



บทที่ 2

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ความพยายามที่จะแก้ไขหรือจัดปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ เป็นรากฐานของการดำรงอยู่ภายใต้ชีวิตทางการเมืองและสังคมของมนุษย์มานับตั้งแต่ครั้งบรรพกาลที่เรียกว่าได้และนี่เองคือที่มาของ "การเมือง" ซึ่งหมายถึงกิจกรรมของมนุษย์ และสถาบันที่มนุษย์ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อจัดปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ

หากเรามองย้อนกลับไปในยุคที่วิชารัฐศาสตร์เพิ่งเริ่มต้น คือในสมัยนครรัฐกรีกหรือยุคกรีกโบราณซึ่งเป็นต้นกำเนิดของคำว่า "polis" หรือ "city-state" ในสมัยนั้นกรีกมีการปกครองที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยแบบเอเธนส์ โดยราษฎรส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของประชาคมในนครรัฐ ชาวเอเธนส์มีจิตใจที่มุ่งอยู่ที่ชุมชนสาธารณะ ซึ่งถือว่าการกระทำทุกอย่างที่กระทบต่อสวัสดิการของผู้อื่น ล้วนเป็นการกระทำทางการเมืองและอยู่ภายใต้การวางระเบียบควบคุม

ศาสตราจารย์แมคคลิแวนได้อธิบายหลักความคิดนี้ว่า "รัฐกลืนและรวมกิจกรรมร่วมทั้งปวงของราษฎรเป็นส่วนรวม ซึ่งไม่มีทางคิดว่าสมาชิกของรัฐจะทำการหรือมีอยู่ภายนอกของรัฐได้ ดังนั้น ชีวิตสังคมทั้งหมดคือชีวิตการเมือง บางทีจะเป็นเพราะว่าในนครรัฐ ชีวิตการเมืองโดยแท้จริงมีลักษณะเป็นสังคมมากกว่าของเรา" (McLiwain, 2519)

อริสโตเติล (Aristotle: 384-322 B.C.) บิดาแห่งรัฐศาสตร์ได้สะท้อนความคิดเกี่ยวกับการเมืองในสมัยกรีกโบราณได้เป็นอย่างดี ในหนังสือ Politics ของอริสโตเติลเห็นว่า "มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง" หรืออาจกล่าวได้ว่าการกำเนิดของสังคมเป็นการเมืองและการกระทำร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเป็นการกระทำทางการเมือง (Rodee, 1983) ลักษณะเช่นนี้ย่อมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคมเอเธนส์ เพราะราษฎรส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐโดยทั่วถึง

ดังนั้น กล่าวได้ว่าชาวกรีกโบราณเข้าใจการเมืองในความหมายที่กว้าง โดยการเมืองหมายถึงสังคม และคนทุกคนก็คือนักการเมือง บังคับบุคคลจะแสดงความสามารถ และความสำนึกสูงสุดของชีวิตสังคมได้ก็โดยวิถีทางเดียวคือการสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ในสังคมภายใต้สถาบันที่ก่อตั้งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมหรือความขัดแย้งทางการเมืองนั่นเอง

การเมืองจึงเป็นกิจกรรมของมนุษย์ภายใต้ชุมชนการเมืองหรือนครรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย มีผลประโยชน์มีธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน แต่มารวมกันอยู่ภายในอาณาเขตเดียวกันและมีการปกครองเดียวกัน กิจกรรมทางการเมืองนี้ก็คือการปกครองและการธำรงรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนการเมืองที่เรียกว่า "รัฐ" เพื่อนำไปสู่ชีวิตที่ดีและยุติธรรมของพลเมืองในสังคม

ความเข้าใจในเรื่องการเมืองในยุคเริ่มต้นของวิชารัฐศาสตร์ได้ส่งอิทธิพลมาจนถึงยุคปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้มองการเมือง ในลักษณะ เช่นเดียวกับกับชาวกรีกโบราณ อาทิ เดวิด อีสตัน (Easton, 1953) มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (the authoritative allocation of values society), ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Lasswell, 1958) เสนอว่าผู้ที่ศึกษาการเมืองจะต้องค้นหาการตกลงใจที่ว่า ใครได้ทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร (who gets what, when, and how), คาร์ล ฟรีดริช (Friedrich, 1963) ก็ให้ทรรศนะเกี่ยวกับความหมายของการเมืองว่า "เป็นการจัดการกับข้อพิพาท" ซึ่งหมายถึงการที่จะต้องกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ทางการเมืองขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว

จะเห็นได้ว่านักรัฐศาสตร์หลายท่านเน้นลักษณะที่ว่า การเมืองเกิดขึ้นบนความขัดแย้งของมนุษย์ในการดำรงอยู่ในสังคม หรือกล่าวได้ว่าการเมืองเป็นเรื่องของการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ (the management of public conflict) และการจัดการกับปัญหาทางการเมืองไม่ใช่หน้าที่เฉพาะของรัฐบาลหรือผู้ปกครองเท่านั้น หากว่าประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมด้วย การเมืองจึงเป็นกิจกรรมที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ข้อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองนี้อาจเป็นข้อจำกัดในทางศีลธรรมหรือข้อจำกัดที่เกิดจากพลังกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ได้

