีคณะกรรมการกลางทั้งในระดับชาติ และในระดับจังหวัดเพื่อกำหนดนโยบาย และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ และสถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันสามารถวางกรอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยให้เป็นแนวทางเดียวกันและสามารถปรับปรุงมาตรการการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาของแต่ละพื้นที่ที่มีไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มี คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี โดยกำหนดอัตรา เปรียบเทียบปรับเป็นอำนาจดุลยพินิจ กรณีที่ ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพ และให้คณะกรรมการ เปรียบเทียบคดีกำหนดกรอบการใช้ดุลยพินิจ เป็นแนวทางการพิจารณาโทษปรับ โดยอัตรา ค่าปรับที่กำหนดเป็นโทษแบบขั้นบันไดต้องมีความเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละราย และแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ เช่น หากเป็น กิจการขนาดใหญ่หรือมีลักษณะการฝ่าฝืน ศีลธรรมอันดีอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ก็อาจจะ กำหนดโทษปรับขั้นสูงกว่ากระทำที่มีผลกระทบ ที่น้อยกว่า หรือพิจารณาจากตัวผู้กระทำความผิด หาก เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กและเป็นการกระทำความผิดครั้งแรก ก็อาจจะกำหนดโทษปรับที่ น้อยลงได้ ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมาย เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เห็นผลอย่างเป็น รูปธรรม และสอดคล้องเหมาะสมกับเหตุแห่งการ กระทำความผิดนั้น ๆ

3. การสร้างภาคีเครือข่ายและการ ประชาสัมพันธ์ (Party network and Public Relation)

กระทรวงมหาดไทยในฐานะ ผู้รับผิดชอบหลักในการควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ หรือ สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง จะต้องกำหนด นโยบายในการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่าย เช่น การจัดตั้งชุดปฏิบัติการที่มีลักษณะบูรณาการ โดยผสมผสานกันระหว่างพลเรือน ตำรวจ ทหาร เพื่อร่วมตรวจสอบสถานบริการ ซึ่งจะก่อให้เกิด ความโปร่งใสและเป็นการป้องกันไม่ให้เกิด ข้อครหาในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ควรสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการ เฝ้าระวัง เป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ และ เพิ่มบทบาทให้ภาคประชาสังคม (Civil Society) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา



ร่วมกับคณะกรรมการกลั่นกรองการขออนุญาต ตั้งสถานบริการและการต่ออายุใบอนุญาต เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกหรือการรับรู้ในผลกระทบทางด้านลบของสถานบริการบางลักษณะที่มีความเชื่อมโยงถึงการค้าประเวณี หรือการค้ามนุษย์ หรือยาเสพติด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมสถานประกอบการนั้น กระทรวงมหาดไทยอาจประสานร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญและมีความพร้อมของเครื่องมือที่จำเป็นในการดำเนินการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อยู่แล้วอย่างครบถ้วน

4. การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ (Officer Potential Development)

เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบายในการควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้องในส่วนอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ทั้งในส่วนของกระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่น ยังขาดความรู้ประสบการณ์ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการ และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นก็ยังมีประสบปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเชี่ยวชาญ การประสานงานและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานหลักในการควบคุมและมีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการเพื่อบังคับใช้กฎหมาย จะต้องดำเนินนโยบายที่จะกำหนดโครงการอบรม โดยร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรมสรรพสามิต กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรมโยธาธิการ และผังเมือง กระทรวงศึกษาธิการ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยจะต้องเป็นหลักสูตรเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในองค์รวมของการบังคับใช้กฎหมายสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง •

การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น (รูปแบบเทศบาล)

นายไตรภพ วงศ์ไตรรัตน์

ปลัดจังหวัดอำนาจเจริญ

รักษาการในตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย (นิติกรทรงคุณวุฒิ)

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์กำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท

หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด¹และให้นำข้อห้ามดังกล่าวหามาใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม²แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้กำหนดถึงผลของ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 265 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

๑.ลา

๒.ลา

(2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา 267 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย

² มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

๑.ลา

๒.ลา

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

การกระทำอันฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้จึงต้องนำบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับใช้ อันได้แก่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาใช้ในการพิจารณา เมื่อปรากฏว่าการกระทำของคณะผู้บริหาร ผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 267 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีไว้เพื่อความสงบเรียบร้อย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความโปร่งใส ดังนั้น พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496³ ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นพร้อมหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ใช้ดุลพินิจสั่งให้

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งได้เมื่อมีการปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ⁴

กรณีที่ผู้เขียนเคยเสนอความเห็นและกลั่นกรองงานเพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่านายกเทศมนตรีในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด และยังเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพัน

³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 678/2552

บริษัทจำกัด จึงถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในบริษัท ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 267 ที่กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งใด ๆ ในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และมาตรา 284 วรรคสี่ ได้กำหนดให้นำความในมาตรา 267 มาใช้บังคับกับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยอนุโลม ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีเป็นกรรมการที่มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัทในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีถือเป็นการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยอันเป็นความผิดสำเร็จแล้ว

แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา 184 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน

หรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม⁵ และมาตรา 187 บัญญัติห้ามรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด⁶ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ตามมาตรา 265 และมาตรา 267 และอนุโลมให้นำมาใช้กับสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 284 ประกอบมาตรา 265 กล่าวคือ ห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด/เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 249-254 ไม่พบว่ามีบทบัญญัติให้นำมาตรา 184 และมาตรา 187 มาอนุโลมใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 184 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

๑. ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ

๒. ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือ

ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

⁶ มาตรา 187 รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด

และผู้บริหารท้องถิ่น จึงพออนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด/เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด

แต่อย่างไรก็ตามแม้ผู้บริหารท้องถิ่นจะไม่ได้ถูกจำกัดความเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด/เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เบญจได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของนายกเทศมนตรีว่าต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง⁷ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นอาจถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวโดยคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 48 ปัญจทศ⁸ ได้ ซึ่งหลักการพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอยกมาโดยสังเขป ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ในเชิงทุนในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด/เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งสามารถครอบงำการจัดการของบริษัทได้ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาโดยพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดข้อห้ามเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียว่า “มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น กฎหมายได้บัญญัติ

⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

มาตรา 48 เบญจ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

มาตรา 48 ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ไว้อย่างกว้างโดยมุ่งหมายรวมไปถึงการมีส่วนได้เสียที่สมาชิกเทศบาลมีอยู่ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือเทศบาลจะกระทำ ฉะนั้น หากมีข้อเท็จจริงใด ๆ ก็ตามที่พิจารณาได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์จากสัญญาหรือกระทำกับเทศบาลไม่ว่าทางใดแล้ว ก็ย่อมถือว่าเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าวและเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนั้นประสงค์จะห้ามสมาชิกเข้ามามีผลประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกอยู่เพื่อให้สมาชิกทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรมโดยไม่ประสงค์จะให้สมาชิกได้ประโยชน์ใด ๆ จากการเข้าทำสัญญาหรือทำกิจการใดจากเทศบาลไม่ว่าโดยตนเองหรือโดยผ่านทางผู้อื่นในขณะดำรงตำแหน่ง และมีได้คำนึงว่าจะต้องการประโยชน์จากเทศบาลหรือไม่⁹

2. ความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร เป็นเจ้าของ/ผู้จัดการ/หุ้นส่วนผู้จัดการ/กรรมการ/ผู้จัดการ/ตัวแทน/ผู้บริหาร/ผู้มีอำนาจในการดำเนินกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของ

