

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 ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้วย

Abstract

The Ombudsmen of Thailand was first established in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997), namely “the Parliamentary Ombudsmen”. Its main duty was to investigate public complaints about maladministration of legal and illegal administrative procedures, while other Thai investigation organizations were set up to examine on illegal administrative actions only.

The main principle of the Ombudsmen was to control government agencies by taking a remedial action to solve a dispute between a government agency and an individual, also to prevent problems reverse by dissolving maladministration causing from legislations and administrative unreasonable procedures. Therefore, roles of the Ombudsmen were to control a government sector by problems solving and problems preventing methods which were parallel run. However, Thai ombudsmen had no power to force but to give recommendations only. Since they took powers of the Executive, the Legislation and a social sanction to push improvement for government agencies, the Ombudsmen needed to announce their reports to public.

However, during the 1997 Constitution term, the Ombudsmen had never shown their achievements to public even though numerous of laws were passed to support their powers. As they more focused on being “the mediator” between government agencies and individuals than being “the examiner” of their recommendations accomplishment as well as they paid no attention to institute constitutional cases, Thai Ombudsmen can perform their roles on problems solving but not problems preventing.

Later, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007) has been enacted. It has increased the Ombudsmen’s power to examine ethics of political office holders and public officials without concerning about problems on status and roles of the Ombudsmen occurred during the 1997 Constitution use. These may conflict with a principle of the separation of power as political office holders are the Legislative who

appointed the Ombudsmen and public officials are part of the Executive who hold exclusively right to control public officials' ethics. In addition, the 2007 Constitution has provided the Ombudsmen new task to monitor compliance with the Constitution; this may not consistent with the main duty of the Ombudsmen.

The Ombudsmen's responsibility under the 2007 Constitution to examine political office holders' ethics caused effect to their name; as a result a word "Parliamentary" was cut off and the Legislatures has no more power to appoint them. Thai Ombudsmen are therefore no longer the Parliamentary Ombudsmen. These cause difficulty to explain legal position, grounds for power, and fairness of using power of the Ombudsmen.

My suggestions are the Ombudsmen should be assigned by the Parliament to give grounds for their powers; also their authority on ethics checking of political office holders and public officials should be eliminated from the 2007 Constitution. Besides, monitoring compliance with the Constitution should not be their duty. Finally, the Ombudsmen should be more active in order to improve their roles on being both the examiner and the problem solver.