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองหมายถึงกิจกรรมของบุคคลและสถาบันในอันที่จะจัดปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ ซึ่งรวมไปถึงการจัดสรรแบ่งปันหรือประสานประโยชน์ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมตามโอกาสและความสำคัญของกลุ่มและบุคคลเพื่อความคงอยู่ และสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม

ในสังคมทุกสังคม ปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากสาเหตุความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความขัดแย้งกัน หรือระหว่างประชาชนกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนกับรัฐหรือฝ่ายบริหาร ปัญหาทางการเมืองที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์หรือระหว่างประชาชนกับประชาชน

โดยปกติเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายบริหารที่จะทำการดูแลแก้ไข แต่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ หรือฝ่ายบริหาร ได้กลายเป็นปัญหาและข้อถกเถียงกันมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะ ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ว่าบุคคลใด หรือองค์กรใดควรที่จะเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในระบอบการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิม อำนาจสูงสุดมักตกแก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างในด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติได้พิสูจน์แล้วว่าประชาชนมักเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และไม่อาจกังวลหรือตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของการใช้ความรุนแรง และเป็นสาเหตุแห่งการล้มละลายของระบอบการเมืองการปกครองนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามเมื่อหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงพัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองมาสู่รูปแบบประชาธิปไตยมากขึ้น แนวความคิดของการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยมีที่มาจากประชาชน ได้ขยายอิทธิพลและครอบงำความคิดของประชาชนโดยทั่วไปว่า นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติรวมถึงข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐทุกระดับทุกประเภทมีหน้าที่เป็น "ตัวแทน" และ "ผู้ใช้" ประชาชน โดยได้รับผลตอบแทนจากภาษีอากรของประชาชนเป็นสำคัญ อิทธิพลของแนวความคิดดังกล่าวนี้จึงเป็นที่มาของการพยายามที่จะสร้างระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบ และ เสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในแทบทุกประเทศได้มีการวางระบบกลไกการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง บางประเทศเสริมการควบคุมตรวจสอบโดยบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และบางประเทศก็เสริมการควบคุมตรวจสอบโดยบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและระบบกลไกในประการหลังนี้เองคือที่มาของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา หรือออมบุดสแมน

ข้อขยายทางทฤษฎี

ในการศึกษาแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา เป็นการพยายามที่จะ เชื่อมโยงแนวคิดของผู้ตรวจการรัฐสภากับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองเข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นว่าสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีส่วนเอื้ออำนวย หรือเสริมสร้างการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภาของไทยอย่างไร

แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภา

แนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภามีหลักการสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยผ่านสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งสาธารณะ

โดยปกติ ในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประชาชนโดยนักการเมืองหรือข้าราชการประจำมักจะต้องถูกตรวจสอบอยู่โดยสม่ำเสมอ ในระบอบประชาธิปไตยโดยแบบรัฐสภาฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับการถ่ายทอดอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนอีกต่อหนึ่ง การตรวจสอบควบคุมเป็นไปในรูปของการลงมติให้ความเห็นชอบนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ในการบริหารประเทศ หรือเมื่อรัฐบาลได้เข้าปฏิบัติหน้าที่แล้วก็จะถูกควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในรูปของการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ รวมทั้งการมอบหมายให้คณะกรรมการมาธิการของสภา หน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี และข้าราชการอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยค่อนข้างสมบูรณ์ก็ยิ่งพบว่า การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของข้าราชการประจำจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างการควบคุม และปิดกั้นจุดอ่อนของการตรวจสอบโดยเปิดโอกาสให้สถาบันอื่น อาทิ ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รวมทั้งผู้ตรวจการรัฐสภาได้ทำหน้าที่เสริมฝ่ายนิติบัญญัติอีกแนวหนึ่ง

สาเหตุที่ประเทศประชาธิปไตยเน้นหนักในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะระบบราชการ เนื่องจากโดยธรรมชาติของการเมืองการปกครองทุกสังคม ระบบราชการเป็นสถาบันพื้นฐานที่จำเป็นในการตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงมีการสืบเนื่องยาวนาน และสามารถสะสมศักยภาพและพละภาพไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งหากปราศจากระบบกลไกในการตรวจสอบควบคุมแล้ว มีความเป็นไปได้ที่ระบบราชการจะกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการกดขี่ประชาชนมากกว่าจะรับใช้ประชาชนนั่นเอง

ระบบราชการในยุคนปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบราชการที่อาศัยกฎหมาย (Legal Authority) เป็นหลักซึ่งแมกซ์ เวเบอร์ (Weber, 1969) อธิบายว่า หมายถึงระบบราชการเป็นองค์การที่อาศัยกฎหมายเป็นที่มาของอำนาจ และมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ เป็นองค์กรที่ต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่อย่าง เป็นทางการตามขอบเขตแห่งกฎหมาย มีความสามารถที่เฉพาะชัดเจน และมีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ มีการให้อำนาจที่จำเป็นแก่ผู้ดำรงตำแหน่งแต่การใช้