นิติบุคคลที่มีการกระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาว่าความสัมพันธ์ในลักษณะนี้หากมีข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรี เป็นกรรมการบริษัทได้ทำสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์กับเทศบาล แม้จะมอบอำนาจให้ลูกจ้างในบริษัทลงนามในสัญญาแทนบริษัทและให้เทศมนตรี (ปัจจุบันคือตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี) เป็นผู้ลงนามแทนเทศบาล โดยที่ตนไม่ได้ลงนามในสัญญาไม่ว่าในฐานะใดก็ตาม แต่ในฐานะกรรมการบริษัทได้เป็นผู้อนุมัติให้ขายครุภัณฑ์ให้แก่เทศบาล ย่อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาแล้ว แม้ภายหลัง จะขอยกเลิกสัญญาและคืนเงินให้แก่เทศบาล ก็ไม่ทำให้การกระทำที่ไม่ชอบกลับกลายเป็นการชอบขึ้นได้และในข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับการที่เป็นศูนย์บริการเพียงแห่งเดียวก็ไม่สามารถนำมากล่าวอ้างให้พ้นผิดได้¹⁰ ในการเป็นคู่สัญญากับเทศบาลในขณะที่ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วภายหลังได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ก็ตาม

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 596/2544

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 395/2545

แต่ก็ยังมี การแสดงออกว่ายังเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการอยู่ ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล¹¹ การเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทนนิติบุคคลมีผลต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ตนเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการมาเป็นคู่สัญญากับเทศบาล หากภายหลังลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการต่อหุ้นส่วนด้วยกันเองโดยยังไม่ได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียน ก็ยังไม่มีผลตามกฎหมาย ความมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล จึงยังคงมีอยู่¹²

จึงเห็นได้ว่าการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็น

เงื่อนไขหรือลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือการเข้าไปเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด/เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด เป็นต้องห้าม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นเหตุให้ถูกสั่งพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากกระทำให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ดังนั้น ผู้ที่เสียสละเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับคนในสังคม โดยสังคมคาดหวังว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ที่มีความสุจริต โปร่งใส มีจริยธรรม ตรวจสอบได้ และไม่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั่นเอง •

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.70/2546 คดีหมายเลขแดงที่ อ.76/2547

¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 526/2545

การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย
ของนายทะเบียนในการออกใบอนุญาตให้มี
และใช้อาวุธปืนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน
เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง
และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490

นายไตรภพ วงศ์ไตรรัตน์

ปลัดจังหวัดอำนาจเจริญ

รักษาการในตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

(นิติกรทรงคุณวุฒิ)

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
ได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาอาชญากรรมอันเกิด
จากการพกพาอาวุธปืนไปยังที่เมือง หมู่บ้าน
หรือทางสาธารณะ เพราะการพกพาอาวุธปืน
กระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณะ กระทบ
ต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และเป็นสาเหตุ
หนึ่งในการก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม แต่เมื่อ
พิจารณาถึงบทกำหนดโทษของฐานพกพาอาวุธ
ปืนกลับมีโทษเบาว่าโทษของการมีอาวุธปืนอัน
ไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ซึ่งบุคคล

นั้นอาจมีปืนไว้เพื่อใช้ป้องกันตัวภายในบ้านหรือ
เคหสถาน ดังตัวอย่างการปรับบทฐานความผิด
ดังนี้

“นาย ก พกอาวุธปืน 1 กระบอก แต่
ไม่มีใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ จึงเป็น
กรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่อง
กระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม
อาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาตรา 7 ประกอบมาตรา 72
ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และ
ปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทในขณะที่

นาย ข พาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มี อาวุธปืนติดตัวจึงเป็นกรณีฝ่าฝืน มาตรา 8 ทวิ ประกอบ มาตรา 72 ทวิ วรรคสอง ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ดังที่ปรากฏข้างว่า กรณีนายตำรวจ ระดับร้อยตำรวจเอกถูกนายทะเบียนอาวุธปืน ปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.4) โดยนายทะเบียนท้องที่ให้เหตุผล ประกอบการปฏิเสธการออกใบอนุญาตใน ครั้งนี้ว่า

“นายตำรวจดังกล่าวมีอาวุธปืนใน ความครอบครอง จำนวน 6 กระบอกแล้ว” ซึ่งต่อมานายตำรวจท่านนี้ใช้สิทธิอุทธรณ์การใช้ ดุลพินิจของนายทะเบียนที่ออกคำสั่งปฏิเสธสิทธิ ของผู้ขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย ตามมาตรา 63 แห่งกฎหมายดังกล่าว ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำวินิจฉัยที่เป็นที่สุดว่า

“แม้นายตำรวจดังกล่าวจะมีอาวุธปืน จำนวน 6 กระบอกก็ตาม ก็ยังคงมีเหตุผลให้ พอร์รับฟังได้ว่า ผู้ขอมีความจำเป็นที่จะขอ อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเพื่อใช้ในการ ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปราม ผู้กระทำความผิด”

แสดงให้เห็นว่าการใช้ดุลพินิจของ นายทะเบียนท้องที่ในการพิจารณาอนุญาต ให้มีและใช้อาวุธปืนจะต้องมีความชัดเจนใน ข้อเท็จจริงและคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของ ผู้ขออนุญาตเป็นรายกรณีและรายบุคคล

อันที่จริงแล้วเป็นที่ทราบกันดีว่าการ พกพาอาวุธปืนที่ถูกต้องตามกฎหมายหรืออาวุธ ปืนที่มีทะเบียนในประเทศไทย นั้น เป็นเรื่องที่ ผู้ขออนุญาตต้องติดต่อ ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง หรือเรียกว่า **“นายทะเบียนท้องที่”**¹³ เป็นลำดับแรก และผ่านกระบวนการตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต ตลอดจนหลักฐาน ที่ต้องนำมาแสดงต่อนายทะเบียนต้องเป็นที่ เชื่อถือได้ แม้แต่สถานที่ยื่นคำร้องขอให้ยื่นต่อ

¹ มาตรา 7 ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซ้อม มี ใช้นำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก นายทะเบียนท้องที่ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490

นายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่ผู้ขออนุญาตมี ภูมิลำเนา โดยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ของผู้ขออนุญาตจะถูกนำไปพิจารณาเพื่อ ประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตของนายทะเบียนท้องที่ต่อไป

ดังนั้นผู้ขออนุญาตย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ ที่จะประสบปัญหาความล่าช้าจากการใช้ดุลพินิจ หรือจากความไม่เข้าใจในผลของดุลพินิจที่ นายทะเบียนท้องที่อาจปฏิเสธการขออนุญาต ให้มี และใช้อาวุธปืนของตน เพื่อให้ผู้อ่าน บทความนี้ไม่ว่าเป็นประชาชน หรือข้าราชการ ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้หรืออาจ เป็นข้าราชการในหน่วยงานอื่นที่มีความประสงค์ จะขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสามารถ เข้าใจการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่ว่า ข้อเท็จจริงของผู้ขออนุญาตต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ ประกอบข้อกำหนดและแนวทาง หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ในหลัก กฎหมายตามบทเฉพาะคือ พระราชบัญญัติอาวุธ ปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และหลัก กฎหมายตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในความเชื่อมโยงของ กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนกับกฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมาย กลางที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐในการใช้ดุลพินิจที่ชอบ

ด้วยกฎหมายไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง อย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

1. หลักเกณฑ์การพิจารณาการออก ใบอนุญาต

การออกใบอนุญาตให้บุคคลใด พากอาวุธปืนติดตัวไปได้นั้น จะออกให้เฉพาะแก่บุคคล ที่ได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจาก นายทะเบียนท้องที่แล้วเท่านั้น หมายความว่า บุคคลที่จะพากอาวุธปืนติดตัวได้นั้นจะต้องมี ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.4) แล้ว เมื่อศึกษาจากหนังสือคู่มือสำหรับประชาชน : การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและ เครื่องกระสุนปืน (แบบ ป.4) ซึ่งจัดทำโดยสำนัก การสอบสวนและนิติการกระทรวงมหาดไทย ได้วางแนวทางปฏิบัติดังนี้

ประการแรกว่าด้วยนายทะเบียนอาวุธปืน คือผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ซื้ออาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้มีและใช้อาวุธปืน หากผู้ยื่นคำขออนุญาตมีภูมิลำเนาอยู่ใน เขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อนายทะเบียน อาวุธปืนท้องที่กรุงเทพมหานคร ได้แก่ อธิบดี กรมการปกครองหรือผู้ที่อธิบดีกรมการปกครอง มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน หากเป็น ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดอื่นให้ยื่นต่อนายทะเบียน ท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนา ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

ประการที่สองได้แก่หลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขในการยื่นคำขอและการพิจารณา อนุญาต

