

บทคัดย่อ

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อให้เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบ “อรรถาภิบาล หรือความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดิน” (Maladministration) ของการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครองนั้น จะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ต่างจากองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ที่จะควบคุมตรวจสอบเฉพาะปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแต่เพียงอย่างเดียว

หลักการทำงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชนเป็นราย ๆ ซึ่งเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข และการแก้ไขปัญหา “อรรถาภิบาล” ในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงระบบ อันจะป้องกันมิให้เกิดปัญหาเดิมขึ้นอีก บทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองทั้งแบบป้องกันและแบบแก้ไข บทบาททั้งสองด้านจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปเสมอ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ มีเพียงอำนาจให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเท่านั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และมติมหาชน เพื่อกดดันให้ฝ่ายปกครองแก้ไข ข้อบกพร่องของตนเอง ฉะนั้นการเปิดเผยผลการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ตลอดระยะเวลา การก่อตั้ง องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ในประเทศไทย ปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถแสดงผลงานด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินมากมาย สาเหตุเนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญกับการวางบทบาทเป็น “คนกลาง” ผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทมากเกินไป และไม่ประสงค์ที่จะทำหน้าที่เป็น “ผู้ติดตามและตรวจสอบ” ผลการดำเนินงานของฝ่ายปกครองตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพียงด้านเดียวคือ การเป็นผู้แก้ไขปัญหา แต่ไม่มีผลงานด้านการเป็นผู้ป้องกันปัญหา

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการศึกษาปัญหาด้านสถานะ และบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด ทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข แต่รัฐธรรมนูญ กลับเพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ให้กับผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้ง ๆ ที่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน และการตรวจสอบจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบด้านความประพฤติอันเป็นอำนาจภายในฝ่ายบริหารโดยแท้ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่ชอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจติดตามผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้วยซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมือง ส่งผลให้ต้องตัดคำว่า “ของรัฐสภา” ออกจากชื่อของผู้ตรวจการแผ่นดิน และเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วม ในการสรรหา ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยจึงไม่ใช่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถอธิบายได้ว่ามีผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะทางกฎหมายอย่างไร ฐานที่มาของอำนาจเชื่อมโยงกับอำนาจใด ซึ่งจะส่งผลถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินควร มีที่มาจากรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาควรมีส่วนร่วม ในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้รัฐสภาเป็นฐานอำนาจให้กับผู้ตรวจการแผ่นดิน และปรับปรุงบทบาทการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการ เน้นบทบาทด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการปฏิบัติราชการในเชิงระบบให้มากขึ้น คือ การติดตามตรวจสอบแก้ไขกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ไม่เหมาะสมสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหา “อรรถมาภิบาล” ในสังคม มากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะราย และผู้ตรวจการแผ่นดินควรเพิ่มบทบาทในเชิงรุกเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ควรยกเลิกอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับการตรวจสอบ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึง อำนาจติดตาม ประเมินผลและจัดทำ ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้วย