อำนาจบังคับขึ้นอยู่กับรายได้เงินใช้ที่ชัดเจน และไม่มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนั้น อำนาจตามกฎหมายที่ได้รับนั้น อาจใช้บังคับได้หลายรูปแบบด้วยกัน แต่ที่สำคัญที่สุดได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อปฏิบัติงานให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการของเวเบอร์ ไม่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในสภาพทางการเมืองและสังคมของประเทศกำลังพัฒนามากเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับระบบการเมือง เป็นไปในลักษณะที่ระบบราชการเข้าครอบงำระบบการเมืองทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ โดยทางตรงข้าราชการประจำได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และทำหน้าที่ทางการเมืองแทนนักการเมือง โดยทางอ้อม เป็นลักษณะที่ข้าราชการประจำใช้อิทธิพลของตนต่อการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมือง จะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของประเทศไทยที่ระบบการเมืองมีวิวัฒนาการที่สั้นกว่าระบบราชการ จึงทำให้มีความอ่อนแอและขาดความต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหาร ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งลักษณะที่ข้าราชการได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองนี้ เพรด ดับลิว ริกส์ (Riggs, 1967) เรียกว่าเป็นระบบราชการแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) และเฟอริล เฮดดี (Heady, 1966) เรียกว่าระบบผู้นำอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Elite Systems) อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาศตวรรษเศษเป็นต้นมาประเทศไทยก็ได้มีความพยายามในการพัฒนาระบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์ หรือความพยายามที่จะเป็นระบบราชการแบบใหม่ (Weberian Bureaucracy)

สิ่งที่เป็นผลกระทบอันเกิดจากลักษณะของระบบราชการแบบอำมาตยาธิปไตยก็คือ ข้าราชการได้กลายเป็นผู้มีอิทธิพลมากที่สุด และการควบคุมตรวจสอบระบบราชการมีอยู่ค่อนข้างน้อยที่สุดเช่นกัน ดังนั้น นักรัฐศาสตร์จึงมักลงความเห็นว่า ความแข็งแกร่งของระบบราชการ ในขณะที่โครงสร้างอื่นๆ ของระบบการเมืองยังอ่อนแออยู่ทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก ในการใช้อำนาจของข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการมักใช้อำนาจเกินขอบเขต และการที่ขาดองค์กรคอยตรวจสอบควบคุม ทำให้ระบบราชการในประเทศที่กำลังพัฒนาขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการจากรัฐ

นอกจากนั้น ความสำคัญของระบบราชการในฐานะที่เป็นส่วนย่อยของระบบการเมืองที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลของระบบการเมืองมากกว่าส่วนย่อยอื่น ๆ โดยระบบราชการเป็นส่วนที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ประสิทธิภาพของระบบการเมืองจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบราชการ เพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่หน้าหน้าที่แสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ พรรคการเมือง

เป็นฝ่ายรวบรวมผลประโยชน์ ให้เป็นข้อเสนอทางนโยบายที่ชัดเจน รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีระบบราชการเป็นเครื่องมือ ดังนั้นถ้าส่วนย่อยอื่น ๆ ต่างหากอย่างมีประสิทธิภาพจนกำหนดนโยบายออกมาได้ หากระบบราชการขาดประสิทธิภาพ นโยบายนั้นก็ไม่มีคามหมายแต่ประการใด ดังนั้น ส่วนย่อยต่าง ๆ ของระบบการเมืองจึงต้องควบคุมระบบราชการให้ได้ ถ้าต้องการให้นโยบายและความต้องการของตนบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเรียบร้อย

อย่างไรก็ตาม ระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนามิได้มีลักษณะ เป็นเพียงฝ่ายปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น ยังมีบทบาทในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการระดับนโยบาย ตลอดจนการแปลความหมายของนโยบายออกเป็นแผนปฏิบัติและมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจ ตามที่กฎหมายให้อำนาจรองรับไว้ด้วย ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ฝ่ายการเมือง และระบบราชการ จึงมีความซับซ้อนในแง่ที่มักจะ เกิดความขัดแย้งระหว่างการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ ซึ่งแม้จะปฏิบัติการ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก็ตาม แต่อาจกระทบสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนได้ ดังนั้นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและการปฏิบัติราชการ เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสริมสร้างมาตรการที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการเอง ไม่สามารถที่จะควบคุมได้ทั่วถึง นั่นคือ การมอบหมายอำนาจให้แก่รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่ง เปรียบเสมือนสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรง โดยประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เมื่อได้ถ่ายทอดอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐสภาแล้ว ก็ควรเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะทำการควบคุมฝ่ายบริหารแทนประชาชนอีกต่อหนึ่ง

ดังนั้นแนวทาง ในการให้ประชาชนสามารถร้องทุกข์ผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐสภาจะทำหน้าที่เป็น "หูตา" ให้แก่ฝ่ายบริหาร และช่วยเสริมให้ฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติหน้าที่ หรือบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยอีกด้วย

แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภากล่าวได้ว่า สอดคล้องต่อแนวความคิดทางการเมืองของนักปรัชญาการเมืองหลายท่านที่เป็นผู้วางพื้นฐานการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย จัง จักส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส (ค.ศ. 1712-1778) ได้กล่าวไว้เมื่อสองร้อยปีมาแล้ว เพื่อเป็นการยืนยันถึง "อำนาจอสูงสุด" อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้นที่ทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ "หลักแห่งชีวิตของรัฐอยู่ที่อำนาจอธิปไตยอำนาจนิติบัญญัติคือหัวใจของรัฐ ส่วนอำนาจอธิปไตยคือมันสมองซึ่งสั่งการให้ส่วนต่าง ๆ ของร่างกายเคลื่อนไหว เมื่อมันสมองของบุคคลกลายเป็นอัมพาต บุคคลผู้นั้นก็ยังมีชีวิตต่อไปได้แต่ลงหัวใจหยุดเต้นเมื่อใด ความตายก็มาถึงเมื่อนั้น" (รูสโซ, 2527)

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษ (ค.ศ. 1632-1704) ก็ได้กล่าวไว้ก่อนหน้าว่าองค์กรนิติบัญญัติเป็น "อำนาจสูงสุด" ในจักรภพ แต่มีข้อจำกัดอยู่ที่สภาระการ ข้อแรก อำนาจนั้นไม่อาจใช้โดยอำเภอใจ ข้อสอง จะต้องมุ่งเพื่อประโยชน์ของสังคม ข้อสาม ไม่อาจลิดรอนทรัพย์สินของบุคคลใด โดยปราศจากความยินยอมของเขา และข้อสี่ ไม่อาจยอมสละอำนาจจำกัดกฎหมายของตนให้แก่องค์กรหรือบุคคลอื่นใดได้ มีแต่ประชาชนเท่านั้นที่มีสิทธิมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดก็เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่เหนือกว่าอำนาจของประชาชนซึ่งก่อตั้งอำนาจนิติบัญญัติขึ้นมา (ฮาร์มอน, 2519)

นักปรัชญาการเมืองทั้งสองท่านนี้ ได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่สนับสนุนอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และเน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจอห์น ล็อก ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า องค์กรบริหารที่จัดตั้งขึ้น ไม่มีอำนาจใดที่เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรบริหารจะต้องมีอำนาจอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ หากรัฐบาลหรือองค์กรบริหารละเมิดพันธกรณี โดยการละเลยจุดประสงค์ของทรัสต์หรือโดยใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาเพื่อจุดประสงค์อื่นเห็นแก่ตัวแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนรัฐบาลได้ และอาจด้วยการใช้กำลังถ้าจำเป็น (ฮาร์มอน, 2519)

อาจมีข้อสงสัยที่ว่าแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งสนับสนุนหลักการที่อำนาจสูงสุดควรเป็นของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะทำให้เกิดการล่วงละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารประเทศโดยทั่วไปหรือไม่ จากประเด็นข้อสงสัยนี้หากย้อนกลับไปศึกษาต้นตอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มองเตสกิเออ (Charles de Lecomdat, baren de Montesquieu : ค.ศ. 1689-1755) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศสได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ L'esprit des lois เมื่อปี ค.ศ. 1748 แล้วก็จะพบว่ามองเตสกิเออไม่เชื่อว่าวิชารัฐศาสตร์จะสามารถกำหนดให้แน่นอนตายตัวได้ หลักเกณฑ์ที่วางไว้ไม่อาจใช้ได้ทุกสถานที่หรือทุกเวลา ดังนั้นแม้มองเตสกิเออจะมองเห็นความจำเป็นของการแบ่งแยกอำนาจ แต่ก็มิได้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด มองเตสกิเออได้เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจโดยให้ต่างฝ่ายต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพของการบริหารประเทศ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นเพียงศิลปะทางรัฐศาสตร์หรือศิลปะทางการเมืองซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของประสบการณ์ทำให้เป็น "ทฤษฎี" หรือหลักกฎหมายแต่ประการใด ดังนั้นจึงอาจมีการปรับปรุงหลักการแบ่งแยกอำนาจให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ได้มาก ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากเกินไป จนอาจเกิดการผูกขาดอำนาจขึ้นได้

เบอร์เลีย (Berlia) ได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่า "อธิปไตยย่อมมีเพียงหนึ่งและเป็นของชาติเท่านั้น ชาติได้มอบอำนาจต่าง ๆ โดยมีองค์กรแบ่งแยกกันใช้.....หลักการแบ่งแยกอำนาจมีความสำคัญคือ ทำให้ชาติซึ่งเป็นสิ่งสมมติที่มองไม่เห็นสามารถมีตัวตนได้.....และชาติสามารถมีตัวตนอยู่ได้โดยอาศัยการมอบหมายให้มีการใช้อำนาจโดยองค์กรต่าง ๆ และมีการดำเนินการตามอำนาจเหล่านี้โดยองค์กรแทนบุคคลอื่น คือ ชาติองค์กรต่าง ๆ (อำนาจเหล่านี้) จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้"