1. บุคคลประสงค์จะมีและใช้อาวุธปืน เพื่อใช้ป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือเพื่อใช้ในการกีฬา หรือเพื่อใช้ในการยิงสัตว์ ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ซึ่งตนมีภูมิลำเนาอยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ไม่น้อยกว่าหกเดือน และเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ต้องห้ามตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490

2. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคำขอและเอกสารแล้วเห็นว่า คำขอไม่ถูกต้อง หรือขาดเอกสารหรือหลักฐานใดจะแจ้งผู้ยื่นคำขอทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขทันทีกรณีที่แก้ไขไม่ได้ในทันที ให้จัดทำบันทึกความบกพร่องและกำหนดระยะเวลาและลงนามทั้งสองฝ่ายไว้ในบันทึกนั้น

3. นายทะเบียนท้องที่จะรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่

การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องผู้ขอรับใบอนุญาตต้องให้ความร่วมมือในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่นายทะเบียนท้องที่

4. กรณีไม่อนุญาตนายทะเบียนท้องที่แจ้งผลการพิจารณาและแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน

5. กรณีอนุญาตนายทะเบียนท้องที่จะออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน (แบบ ป.4) ใบอนุญาตมีอายุตลอดเวลาที่ผู้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าของอาวุธปืนนั้น

**ประการที่สาม ว่าด้วยระยะเวลา
การพิจารณาอนุญาตของนายทะเบียนท้องที่**
เป็นไปตามมาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกรมการปกครองได้กำหนดการให้บริการประชาชนต้องแล้วเสร็จภายใน 15 วันดังจะเห็นได้จากตารางกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาพร้อมส่วนที่รับผิดชอบงานดังนี้

ตารางกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาพร้อมส่วนที่รับผิดชอบงาน

ลำดับ	ขั้นตอน	ระยะเวลา	ส่วนที่รับผิดชอบ
1)	การตรวจสอบเอกสาร 1. ยื่นคำขอ ตรวจสอบคำขอรับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.1) และเอกสารประกอบ 2. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาวุธปืน ให้ถูกต้อง (หมายเหตุ: (- ศูนย์บริการประชาชน (วังไชยา) - ที่ทำการปกครองอำเภอ ทุกแห่ง))	1 วัน	สำนักงานสอบสวนและนิติการ
2)	การพิจารณา เจ้าหน้าที่รวบรวมเอกสารและทำความเข้าใจ เสนอนายทะเบียนท้องที่ พิจารณาอนุญาต ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน (แบบ ป.4) (หมายเหตุ: (- ศูนย์บริการประชาชน (วังไชยา) - ที่ทำการปกครองอำเภอ ทุกแห่ง))	4 วัน	สำนักงานสอบสวนและนิติการ
3)	การลงนาม/คณะกรรมการมีมติ นายทะเบียนท้องที่พิจารณาอนุญาต / ไม่อนุญาต กรณีอนุญาตเจ้าหน้าที่เสนอให้ลงนามออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.4) ให้กับผู้ขออนุญาตและหนังสือแจ้งผู้ขออนุญาต (หมายเหตุ: (- ศูนย์บริการประชาชน (วังไชยา) - ที่ทำการปกครองอำเภอ ทุกแห่ง))	10 วัน	สำนักงานสอบสวนและนิติการ

ดังนั้น นายทะเบียนอาวุธปืนจะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแก่ผู้ขออนุญาตภายใน 15 วัน ตามที่กรมการปกครองได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้

ประการที่สี่ว่าด้วยเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจ

นายทะเบียนอาวุธปืนในฐานะผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาตเพราะฝ่ายปกครองโดยหลักแล้ว ต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5² จึงจะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลสมบูรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย และเหตุผลประกอบการมีคำสั่งทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ล้วนใช้เป็นมูลเหตุพื้นฐานของการออกคำสั่งนั้น กล่าวคือ

“ต้องเป็นเหตุผลที่ถูกต้อง” หลักการนี้ปรากฏในกฎหมายปกครองของประเทศไทย

ตามมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁴ กำหนดกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติในการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้มากที่สุด เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องจัดทำเป็นหนังสือ ต้องลงวันที่ ลายมือชื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ระบุชื่อและตำแหน่งผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสืออย่างเพียงพอที่จะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองเข้าใจและปฏิบัติตามได้

ทั้งนี้ เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาอ้างอิง ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ตาม

² มาตรา 36 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำต้องระบุอีก
- (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32

(4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นคดีพิพาททางปกครอง มักเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำคำสั่งทางปกครองโดยมีข้อบกพร่องในเรื่องของการใช้เหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีไม่เพียงพอ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ถูกต้อง จึงส่งผลให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังจากการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จนกลายเป็นคดีปกครองในศาลปกครองจำนวนมาก

จึงเกิดประเด็นปัญหาว่า การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน มีอะไรเป็นมาตรฐานประกอบการใช้ดุลพินิจก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เพราะพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ให้นายทะเบียนมีอำนาจดุลพินิจโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏของผู้ขออนุญาต และข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกันหลายฉบับประกอบหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 674/2490 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2490 เรื่องระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และคำสั่งที่ 759/2494 เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน

วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 798/2501 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2501 เรื่องการอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาออกใบอนุญาตมีอาวุธปืน ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนท้องที่ประจำจังหวัด และนายอำเภอเป็นนายทะเบียนท้องที่ประจำอำเภอ การสอบสวนผู้ขออนุญาตให้มีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน แต่อย่างไรก็ตามการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนท้องที่ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 อาจมีข้อบกพร่องโดยไม่ได้เกิดจากความตั้งใจของฝ่ายปกครองแต่บางครั้งอาจเกิดจากการขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอของนายทะเบียนท้องที่ หรือนายทะเบียนท้องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงก็ได้ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับรู้รับทราบเนื้อหาสาระของคำสั่งทางปกครองแล้วสามารถดำเนินการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ และอาจโต้แย้งโดยฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบความถูกต้องของการให้เหตุผลของนายทะเบียนท้องที่ ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่ในกรณีที่ใช้ดุลพินิจที่ถือว่าชอบอย่างไร ดังนี้



ตัวอย่างการใช้ดุลพินิจ
ของนายทะเบียนท้องที่ใน
กรณีที่ใช้ดุลพินิจที่ชอบในกรณี
“นายรณกฤต สลับศรี อุทธรณ์
คำสั่งทางปกครอง กรณี นายทะเบียน
ท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ ปฏิเสธ
การออกใบอนุญาตให้มีและ
ใช้อาวุธปืน”

ที่มา : <http://www.bankrampolice.com>

เรื่องนี้สืบเนื่องมาจากจังหวัดบุรีรัมย์ รายงานว่า นายรณกฤต สลับศรี ประกอบอาชีพ เป็นเจ้าของกิจการด้านการดูแลรถยนต์ (GREEN WASH) อยู่ที่กรุงเทพมหานคร ภูมิลำเนาอยู่ บ้านเลขที่ 45 หมู่ที่ 11 ตำบลโนนสุวรรณ อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์ ได้ยื่นหนังสือ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์ ปฏิเสธการออกใบอนุญาต ให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้น ขนาด .45 จำนวน 1 กระบอก

นายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์ได้ปฏิเสธการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 และ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2553 กรณีนี้จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายใน

กำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการ ปฏิเสธเป็นหนังสือ และคำอุทธรณ์ได้ยื่น ต่อนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์ อีกทั้งนายทะเบียนจะต้อง เสนอคำอุทธรณ์นั้นต่อรัฐมนตรีโดยมิชักช้า ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ สิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 สำหรับเนื้อหาของ หนังสืออุทธรณ์กรณีดังกล่าว มีประเด็นข้อโต้แย้ง ที่เป็นสาระสำคัญแห่งอุทธรณ์ 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 กรณีนายทะเบียนท้องที่ อำเภอโนนสุวรรณ พิจารณาเห็นว่า แม้ผู้อุทธรณ์ จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจังหวัดบุรีรัมย์ ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ไม่น้อยกว่าหกเดือนก็ตาม แต่ข้อเท็จจริง ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ได้ไปประกอบอาชีพที่สถาน

บริการน้ำมันเชื้อเพลิงในพื้นที่เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และจะเดินทางกลับบ้านที่จังหวัดบุรีรัมย์ ปีละ 2-3 ครั้ง ในช่วงเทศกาลสำคัญ ไม่ถือว่าผู้อุทธรมมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน จึงเป็นผู้มีคุณสมบัติขัดต่อมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ผู้อุทธรมเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อุทธรมได้พักอาศัยอยู่ในท้องที่ขออนุญาตเกินหกเดือน โดยอาศัยอยู่ตั้งแต่เกิดจนถึงปัจจุบัน และเรียนหนังสือตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาตอนต้นจนถึงประถมศึกษาตอนปลาย แต่ที่ต้องไปพักอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เพื่อไปประกอบอาชีพ ผู้อุทธรมจึงมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490

ประเด็นนี้ผู้เขียนวิเคราะห์โดยปรับใช้หลักกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่ผู้อุทธรมเพื่อวิเคราะห์ถึงการใช้ดุลพินิจทางปกครองของนายทะเบียนท้องที่แล้ว จึงเห็นว่า “ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณจึงชอบแล้ว จากข้ออุทธรมดังกล่าว เพราะพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 13 วรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 กำหนดห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแก่บุคคล ซึ่งมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่บุคคลนั้นขออนุญาตน้อยกว่าหกเดือน แสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับการมีถิ่นที่อยู่จริงประจำในท้องที่ของบุคคลผู้ขออนุญาต มิใช่เพียงแต่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เท่านั้น ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อุทธรมมีเพียงชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ แต่ไม่ได้มีถิ่นที่อยู่ประจำอยู่จริงในท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ ไม่น้อยกว่าหกเดือนในขณะยื่นขออนุญาตจึงมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490”

ประเด็นที่ 2 ผู้อุทธรมโต้แย้งว่าการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ ที่ปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้อุทธรมนั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันชอบธรรมที่มีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 32 มาตรา 34 มาตรา 41

และมาตรา 43 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญให้การรับรองข้อเท็จจริงในขณะนั้น

ประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า “นายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน ตามมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 โดยในการใช้ดุลพินิจนั้นนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสภาพการณ์ของข้อเท็จจริง และเหตุผลความจำเป็นของแต่ละบุคคล เมื่อข้อเท็จจริงในสำนวนนี้ปรากฏว่า นายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ ได้พิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอตามกฎหมาย และได้ใช้ดุลพินิจไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 674/2490 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2490 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0501/ว 886 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2521 แล้ว จึงไม่ใช้การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างใด”

ดังนั้นการที่นายทะเบียนท้องที่ปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนของนายรณกฤต สลับศรี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยเหตุผลและข้อกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาวางหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0501/ว 886 เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2521 ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทยมีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด โดยศาลปกครอง¹⁵ เห็นว่าหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวทางให้นายทะเบียนท้องที่ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่า ผู้ขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติในมาตร 13 แห่ง พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 หรือไม่ และผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมี

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.1016-1017/255 เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.638-639/2558.

และใช้อาวุธปืนตามที่ขอเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์มากน้อยเพียงใดเท่านั้นแม้ข้อ 5 จะกำหนดไว้ว่า การอนุญาตมีอาวุธปืน ตามปกติควรมีได้เพียงคนละ 2 กระบอก คือ สั้นและยาว แต่ในการพิจารณาอนุญาตมากน้อยเพียงใด แล้วแต่หลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคลและความเข้มงวดกวดขันอย่าให้มากเกินไปจนความจำเป็นไม่เข้าขนาดกัน ให้วงเล็บวัตถุประสงค์และใช้อาวุธปืนในใบอนุญาต (ป.4) ให้ชัดเจน แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชานายทะเบียนท้องที่ก็หาได้มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดเป็นหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย และให้นายทะเบียนท้องที่ถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะเห็นได้จากความในข้อ 5 นั้นเองแล้ว ยังเห็นได้จากความในข้อ 10 ที่ว่า ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ และในข้อ 14 ที่ว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้ เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทางของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้นหากรายใดนายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่า ผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มี

คุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ก็ตามนายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้

นอกจากนั้นศาลปกครองในคดีนี้ได้ให้ความเห็นว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวก็ได้ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 เลย ดังจะเห็นได้จากความในข้อ 4 ที่เน้นย้ำว่า ชนิดและขนาดอาวุธปืนซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะและความจำเป็นของผู้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้น เป็นการอนุญาตตามความในมาตรา 9 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือในการยิงสัตว์ ทั้งความในข้อ 5 ดังที่ศาลปกครองได้ยกมาแสดงไว้ข้างต้นก็ได้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ นายทะเบียนท้องที่จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือ

กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0501/ว 886 เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2521 ได้

บทสรุป

การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายของนายทะเบียนในการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 จึงเป็นกรณีที่ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างอิสระในการปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง เพราะกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติเองได้มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองแล้ว⁴ เนื่องจากเป็นข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติเองที่ไม่อาจจะตราตัวบท

กฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมทุกข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่อง ทุกกรณีเกี่ยวกับการขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แต่การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่เองจะต้องมีความรอบคอบและรัดกุมเพื่อป้องกันการเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชน กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อเป็นการทำให้คู่กรณีไม่ต้องเสียเวลาโดยไม่สมควรในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกันอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น กระบวนการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายของนายทะเบียนท้องที่ก่อนออกคำสั่งทางปกครองทุกครั้งเพื่อลดข้อขัดแย้งความไม่เข้าใจระหว่างคู่กรณีกับฝ่ายปกครองและช่วยให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของทั้งกรมการปกครองและของคู่กรณีในคดีปกครอง •

กลไกการตรวจราชการนั้นสำคัญไฉน

โดย ศุภยา นาคเงินทอง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

1. จุดเริ่มต้นและลำดับความเป็นมาของการตรวจราชการ

1.1 สมัยกรุงสุโขทัย/กรุงศรีอยุธยา

การตรวจราชการในประเทศไทยได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านาน นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย เป็นราชธานี การตรวจราชการในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ทรงตรวจและสดับรับฟังข่าวด้วยพระองค์เอง จนกระทั่งในสมัยกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์ก็ยังทรงตรวจราชการด้วยพระองค์เอง โดยมีข้าราชการบริพาร อันได้แก่ เอกอัครมหาเสนาบดี และเสนาบดีจตุสดมภ์ช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกและตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณสำหรับหัวเมืองทั้งชั้นในชั้นนอก พระมหากษัตริย์ทรงส่งพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ ซึ่งเป็นที่ไว้วางพระหฤทัยไปเป็นเจ้าเมืองและคอยควบคุมดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการระดับรองลงมา ซึ่งมีตำแหน่งเป็นยกกระบัตรเมืองทำหน้าที่รายงาน

ข้อราชการให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบทุกกระยะ ทั้งเจ้าเมืองและยกกระบัตรเมือง ถือได้ว่าเป็นผู้ตรวจราชการที่ทำหน้าที่ตรวจราชการที่ทำหน้าที่ตรวจตราต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์

1.2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

การตรวจราชการในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก็ได้ดำเนินการต่อมาในลักษณะเดียวกัน จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน มีการจัดระบบการปกครองให้มีมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางทำหน้าที่ควบคุมเมือง (จังหวัด) ในเขตท้องที่ของแต่ละมณฑล และให้มีการตรวจราชการโดยข้าหลวง ได้แก่ สมุหเทศาภิบาล ทำหน้าที่ตรวจราชการ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมให้กระชับแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

ปี พ.ศ. 2435 ได้มีการก่อตั้งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อราชการกระทรวงมหาดไทย โดยได้ทรงทำการปรับปรุงงานของกระทรวงมหาดไทยหลายประการ เช่น การแก้ไขระเบียบปฏิบัติงาน ยกเลิกประเพณีที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องไปเสนอราชการที่บ้านเสนาบดี เลิกประเพณีที่เสนาบดีเอาตราตำแหน่งไปไว้ที่บ้าน ปีพ.ศ. 2437 ได้มีการกำหนดระเบียบการออกตรวจราชการหัวเมือง ให้มีการจัดสร้างศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้ริเริ่มแนวคิการทำงาน of กระทรวงมหาดไทย ที่มุ่งเน้นให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ไม่ต้องรอให้เกิดปัญหาเสียก่อน จึงค่อยดำเนินการ ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ให้ความสำคัญของการตรวจราชการ โดยมีข้อความว่า “...การเดินทางตรวจราชการนั้น สำคัญกว่าการนั่งออฟฟิศ จึงต้องปฏิบัติอยู่เสมอ ๆ จะรอเวลาเดินทางต่อเมื่อการออฟฟิศเบาบางนั้นไม่ได้...” “ที่จะได้รู้ว่าที่ใดเรียบร้อยหรือไม่นั้น ไม่มีอะไรดียิ่งกว่า ฟังเสียงราษฎร ถ้าราษฎรมีเสียงร้องเดือดร้อนอยู่แล้ว ถึงแม้ การออฟฟิศจะเรียบร้อยหรือการอย่างอื่นจะดี ก็ไม่ชื่อว่าเรียบร้อย...”