จอห์น ล็อค ซึ่ง ได้เสนอหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นผลมาจากการสังเกตการณ์ความเป็นไปของประเทศอังกฤษในสมัยนั้น ก็เห็นความจำเป็นของการแบ่งแยกองค์กรเพื่อใช้อำนาจ

ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย ถ้าการแบ่งแยกอำนาจไม่เป็นผลคือ ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าปกติ เช่น รัฐบาลมีฐานะอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภานิติบัญญัติอย่างมากจนกระทั่งรัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้อย่างอิสระหรือสภานิติบัญญัติอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และปฏิบัติหน้าที่โดยการขึ้นชื่อของรัฐบาล หรือผู้พิพากษาคงอยู่ภายใต้อิทธิพลและการบงการของรัฐบาล เช่นนี้ย่อมถือได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจถูกละเมิด

นอกจากนั้น การแบ่งแยกอำนาจก็ไม่จำเป็นต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามอำนาจมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งก็ได้ แต่เพื่อให้มีการแบ่งแยกอำนาจอยู่ อำนาจที่อยู่เหนือกว่านั้นต้องมีใช้อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาด และอำนาจที่อยู่ภายใต้ ก็จะต้องมีมาตรการที่เป็นประกันในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้พอสมควร เช่นมีการถ่วงดุลอำนาจหรือการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร เป็นต้น

หลักการแบ่งแยกอำนาจมิได้หมายความว่า จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด คือองค์กรผู้ใช้อำนาจไม่มีความสัมพันธ์กัน การแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดย่อมทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารประเทศ ดังนั้นจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ก็คือ การป้องกันมิให้การใช้อำนาจอธิปไตยของชาติตกไปอยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กร ซึ่งมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา ซึ่ง

ได้รับการถ่ายทอดมาจากทางการเมืองมาจากประชาชนอีกต่อหนึ่งนั้น จึงเป็นจุดเชื่อมต่อของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร และไม่ได้เป็นการล่วงละเมิดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่ประการใด กล่าวคือ สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนและทำหน้าที่ประสานกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้ความเดือดร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไข หรือได้รับการขจัดบำบัดเอาโดยวิธีการที่ถูกต้อง โดยที่สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไม่ได้ทำหน้าที่แก้ปัญหาโดยตรงให้แก่ประชาชน ในขณะที่เดียวกันสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล้ำโดยการพิพากษา หรือลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเช่นนี้กลับจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประชาชน ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศและจุดมุ่งหมายที่แท้จริง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาทางการเมือง หรือปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ เพื่อความคงอยู่และสวัสดิภาพของสังคมโดยส่วนรวมนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยผ่านสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นการเชื่อมโยงแนวคิดเกี่ยวกับระบอบราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของประชาชนโดยผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันที่ได้รับการถ่ายทอดอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนโดยไม่เกิดผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่ประการใดทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายที่มีรูปแบบการปกครองแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา หรือประธานาธิบดี ต่างมีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นสากลของสถาบันดังกล่าว

แนวคิดการพัฒนาทางการเมือง

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาว่าจะส่งผลอย่างไรต่อการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภาของไทย นอกจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับที่มาและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาแล้ว ก็จะต้องทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองด้วยเพื่อจะได้กำหนดเป็นกรอบความคิดของความสัมพันธ์ ระหว่างสองแนวคิดดังกล่าวนี้ต่อไป

ในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองของนักรัฐศาสตร์ที่ผ่านมากล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาที่เน้นสภาพต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมือง อาทิ การ

ศึกษาการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบการเมือง การพัฒนาระบบการบริหารและกฎหมาย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน วัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนปัจจัยทั้งหลายที่ระบุไว้ในทฤษฎีที่ว่าด้วยระบบ ดังนั้น การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน เกี่ยวพันกับปัจจัยอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจของลูเซียน พาย (Pye, 1966) ได้พบว่า ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ให้ไว้ พอสรุปได้คือ การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองอันจำเป็นต่อการปรับปรุงและพัฒนาทางเศรษฐกิจ, การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม, การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการเมืองให้เป็นสมัยใหม่, การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพภายในชาติ, การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบบบริหารและกฎหมาย, การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง, การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย, การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ, การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมกำลังและอำนาจ อันหมายถึงประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการทำงาน และการพัฒนาทางการเมืองเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

พายมองว่า ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองเหล่านี้มีขอบข่ายที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน แต่ภายใต้ความสลับซับซ้อนนั้นก็ยังมีลักษณะร่วมที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาทางการเมือง 3 ประการ คือ

1. ความเท่าเทียมกัน (Equality) ได้แก่ ความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของมวลชน ซึ่งอาจเป็นไปโดยสมัครใจในระบอบประชาธิปไตยหรือการระดมพลในระบอบเผด็จการ ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นความสามารถของบุคคล ไม่ใช่การใช้ชาติกำเนิดดังที่ปฏิบัติในสังคมจารีตประเพณี

2. ความสามารถ (Capacity) ความสามารถในที่นี้ พายแยกเป็นสามประการ คือ ประการแรก ความสามารถที่เกี่ยวกับผลผลิตที่ระบบการเมืองสามารถผลิตได้ รวมทั้งผลของการดำเนินงานของรัฐบาลด้วย ประการที่สอง ความสามารถหมายถึงการได้ผลและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัตินโยบายสาธารณะ และประการสุดท้ายความสามารถผูกพันกับการมีเหตุผลและการปกครอง โดยยึดหลักทางโลก (Secular) ในการบริหารงาน

3. การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่าง และมีความชำนาญเฉพาะ (Differentiation and Specialization) ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว จำต้องมีการจำแนกหน่วยงานออกไปตามความสามารถเฉพาะอย่าง มีความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจง ถือว่าเป็นการแบ่งแยกการทำงานตามความสามารถ แต่การแบ่งแยกเช่นนี้ไม่ใช่ก่อให้เกิดความแตกแยก และเป็นอิสระเอกเทศ แต่จะต้องมีการร่วมมือกัน ประสานงานกัน และสอดคล้องกับการรวมตัวกันภายในชาติ

การพยายามค้นหาลักษณะร่วมพื้นฐานของการพัฒนาทางการเมืองของพายุ แม้จะมีลักษณะกว้างและยืดหยุ่นแต่ก็ยังมีจุดอ่อนที่มองเห็นได้ 2 ประการ

ประการแรก มีแนวโน้มล้าเอียงไปทางระบบการเมืองแบบตะวันตก เช่น การเน้นลักษณะของความเท่าเทียมกันและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นค่านิยมที่ทางตะวันตกให้ความสำคัญสูง ในระบบการเมืองของโซเวียตหรือเผด็จการสมัยใหม่ทั้งหลาย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นไปโดยการกำหนดจากรัฐ และมีความสำคัญน้อยกว่าในระบบการเมืองตะวันตก

ประการที่สอง ในด้านการแบ่งแยกความแตกต่างและความชำนาญเฉพาะนั้น หาได้มีแต่ในระบบการเมืองสมัยใหม่เท่านั้น ในระบบการเมืองแบบเก่า เช่น จีนโบราณและจักรวรรดิโรมัน ได้มีการแบ่งแยกความแตกต่างทางโครงสร้างมากพอสมควร เช่นนี้แล้วจะถือว่าเป็นระบบที่พัฒนาแล้วได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ การแบ่งแยกถึงระดับใดจึงจะถือว่าเป็นการพัฒนาทางการเมือง (สัจจิต บุญงการ, 2531)

จากการศึกษาของอัลมอนต์ และ เพาเวล (Almond and Powell, 1966) ได้วางลักษณะของการพัฒนาทางการเมืองที่เน้นการแบ่งแยกความแตกต่าง ในโครงสร้างทางการเมืองไว้เช่นเดียวกับพายุ รวมทั้งลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบของโลก (Secularization of Political Culture) กล่าวคือมีลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผล มิใช่ความเชื่อแบบงมงายและที่สำคัญคือการเน้นความเป็นอิสระของระบบย่อย (Sub-system Autonomy) ได้แก่ความเป็นอิสระของหน่วยต่าง ๆ ในระบบ ในลักษณะที่เป็นตัวของตัวเอง มีการจัดองค์กรที่ดีและสามารถดำเนินงานได้โดยมีอิสระพอสมควร

จากผลการศึกษาการพัฒนาทางการเมืองของอัลมอนต์ และ เพาเวลจะพบว่า มีจุดอ่อนที่ใกล้เคียงกับของพายุ กล่าวคือ การเน้นความเป็นอิสระของระบบย่อยนั้นเป็นการโน้มเอียงไปในแนวทางของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตกมาก ในขณะที่ในระบอบเผด็จการสมัย

ใหม่โดยทั่วไป ความเป็นอิสระของระบบย่อมมีน้อยมาก ซึ่งเท่ากับว่าระบอบการเมืองในประเทศ เผด็จการสมัยใหม่อย่างเช่นสหภาพโซเวียตมีการพัฒนาทางการเมืองน้อย เมื่อเทียบกับระบอบประชาธิปไตยโดยตะวันตก เป็นต้น

ในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองที่มีความหมายน่าสนใจอีกประการหนึ่ง ก็คือการศึกษาของฮันติงตัน (Huntington, 1968) ซึ่งเสนอว่า การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสมัยใหม่เป็นเรื่องของการแบ่งโครงสร้างทางการเมือง ให้ความแตกต่างซับซ้อนมากขึ้น เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่การพัฒนาทางการเมืองน่าจะเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ให้แก่ระบบ เพื่อให้สามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีมาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้ โดยปราศจากความวุ่นวายไร้เสถียรภาพ จากประวัติศาสตร์การเมืองของการเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่ามาสู่ระบบใหม่นั้น มักประสบปัญหาการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่ราบรื่นและขาดความต่อเนื่อง ฮันติงตัน เสนอว่า การทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ไขปัญหาคความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ได้ จะต้องสร้างระบบและสถาบันให้มีลักษณะของ "ความเป็นสถาบัน" ด้วยลักษณะเช่นนี้เท่านั้น ระบบหรือสถาบันทางการเมืองจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถควบคุมขยายตัวของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ฮันติงตันได้อธิบายว่า การที่สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ประสบกับความวุ่นวายมีการใช้กำลังทางการเมือง เพราะการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ ทำให้คนเราต้องการสิ่งใหม่ ๆ มากขึ้น และความต้องการหรือความคาดหวังของคนในสังคมมักจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าความสามารถของระบบ หรือสถาบันทางการเมืองในการตอบสนองความต้องการเหล่านั้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความผิดหวังคับข้องใจและนำไปสู่การเรียกร้องทางการเมืองเพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าสถาบันทางการเมืองมีความเป็นสถาบันต่ำคือ ไม่สามารถควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ชอบธรรมของระบบการเมืองนั้น ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเปลี่ยนรูปเป็นการใช้กำลังรุนแรงได้ง่าย