1.3 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในระบบประชาธิปไตย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2476 การตรวจราชการได้กำหนดให้ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจตราควบคุม แนะนำ ชี้แจงข้อราชการทั่วไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาลแก่ส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจราชการตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย นอกจากนั้นยังมีตำแหน่งข้าหลวงตรวจการ ซึ่งอยู่ในระดับรองลงมา เป็นตำแหน่งที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมทั้งในเขตใด ๆ กำหนดขึ้นถ้ามีความจำเป็น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม แนะนำ ชี้แจงข้อราชการอันเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม ที่สังกัดตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน โดยมีลำดับดังนี้

ปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินในสำนักนายกรัฐมนตรี และกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินขึ้น ทำหน้าที่เช่นเดียวกับข้าหลวงตรวจการ แต่ลักษณะงานเน้นหนักการสืบสวนสอบสวน ปรามปรามการทุจริตมากกว่าการตรวจราชการตามปกติ

ปี พ.ศ. 2495 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงตรวจการ เนื่องจากได้มีการปรับปรุงรูปแบบองค์การบริหารราชการใหม่ โดยกำหนดให้มีภาคราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของภาค และผู้ตรวจราชการประจำภาคไปพร้อมกัน และให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคได้ถ้ามีความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการภาคในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และตรวจราชการของหน่วยงานในสังกัด กระทรวง ทบวง หรือ กรม ในเขตตรวจราชการภาค ภายหลังตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคได้ยุบเลิก และโอนอำนาจของผู้ว่าราชการภาคไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการขึ้นแทนผู้ว่าราชการภาค และหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ทำหน้าที่ที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งข้าหลวงตรวจการเดิม

ปี พ.ศ. 2503 กรมตรวจราชการแผ่นดินได้ยุบเลิก โดยมีการจัดตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พร้อมกับปรับเปลี่ยนตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจราชการ

สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดิน แต่ลดบทบาทหน้าที่ด้านการสืบสวน สอบสวน และปราบปรามการทุจริตลงไป โดยเน้นการตรวจราชการตามแผนงานและโครงการหรือที่เรียกว่า การตรวจราชการกรณีปกติที่กำหนดไว้ในการตรวจราชการยุคปัจจุบัน

ปี พ.ศ. 2515 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม สามารถจัดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการได้ตามภาวะความจำเป็น จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็ยังคงให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการไว้เช่นเดียวกันจนถึงปัจจุบัน

1.4 การตรวจราชการในปัจจุบัน

การตรวจราชการในปัจจุบันได้กำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548

2. ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการ

2.1 ระเบียบเดิม มี 3 ระเบียบดังนี้

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้สมุดตรวจราชการ พ.ศ. 2542

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2544

2.2 ระเบียบปัจจุบัน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ได้ยกเลิกระเบียบทั้ง 3 เรื่องดังกล่าวข้างต้น แต่ในเนื้อหา ยังคงนำหลักการของระเบียบเดิมทั้ง 3 เรื่อง คือ เรื่องของการตรวจราชการ เรื่องของสมุดตรวจราชการ และเรื่องของมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม มากำหนดรวมไว้เป็นระเบียบฉบับเดียวกัน

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ

“การตรวจราชการ” ณ ช่วงเวลาปัจจุบันได้มีกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องเพื่อวางหลักการตรวจราชการ ได้แก่

3.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่า “กระทรวง ทบวง หรือกรม โดยสถานภาพ และปริมาณของงานสมควรมีผู้ตรวจการของกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ก็ให้กระทำได้” (มาตรา 35)

ผู้ตรวจการของกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

ในส่วนของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มีภารกิจเพิ่มเติมเป็น “ประธานกรรมการธรรมาภิบาลประจำจังหวัด” ซึ่งเป็นกลไกให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่องการทำงานของภาครัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล/หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด งบประมาณจังหวัด และกลุ่มจังหวัด และการกำกับติดตามการทำงาน/งบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้นี้ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยร่วมกันรับผิดชอบ และมีแนวทางปฏิบัติตามมาตรา 34 กล่าวคือ “ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งให้รายงานผลการติดตามและประเมินผลตามวรรคหลังต่อ ก.น.จ. อย่างน้อยปีละสองครั้ง”

3.3 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีข้อกำหนดที่เกี่ยวกับผู้ตรวจราชการและการตรวจราชการ มีอำนาจหน้าที่การดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง

3.4 กฎหมายเฉพาะเรื่อง เป็นการกำหนดหรือแต่งตั้งให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงต่าง ๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่ยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน และทั้งที่ได้ยกเลิกไปแล้ว เช่น ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ชั้นสูตรพลิกศของพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ “ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย” และ “ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง” เป็นพนักงานฝ่ายปกครองร่วมชั้นสูตรพลิกศในกรุงเทพมหานคร

3.5 ระเบียบกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548 กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค เพื่อให้สามารถแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และสนับสนุนส่งเสริมระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของจังหวัดดำเนินการไปด้วยความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ โดยไม่มีอุปสรรคด้านกลไกการบริหารราชการ โดยมีผู้ตรวจราชการ

สำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการต่าง ๆ เป็นฝ่ายเลขานุการของรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายแต่ละคน

นอกจากนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ยังได้มีข้อกำหนดระบบการตรวจราชการเชื่อมโยงไว้กับการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคอีกทางหนึ่งด้วย โดยให้ผู้ตรวจราชการมีช่องทางการรายงานผลการตรวจราชการต่อรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่ ไว้ในระเบียบฯ การตรวจราชการข้อ 17 วรรคสองด้วย

4. การตรวจราชการสำคัญอย่างไร

4.1 ความหมายของการตรวจราชการ

“ตรวจ” ในส่วนนี้เป็นคำกริยาตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ 4 ประการ ซึ่งคำว่า ตรวจ หมายถึง (1) พิจารณาด้วยความเรียบร้อย เช่น ตรวจพล ตรวจราชการ (2) พิจารณาว่าถูกหรือผิด ดีหรือร้าย เป็นต้น เช่น ตรวจบัญชี ตรวจแบบฝึกหัด ตรวจดวงชะตา (3) พิจารณาหาสมุญฐาน เช่น ตรวจโรค (4) สำนวน เช่น ตรวจพื้นที่

ส่วนคำว่า “ตรวจราชการ” ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ตรวจดูการทำงานให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การตรวจราชการ” หมายถึง การตรวจติดตามผล เปรียบเทียบ นำ สืบสวน สอบสวน สอบข้อเท็จจริง สดับรับฟังเหตุการณ์ เสนอแนะ ติดตาม ประสานงาน ตรวจเยี่ยม หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ผล สมประโยชน์ต่อราชการ

4.2 วัตถุประสงค์ของการตรวจราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการไว้ 5 ประการ คือ

- 1) เพื่อชี้แจง แนะนำ หรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐบาลและหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับแนวทางและการปฏิบัติงานหรือการดำเนินการกิจตามนโยบายของรัฐบาล และแผนงานต่าง ๆ ของชาติและของหน่วยงานของรัฐ “ไปบอก”
- 2) ตรวจติดตามว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ

ข้อบังคับ ประกาศของคณะรัฐมนตรี และคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และเป็นไปตามความมุ่งหมายวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนหรือยุทธศาสตร์ใด ๆ ที่กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติ หรือวาระแห่งชาติหรือไม่ “ไปดู”

3) ติดตามความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค รวมทั้งประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน หรือการจัดทำภารกิจของหน่วยงานของรัฐ “ไปตาม”

4) สดับรับฟังทุกข์สุข ความคิดเห็น และความต้องการของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน “ไปฟัง”

5) แสวงหาข้อเท็จจริง และสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในพื้นที่ “ไปหา (ความจริง)”

4.3 เจตนารมณ์ของการตรวจราชการ

พิจารณาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการ เจตนารมณ์การตรวจราชการ หรือความต้องการจากงานตรวจราชการ จำแนกได้ 2 ประเภทคือ

1) ต้องการให้การตรวจราชการถือเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ที่จะช่วย

สร้างหลักประกันและความมั่นใจให้กับประชาชน และรัฐบาลว่าการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินนโยบายและโครงการ รวมทั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

2) ต้องการให้การตรวจราชการมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติราชการ หรือการจัดทำภารกิจยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นไปตามหลักการบริหารรูปแบบบูรณาการ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

5. กลไกการตรวจราชการ

โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ข้อ 4 กำหนดว่า “ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับกับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ยกเว้นการตรวจราชการในหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงกลาโหม”

5.1 “หน่วยงานของรัฐ” ตามระเบียบนี้ หมายถึง

1) ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2) หน่วยงานในการบริหารราชการในต่างประเทศ

3) รัฐวิสาหกิจ

4) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร

เนื่องจากระเบียบนั้นกำหนดขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ต่อการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นระเบียบปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินว่าด้วยเรื่องของการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการมิใช่กฎหมายโดยตรง โดยเนื้อหาส่วนใหญ่มุ่งประสงค์จะให้ผู้ตรวจราชการเป็นตัวกลางผู้เชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารในส่วนกลางกับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต่าง ๆ การใช้อำนาจสั่งการของผู้ตรวจราชการบังคับแก่หน่วยงานและผู้รับการตรวจ จะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเฉพาะหน้า และสิ่งสำคัญที่สุดในการพิจารณาสั่งการให้ผู้ตรวจปฏิบัติหรือดเว้นการปฏิบัติในเรื่องใด ผู้ตรวจราชการจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะสั่งการให้ชัดเจน ฉะนั้น ผู้ตรวจราชการจึงถือเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งของระบบการตรวจราชการซึ่งตามมาตรฐานที่กำหนดตำแหน่งสายงานตรวจราชการกระทรวงของสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของผู้ตรวจราชการกระทรวงในฐานะเป็นตำแหน่งบริหารระดับสูงทำหน้าที่บริหารในฐานะผู้ตรวจราชการ และแนะนำการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ หรือให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง ซึ่งปัจจุบันมีผู้ตรวจอยู่ 3 ประเภท

5.2 ประเภทของผู้ตรวจราชการมี

3 ประเภท คือ

1) **ผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรี** รับผิดชอบและมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในภาพรวมของหน่วยงานภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วย ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

2) **ผู้ตรวจราชการกระทรวง** รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง

3) **ผู้ตรวจราชการกรม** รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนอธิบดี

5.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ

1) อำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ที่มีต่อผู้รับการตรวจราชการซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ให้ผู้ตรวจราชการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) สิ่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติของคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

(2) สิ่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติในเรื่องใด ๆ ในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากเห็นว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง และเมื่อได้สั่งการดังกล่าวแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วน

(3) สั่งการให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงให้ถ้อยคำ หรือเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) สอบข้อเท็จจริง สืบสวนสอบสวน หรือสดับรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับ

การร้องเรียน หรือมีเหตุอันสมควร โดยประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5) ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้รับการตรวจ และรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบ

(6) เรียกประชุมเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อชี้แจง แนะนำ ปรีกษาหารือร่วมกัน

2) หน้าที่ตามมติ ก.พ.ร. บทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจราชการและรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยให้เป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ มาตรฐาน ตามมติ ก.พ.ร. ในประเด็นต่าง ๆ เช่น ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการจัดทำแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการ เร่งรัดติดตามและสนับสนุนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน เป็นต้น



5.4 หน้าที่ของผู้รับการตรวจราชการ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ ผู้รับการตรวจราชการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) อำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจราชการในการเข้าไปในสถานที่ปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์ในการตรวจราชการ

(2) จัดเตรียมบุคคล เอกสาร หรือหลักฐานในการปฏิบัติงานให้ครบถ้วน และพร้อมจะให้ผู้ตรวจราชการตรวจสอบได้

(3) ชี้แจงและตอบข้อซักถามต่าง ๆ พร้อมทั้งหาข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่ผู้ตรวจราชการ

(4) ปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ผู้ตรวจการได้สั่งการในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ผู้ตรวจราชการสั่งการ ให้ชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการทราบโดยเร็ว

(5) ดำเนินการอื่นที่เป็นประโยชน์ในการตรวจราชการ

การตรวจราชการประกอบด้วยส่วนที่สำคัญอันประกอบด้วย ผู้มีอำนาจในการตรวจราชการ ผู้รับการตรวจราชการ ขอบเขตของการตรวจราชการ และเครื่องมือที่สามารถตรวจราชการที่มีกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



5.5 ระบบการตรวจสอบราชการ แนวใหม่

นอกจากระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว ยังพบว่า มีหลายหน่วยงานได้ให้ความสำคัญกับการตรวจราชการ ได้แก่

1) สถาบันส่งเสริมกิจการ บ้านเมืองที่ดี

ตามรายงานผลการวิจัยของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในปี พ.ศ. 2549-2550 ได้ให้ข้อเสนอไว้ว่า ระบบการตรวจราชการแนวใหม่ ควรมีลักษณะสำคัญรวม 4 ประการ คือ

(1) เชิงรุก หมายถึง การตรวจราชการเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น หรือการส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าให้แก่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ รวมทั้งการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำ

(2) บูรณาการ หมายถึง การประสานเชื่อมโยงการตรวจราชการทุกระดับ ทั้งแนวดิ่งและแนวขวาง (Vertical and horizontal integration) ทั้งภาพรวมของประเทศ กระทรวง ทบวง กรมเข้าด้วยกัน โดยร่วมคิด ร่วมตรวจ ร่วมให้ข้อเสนอแนะ ร่วมสร้างภาคีภาคประชาชน และร่วมรับการประเมิน

(3) มุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งควรมีลักษณะการตรวจติดตามและประเมินผลงาน โดยมีการเปรียบเทียบผลงานจริงที่เกิดขึ้น

กับวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ในตัวชี้วัดผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามที่ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรได้กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์หรือในคำรับรองการปฏิบัติราชการ

(4) มีส่วนร่วมโดยต้องยึดหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคประชาชน กลุ่มประชาสังคม และหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการเปิดให้ร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจติดตามตรวจสอบการบริหารราชการ อีกทั้งผู้ตรวจราชการต้องมีมาตรฐานทางวิชาชีพ และความซื่อสัตย์สุจริต

2) สำนักงาน ก.พ. ได้มีการพิจารณาจากมาตรฐานกำหนด ตำแหน่งสายงานตรวจราชการกระทรวง ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของผู้ตรวจราชการกระทรวงในฐานะ เป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ว่าผู้ตรวจราชการนอกจากจะบริหารงานในฐานะผู้ตรวจราชการแล้ว จะต้องทำหน้าที่แนะนำการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ หรือให้คำปรึกษากับส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง จึงจำเป็นจะต้องปฏิบัติด้วยการมีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง โดยมีลักษณะงานที่ปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ด้านปฏิบัติการ

(1.1) ตรวจการปฏิบัติราชการในการกิจของกระทรวง หรือหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเพื่อเร่งรัดให้การปฏิบัติราชการในหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นไปตามนโยบายระเบียบ แบบแผน และเป้าหมายทุกด้านของกระทรวง และรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

(1.2) ตรวจและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในการกิจของกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อประเมินและควบคุมการปฏิบัติการณ์ให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน โครงการของกระทรวง รัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี คำสั่งกระทรวง ทบวง กรม และระเบียบข้อบังคับ