นอกเหนือจากการสนับสนุน (Support) ที่จะได้จากประชาชนแล้วความเป็นสถาบันยังมียอดประกอบอื่น ๆ อีก ได้แก่ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) การมีองค์ที่ซับซ้อน (Complexity) การมีความเป็นกลุ่มก้อน (Coherence) และมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ลักษณะเช่นนี้ จะทำให้สถาบันทางการเมืองสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

กล่าว โดยสรุปการพัฒนาทางการเมือง เป็นแนวคิดที่มีความหมายมากมายหลายประการ เป็นกระบวนการที่ซับซ้อน มีลักษณะ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่มาก จนกระทั่งบัดนี้ยัง ไม่มีข้อยุติที่แน่ชัด อย่างไรก็ตาม แม้จะมีปัญหาในด้านการให้ความหมายที่มีขอบเขตแน่ชัดของการพัฒนาทางการเมืองก็ตาม แต่จากการศึกษาของนักรัฐศาสตร์ที่ยกมากล่าวนี้ ล้วนเป็นแนวทางการศึกษาที่ได้รับความนิยมมากพอสมควร

กรอบความคิดผู้ตรวจการรัฐสภา

การประสานแนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา และแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการศึกษาที่มุ่งหาความสัมพันธ์ที่ว่าแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีบุรุษที่เด่นชัดอย่างไร เกี่ยวกับองค์กร หรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่อาจจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ในอันที่จะมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภาของไทยสิ่งที่จะเป็นไปได้อีกคือการเริ่มต้นศึกษาลักษณะพื้นฐานโดยทั่วไปของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา หรือออบบุดสแมนในนานาประเทศ รวมตลอดทั้งคุณประโยชน์ของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศนั้น ๆ ว่ามีผลกระทบหรือเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองอย่างไรบ้าง

จากผลสรุปลักษณะพื้นฐานของแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภา จะพบว่าผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นองค์กรหรือสถาบันที่ขึ้นอยู่กับรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการถ่ายทอดอำนาจทางการเมืองมาจากประชาชน สถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภานี้จะมีบทบาทหน้าที่หลักในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งสาธารณะ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน และเป็นองค์กรที่เสริมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้บรรลุเจตนารมณ์ในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

จุดเริ่มต้นของกรอบความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาอยู่ที่ประชาชน หรือสาธารณชน ซึ่งอาจได้แก่บุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร อันได้แก่หน่วยงานราชการองค์การของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจรวมไปถึง เอกชนหรือนิติบุคคลที่หาหน้าที่บริการสาธารณะแก่ประชาชน ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน จำต้องแสดงความจำนงที่จะให้องค์การฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้จัดเรื่อง เดือดร้อนเหล่านั้นให้แก่ตน ด้วยการร้องทุกข์ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการรัฐสภาโดยตรงก็ได้ การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้ด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจาก เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เสมือน "ผู้กั้นกรอง" (gatekeeper) เรื่องร้องทุกข์เหล่านั้นก่อนที่จะส่งมายังผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อไม่ให้เกิดลักษณะที่เรียกว่า "demand input overload" หรือเรื่องร้องทุกข์มีมากเกินไปจนสร้างปัญหาแก่

ผู้ตรวจการรัฐสภา ทั้งนี้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะทำหน้าที่ตรวจหรือทักเสี้ยวก่อนว่า ถูกต้องตรงกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาหรือไม่ หากหรือทักเสี้ยวนั้นไม่ถูกต้อง หรือไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ทำการชี้แจงแก่ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบต่อไป ในทางตรงข้าม หากหรือทักเสี้ยวนั้นถูกต้องและอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพิจารณาคำเนิการต่อไป ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความสำคัญเบื้องต้นแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นผู้ตรวจการรัฐสภาอาจหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคนที่เข้ามาดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอหรือทักเสี้ยวกจากประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะที่มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ

ภายหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการรัฐสภาแล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องรายงานผลการพิจารณาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ร้องทุกข์ได้รับทราบ รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปีที่ประชุมรัฐสภาได้ทราบด้วย นอกจากนั้น ในกรณีที่หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อเสนอของผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถทำรายงานเสนอที่ประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป รวมตลอดทั้งการเผยแพร่ผลงานต่อสาธารณชนด้วย