(1.3) รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐทุกกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับประชาชน

(1.4) ให้คำแนะนำ แก้ไขปัญหา หรือตัดสินใจในเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของกระทรวงหรือหน่วยงานของ

รัฐที่รับผิดชอบเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง

(2) ด้านแผนงาน

(2.1) วางแผนและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข หรือข้อคิดเห็นประกอบในการกำหนดนโยบาย แผนงาน การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณของส่วนราชการที่รับผิดชอบ เพื่อให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ราชการและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

(2.2) วิเคราะห์ความเสี่ยงและวางแผนเพื่อกำหนดแนวทางและติดตามการแก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการให้ประสบผลสำเร็จ

(3) ด้านการประสานงาน

ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกส่วนราชการในการพิจารณาข้อกล่าวหา หรือข้อร้องเรียนจากประชาชน หรือข้าราชการทุกระดับ เพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่หรือประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

(4) ด้านการบริหารจัดการ

(4.1) ตรวจเยี่ยมข้าราชการและหน่วยงานในสังกัด เพื่อรับฟังปัญหาให้คำแนะนำและความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ

(4.2) สืบสวนสอบสวน หรือสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องเรียน กล่าวหาข้าราชการในสังกัด เพื่อให้เกิด ความยุติธรรมและโปร่งใสในระบบราชการ

(4.3) บำรุงรักษาขวัญ กำลังใจ และสร้างแรงจูงใจให้แก่ข้าราชการ ในสังกัด เพื่อให้ข้าราชการเต็มใจที่จะอุทิศตน แก่งานในหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความรู้ ความสามารถ และศักยภาพของตนเอง

(4.4) บริหารและประเมิน ผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติราชการบรรลุภารกิจหลักของ หน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ คุ่มค่ามากที่สุด

(4.5) กำกับดูแลงานจัดทำ แผนและงบประมาณ บริหารการจัดหาปัจจัย ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนติดตาม การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานและ โครงการในความรับผิดชอบเพื่อให้บรรลุภารกิจ หลักและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

(4.6) ประสานกิจกรรม ให้มีการใช้ทรัพยากรของส่วนราชการร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ คุ่มค่า และบรรลุ เป้าหมายของแผนงาน

5.6 จริยธรรมของผู้ตรวจราชการ

กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ ประกาศ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบการ พิจารณา ดังนี้

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดจริยธรรมเฉพาะของผู้ตรวจ ราชการว่า “ผู้ตรวจราชการต้องไม่รับสิ่งของ ที่มีค่าหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากผู้รับการตรวจ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง”

2) ประกาศคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้และรับของขวัญจากเจ้าหน้าที่ ของรัฐ พ.ศ. 2544

4) ดร.วิษณุ เครืองาม ได้แสดง ความคิดเห็นไว้ในครั้งที่บรรยายเรื่อง การตรวจ ราชการ ที่ใช้หลักธรรมาภิบาล ในการสัมมนา เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจ

4.1) เวลาผู้ตรวจราชการ ไปทำหน้าที่ตรวจราชการต้องตรวจโดยใช้ หลักธรรมาภิบาลหรือ Good Governance เสียเองด้วย

4.2) ผู้ตรวจราชการต้องไปตรวจหาว่า หน่วยรับตรวจมี Good Governance และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่สำคัญมี 3 เรื่อง คือ

(1) ต้องชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ไม่ลำเอียง ไม่เลือกปฏิบัติ ทำตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้ ไม่ได้หมายถึงพระราชบัญญัติอย่างเดียว แต่หมายความรวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำสั่งอธิบดี หนังสือเวียน มติคณะรัฐมนตรีทั้งหมด

(2) ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) คือ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ถ้าประชาชนมีส่วนได้ส่วนเสียใด ประชาชนก็จะต้องมีส่วนร่วมในเรื่องนั้น

(3) ต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ต้องเปิดเผย อธิบายได้ ไม่มุกมิด ไม่อุบอิบ รวมทั้งต้องซื่อสัตย์ สุจริต รวมอยู่ในความโปร่งใสทั้งหมด”

6. ข้อสรุป ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อสรุป

การตรวจราชการในประเทศไทย ได้เริ่มมีขึ้นเป็นเวลานาน นับตั้งแต่กรุงสุโขทัย เป็นต้นมา ซึ่งถือได้ว่าผู้ตรวจราชการเป็นผู้ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์

และมีการพัฒนาขึ้นมาทุกยุคทุกสมัยจนกระทั่งในยุคปัจจุบันได้มีกฎหมาย ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการหลายฉบับ มีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายและข้อปฏิบัติและให้ความสำคัญกับการตรวจราชการมากขึ้น โดยเฉพาะการบูรณาการการทำงานระหว่างผู้ตรวจราชการกระทรวง กรมต่าง ๆ เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทำให้แก้ไขปัญหากับประชาชนได้ตรงจุด ประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณ มีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายและข้อปฏิบัติต่าง ๆ และให้ความสำคัญกับการตรวจราชการมากขึ้น ซึ่งการตรวจราชการในปัจจุบัน มุ่งเน้นไปในลักษณะของการตรวจราชการเชิงป้องกันปัญหา ตรวจก่อนปัญหาจะเกิด เรียกกันว่าการตรวจราชการเชิงรุก หรือการตรวจราชการเชิงรุกและสร้างสรรค์ (Proactive approach) ไม่ใช่เป็นการตรวจราชการแบบจ้องจับผิด โดยได้มีการนำเทคนิคการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) มาใช้ในระบบการตรวจราชการ มีข้อสมมติฐานของความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ แล้วลงพื้นที่ตรวจราชการ ก่อน/ระหว่าง การดำเนินงานของหน่วยรับการตรวจ และให้ข้อเสนอแนะในมิติต่าง ๆ ตามหลักของ PMQA ให้หน่วยงานรับการตรวจดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ทำให้เป็นระบบการตรวจราชการที่สร้างความเชื่อมั่นได้ว่า จะมี

ส่วนสำคัญในการผลักดันให้งาน/โครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ เกิดผลสัมฤทธิ์

ฉะนั้น การตรวจราชการจึงถือเป็นกลไกที่สำคัญของผู้บริหารระดับสูง ในการกำกับติดตามแผนงาน โดยมีผู้ตรวจราชการเป็นตัวกลางผู้เชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารในส่วนกลางกับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลตั้งแต่ การเริ่มดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ จนกระทั่งโครงการเสร็จสิ้น นอกจากการตรวจราชการปกติแล้ว ยังทำหน้าที่ตรวจราชการในพื้นที่ กรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือที่เรียกว่าตรวจตามคำสั่งหรือตรวจกรณีพิเศษอีกด้วย พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการปรึกษาแนะนำ ตรวจเยี่ยม ตรวจประเมินผลงานและหาข้อเท็จจริง (ไม่เน้นการจับผิด) โดยมีการติดตามการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ครอบคลุมทุกจังหวัด โดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการคือ “ไปบอก” “ไปดู” “ไปตาม” “ไปฟัง” และ “ไปหาข้อเท็จจริง”

6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการตรวจราชการถือเป็นกลไกสำคัญของผู้บริหารระดับสูง และสามารถนำผลการตรวจราชการเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาให้กับพื้นที่และประชาชน เห็นควรให้ความสำคัญกับการตรวจราชการ โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ผู้บริหารระดับสูง (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี) จะต้องมีความเข้าใจ เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการตรวจราชการอย่างจริงจัง มอบความไว้วางใจและมอบอำนาจให้ผู้ตรวจราชการสามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ผู้ตรวจราชการจะต้องมีทัศนคติที่ดีและมุ่งมั่นต่องานตรวจราชการ เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) ควรมีการเพิ่มอัตรากำลังของผู้ตรวจราชการให้เพียงพอกับพื้นที่เขตตรวจราชการ เนื่องจากระบบการตรวจราชการในปัจจุบันมีความเป็นเอกภาพ และมีการบูรณาการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่จำนวนผู้ตรวจราชการและการมอบหมายเขตตรวจราชการยังลักลั่นกัน เช่น ผู้ตรวจราชการ 1 คน ต้องรับผิดชอบ 3-4 พื้นที่เขตตรวจราชการ ทำให้การบูรณาการในทางปฏิบัติมีข้อจำกัด

4) ควรมีการเพิ่มพูนความรู้งานโครงการให้กับผู้ตรวจราชการ โดยเฉพาะในเรื่องที่ยังขาดความชำนาญ หรือเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ

5) ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของการตรวจราชการมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเพื่อให้ใช้ประโยชน์ในการเรียก

ใช้ข้อมูลเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อประกอบการตรวจราชการ และการเผยแพร่ผลงานของผู้ตรวจราชการ

6) ควรมีการจัดระบบการแบ่งงาน เพื่อสนับสนุนการตรวจราชการให้ชัดเจน เนื่องจากหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการยังมีความลักลั่น ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณที่จะช่วยงานผู้ตรวจราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบการตรวจราชการมีการปรับปรุงเป็นการตรวจราชการแบบบูรณาการจากทุกกระทรวง ทบวง กรม เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่และประชาชนอย่างแท้จริง

7) ควรสนับสนุนและส่งเสริมการสร้างขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรด้านการตรวจราชการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความก้าวหน้าในสายงาน ตลอดจนเกิดความเชี่ยวชาญในสาขาอาชีพ เกิดการยอมรับความมีศักดิ์ศรี ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดแรงบันดาลใจ (Inspiration) ในการคิดสร้างสรรค์

และพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง เช่น จัดสรรงบประมาณให้ผู้ตรวจราชการมีอำนาจสนับสนุนงบประมาณให้กับพื้นที่ เป็นต้น

8) ภาพลักษณ์ของผู้ตรวจราชการ มักถูกมองในภาพที่เป็นเพียงตัวแทนของผู้บริหารในการตรวจราชการ แต่ไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริง ทั้งที่เป็นตำแหน่งในสายงานผู้บริหารระดับสูงเท่าเทียมกับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงบางตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งอธิบดีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น มีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งมาเป็นผู้ตรวจราชการ จะถูกมองในภาพลบว่าถูกโยกย้ายเพราะกระทำความผิด เป็นต้น ทำให้ระบบการตรวจราชการมีความลักลั่น ฉะนั้น จึงเห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขภาพลักษณ์ดังกล่าวให้เกิดความชัดเจน

9) ผู้ตรวจราชการและผู้รับการตรวจราชการ ควรมีคุณธรรมและจริยธรรม ยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี เป็นแนวทางในการร่วมคิด ร่วมตรวจ ร่วมรับผิดชอบต่อพื้นที่และประชาชน •

บรรณานุกรม

- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. องค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมสาร จำกัด, 2545.
- ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. คู่มือการดำเนินการแก้ไข
ปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธิการพิมพ์, 2559.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง
การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมมิติใหม่ ตามทัศนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และประชาชนผู้รับบริการ. กรุงเทพฯ :
บริษัท บพิธิการพิมพ์ จำกัด, 2558.
-
- . รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม
มิติใหม่ตามทัศนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ
และประชาชนผู้รับบริการ. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธิการพิมพ์, 2558.
- สำนักกรรมการ 2, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภา
ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพ
การบริการประชาชนที่เป็นเลิศของศูนย์ดำรงธรรมและเชื่อมโยงระบบการบริหารจัดการ
ร้องทุกข์ของประชาชน, 2560.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรื. แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ.2560-2564. ม.ป.พ., ม.ป.ป..
- สำนักนโยบายและแผน, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย
พ.ศ.2560 -2564. เอกสารเผยแพร่.
- สำนักงาน ป.ป.ส.. แนวทางการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา.
กรุงเทพฯ : หจก.อรุณการพิมพ์, 2542.
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108
(ตอนที่ 156), 4 กันยายน 2534, หน้า 1-41.
- “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519”. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่
144 ฉบับพิเศษ, 17 พฤศจิกายน 2519.
- “พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522”. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ,
4 กันยายน 2534.
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534”. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 63
ฉบับพิเศษ, 27 เมษายน 2522.

“ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 108/2557 เรื่อง การปฏิบัติกับผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเสพติดยาเสพติด เพื่อเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟูและการดูแลผู้ผ่านบำบัดฟื้นฟู”. ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม, (2557, 23 กรกฎาคม), ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131 (ตอนพิเศษ 138 ง), หน้า 8-9.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ พ.ศ.2552, 2552, 14 ธันวาคม), ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 (ตอนพิเศษ 179 ง), หน้า 1-10.

กระทรวงมหาดไทย. “แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2560-2564”. 2560.

ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกระทรวงมหาดไทย. “เอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเตรียมการวางแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ปี 2561”. 2560. สำนักงาน ป.ป.ส.. “แผนประชารัฐร่วมใจ สร้างหมู่บ้าน/ชุมชนมั่นคง ปลอดภัยยาเสพติด พ.ศ.2559-2560”. 2559.

_____. “แผนประชารัฐร่วมใจ ปลอดภัยยาเสพติด พ.ศ.2561” .2560.

_____. “แผนยุทธศาสตร์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ.2558 - 2562”. 2558.

_____. “สถานการณ์ปัญหายาเสพติดฯ”. (เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการ คอ.ปส.ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 18 สค.2560 ระเบียบวาระที่ 3.1). หน้า 6-7.

_____. “สรุปสถานการณ์ปัญหายาเสพติดฯ”. (เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการ คอ.ปส.ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 12 ก.พ.2561 ระเบียบวาระที่ 3.1). หน้า 3.

เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อ พัฒนาการและความสำคัญของการตรวจราชการ โดย ระพีพันธุ์ สิริวัฒน. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ (20 ธันวาคม 2555) โดย จตุรงค์ ปัญญาติลล. “พระราชดำรัสพระราชทานแก่ทหารรักษาพระองค์ วันที่ 2 ธันวาคม 2544”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : [http : //www.welovethaiking.com](http://www.welovethaiking.com) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

“มหาดไทยเผยยอดผู้ใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศ เกือบ 3 ล้านเรื่อง...”. เอกสารข่าว ประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 241/2559. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : [http : //www.thaigov.go.th>contents>details](http://www.thaigov.go.th>contents>details) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561.

กรมราชทัณฑ์. “สถิติผู้ต้องขังราชทัณฑ์ ณ วันที่ 1 มกราคม 2561”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http : //www.correct.go.th>select_date_user, 2561](http://www.correct.go.th>select_date_user, 2561).

ส่วนข่าวกรองยุทธการ สำนักปราบปรามยาเสพติด, สำนักงาน ป.ป.ส.. “ข้อมูลเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด” ณ วันที่ 28 ธันวาคม 2560.

สำนักงาน ป.ป.ส.. “นโยบายการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ปี 2561 (แผนปฏิบัติการร่วมใจ)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http : // ppb.moi.go.th](http://ppb.moi.go.th), 2561. หน้า 5-8.

วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL



ตราประจำพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ สถาบันดำรงราชานุภาพ

คณะที่ปรึกษา

นายฉัตรชัย พรหมเลิศ
นายนิสิต จันทรสมวงศ์
นายปวิณ ชำนิประศาสน์
นายประยูร รัตนเสนีย์
นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม

ปลัดกระทรวงมหาดไทย
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

บรรณาธิการบริหาร

นายบัญชา เชาวรินทร์

ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

นางสาวดารา รักษาชาติ

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาและบริหารจัดการความรู้

กองบรรณาธิการ

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์
นายวีระ แสงจันทร์
นางสาวบุษบา ลาภวิไล
นายบัญชา ดวงดีแก้ว
นางสาวศรีเพ็ญ งามขำ

นางสาวรดา สงอักษร
นางกาญจนา แจ่มมินทร์
นางสาววิบูลพรรณ เปาอินทร์
นางทิพย์วัลย์ อุดมทรัพย์
นางสาวภัทรกร ป้อมมะลิ่ง

ออกแบบปก

นางสาวอัญญา เตชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
โทร/โทรสาร 0-2221-5958
<http://www.stabundamrong.go.th>
e-mail: .stabundamrong@gmail.com

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสารดำรงราชานุภาพเป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพ และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”



สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 0-2221-5958
<http://www.stabundamrong.go.th>