รายงานต่าง ๆ ของผู้ตรวจการรัฐสภา โดยปกติจะมีการนำเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ที่ถูกพิจารณาสอบสวน หรือเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง หรือคณะรัฐมนตรี ตามแต่ว่าเรื่องนั้น ๆ จะเกี่ยวข้องกับความรักชอบของฝ่ายใด ทั้งนี้ เพื่อให้รับทราบและดำเนินการแก้ไขตามที่ผู้ตรวจการรัฐสภาได้ตั้งข้อสังเกต หรือเสนอแนะต่อไป และที่สำคัญก็คือ ผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะ หรือตั้งข้อสังเกตเท่านั้น ผู้ตรวจการรัฐสภาของทุกประเทศไม่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินความผิด หรือลงโทษการกระทำ ความผิดใด ๆ ด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าในสังคมประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ถูกที่ควรยังได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

จากลักษณะร่วมพื้นฐานของสถาบัน หรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ตามกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้นนี้ อาจมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งจะได้มีการศึกษาต่อไปแต่สิ่งที่เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจะช่วยเสริมสร้างความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของมวลชน ในลักษณะที่หน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนและทำ

การพิจารณาศึกษาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนต่อไป หากสถาบันนี้ สามารถแก้ไขปัญหามาให้ประชาชนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิผลแล้ว ย่อมเป็นการช่วยสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบการเมืองและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาลด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยฝ่ายบริหารในการปฏิบัตินโยบายสาธารณะ และทำให้ประชาชนยอมรับการแก้ไขปัญหามาในแนวทางสันติ โดยปราศจากการใช้กำลังรุนแรงได้ ซึ่งลักษณะ เช่นนี้ เป็นไปตามแนวคิดของพายุเกี่ยวกับลักษณะพื้นฐานร่วมของการพัฒนาทางการเมือง

ประการที่สอง สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นระบบย่อยในระบบการเมืองใหญ่ที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างให้มีความแตกต่างและมีความชำนาญเฉพาะ มีการจัดองค์กรที่ดี และสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองของพายุ และอัลมอนด์กับเพาเวล ความเป็นระบบย่อยในระบบการเมืองที่มีอิสระ แต่ร่วมมือประสานงานกับสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภา สถาบันคณะรัฐมนตรี สถาบันศาลยุติธรรม และระบบราชการ ย่อมนำไปสู่การถ่วงดุลและการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ซึ่งผู้ที่จะได้รับประโยชน์มากที่สุดก็คือประชาชนนั่นเอง

ประการที่สาม สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาได้กลายเป็นสถาบันที่มีลักษณะสากล ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วและไม่ได้คำนึงถึงว่าประเทศนั้น ๆ จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หรือแบบอื่น ๆ ดังนั้น สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา จึงมีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงจากสังคมนายทุนประเทศพัฒนาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้ โดยดูดซับความต้องการของประชาชนและตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนได้ ซึ่งจะทำให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวปราศจากความวุ่นวายไร้เสถียรภาพ การพัฒนาทางการเมืองย่อมจะทำให้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา โดยตัวของสถาบันเองมีลักษณะของ "ความเป็นสถาบัน" และช่วยทำให้ระบบการเมืองมีลักษณะของ "ความเป็นสถาบัน" ตามแนวความคิดของฮันดิงตันด้วยเช่นกัน

ประการที่สี่ หากพิจารณาแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาในฐานะที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองในด้านต่าง ๆ ก็พบว่าคุณลักษณะ และคุณประโยชน์ของผู้ตรวจการรัฐสภามีความสอดคล้องต่อจุดมุ่งหมายของการพัฒนาทางการเมือง อาทิ การพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง การพัฒนาระบบการบริหารและกฎหมาย การแก้ไขปัญหามารุนแรงทางการเมือง การตอบสนองข้อเรียกร้องและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การพัฒนาความเป็นสถาบันให้แก่ระบบและองค์กร เป็นต้น ซึ่งคุณลักษณะ และคุณประโยชน์เหล่านี้ มีความสัมพันธ์กับแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองค่อนข้างมาก

กล่าวโดยสรุป แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภามีความสัมพันธ์กับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
ทางการเมืองอย่างใกล้ชิด แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภานี้ จะมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองใน
ระบอบรัฐสภาของประเทศไทยอย่างไรนั้น คงจะต้องทำการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับสถาบัน
ผู้ตรวจการรัฐสภาในอารยประเทศ และศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารใน
ประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การหาคุณลักษณะของผู้ตรวจการรัฐสภาที่เหมาะสมต่อระบอบรัฐสภาใน
สังคมไทยต่อไป กรอบความคิดของผู้ตรวจการรัฐสภาที่กำหนดขึ้นนี้จะช่วยให้เห็นว่า หากมีการจัด
ตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย รายละเอียดทั้งในด้านรูปแบบโครงสร้างบทบาท
อำนาจหน้าที่และอื่น ๆ ของสถาบันนี้ควรมีลักษณะ เช่นไรจึงจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์
ของ "การเมือง" และ "การพัฒนาทางการเมือง" ต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย