

บทที่ 2

ผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ

แม้ว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่หากพิจารณาถึงพื้นฐานองค์กรเกี่ยวกับ ที่มาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน จะสามารถ แบ่งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ออกเป็นสองประเภท คือ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายนิติ บัญญัติ ซึ่ง เป็นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบที่เป็นที่นิยม ในระดับสากล โดย มีประเทศสวีเดนเป็นประเทศต้นแบบ และอีกประเภทคือ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหาร ซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก แต่ก็มีรูปแบบองค์กรที่น่าสนใจ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศส

2.1 รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ :

Ombudsman ของประเทศสวีเดน

2.1.1 ความเป็นมาของ Ombudsman ของประเทศสวีเดน

องค์กร Ombudsman ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระเจ้า Karles ที่ 12 ซึ่งถือเป็นช่วงปลายของยุคแห่งความยิ่งใหญ่¹ ของสวีเดน ขณะนั้นสวีเดน ซึ่งปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช กำลังประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ และการเมืองที่ถูกประเทศข้างเคียงรุกราน เพื่อหวังทำลายจักรวรรดิสวีเดน ในที่สุดพระเจ้า Karles ที่ 12 พ่ายแพ้สงครามและต้องลี้ภัยไปอาศัยที่ประเทศตุรกี ประเทศสวีเดน จึงตกอยู่ในภาวะไร้ผู้ปกครอง ข้าราชการละเลยต่อหน้าที่ บ้านเมืองเกิดความวุ่นวายอยู่ในสภาพไร้ ภาวะระเบียบ ในปี ค.ศ.1713 พระเจ้า Karles ที่ 12

¹ การแบ่งยุคสมัยของ ประวัติศาสตร์ สวีเดน แบ่งได้เป็น 8 ยุค คือ 1. ยุคก่อนประวัติศาสตร์ 2. ยุคไวกิง 3. ยุคกลาง 4. ยุควาซ่า 5. ยุคแห่งความยิ่งใหญ่ 6. ยุคแห่งเสรีภาพ 7. ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชแบบกษัตริย์ และ 8. ยุคประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและยุคใหม่ ศึกษาประวัติศาสตร์ในแต่ละยุคได้จาก สถาบันพระปกเกล้า, การเมืองการปกครองราชอาณาจักรสวีเดน, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2548).

จึงแต่งตั้งข้าราชการเรียกว่า Supreme Ombudsman เพื่อเป็นตัวแทนของพระองค์ในสวีเดน ในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบว่า ข้าราชการและผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้านหรือไม่ สภาพการเมืองการปกครองของสวีเดน ในขณะนั้น ฝ่ายการเมืองไม่เข้มแข็งพอที่จะตรวจสอบการฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับข้าราชการเป็นตำแหน่งที่มีศักดิ์ศรีสูงเป็นเสมือนสมบัติส่วนบุคคล การจะถอดถอนจากตำแหน่งทำได้ยากมาก การบริหารราชการส่วนใหญ่ก็อยู่ในรูปคณะกรรมการ รัฐมนตรีของสวีเดน จึงมีอำนาจน้อยในการควบคุมข้าราชการ ทำให้การปฏิบัติราชการขึ้นอยู่กับดุลพินิจของข้าราชการ เป็นสำคัญ ฉะนั้นหากปรากฏว่ามีข้าราชการกระทำผิดกฎหมาย Supreme Ombudsman จะทำหน้าที่ฟ้องร้องข้าราชการผู้นั้นต่อศาล หรือตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย แก่ข้าราชการผู้นั้น ซึ่งหาก ข้าราชการไม่พอใจผลการตัดสินลงโทษ ก็สามารถถวายฎีกาต่อ พระมหากษัตริย์ได้ Supreme Ombudsman จึงเป็นผู้ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณของ พระมหากษัตริย์ในการดูแลความประพฤติมิชอบในวงราชการของฝ่ายบริหาร ² ต่อมาในปี ค.ศ. 1719 ได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก Supreme Ombudsman เป็น Chancellor of Justice (Justitiekanslern หรือ JK) หรือ เสนาบดียุติธรรม

เมื่อพระเจ้า Karles ที่ 12 สวรรคตในปี ค.ศ.1718 สวีเดนเข้าสู่ยุค แห่งเสรีภาพ รัฐธรรมนูญฉบับ ค .ศ.1720 เพิ่มอำนาจให้รัฐสภามากขึ้น ³ และลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ ลงจากเดิม ให้เหลือเพียงอำนาจในทางพระราชพิธีเท่านั้น รัฐสภาจึงทำหน้าที่ แต่งตั้งและควบคุม การทำงานของ Chancellor of Justice ซึ่ง Chancellor of Justice ได้แสดงศักยภาพด้านการดูแล สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถ ร้องเรียนเรื่องการประพฤติมิชอบของข้าราชการต่อ Chancellor of Justice ได้โดยสะดวกง่ายดาย ไม่มีพิธีรีตองยุ่งยาก การร้องเรียนจะทำโดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ Chancellor of Justice จึงได้รับการสนับสนุนทั้งจากประชาชนและจากรัฐสภาเป็นอย่างดี

² พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว , “ออมบุดส์ แมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง ผู้ตรวจ ราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย” , รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัย แห่งชาติ, (2533), น.27-28.

³ รัฐสภาสวีเดน เรียกว่า สภาไรคส์ดัก (Riksdag) ซึ่งเป็นสภาประชาชน ประกอบด้วย ขุนนาง พระ เสรีชน และชาวนาผู้ครอบครองที่ดิน เกิดขึ้นครั้งแรกในยุคกลาง

แต่ในปี ค.ศ.1772 พระเจ้า Gustaf III ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลแบบรัฐสภาสำเร็จ สวีเดนจึงกลับมาปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชอีกครั้ง อำนาจในการแต่งตั้ง Chancellor of Justice จึงเป็นกลับมาเป็นของพระมหากษัตริย์

จนกระทั่งปี ค.ศ.1809 สวีเดนแพ้สงครามกับรัสเซียทำให้ต้องเสียดินแดนฟินแลนด์ไป เกิดการรัฐประหารในสวีเดน และพระเจ้า Gustaf Adolf IV ถูกปลดออกจากตำแหน่ง รัฐสภาได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ของมงเตสกีเออร์ เพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาไม่ให้ฝ่ายใดมีอำนาจครอบงำเหนืออีกฝ่าย รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1809 จึงบัญญัติให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้ง Chancellor of Justice เป็นตัวแทนของกษัตริย์ควบคุมฝ่ายบริหาร และให้รัฐสภาแต่งตั้งตัวแทน เรียกว่า Parliamentary Ombudsman (Justitieombudsmannen หรือ JO) เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐสภา ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

เหตุที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ารัฐสภาควรมีตัวแทนตรวจสอบฝ่ายบริหาร นอกจากจะเป็นเหตุผลด้านการคานอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า Chancellor of Justice ไม่สามารถที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสาธารณะชน ได้อย่างแท้จริง เพราะ Chancellor of Justice มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนเหตุผลที่ว่าทำไมต้องให้รัฐสภาแต่งตั้ง Ombudsman นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอธิบายว่า การให้รัฐสภาแต่งตั้ง Ombudsman จะช่วยส่งเสริมความรู้สึกร่วมกันของประชาชน และการจัดตั้งองค์กร Parliamentary Ombudsman จะเป็นพื้นฐานอันนำไปสู่ระบบการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร⁴ การก่อตั้ง Parliamentary Ombudsman จึงมีวัตถุประสงค์ เป็นการก่อตั้งองค์กรตรวจสอบที่มีอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นองค์กรถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา

เมื่อแรกก่อตั้ง Parliamentary Ombudsman เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่างานของ Ombudsman ยุ่งยากและซับซ้อนเกินกว่าที่จะปฏิบัติได้จริง คงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อีกทั้งเป็นงานที่ซ้ำซ้อนกับ Chancellor of Justice ด้วย⁵ แต่ในทางปฏิบัติมีการประสานงานกันอย่างไม่

⁴ Linda C. Relf, "The Ombudsman, Good Governance, and the international human right system", (Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 2004), pp. 5-6.

⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว เจริญพรที่ 2, น.29.

เป็นทางการระหว่าง Chancellor of Justice กับ Ombudsman ทำให้เขตอำนาจระหว่างหน่วยงานทั้งสองไม่ซ้ำซ้อนกัน Chancellor of Justice เน้นตรวจสอบการตรวจสอบที่มาจากหน่วยงานราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ปัจจุบัน Chancellor of Justice ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล เป็นทนายแผ่นดินในคดีแพ่งที่รัฐมีส่วนได้เสีย และสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายนอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นอัยการฟ้องคดีที่ข้าราชการระดับสูงกระทำความผิดอาญาด้วย

ส่วน Ombudsman มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายของข้าราชการ และผู้พิพากษา มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิด Ombudsman จะตรวจสอบตามคำร้องเรียนของประชาชนเป็นหลัก แต่ก็มีอำนาจริเริ่มหยิบยกข้อเท็จจริงขึ้นมาไต่สวนได้เองด้วย Ombudsman จึงมีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิประชาชน การปฏิบัติหน้าที่ของ Ombudsman ถือว่าตอบสนองความเชื่อเรียกร้องของประชาชนได้เป็นอย่างดี และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน จนทำให้ต่อมา Ombudsman เป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับสูงสุดเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของข้าราชการ

Parliamentary Ombudsman ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ในปี ค.ศ.1809 นั้น มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจาก เดิมหลายประการ คือ Ombudsman ลดบทบาทด้านการฟ้องร้องข้าราชการ แต่เปลี่ยนเป็นการให้คำแนะนำตักเตือน เพื่อเสนอแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องเพื่อจะ ได้ไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีแทน Ombudsman ยังเพิ่มบทบาทด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหารให้มากขึ้นด้วย เพราะเดิมฝ่ายบริหารของสวีเดนมีขนาดเล็ก ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงมีไม่มากนัก Ombudsman จึงเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ และราชทัณฑ์มากกว่า แต่เมื่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินของสวีเดนขยายตัวมากขึ้น กลายเป็นรัฐสวัสดิการ บทบาทของ Ombudsman จึงขยายขอบเขตอำนาจให้มากขึ้น และที่สำคัญ Ombudsman แสดงบทบาทด้านการ เป็นผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ที่ขอให้แก้ไขปัญหให้กับประชาชนและ ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้เป็นอย่างดี ในที่สุด Ombudsman จึงได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นหลักประกันที่จะคุ้มครองประชาชนจาก การใช้ อำนาจรัฐที่มิชอบ

2.1.2 ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองของสวีเดน

การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในประเทศสวีเดน มีทั้งการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายตุลาการ และโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุม โดยฝ่ายบริหาร หลักกฎหมายปกครองของสวีเดนมีหลักว่า การกระทำของฝ่ายปกครองสามารถอุทธรณ์ไปยังองค์กรเหนือขึ้นไปได้ตาม ลำดับชั้น เนื่องจากองค์กรทางปกครองทุกระดับต่างมีอิสระในการดำเนินงานของตน ประกอบกับ ความรับผิดชอบของข้าราชการสวีเดนเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวข้าราชการที่กระทำผิดเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าไม่ร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หากปฏิบัติหน้าที่ผิดไปจาก แนวทางที่องค์กรระดับสูงกว่ากำหนดไว้ จึงส่งผลให้การอุทธรณ์คำสั่งไปยังหน่วยงานที่สูงกว่าได้รับการวินิจฉัยที่เป็นธรรม เพราะผู้บังคับบัญชาไม่เข้าข้างผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การอุทธรณ์เป็นการตรวจสอบว่าข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและวิธีการ และเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน ระบบการ อุทธรณ์ของสวีเดนจึงนับว่าเป็นระบบการอุทธรณ์ที่มีประสิทธิภาพค่อนข้างสูง

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้น ระบบศาลของสวีเดน แบ่งเป็นศาลทั่วไปและศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ ในส่วนของศาลทั่วไปประกอบด้วยศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ส่วนศาลรัฐธรรมนูญไม่มีในสวีเดน แต่ทว่าทุกศาลต่างมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายลำดับสูงสุด (The Super-ordinate provision) เรียกว่า statutory examination ⁶

ศาลปกครอง สวีเดน เกิดขึ้นเมื่อค .ศ. 1909 เนื่องจากสภาพสังคมที่ขยายตัวมากขึ้น การกระทำทางปกครองละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นตามไปด้วย จนการเยียวยาด้วยการอุทธรณ์ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาได้ จึงมีการตั้งศาลปกครองทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์การกระทำทางปกครอง แต่จะไม่มีพิจารณาเรื่องค่าเสียหายให้ ⁷ กรณีใดบ้างที่อยู่ใน

⁶ REGERINGSKANSLIEF (Ministry of justice). The Swedish Judiciary-A Brief introduction (Sweden),p.8 อ้างใน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับศาลปกครอง”, รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, (2544), น.22.

⁷ ในประเทศสวีเดน ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย ในคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองบางกรณี เช่น การฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐให้รับผิดชอบกรณีวินิจัยไม่ชอบด้วย

เขตอำนาจของศาลปกครองจะระบุไว้ในกฎหมาย ทำให้ศาลปกครองสวีเดนมีเขตอำนาจที่ค่อนข้างจำกัด โดยหลักศาลปกครองจะพิจารณาเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ส่วนการทบทวนการใช้ดุลยพินิจเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่สำหรับศาลปกครองสวีเดน มีบางกรณีที่กฎหมายระบุ เขตอำนาจให้ศาลปกครองตรวจสอบดุลยพินิจฝ่ายปกครองได้ ซึ่งศาลปกครองต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง

ในประเทศสวีเดนมีหลักปฏิบัติว่า การอุทธรณ์การกระทำทางปกครองโดยทั่วไป ให้อุทธรณ์ตามลำดับชั้น ส่วนกรณีใดจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะมีกฎหมายระบุไว้เป็นรายกรณี ดังนั้นคู่ความจึงมีสองทางเลือก คือ หากเลือกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองก็จะเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้อีก แต่หากเลือกอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามลำดับจนถึงชั้นสูงสุด ผลการอุทธรณ์เป็นอย่างไรก็ไม่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะทั้งศาลปกครองและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต่างก็ปฏิบัติหน้าที่แทนกันด้วย⁸

ส่วนการควบคุมฝ่ายปกครองโดยรัฐสภา จะใช้เฉพาะกรณีจำเป็นเมื่อการควบคุมตามปกติไม่อาจบรรลุผลได้⁹ แต่สำหรับประเทศสวีเดน แม้ว่าการควบคุมฝ่ายปกครอง ทั้งด้วยการอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหาร หรือการฟ้องต่อศาลปกครอง จะสามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การเมืองการ Ombudsman กลับยิ่งสนับสนุนระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ด้วยคุณลักษณะความเป็นองค์กรอิสระ เป็นกลางทางการเมือง ไม่สามารถถูกแทรกแซงได้ ทำให้สามารถสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องของฝ่ายปกครองได้อย่างเป็นธรรม น่าเชื่อถือ แม้ว่า Ombudsman จะไม่มีอำนาจบังคับสั่งการ แต่ก็สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน และใช้กระบวนการทางสังคม (social sanction) เป็นเครื่องมือกดดันฝ่ายปกครองให้แก้ไขความบกพร่องของตน ดังนั้น Ombudsman จึงเป็นสถาบันที่ให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี ควบคู่ไปกับระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แม้ว่า Ombudsman จะไม่มีอำนาจบังคับสั่งการก็ตาม

กฎหมาย หรือฝ่ายปกครองฟ้องเอกชนให้รับผิดชอบทางอาญากรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือฟ้องเรียกค่าปรับ หรือฟ้องให้ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เซึ่งบรรณที่ 6, น. 25-26.

⁹ เฟิงอ้าง, น. 28.

2.1.3 ที่มาและสถานะของ Ombudsman

2.1.3.1 ที่มาของ Ombudsman

The Instrument of Government ¹⁰ บัญญัติเกี่ยวกับ Parliamentary Ombudsman ไว้ในหมวดว่าด้วยการควบคุมโดยรัฐสภา ¹¹ ซึ่งบัญญัติให้รัฐสภาเลือก Ombudsman จำนวนหนึ่ง คนหรือมากกว่านั้นเพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (The Riksdag Act) ¹² ได้กำหนดให้มี Ombudsman จำนวน 4 คน โดยมีประธาน Ombudsman 1 คน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารงาน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน Ombudsman มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับแต่วันที่เลือกตั้ง นอกจากนี้รัฐสภายังเลือกตั้งผู้ช่วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Deputy Ombudsman) จำนวนหนึ่งคนหรือมากกว่าตามความจำเป็น Deputy Ombudsman มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี รัฐสภาจะลงมติออกเสียงเลือกตั้ง Ombudsman และ Deputy Ombudsman เป็นรายบุคคล การลงมติจะใช้วิธีลงคะแนนลับ

เดิมในสมัยที่สวีเดนยังใช้ระบบสองสภา ทั้งสองสภาจะเลือกตัวแทนสภาละ 24 คน รวมเป็น 48 คน เพื่อทำหน้าที่ สรรหา บุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่ง Ombudsman และจะมีการปรึกษาหารือระหว่างสมาชิกทั้งสองสภา จึงกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งจะต้องเป็นที่ยอมรับจากทุก ๆ พรรค ¹³ แต่เมื่อสวีเดนเปลี่ยนมาเป็นระบบสภาเดียว ตั้งแต่ปีค.ศ. 1907 จนถึงปัจจุบัน หน้าที่สรรหา บุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่ง Ombudsman และเตรียมการเลือกตั้ง ตกเป็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (The Committee on the

¹⁰ The Instrument of Government เป็นหนึ่งในกฎหมายพื้นฐานสี่ฉบับของสวีเดน ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญของสวีเดน

¹¹ The Instrument of Government chapter 12 art. 6

¹² Riksdag Act chapter 8 art. 10

¹³ อีริกส์ เกร็งสตรัค , “แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา”, (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต ภาควิชา รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2534) น. 29.

Comstitution)¹⁴ คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่คัดเลือกกลุ่มบุคคลจากพรรคการเมืองต่าง ๆ¹⁵ เพื่อให้รัฐสภาลงคะแนนเลือกตั้ง

คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ Ombudsman อีกหลายประการ เช่น ในกรณีที่เห็นควรหรือ Ombudsman ร้องขอคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจปรึกษาร่วมกับ Ombudsman ในเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครองหรือ การจัดองค์กรปกครอง ได้¹⁶ และคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่ตรวจรายงานประจำปีของ Ombudsman ด้วย¹⁷ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญอาจทำคำร้องเสนอให้รัฐสภาถอดถอน Ombudsman ออกจากตำแหน่งได้ หากพบว่า Ombudsman คนใดปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นที่น่าไว้วางใจของรัฐสภา¹⁸ ขณะเดียวกัน Ombudsman ก็อาจลาออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระได้ รัฐสภาก็จะเลือกตั้ง Ombudsman คนใหม่ แต่หาก Ombudsman ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐสภาจะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวจนกว่า Ombudsman จะกลับมาทำงานได้ตามปกติ

Ombudsman แต่ละคนจะมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลหน่วยราชการที่แยกจากกันตามคู่มือการปฏิบัติงาน คู่มือนี้จัดทำโดยประธาน Ombudsman ภายหลังจากได้ปรึกษาหารือกับ Ombudsman ทุกคนและคณะผู้แทนของรัฐสภา¹⁹

2.1.3.2 สถานะของ Ombudsman

กฎหมายสวีเดนไม่ได้ระบุถึงสถานะทางกฎหมายของ Ombudsman โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กร Ombudsman พบว่าองค์กร Ombudsman เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ หมวดการควบคุมโดยรัฐสภา (The Instrument of Government chapter 12

¹⁴ คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ เป็นหนึ่งในสิบหกของคณะกรรมาธิการทั้งหมดของรัฐสภาสวีเดน มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

¹⁵ Riksdag Act chapter 8 Supplement Provision 8.10.2

¹⁶ Riksdag Act chapter 8 Supplement Provision 8.10.1

¹⁷ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 25

¹⁸ Riksdag Act chapter 8 Art.10

¹⁹ มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ , “สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย ”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538) น.37.

Parliamentary Control) การแต่งตั้งและเขตอำนาจของ Ombudsman บัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (The Riksdag Act) รัฐสภามีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน Ombudsman ได้

ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ Ombudsman มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา เห็นได้จากการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภาควบคุม Ombudsman ผ่านทางคณะกรรมการการรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะตรวจสอบรายงานก่อนเสนอรัฐสภา และยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของ Ombudsman ด้วย อีกทั้งเมื่อพิจารณา การจัดองค์กร ก็พบว่าสำนักงานของ Ombudsman เป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา การของบประมาณต้องทำผ่านคณะกรรมการของรัฐสภา²⁰ จึงอาจกล่าวได้ว่า Ombudsman เป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐสภา กระทำการในนามของรัฐสภา และมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา แต่ Ombudsman ก็มีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐสภา โดยตรง ในทางตรงข้าม Ombudsman มีอิสระในการดำเนินการค่อนข้างสูง มีอำนาจขอความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ มีอำนาจตรวจราชการและมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล

นอกจากสวีเดนจะมี Parliamentary Ombudsman เป็นตัวแทนของรัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครอง ยังปรากฏว่ามี Ombudsman อีกจำนวนหนึ่งที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล หรือฝ่ายบริหาร เป็น Ombudsman ที่มีหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านเด็ก ล่าสุดต้นปี ค.ศ. 2009 มีการตั้ง The Equality Ombudsman (DO) ซึ่งรวมองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะด้านสี่องค์กร รวมเป็นองค์กรเดียวกัน คือ the Equal Opportunities Ombudsman (JämO), the Ombudsman against Ethnic Discrimination (DO), the Disability Ombudsman (HO) และ Ombudsman against Discrimination on grounds of Sexual Orientation (HomO) ทำหน้าที่ต่อต้านการเลือกปฏิบัติในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เหมาะสม²¹

²⁰ เฟิงอ้าง.

²¹ สืบค้นจาก www.sweden.se

2.1.4 อำนาจหน้าที่ของ Ombudsman

Ombudsman มีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมชอบธรรมในทุกด้าน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคตาม รัฐธรรมนูญสวีเดนบัญญัติให้ศาลและฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางและเป็นภาวะวิสัย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยอภัยเหตุจูงใจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย²² จึงกล่าวได้ว่า Ombudsman มีภารกิจหลักในการ ตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมาย ปกป้องสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสวีเดน

Ombudsman มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานฝ่ายปกครอง²³ ทั้งระดับรัฐ และท้องถิ่น ข้าราชการ ลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ รวมถึงบุคคลที่หน่วยงานรัฐ มอบหมายให้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น พนักงาน ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และบุคคลที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้กระทำการในนามของรัฐวิสาหกิจด้วย Ombudsman ยังมี อำนาจตรวจสอบข้าราชการทหารสัญญาบัตร ตั้งแต่ชั้นร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

Ombudsman มีอำนาจตรวจสอบการทำงานที่ บกพร่องของศาลได้ ในกรณีที่ ผู้พิพากษาตัดสินคดีผิดพลาด แต่ Ombudsman ไม่มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิก รัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น รัฐบาล รัฐมนตรี อัยการสูงสุด คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหาร ธนาคารแห่งชาติสวีเดน ยกเว้นการใช้อำนาจตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการแลกเปลี่ยน เงินตราและเครดิต

หากจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ Ombudsman ผู้เขียนเห็นว่าสามารถแบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ การ สอบสวนตามคำร้องเรียนของประชาชน การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ และการให้ ข้อเสนอแนะแก่เจ้าหน้าที่รัฐ

2.1.4.1 การสอบสวนตามคำร้องเรียนของประชาชน

ประชาชนทุกคนไม่จำกัดว่าต้องเป็นชาวสวีเดนมีสิทธิร้องเรียนต่อ Ombudsman ได้ การร้องเรียนต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ระบุชื่อที่อยู่ของผู้ร้อง หน่วยงานที่ถูกร้อง วัน เวลา และ เหตุการณ์ พร้อมพยานหลักฐานอื่นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ Ombudsman จะไม่พิจารณา เรื่องซึ่งเกิดมาเกินกว่า 2 ปีแล้วเว้นแต่มีเหตุพิเศษ เรื่องร้องเรียนที่ส่งเข้ามายังสำนักงานทุกเรื่องจะ

²² The Instrument of Government Article 9

²³ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 2

เปิดเผยให้ประชาชนหรือสื่อมวลชนตรวจสอบได้ก่อนที่จะส่งเข้าสู่ระบบงานปกติ²⁴ เว้นแต่เป็นเรื่องที่ต้องรักษาเป็นความลับ

Ombudsman ยังมีอำนาจริเริ่ม (Own motivation) หยิบยกข้อเท็จจริง หรือเหตุการณ์ใด ๆ ขึ้นพิจารณาได้เองแม้จะไม่มีคำร้องเรียนจากประชาชน หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญจำเป็นต้องตรวจสอบ ซึ่ง Ombudsman อาจพบเห็นจาก ข่าว หรือสื่อมวลชนก็ได้ และรวมถึงคำร้องเรียนของประชาชนที่ไม่ระบุชื่อผู้ร้องด้วย นอกจากนี้ Ombudsman อาจนำปัญหาที่พบเห็นจากการตรวจราชการมาพิจารณาสอบสวนก็ได้ และก่อนที่จะดำเนินการสอบสวนเรื่องใด Ombudsman จะต้องปรึกษาประธาน Ombudsman ก่อนเสมอ²⁵

การตรวจราชการของ Ombudsman นับว่าเป็นลักษณะเฉพาะของออมบุดสแมนสวีเดน ซึ่งจะแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั่วไป ที่จะมีอำนาจตรวจราชการเฉพาะกรณีที่ต้องการข้อมูลจากหน่วยงานรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น จึงจะมีอำนาจเข้าไปตรวจหน่วยงานราชการที่ถูกร้องเรียนได้ เหตุที่ Ombudsman มีอำนาจตรวจราชการ ผู้เขียนเห็นว่าเป็น เพราะ Ombudsman มีที่มามาตั้งเดิมจากการเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการต่าง ๆ ทั่วประเทศ ปัจจุบันเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบรัฐสภาก็ยังคงอำนาจเดิมนี้ไว้ เพื่อ เป็นหลักประกันให้กับประชาชนว่าการใช้อำนาจรัฐจะต้องได้รับการตรวจสอบอยู่เสมอ ทุกปี Ombudsman จะตรวจราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ สมอใช้เวลาปีละประมาณ 50-60 วัน Ombudsman แต่ละคนจะแบ่งหน้าที่กันตรวจราชการในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ การตรวจสอบจะตรวจสอบจากเอกสารราชการต่าง ๆ ของหน่วยงาน จากนั้นจะมีการแถลงอธิบายถึงความบกพร่องที่ตรวจพบ พร้อมทั้งเสนอวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หน่วยงานนั้น ๆ นำไปปรับปรุงแก้ไข แต่หากปัญหาใดเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่สามารถแก้ไขได้ภายในหน่วยงาน Ombudsman จะรวบรวมเอกสารต่าง ๆ นำเรื่องดังกล่าวไปสอบสวนที่สำนักงานใหญ่ เพื่อเสนอหน่วยงานที่รับผิดชอบหาทางแก้ไขปัญหาดต่อไป²⁶

แต่ละปี Ombudsman รับคำร้องเรียนปีละกว่า 5,000 เรื่อง เช่น ปี 2008 รับคำร้องเรียน 6,550 คดี แบ่งเป็น เรื่องร้องเรียนจากประชาชน 6,356 คดี คดีที่ออมบุดสแมน นิริเริ่ม

²⁴ ญัตติ มุนจินดา , “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี”, บทบัญญัติ, เล่ม 60, ตอน 4, น.46 (ธันวาคม 2547)

²⁵ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 5

²⁶ สืบค้นจาก www.jo.se/activity/

สอบสวนจากการตรวจราชการหรือ พบเห็นจากสื่อมวลชน 73 คดี และคดีที่ แนะนำให้แก้ไขกฎหมาย 121 คดี ซึ่งหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดได้แก่ การบริหารจัดการเกี่ยวกับราชทัณฑ์ สวัสดิการสังคม และตำรวจ

ปี 2007 รับคำร้องเรียน 5,711 คดี แบ่งเป็นเรื่องร้องเรียนจากประชาชน 5,530 คดี คดีที่ออกมาบุดสแมนริเริ่มสอบสวนจากการตรวจราชการหรือพบเห็นจากสื่อมวลชน 91 คดี และคดีที่ แนะนำให้แก้ไขกฎหมาย 90 คดี

ปี 2006 รับคำร้องเรียน 6,008 คดี แบ่งเป็นเรื่องร้องเรียนจากประชาชน 5,804 คดี คดีที่ออกมาบุดสแมนริเริ่มสอบสวนจากการตรวจราชการหรือพบเห็นจากสื่อมวลชน 89 คดี และคดีที่ แนะนำให้แก้ไขกฎหมาย 115 คดี

แม้ว่า จะมีคำร้องเรียนมายัง Ombudsman จำนวนมาก แต่ร้อยละ 40-45 ของ คำร้องเรียนไม่อยู่ในเขตอำนาจที่จะตรวจสอบได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเป็นคำร้องเรียนเกี่ยวกับ บุคคลที่ไม่อยู่ในอำนาจของ Ombudsman เช่น คำร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคาร หมอที่รักษาใน โรงพยาบาลเอกชน รัฐมนตรี หรือทนายความ อีกส่วนเป็นคำร้องเรียนที่ต้องการให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงความเห็นหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่ง Ombudsman ไม่มีอำนาจ บังคับสั่งการให้ ฝ่ายปกครอง เปลี่ยนแปลงความเห็นหรือคำสั่ง มีอำนาจเพียงทำความเข้าใจหรือข้อเสนอแนะ เท่านั้น²⁷

ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริง Ombudsman จะมอบหมายให้ เจ้าหน้าที่สอบสวน (Legal office หรือ Legal advisor) เป็นผู้แสวงหา ข้อเท็จจริงเพื่อ ให้ประกอบการ วินิจฉัย ในการ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ถ้าเป็นคำร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องเล็กน้อยไม่ ซับซ้อน (minor inquiry) เจ้าหน้าที่สอบสวนจะใช้การ โทรศัพท์ ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ ใน หน่วยงานที่ถูกร้อง หากมีการตกลงยอมรับข้อเสนอและคดีไม่จำเป็นต้องสอบสวนอีก ก็จะยุติเรื่อง ด้วยการเสนอให้ Ombudsman ทำคำวินิจฉัย แล้วแจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานผู้ถูกร้องทราบต่อไป

แต่หากเป็นคำร้องเรียนที่ซับซ้อนยุ่งยาก (exhaustive inquiry) จะใช้การสอบสวน แบบเต็มรูปแบบ คือเจ้าหน้าที่สอบสวนจะส่งคำร้องเรียนพร้อมเอกสารแนบ ให้กับหน่วยงานผู้ถูกร้องเพื่อให้ จัดส่งเอกสาร หรือข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ตามที่ ต้องการ ซึ่งอาจขอให้ชี้แจงเป็น ลายลักษณ์อักษร เชิญมาให้ปากคำ สอบถามทางโทรศัพท์ หรือ อาจเข้าไปตรวจราชการใน หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนก็ได้ หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนอาจปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานก่อนที่จะทำ

²⁷ Ibid .

ข้อเสนอหรือวิธีแก้ไขปัญหานั้นไปให้ Ombudsman ตัดสินใจก็ได้ เมื่อ Ombudsman มีคำวินิจฉัยประการใดก็จะแจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนทราบ และหากคำวินิจฉัยนั้นมีลักษณะเป็นการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ก็จะเปิดเผยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทราบด้วย

ในการรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักจะให้ความร่วมมือกับ Ombudsman เป็นอย่างดี สาเหตุน่าจะเป็น หากปฏิเสธความร่วมมือ จะถูกดำเนินในรายงานประจำปีของ Ombudsman

การพิจารณาชั้นสอบสวน Ombudsman มีหน้าที่ตรวจตราให้แน่ใจว่าศาล และฝ่ายปกครองปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นธรรม ตามหลักความเป็นกลาง และเป็นภาวะวิสัยในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งการปฏิบัติราชการจะไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามพระราชกรณียกิจ หรือก้าวก่ายการบริหารงานของภาครัฐ ในการควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังต้องคำนึงถึงอำนาจการบริหารงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นด้วย²⁸

การตรวจตราโดย Ombudsman จึงอยู่บนพื้นฐานที่ว่าหน่วยงานนั้น ๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยถูกต้องหรือไม่ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (The Administrative Procedure Act 1986:223 แก้ไขเพิ่มเติม 1999:286) ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต้นที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องพึงปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่อ²⁹ หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการตรวจตรา นี้ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงดุลยพินิจ ของเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วย ผลการสอบสวนเป็นประการใด Ombudsman จะจัดส่งคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียน หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน และรวบรวมเป็นรายงานประจำปี ซึ่ง Ombudsman อาจวินิจฉัยให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ หรือ เพียงแต่ทำความเข้าใจข้อเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ แล้วแต่กรณี

2.1.4.2. การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ในอดีต Ombudsman มีหน้าที่สำคัญคือการเป็นอัยการพิเศษ ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพราะข้าราชการสวีเดน แต่ละคนมีอิสระและมีความรับผิดชอบเฉพาะตัว ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญา สวีเดน บัญญัติความผิดลหุโทษ

²⁸ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 3

²⁹ ธรรมนูญ มุนจินดา, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 24, น. 47.

สำหรับการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (mindeaminor in the civic service) ไว้ด้วย³⁰ ซึ่งมีบทลงโทษเป็นโทษปรับโดยไม่มีกำหนดจำนวนสูงสุด จนมีผู้กล่าวว่าข้าราชการสวีเดนรับผิดชอบต่อศาลมากกว่าต่อผู้บังคับบัญชา³¹ ด้วยรูปแบบการจัดสรรอำนาจของฝ่ายปกครองและบทบัญญัติของกฎหมายสมัยนั้น ทำให้ Ombudsman ต้องทำหน้าที่เป็นอัยการ ซึ่งนอกจากอำนาจฟ้องคดีต่อศาลแล้ว Ombudsman ยังมีอำนาจจะพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ได้อีกด้วย

ต่อมาต้นปี ค.ศ. 1976 มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับประมวลกฎหมายอาญาบับแก้ไข โดยบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเพิกเฉยต่อหน้าที่ เฉพาะกรณีนี้เป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนความรับผิดชอบในความผิดฐานยกยอก ติดสินบน หรือเปิดเผยความลับของทางราชการยังคงมีอยู่ รวมถึงความรับผิดชอบละเลยหน้าที่เข้ารับราชการทหารด้วย ทั้งนี้ เพื่อลดโอกาสที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐให้น้อยลง ด้วยเหตุนี้โอกาสที่จะฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐจึงมีน้อยลง Ombudsman จึงเปลี่ยนแนวปฏิบัติเป็นการเชิญผู้กระทำผิดมา และขอให้แก้ไขการกระทำที่ไม่ถูกต้องนั้นเสีย แม้ว่า การตักเตือนดังกล่าวจะไม่มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วได้ผลดีมากเพราะเจ้าหน้าที่รัฐเกรงกลัวว่าจะนำเรื่องไปเปิดเผยในรา ยงานประจำปี Ombudsman จะฟ้องร้องดำเนินคดีเท่าที่จำเป็น และเรื่องที่ฟ้องหากศาลตัดสินว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดจริง บทบาทด้านการแนะนำตักเตือนของ Ombudsman ก็ยังมีน้ำหนักมากขึ้น³²

ปัจจุบันบทบาทด้านการเป็นอัยการของ Ombudsman ลดน้อยลงมาก หาก Ombudsman สอบสวนพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดอาญา หรือความผิดเกี่ยวกับการละเมิดพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร (The freedom of press act) หรือละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น Ombudsman มีอำนาจเพียงส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี

หากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิดทางวินัย Ombudsman จะรายงานเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อไป และในกรณีที่ผู้กระทำผิดมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพด้วย เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร Ombudsman จะรายงานให้หน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตทราบเพื่อพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาต และหากเห็นว่า

³⁰ ในระบบกฎหมายไทยการกระทำความผิดดังกล่าวอาจเป็นเพียงความผิดทางวินัย

³¹ มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น.35.

³² พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 32.

บุคคลผู้นั้น มีความประพฤติไม่เหมาะสมที่จะประกอบอาชีพนั้น ๆ ก็อาจเสนอให้ทำทัณฑ์บนด้วยก็ได้³³ อย่างไรก็ตาม หากลักษณะที่ถูกลงโทษตามมาตรการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษวินัย การพิจารณาใบอนุญาต การลงทัณฑ์บน ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ตัดสินในเรื่องดังกล่าวได้³⁴

Ombudsman ยังมีอำนาจสอบสวนและฟ้องคดี กับบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐด้วย ได้แก่ กรณีที่คณะกรรมการการรัฐสภาร้องขอให้ Ombudsman ฟ้องคดีต่อ Court of Impeachment เพื่อถอดถอนรัฐมนตรีซึ่งกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่³⁵ และกรณีที่ผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาศาลปกครอง ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา Ombudsman หรืออัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกา เพื่อให้พิจารณาพิพากษาให้ถอดถอนจากตำแหน่ง พัก การปฏิบัติหน้าที่ หรือส่ง ไปตรวจสอบทางการแพทย์³⁶ แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจตรวจสอบผู้พิพากษา แต่ก็ไม่พบว่า Ombudsman เคยใช้อำนาจนี้³⁷

ด้วยปัจจัย ทั้งหลายที่กล่าวมา ทั้งด้านบทบัญญัติแห่งกฎหมายและมุมมองในการทำงานที่เปลี่ยนไปของ Ombudsman ส่งผลให้ปัจจุบัน Ombudsman เปลี่ยนบทบาทจากการเป็นอัยการพิเศษ มาเป็นการให้คำแนะนำต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ลงโทษตามกฎหมาย หรือใช้มาตรการลงโทษต่าง ๆ ทั้งทางวินัย และทางวิชาชีพ และปฏิเสธไม่ได้ว่า การที่ประชาชนชาวสวีเดน เชื่อมั่นศรัทธาในองค์กร Ombudsman ส่วนหนึ่ง มีที่มาจากผลงานด้าน การทำหน้าที่เป็นอัยการพิเศษที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

³³ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 6 (แก้ไขเพิ่มเติม 1998 :540)

³⁴ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 7 (แก้ไขเพิ่มเติม 1998 :540)

³⁵ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 10

³⁶ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 5

³⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 15.

2.1.4.3. การให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่รัฐ

หลังจากสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น Ombudsman จะทำคำวินิจฉัยแจ้งให้ผู้ร้องเรียน และหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนทราบ คำวินิจฉัยจะ ระบุความคิดเห็น ของ Ombudsman ว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐผิดกฎหมาย กฎ หรือระเบียบอย่างไร ผิดพลาด หรือไม่เหมาะสมอย่างไร และอาจจะบอกว่าการใช้กฎหมายควรมีมาตรฐาน หรือใช้อย่างเหมาะสม อย่างไร รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายด้วย ³⁸ และหากระหว่างการสอบสวน พบ เห็นข้อบกพร่องของกฎหมาย ก็อาจเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือมาตรการอื่น ๆ ต่อ รัฐสภา หรือรัฐบาลก็ได้ ซึ่ง Ombudsman ต้องปรึกษาหารือกับประธาน Ombudsman ก่อนที่จะ ทำความเห็นในเรื่องนี้ ³⁹

ผลคำวินิจฉัย ของ Ombudsman ไม่มีผลเป็นการกลับความเห็นหรือเปลี่ยนแปลง แก้ไขความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะอำนาจดังกล่าวย่อมเป็นอำนาจโดยตรงของผู้บังคับบัญชา หรือศาลเท่านั้น การทำหน้าที่ควบคุมดูแลฝ่ายบริหารโดย Ombudsman จึงไม่ได้หมายถึงการมี อำนาจเหนือการปฏิบัติหน้าที่หรือเหนืองานของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นแต่เพียงการแสดงความคิดเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เหมาะสมอย่างไร และมีการแนะนำ ตักเตือนให้ดำเนินการถูกต้องเหมาะสมตามกฎหมาย การเสนอแนะให้ฝ่ายบริหารพิจารณาลงโทษ หรือการรายงานให้รัฐสภาทราบ เหล่านี้เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารทางอ้อมซึ่งไม่กระทบถึงอำนาจ ตัดสินใจโดยอิสระของฝ่ายบริหาร Ombudsman จึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ควบคุมตรวจสอบพิเศษที่ ไม่มีอำนาจบังคับสั่งการตามกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น

ภายในวันที่ 15 พฤศจิกายนของทุกปี Ombudsman จะต้องจัดทำรายงานประจำปี แสดงผลงานระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคมของปีที่ผ่านมาถึงวันที่ 30 มิถุนายนของปีปัจจุบัน รายงาน ประจำปีจะต้องกล่าวถึงผลการปฏิบัติงานทั้งหมดของ คำวินิจฉัยคดีสำคัญ ๆ และรวบรวมเอกสาร บันทึกรายงานจากผู้ร้องเรียน รายงานการประชุมสภา และแฟ้ม เอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมาธิการ รัฐธรรมนูญจะศึกษา ตรวจสอบการตัดสินใจคดี รายงานและเอกสารอื่น ๆ เพื่อนำสู่การพิจารณา ใน การประชุมครมของคณะรัฐสภาต่อไป รายงานประจำปีของ ombudsman นับว่ามีคุณค่าทาง

³⁸ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 6 (แก้ไขเพิ่มเติม 1998 :540)

³⁹ Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ข้อ 4

วิชาการมาก ผู้พิพากษา ข้าราชการ อาจารย์ มักนำไปใช้อ้างอิง และสื่อมวลชนก็สนใจนำไปเผยแพร่ด้วย

สื่อมวลชนสวีเดนนับว่ามีส่วนช่วยให้ภารกิจ ของ ombudsman สำเร็จลุล่วง ทั้งการกระตุ้นให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเผยแพร่ผลงานของ ombudsman ให้อยู่ในสายตาประชาชนเสมอ จึงทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย และได้รับทราบผลการบริหารราชการแผ่นดินอย่างสม่ำเสมอ อันเป็นการกระตุ้นให้สร้าง "มติมหาชน" ในการควบคุมข้าราชการ และผลงานของ ombudsman ก็ช่วยให้ข้าราชการเคารพต่อกฎหมายมากขึ้น ด้วย นอกจากนี้สื่อมวลชนก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องร่วมมือกับ ombudsman เพราะ ombudsman เป็นผู้รับผิดชอบคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย⁴⁰

กล่าวได้ว่า ความสำเร็จของ องค์การ ombudsman เกิดจากการประสิทธิภาพของการทำหน้าที่เป็นอัยการ ส่งฟ้องคดี และสั่ง ลงโทษผู้กระทำผิด พัฒนาไปสู่การ เป็นองค์ผู้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้กฎหมายอย่างมีเหตุผลและเหมาะสม เสนอแนะให้เจ้าหน้าที่เรียนรู้จากความผิดพลาดทั้งของหน่วยงานตนเองและหน่วยงานอื่น บทบาทของ ombudsman สวีเดนในปัจจุบันจึงทำหน้าที่ป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิด ส่งเสริมการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และสร้างมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม มากกว่าการทำหน้าที่เป็นอัยการฟ้องคดีผู้กระทำความผิด ส่วนหนึ่ง ความสำเร็จของ ombudsman คือ การเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกฝ่ายบริหาร จึงช่วยลดความขัดแย้งของผลประโยชน์ ระบบการทำงานขึ้นอยู่กับ ความรู้ความสามารถของ ombudsman และเครือข่ายการ ประสานงานดี ระหว่าง ombudsman กับหน่วยงานฝ่ายบริหาร คุณสมบัติของ ombudsman และการประสานงานภายในหน่วยงานรัฐจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า รัฐสภาสวีเดนเป็นที่มาและผู้สนับสนุน ombudsman แต่รัฐสภาแทบไม่มีบทบาทกดดันเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารเลย ซึ่งน่าจะเป็นเพราะฝ่ายบริหารเชื่อฟังและให้ความร่วมมือกับ ombudsman เป็นอย่างดี จนไม่จำเป็นต้องมีการใช้มาตรการกดดันทางการเมือง

⁴⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6,

2.2 รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหาร : Médiateur de la République ของประเทศฝรั่งเศส

2.2.1 ความเป็นมาของเมดิอาเตอร์ เดอ ลา เรปูบลิก (Médiateur de la République) ของ ประเทศฝรั่งเศส

องค์กรเมดิอาเตอร์ เดอ ลา เรปูบลิก (Médiateur de la République) ของประเทศฝรั่งเศส เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1973 โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1973 (La loi no.73-6) แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 24 ธันวาคม 1976 (La loi no.73-1211) และรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 มกราคม 1989 (La loi no.89-18) คำว่า Médiateur แปลว่า ผู้ไกล่เกลี่ย

การที่ฝรั่งเศสจัดตั้งองค์กร Ombudsman นับว่าสร้างความประหลาดใจให้ประเทศต่าง ๆ อย่างยิ่ง เพราะฝรั่งเศสมีสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือ Conseil d'Etat ทำหน้าที่เป็น "ศาลปกครอง" พิจารณาข้อพิพาทของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายปกครองได้อย่างดีเยี่ยม⁴¹ สามารถปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อมีผู้เสนอแนวคิดให้จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฝรั่งเศส⁴² แนวคิดดังกล่าวจึงไม่ได้ได้รับการสนับสนุนแต่ประการใด แม้นักวิชาการของฝรั่งเศสยังเห็นว่า Ombudsman ที่ดีที่สุดก็คือ Conseil d'Etat นั้นเอง⁴³

แต่เหตุผลสำคัญที่ทำให้ฝรั่งเศสตัดสินใจจัดตั้งองค์กร Médiateur เป็นเพราะข้อจำกัดของกระบวนการเยียวยาความเดือดร้อนโดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองก็มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอย่างจำกัด ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองก็ใช้เวลานาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที และหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเป็นเรื่องที่

⁴¹ Conseil d'Etat แบ่งหน้าที่เป็นสองส่วนคือ การเป็นศาลปกครอง และการเป็นที่ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร

⁴² ปี ค.ศ. 1970 มีผู้เสนอให้จัดตั้ง "ข้าหลวงใหญ่เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน " ต่อมาปี ค.ศ.1972 มีผู้เสนอให้จัดตั้ง "ผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อเสรีภาพ " นอกจากนี้ นักการเมืองฝ่ายซ้ายยังเสนอให้ตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อตรวจสอบการละเมิดเสรีภาพส่วนบุคคล

⁴³ ความเห็นของ Roland Drago ซึ่งเขียนไว้ในบทนำของวิทยานิพนธ์เรื่อง Ombudsman Scandinave ของ Andre LEGRAND

ยุ่งยากแก่การทำความเข้าใจ⁴⁴ จึงเกิดเป็นช่องว่างระหว่างฝ่ายปกครอง กับประชาชน ซึ่งฝ่ายปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการในระดับปัจเจกชนได้ รัฐบาลฝรั่งเศสจึงมีแนวคิดที่ว่าหากมีบุคคลระดับสูงซึ่งเป็นที่เคารพนับถือกันทั่วไปสักคนหนึ่ง มาทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับทางราชการก็จะช่วยแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวได้ โดยให้ Médiateur เป็นผู้รับฟังคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของทางราชการ และเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหในเรื่องที่ไม่อาจเยียวยาได้โดยวิธีการตามปกติทั้งทางบริหาร และในทางศาล⁴⁵ องค์การ Médiateur ของฝรั่งเศสจึงจัดตั้งขึ้น ด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นคนกลางระหว่างผู้ปกครอง ฝ่ายปกครอง และประชาชน ยิ่งกว่าจะเป็นนักสู้เพื่อปกป้องประชาชนจากฝ่ายปกครอง นอกจากนี้การทำงานของ Médiateur ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบบราชการให้ยืดหยุ่น และมีมนุษยธรรมมากขึ้นด้วย⁴⁶

ฝรั่งเศสนำแนวคิดการจัดตั้ง Parliamentary Ombudsman ของสวีเดน และคณะกรรมการฝ่ายปกครองของรัฐสภา (The Parliamentary Commissioner for Administration หรือ PCA) ของอังกฤษมาศึกษา เพื่อเป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์การ Médiateur และดูเหมือนว่ารูปแบบของคณะกรรมการฝ่ายปกครองของรัฐสภาของ อังกฤษจะมีอิทธิพลต่อการจัดตั้ง องค์การ Médiateur โดยเฉพาะการที่ ประชาชนไม่สามารถร้องเรียนต่อ Médiateur ได้โดยตรง ต้องส่งคำร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

2.2.2 ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสปกครองด้วยระบอบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี กล่าวคือ ที่มาของอำนาจอธิปไตยจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐแต่ไม่ได้เป็น

⁴⁴ สุวีรัตน์ พิทยากรณ์, “สถาบัน Mediateur ของฝรั่งเศส”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 18, ฉบับที่ 4, น.110 (ธันวาคม 2530)

⁴⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, “Le Médiateur (Ombudsman ของฝรั่งเศส) จะอยู่ในอำนาจการควบคุมของศาลปกครองหรือไม่”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6, ตอน 1, น.270 (มิถุนายน 2530)

⁴⁶ มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น. 62.

หัวหน้ารัฐบาล และนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล รัฐบาลจะมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อทั้งรัฐสภาและประธานาธิบดี นอกจากนี้ยังแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาดเพื่อให้ต่างฝ่ายได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ แต่รัฐบาลยังมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา และรัฐสภาควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้ด้วยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเท่านั้น ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากนัก ส่วนฝ่ายตุลาการนั้นโดยหลักการต้องเป็นอิสระเสมอ

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐสภาแทบจะไม่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายปกครองเลย รัฐสภาควบคุมได้ในระดับนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนการควบคุมภายในฝ่ายบริหารเองมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้กระทำผิดกฎหมายมากกว่าการมุ่งเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การปฏิบัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การให้เหตุผล การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น แต่รูปแบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศสที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือ การควบคุมโดย Conseil d'Etat หรือศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งเป็นสถาบันที่ก่อตั้งมาแล้วเป็นเวลานาน มีอิสระ เป็นกลาง สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างดีเยี่ยม จนเป็นต้นแบบให้กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

แม้ว่าจะมีศาลปกครองเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนชาวฝรั่งเศส แต่ก็มีข้อจำกัดของกระบวนการพิจารณาของศาล เช่น เขตอำนาจที่จำกัดเฉพาะการตรวจสอบเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ความล่าช้าของการพิจารณาพิพากษา ขั้นตอนการดำเนินการที่ซับซ้อน เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งฝรั่งเศสยังไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบด้านการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนจนทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน และเกิดช่องว่างระหว่างรัฐกับเอกชน ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงต้องมีเครื่องมือหรือกลไกตรวจสอบการทำงานของตน เสริมช่องว่างในกรณีที่ Conseil d'Etat ไม่อาจเยียวยาความเสียหายนั้นได้ ในขณะเดียวกันยังมีบทบาทในการเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างองค์กรภายในฝ่ายบริหารเอง และระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชนอีกด้วย องค์กร Ombudsman สามารถแก้ไขปัญหามาตรับของฝรั่งเศสได้ภายใต้หลักความเป็นอิสระ เป็นกลาง เข้าถึงได้ง่าย และไม่มีพิธีรีตอง รัฐบาลฝรั่งเศสจึงจัดตั้ง Médiateur เพื่อให้เป็น “คนกลาง” ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชน

Médiateur ของฝรั่งเศสจึงตั้งขึ้นภายใต้แนวคิดของการเป็นองค์กร “เสริม” ศาลปกครองซึ่งทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองอยู่แล้ว โดย Médiateur จะเป็นคนกลางแก้ไขปัญหามาตรับการประนีประนอม กล่าวได้ว่า Médiateur ได้นำข้อบกพร่องของการพิจารณาในศาลปกครองมาปรับปรุง เพื่อให้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง

2.2.3 ที่มาและสถานะทางกฎหมายของ Médiateur

2.2.3.1 ที่มาของ Médiateur

ในการพิจารณาร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กร Médiateur มีการเสนอรูปแบบการแต่งตั้ง Médiateur ถึงสามแบบด้วยกัน⁴⁷ คือ แบบที่หนึ่ง เสนอให้นำรูปแบบการแต่งตั้ง Ombudsman ตามแบบของสวีเดนมาใช้ ซึ่งจะทำให้ Médiateur เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐสภาเหมือน Ombudsman รูปแบบที่สอง เสนอให้รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งจากนักกฎหมาย ที่คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และกรรมการอีกจำนวนหนึ่งเป็นผู้สรรหา และรูปแบบที่สามเสนอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้คัดเลือก Médiateur

ในที่สุดมีการลงมติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง Médiateur ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี Médiateur มีจำนวน 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁴⁸ เมื่อการแต่งตั้ง Médiateur ต้องให้ทั้งประมุขของรัฐและรัฐบาลเห็นพ้องกัน การแต่งตั้ง Médiateur จึงอยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายบริหารโดยไม่มีเงื่อนไขข้อจำกัดอื่นใดมาจำกัด การใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้ถูกวิจารณ์ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการไม่ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางการจัดการสถาบันในสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสที่มักเน้นอำนาจของฝ่ายบริหาร และลดอำนาจของรัฐสภา รัฐบาลฝรั่งเศสไม่ยอมให้รัฐสภาแต่งตั้ง Médiateur เพราะเกรงว่ารัฐสภาจะใช้ Médiateur เป็นเครื่องมือมาควบคุมฝ่ายบริหาร⁴⁹ ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศสจึงมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของทั่วโลก คือเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐบาล มิใช่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่จัดตั้งโดยกฎหมายระดับ รัฐบัญญัติ (Loi) มิได้จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญเหมือนประเทศส่วนใหญ่

แม้ว่า Médiateur จะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารเอง ซึ่งอาจถูกแทรกแซงได้ทั้งจากฝ่ายปกครองเอง และจากอำนาจกดดันอื่น แต่ผู้ร่างกฎหมายก็ตระหนักถึงความสำคัญของการเป็นอิสระของ Médiateur จึงกำหนด

⁴⁷ สุรวิทย์ พิทยาภรณ์, อังแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น.111.

⁴⁸ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1973 มาตรา 2

⁴⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อังแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น. 31-32.

หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของ Médiateur เช่น การมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ การไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร การพ้นจากตำแหน่งเฉพาะกรณีตาย ลาออก หรือคณะกรรมการที่ประธานาธิบดีตั้งขึ้น สอบสวน แล้วมีมติเอกฉันท์ให้พ้นจากตำแหน่งเท่านั้น Médiateur จึงมีหลักประกันในปฏิบัติหน้าที่พอสมควร

2.2.3.2 สถานะทางกฎหมายของ Médiateur

แม้ว่าฝ่ายบริหารจะแต่งตั้ง Médiateur แต่รัฐบัญญัติจัดตั้ง Médiateur ก็บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของ Médiateur จะไม่รับคำสั่งใด ๆ จากรัฐบาล⁵⁰ ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายจัดตั้งก็มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่า Médiateur มีสถานะทางกฎหมายอย่างไรเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร หรือเป็นองค์กรอิสระ (autorité administrative indépendante หรือ AAI)⁵¹ นักวิชาการฝรั่งเศสก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน ในที่สุด Conseil d'Etat มีพิพากษาในคดี Retail ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 โดยวินิจฉัยว่า Médiateur เป็น "องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ทางปกครอง" (autorité administrative) ซึ่งพิจารณาจากเหตุผลหลายประการทั้งวิธีการแต่งตั้ง Médiateur และการใช้อำนาจของ Médiateur ที่มีได้ใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ เมื่อมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองการกระทำของ Médiateur จึงอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง

ต่อมารัฐบัญญัติเลขที่ 89-18 ลงวันที่ 13 มกราคม 1989 ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของ Médiateur โดยให้มีฐานะเป็น "หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระ" (autorité indépendante) พร้อมกันนั้นได้เปลี่ยนชื่อจาก Médiateur เป็น Médiateur de la République ด้วย จึงเป็นที่ยุติว่า Médiateur แม้ว่าจะได้รับการแต่งตั้งจาก ฝ่ายบริหาร แต่ก็มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลใด ๆ ทั้งสิ้น แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ระบุชัดว่าการกระทำของ Médiateur จะอยู่ในเขตอำนาจการควบคุมของศาลหรือไม่

⁵⁰ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1973 มาตรา 1

⁵¹ Autorité Administrative Indépendante หรือ AAI เป็นองค์กรของรัฐที่มีรูปแบบแตกต่างจากระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบดั้งเดิม คือ มีอิสระทั้งทางโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ขึ้นอยู่กัฝ่ายบริหารโดยตรง ปัจจุบัน ในฝรั่งเศส มีองค์กรอิสระกว่า 21 องค์กร ดู วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, "องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 31, ฉบับที่ 3, น.485-511 (กันยายน 2544)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า Médiateur จะมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ แต่กลับไม่มีอิสระในด้านงบประมาณซึ่งต้องใช้งบประมาณร่วมกับสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งที่ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นของการเป็นองค์กรอิสระทั้งหลาย

2.2.4 อำนาจหน้าที่ของ Médiateur de la République

Médiateur ตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาท ซึ่งรวมถึงการสอบสวนหาข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขความบกพร่องในการบริหารราชการ (Maladministration)⁵² Médiateur จึงเป็นทั้งหน่วยงานควบคุมและหน่วยงานที่ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐไปพร้อมกัน

กฎหมายที่จัดตั้ง Médiateur de la République คือ รัฐบัญญัติเลขที่ 73 – 6 ลงวันที่ 3 มกราคม 1973 มาตรา 1 บัญญัติให้ Médiateur มีหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ทำให้ Médiateur มีอำนาจควบคุมเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการบริหารประเทศของฝรั่งเศสที่คำนึงถึง “หลักประโยชน์สาธารณะ” เป็นสำคัญ หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการในหน้าที่ของตนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ประชาชนก็สามารถร้องเรียนให้ตร วุจฉอบได้⁵³ Médiateur มีอำนาจควบคุมทั้งการกระทำทางกายภาพและการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง แต่จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงาน มิใช่การจัดองค์กรและการบริหารจัดการภายในองค์กร เว้นแต่การจัดการองค์กรจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองกับประชาชน⁵⁴

ส่วนอำนาจในการควบคุมองค์กรตุลาการ Médiateur มีอำนาจรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า หรือการละเลยในการพิจารณาคดี แม้ว่าคดีนั้นจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล Médiateur ก็มีอำนาจรับคำร้องเรียนและสอบสวนได้ แต่ Médiateur ไม่มี

⁵² นักวิชาการฝรั่งเศสเสนอให้ใช้คำว่า “Mésadministration” ซึ่งหมายถึงการดำเนินการที่ไม่ดีในการจัดทำบริการสาธารณะ

⁵³ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1973 มาตรา 6

⁵⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 40.

อำนาจโต้แย้งความเห็นของศาล Médiateur ยังมีอำนาจวิจารณ์คำพิพากษาหรือเสนอแนะให้แก้ไขคำพิพากษาได้ด้วย และต่อมารัฐบัญญัติลงวันที่ 24 ธันวาคม 1976 เพิ่มอำนาจให้ Médiateur มีอำนาจให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐที่ถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล⁵⁵ และให้ Médiateur ทำหน้าที่ออกมาตรการบังคับเพื่อบังคับคดีแก่ฝ่ายปกครองที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลด้วย ซึ่งอำนาจด้านการบังคับคดีนี้ภายหลังรัฐสภาออกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองเอง⁵⁶

Médiateur จึงมีอำนาจตรวจสอบทุกหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของ เอกชน และรวมถึงศาลด้วย Médiateur จะควบคุมตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมของการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง

อำนาจหน้าที่ดำเนินการของ Médiateur อาจแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ การสอบสวนตามคำร้องเรียน และการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแก่ฝ่ายปกครอง

2.2.4.1 การสอบสวนตามคำร้องเรียน

Médiateur ของฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลจากคณะกรรมการฝ่ายปกครองของรัฐสภาอังกฤษ (PCA) อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรับคำร้องเรียนจากประชาชน ที่ประชาชนไม่สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรงจะต้องร้องเรียนผ่านสมาชิกรัฐสภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น และผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่มีอำนาจหยิบยกข้อเท็จจริงขึ้นมาพิจารณาได้เอง ต้องสอบสวนต่อเมื่อมีคำร้องเรียนเข้ามาเท่านั้น⁵⁷

⁵⁵ แต่หน่วยงานรัฐมักจะนิยมปรึกษาแผนกการรายงานและวิชาการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มากกว่า

⁵⁶ ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995

⁵⁷ สาเหตุที่อังกฤษกำหนดให้ต้องร้องเรียนผ่านสมาชิกรัฐสภา เพราะกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า PCA เป็นหน่วยงานที่เพิ่งเกิดใหม่เกรงว่าประชาชนจะไม่เข้าใจการทำงานของ PCA จึงให้สมาชิกรัฐสภากลั่นกรองคำร้องเรียนเบื้องต้นในช่วงห้าปีแรกของการก่อตั้ง PCA แล้วค่อยแก้ไขกฎหมายให้ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อ PCA ได้โดยตรง แต่ปรากฏว่าเมื่อเวลาผ่านไปอังกฤษก็มิได้แก้ไขกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด แม้จะมีผู้ทักท้วงว่าควรจะยกเลิกการร้องเรียนผ่านสมาชิกรัฐสภา เพราะทำให้ประสิทธิภาพของ PCA ลดลง ดู JUSTICE, Our fettered Ombudsman : A report by JUSTICE (Society), (LONDON : JUSTICE, 1997), p.5.

บุคคลธรรมดาไม่ว่าจะเป็นชาวฝรั่งเศสหรือชาวต่างชาติ รวมถึงนิติบุคคล สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องของการจัดทำบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่รัฐได้ ประชาชนต้องส่งคำร้องเรียนไปยังสมาชิกรัฐสภา⁵⁸ ไม่สามารถส่งคำร้องเรียนยัง Médiateur โดยตรงได้ เว้นแต่เป็นเรื่องเร่งด่วนที่จำเป็นต้องรีบแก้ไขก็ให้ Médiateur มีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาก่อน แต่ต้องให้ประชาชนร้องเรียนตามกระบวนการให้ถูกต้อง สมาชิกรัฐสภาจะใช้ดุลยพินิจกลั่นกรองเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจเพื่อลดปริมาณคดีให้เฉพาะคดีที่มีมูลจริง ๆ ที่จะขึ้นสู่ Médiateur นอกจากนี้ Médiateur ไม่มีอำนาจริเริ่ม (Own motivation) หยิบยกข้อเท็จจริง หรือเหตุการณ์ใด ๆ ขึ้นพิจารณาได้เองด้วย ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้ Médiateur ใช้ดุลยพินิจเลือกรับหรือไม่รับคำร้องเรียนต่าง ๆ เพราะอาจทำให้เกิดข้อครหาว่า Médiateur เลือกปฏิบัติได้ และเพื่อให้ Médiateur กลายเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายปกครองหรือก้าวก่ายองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ภายในฝ่ายปกครอง⁵⁹ แต่ในทางปฏิบัติระบบการกลั่นกรองคำร้องเรียนในฝรั่งเศสไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เพราะสมาชิกรัฐสภามักไม่กลั่นกรองคำร้องเรียนแต่จะส่งให้ Médiateur ตัดสินใจเอง เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาก็ไม่ต้องการก้าวก่ายการทำงานของ Médiateur

ขั้นตอนการสอบสวนของ Médiateur Médiateur อาจขอให้รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งฝ่ายปกครองจะปฏิเสธไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นความลับของราชการ รัฐมนตรีและองค์กรของรัฐจะต้องให้ความร่วมมือกับ Médiateur แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการลงโทษบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือ แต่ Médiateur สามารถประกาศในรายงานประจำปีให้ประชาชนรับทราบพฤติกรรมดังกล่าวได้ Médiateur ไม่มีอำนาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ ไม่มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ราชการ และไม่มีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ปากคำ เนื่องจากผู้ร่างกฎหมายต้องการรักษาเอกสิทธิ์ของผู้บังคับบัญชาไว้⁶⁰ จึงไม่ต้องการให้ Médiateur เข้าไปแทรกแซงอำนาจของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ Médiateur ยังสามารถขอความร่วมมือจากศาลปกครองและศาลบัญชีได้อีกด้วย

⁵⁸ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1973 มาตรา 6

⁵⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.45.

⁶⁰ เพิ่งอ้าง, น. 47.

Médiateur ยังมีตัวแทนในภูมิภาค (délégués départementaux)⁶¹ ประจำอยู่ทั่วประเทศ ทำหน้าที่รับคำร้องเรียน Médiateur จะแต่งตั้งตัวแทนในภูมิภาคเพื่อเป็นตัวแทนของ Médiateur ทำหน้าที่รับคำร้องเรียนจากประชาชน และประนีประนอมแก้ไขปัญหากับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคดีที่ไม่ซับซ้อน และให้รับฟังข้อมูลความคิดเห็นของประชาชน แต่หากเป็นคดีที่ซับซ้อนตัวแทนในภูมิภาคไม่สามารถแก้ไขได้ ประชาชนก็ต้องยื่นคำร้องต่อสมาชิกรัฐสภาเพื่อส่งให้ Médiateur ในส่วนกลางเป็นผู้สอบสวน ในปี ค.ศ.2008 มีตัวแทนในภูมิภาครวมทั้งสิ้น 275 คน และรับคำร้องเรียนถึง 65,530 เรื่อง ซึ่งตัวแทนในภูมิภาคสามารถยุติคำร้องเรียนได้จำนวนมาก ทำให้คดีที่ร้องเรียนมายัง Médiateur ในส่วนกลางลดลงอย่างมาก

ด้านการควบคุมตรวจสอบ Médiateur จะควบคุมตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมของฝ่ายปกครอง เบื้องต้นจะต้องตรวจสอบก่อนว่าฝ่ายปกครองกระทำการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ อันเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และ Médiateur ยังมีอำนาจตรวจสอบเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตของกฎหมายได้ คือ การตรวจสอบตามหลักการปฏิบัติราชการที่ดี และหลักความเป็นธรรม⁶²

การตรวจสอบตามหลักการปฏิบัติราชการที่ดีของฝ่ายปกครอง คือ การกระทำทางปกครองนอกจากจะชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังต้องไม่มีลักษณะเป็น “Maladministration” ที่ขัดต่อสามัญสำนึกที่ดี เช่น การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ การมีเจตนาทุจริต เป็นต้น ส่วนการตรวจสอบตามหลักความเป็นธรรม Médiateur มีอำนาจแทรกแซงหากเห็นว่าคำร้องเรียนที่ยื่นเข้ามาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย หรือกฎโดยไม่เป็นธรรม หรือการเยียวยาโดยกระบวนการศาลไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้ ซึ่งข้อเสนอของ Médiateur อาจนำไปสู่การเสริมความชอบธรรมในการร่างกฎหมายด้วย อำนาจตรวจสอบความชอบธรรมนี้เป็นไปตาม รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 ธันวาคม 1976

แม้ว่า Médiateur จะทำหน้าที่ “เสริม” ศาลปกครอง แต่การตรวจสอบโดย Médiateur ก็มีความซ้ำซ้อนกับศาลปกครองบางส่วน กล่าวคือในทางปฏิบัติ ศาลปกครองก็อาจตรวจสอบความเหมาะสมได้ ในทางกลับกัน Médiateur ก็ต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะ

⁶¹ ตามรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 1986

⁶² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 49-50.

ตรวจสอบเรื่องความชอบธรรม นอกจากนี้แม้คดีนั้นจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลก็ไม่ตัดอำนาจของ Médiateur ที่จะรับพิจารณา เพียงแต่ Médiateur ไม่อาจโต้แย้งคำพิพากษาได้

2.2.4.2. การให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแก่ฝ่ายปกครอง

ภายหลังจากสอบสวนตามคำร้องทุกข์แล้ว Médiateur ไม่มีอำนาจตัดสินหรือสั่งการใดๆทั้งสิ้น มีเพียงอำนาจในการให้คำแนะนำ (recommandation) หรือข้อเสนอ (proposition)⁶³ แก่ฝ่ายปกครองเท่านั้น

หาก Médiateur เห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่เป็นธรรม Médiateur จะให้คำแนะนำ (recommandation) ในการปรับปรุงการทำงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเพียงกระตุ้นหรือผลักดันฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ไม่ใช่การผูกมัดฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตาม หากฝ่ายปกครองเห็นด้วยกับคำแนะนำก็จะปฏิบัติ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยฝ่ายปกครองก็มีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำได้ ปกติ Médiateur จะกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองดำเนินการซึ่งฝ่ายปกครองต้องแจ้งผลการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการให้ Médiateur ทราบ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ตอบกลับมา หรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำ หรือปฏิบัติไม่เป็นที่น่าพอใจ Médiateur สามารถพิมพ์เผยแพร่คำแนะนำที่ทำต่อองค์กรนั้นได้ และองค์กรนั้นก็สามารพิมพ์เผยแพร่คำตอบได้เช่นกัน⁶⁴ แต่ในทางปฏิบัติคำร้องเรียนที่ส่งมายัง Médiateur ส่วนใหญ่จะยุติได้โดยการเจรจาไกล่เกลี่ย ต่อรอง และยอมรับตามข้อตกลงดังกล่าวมากกว่าการให้คำแนะนำ⁶⁵

ส่วนข้อเสนอของ Médiateur (proposition) เป็นการเสนอแนะให้ปรับปรุงข้อผิดพลาดหรือ การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ดีของฝ่ายปกครอง ซึ่ง Médiateur มีอำนาจเสนอให้ฝ่ายปกครองปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสมด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมักนำข้อเสนอของ Médiateur มาพิจารณา และ นำมาออกกฎหมายในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิดทางวินัย Médiateur จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่อให้ดำเนินการลงโทษทางวินัย แต่หากไม่สำเร็จ

⁶³ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1973 มาตรา 9

⁶⁴ สุริรัตน์ พินยาภรณ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 44, น.118.

⁶⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 6,

Médiateur จะมีอำนาจฟ้องต่อศาลอาญาเพื่อให้มีการลงโทษกับเจ้าหน้าที่รัฐ⁶⁶ การที่กฎหมายกำหนดให้ Médiateur มีอำนาจฟ้องนี้ค่อนข้างจะขัดกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการให้ Médiateur เป็นเพียงคนกลางระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยไม่ต้องการให้มีอำนาจปราบปราม และไม่ต้องการให้แทรกแซงอำนาจของผู้บังคับบัญชาด้วย⁶⁷

ทุกปี Médiateur จะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดี และรัฐสภา โดยในรายงานจะต้องมีการเผยแพร่การทำงานของฝ่ายปกครอง การเสนอให้ปรับปรุงการทำงานของฝ่ายปกครอง และรายงานการดำเนินกิจกรรมของ Médiateur

Médiateur de la République จึงมีภารกิจในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติราชการที่ไม่ดีตามคำร้องเรียนของประชาชน ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่เสนอให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกฎหมายที่บกพร่องไม่เหมาะสม อันเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาความบกพร่องเดิมขึ้นมาอีก Médiateur จึงมีฐานะเป็นคนกลางเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐกับเอกชน มีการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนด้วยการเจรจาประนีประนอม ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่ “เสริม” การเยียวยาความเดือดร้อนโดยศาลปกครอง และลดภาระคดีของศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องของฝ่ายปกครอง

แม้ว่า Médiateur จะสามารถลดช่องว่างระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่ด้วยสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปฝรั่งเศสได้จัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขึ้นมาใหม่หลายหน่วยงานซึ่งมีเขตอำนาจที่ซ้ำซ้อนกับ Médiateur บางส่วน ประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของ Médiateur กลายเป็นข้อจำกัดทำให้ Médiateur ไม่สามารถคุ้มครองประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงเกิดแนวคิดในการปฏิรูปองค์กร Médiateur de la République ในเวลาต่อมา

⁶⁶ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1973 มาตรา 10

⁶⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6,

2.2.5 การปฏิรูปองค์กร Médiateur de la République ของประเทศฝรั่งเศส⁶⁸

ในปี ค.ศ. 2008 ประเทศฝรั่งเศสได้ปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ ภายใต้แนวคิดที่ต้องการสร้างระบบการควบคุมฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การเพิ่มอำนาจให้กับรัฐสภาและลดอำนาจของประธานาธิบดี และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายเรื่อง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการ เพิ่มหมวด 11 ทวิ ว่าด้วย “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” (The Defender of Rights) เพื่อรับรองว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศเช่นเดียวกับที่เป็นอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งเดิมฝรั่งเศสรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 ซึ่งการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนเป็นการนำองค์กร Médiateur de la République และองค์กรอิสระบางองค์กรมาปรับปรุงใหม่ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถคุ้มครองประชาชนชาวฝรั่งเศสได้อย่างมีคุณภาพ

แม้ว่า Médiateur de la République จะสามารถเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ Médiateur กลับไม่สามารถปกป้องคุ้มครองประชาชนได้อย่างแท้จริง เหตุเพราะข้อจำกัดต่อไปนี้

1. Médiateur ไม่มีอำนาจรับคำร้องเรียนจากประชาชนโดยตรง ซึ่งนับว่าขัดกับหลักการของสถาบัน Ombudsman ที่ประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงได้ง่ายที่สุด ไม่มีกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน และ Médiateur ยังไม่มีอำนาจริเริ่มหยิบยกข้อเท็จจริงใด ๆ ขึ้นพิจารณาได้เอง ตลอดจนไม่มีอำนาจตรวจสอบในสถานที่ที่ถูกร้องเรียน จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความบกพร่องของฝ่ายปกครองได้อย่างแท้จริง

2. Médiateur ไม่มีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีแทนประชาชน แม้ว่าจะสอดคล้องกับหลักการที่ว่า Médiateur เป็นผู้ไกล่เกลี่ยมิใช่ผู้ฟ้องคดี แต่หากเพิ่มอำนาจให้ Médiateur มีอำนาจฟ้องคดีย่อมจะคุ้มครองประชาชนดียิ่งขึ้น

3. ประเทศฝรั่งเศสมีการ จัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ (autorité administrative indépendante) ขึ้นมาจำนวนหนึ่งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมีจำนวน 6 องค์กรที่มีอำนาจทับซ้อนกับ Médiateur ได้แก่

⁶⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส”, <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=1433>

คณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติ (La commission nationale de l'informatique et des libertés หรือ CNIL) มีหน้าที่ดูแลคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ให้เป็นไปตาม กฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร เอกสารและเสรีภาพ ค .ศ. 1978 โดยประชาชนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ ในกรณีที่ไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล คณะกรรมการจะ เจริญขอความร่วมมือจากองค์กรที่มีข้อมูลข่าวสารของผู้ร้องเรียน และมีอำนาจฟ้องต่อศาลหากผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นใช้ข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่นโดยมิชอบ

คณะกรรมการว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (La commission nationale de l'informatique et des libertés หรือ CADA) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายปี ค.ศ.1978 เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของฝ่ายปกครอง หากเอกชนผู้ใดประสงค์จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองแต่ถูกปฏิเสธ ก็สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ เพื่อให้สั่งการให้ฝ่ายปกครองเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

ผู้พิทักษ์เด็ก (Le Défenseur des enfants) ตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับลงวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 2000 เพื่อปกป้องคุ้มครองดูแลสิทธิเด็กตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศฝรั่งเศสเข้าร่วมเป็นภาคีด้วย ผู้พิทักษ์เด็กมีอำนาจในการรับคำร้องเรียนจากเด็กหรือจากผู้แทนตามกฎหมาย เกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองหรือเอกชนกระทำการที่ไม่เคารพต่อสิทธิเด็ก หากตรวจสอบพบว่าการละเมิดสิทธิเด็กอย่างร้ายแรงโดยฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่จัดทำบริการสาธารณะ ผู้พิทักษ์เด็กจะส่งเรื่องดังกล่าวต่อไปยัง Médiateur ส่วนในกรณีธรรมดาทั่วไปที่ไม่ร้ายแรง ผู้พิทักษ์เด็กก็จะมีข้อเสนอแนะไปยังผู้ที่ละเมิดสิทธิเด็กเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป

คณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย (La Commission nationale de déontologie de la sécurité หรือ CNDS) มีหน้าที่ดูแลคุ้มครองจรรยาบรรณของผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภาครัฐ (ตำรวจ) และภาคเอกชน (เช่น ยาม) โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของตำรวจ หรือพนักงานรักษาความปลอดภัยของเอกชน ที่ใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ แต่ต้องร้องเรียนผ่านสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้ช่วยกลั่นกรองเรื่องขึ้นหนึ่งก่อน เมื่อคณะกรรมการรับเรื่องไว้พิจารณาก็จะทำการสอบสวน แล้วให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีหรือต่อเจ้าของกิจการที่ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยต่อไป

ผู้ควบคุมสถานที่กักกัน (Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté หรือ CGLPL) ทำหน้าที่ดูแล บุคคลที่ถูกจองจำหรือกักขังตามกฎหมาย ให้ได้รับการปฏิบัติที่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ บุคคลทั่วไป รวมถึงสมาชิกรัฐสภา และ Médiateur ที่พบเห็นสถานที่ที่น่าสงสัยว่าจะจองจำหรือกักขังผู้คนอย่างไม่เป็นธรรมสามารถร้องเรียนให้ผู้ควบคุมตรวจสอบได้ ผู้ควบคุมมีอำนาจในการตรวจเยี่ยมสถานที่หรือบุคคลที่ได้รับการกระทำที่ทำให้สูญเสียเสรีภาพ จากนั้นก็จะทำความเห็นเสนอต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและให้ข้อมูลแก่สาธารณะในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจนทำให้เกิดการสูญเสียเสรีภาพ

องค์กรสุดท้าย คณะกรรมการเพื่อการต่อต้านการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติและเพื่อความเสมอภาค (la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité หรือ HALDE) มีหน้าที่ป้องกันการกระทำทั้งหลายที่เป็นการเลือกปฏิบัติ อันขัดต่อกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฝรั่งเศสเข้าร่วมเป็นภาคี โดยบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้โดยตรง หรือผ่านสมาชิกรัฐสภา หรือสมาคมที่เกี่ยวข้องก็ได้ คณะกรรมการจะให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการทางศาลต่อผู้เสียหาย รวมทั้งมีอำนาจสอบสวนการกระทำต่าง ๆ ด้วย

จากองค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้ว่าเขตอำนาจของทั้ง 6 องค์กรแตกต่างกัน แต่กระบวน การใช้อำนาจมีความคล้ายคลึงกัน เช่น การไม่มีอำนาจสั่งการ มีเพียงการทำความเห็นเสนอผู้ที่เกี่ยวข้อง การทำหน้าที่เป็นองค์กรแนะนำ มิใช่องค์กรปราบปราม เป็นต้น ประกอบกับข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของ Médiateur ดังนั้นจึงมี การยกเลิกองค์กร Médiateur และการปรับปรุงอำนาจขององค์การมหาชนอิสระที่มีอำนาจทับซ้อนกับอำนาจของ Médiateur โดยรวมอำนาจทั้งหมดเป็น “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” (le Défenseur des droits)

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค .ศ.2008 บัญญัติเรื่อง “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” (le Défenseur des droits) ในมาตรา 71-1⁶⁹ และมีการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

⁶⁹ Article 71-1. The Defender of Rights shall ensure the due respect of rights and freedoms by state administrations, territorial communities, public legal entities, as well as by all bodies carrying out a public service mission or by those that the Institutional Act decides fall within his remit.

ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (la commission permanente) ของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาจะตั้ง กรรมการเลือกบุคคลดังกล่าวมาแล้วด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของแต่ละคณะกรรมการ⁷⁰ จากนั้นก็จะเสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอไปยังประธานาธิบดีเพื่อออกกฎหมายฎีกาแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้เป็นผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนต่อไป ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน มีความเป็นอิสระในการทำงานไม่อยู่ในอาณัติของผู้ใด หรือขององค์กรใด รวมทั้งไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง ดำเนินคดีหรือถูกศาลพิพากษาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ ด้านคุณสมบัติกฎหมายห้ามมิให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ดำรงตำแหน่ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการในคณะกรรมการตุลาการ สมาชิกสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ห้ามดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ห้ามเป็นข้าราชการ และห้ามเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระต่าง ๆ ทั่วประเทศ

Referral may be made to the Defender of Rights, in the manner determined by an Institutional Act, by every person who considers his rights to have been infringed by the operation of a public service or of a body mentioned in the first paragraph. He may act without referral.

The Institutional Act shall set down the mechanisms for action and the powers of the Defender of Rights. It shall determine the manner in which he may be assisted by third parties in the exercise of certain of his powers.

The Defender of Rights shall be appointed by the President of the Republic for a six-year, non-renewable term, after the application of the procedure provided for in the last paragraph of article 13. This position is incompatible with membership of the Government or membership of Parliament. Other incompatibilities shall be determined by the Institutional Act.

The Defender of Rights is accountable for his actions to the President of the Republic and to Parliament They operate in network.

⁷⁰ อำนาจสรรหานี้ เดิมเป็นอำนาจเฉพาะตัวของประธานาธิบดี แต่ปัจจุบันเป็นอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทำหน้าที่คัดสรรหาแทน

การร้องเรียนต่อผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนนั้น บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง สามารถนำเรื่องมาร้องเรียนต่อผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้ นอกจากนี้แล้ว หากเอกชนผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพของตน ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนจากการกระทำของเอกชนดังกล่าว ก็สามารถนำเรื่องมาร้องเรียนต่อผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้เช่นกัน สมาชิกวุฒิสภาก็สามารถนำเรื่องที่ตนเองเห็นว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเสนอให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนพิจารณาได้นอกจากนี้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้ หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “อำนาจหน้าที่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” นั้น ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนมีอำนาจในตัวเองอย่างสมบูรณ์ที่จะให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยที่ถูกร้องเรียน ให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวตามที่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะไป หากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนก็มีอำนาจในการออกคำสั่ง (injonction) ให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวให้ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หากยังไม่ปฏิบัติตามอีก ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนก็จะทำรายงานซึ่งประกอบด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้น คำแนะนำในการแก้ไขปัญหของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน คำบังคับและการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะต่อไป สำหรับในกรณีเรื่องร้องเรียนที่พบว่ามีการทำผิดวินัยเกิดขึ้น ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนก็สามารถเสนอให้มีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อผู้กระทำผิดได้ หากไม่ปฏิบัติตามก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีทั่วไปคือ ออกคำสั่งและจัดทำรายงานเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะต่อไป ส่วนการที่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนพบว่า ปัญหาเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายหรือ กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถขอให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวได้ นอกจากนี้แล้วผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนยังสามารถเสนอรัฐบาลให้แก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ และทุก ๆ ปี ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดี วุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณรัฐด้วย

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง “ผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” มีจำนวน

3 คน มาจากการแต่งตั้งของ ประธานาธิบดี 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และประธานวุฒิสภาอีก 1 คน ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้อื่นใน 2 กรณีด้วยกันคือ กรณีที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณด้านวิชาชีพของการรักษาความปลอดภัย กับกรณีด้านสิทธิเด็ก ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งสองกรณิดังกล่าว ซึ่ง ต้องใช้ความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ

บุคคลหรือหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนต้องให้ความร่วมมือกับผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ในการชี้แจง ให้ข้อมูล ตอบคำถาม รวมทั้งการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ที่เป็นปัญหาได้ด้วย

2.3 วิเคราะห์รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหาร

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ที่มาของ องค์การ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลถึง สถานะและกระบวนการใช้ อำนาจหน้าที่ของผู้ ตรวจการแผ่นดินที่ แตกต่างกันด้วย ombudsman ของสวีเดนซึ่งเป็นต้นแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเรียกได้ว่าเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งมีฐานะเป็นกลไกของรัฐสภาในการกำกับดูแล และตรวจสอบฝ่ายปกครองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายตุลาการจะปฏิบัติหน้าที่โดย ถูกต้องตามกฎหมาย และตั้งอยู่ในหลักนิติธรรมหรือไม่ ombudsman จะมีกระบวนการดำเนินการที่เชื่อมโยงกับรัฐสภาในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การรับคำร้องเรียนจากประชาชน และการสอบสวนข้อเท็จจริงใด ๆ แม้จะไม่มีคำร้องเรียน ล้วนแต่ เป็นการแบ่งเบาภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่อาจดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง และผลการสอบสวนเป็นประการใด ombudsman จะรายงานให้รัฐสภา โดยเฉพาะ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตามความเห็นของ ombudsman โดยไม่มีเหตุอันควร เพื่อให้รัฐสภาใช้กลไกทางกฎหมายกดดันให้ฝ่ายบริหารชี้แจง หรือแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองต่อไป ombudsman หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเครื่องมือของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง และมีฐานะเป็น “ผู้รับคำร้องเรียนของฝ่ายนิติบัญญัติ”

ส่วน Médiateur de la République ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหาร ก็จะมีหลักการดำเนินการที่แตกต่างไป กล่าวคือ ลักษณะการดำเนินการของ Médiateur จะมุ่งเน้นการ แก้ไขปัญหาการปฏิบัติราชการที่ “ถูกกฎหมาย” แต่ “ไม่เป็นธรรมหรือไร้ประสิทธิภาพ ” และยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน อีกด้วย บทบาทของ Médiateur จึงเป็นผู้ ประนีประนอมระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน

มากกว่าเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบเพื่อตำหนิหรือลงโทษฝ่ายปกครอง ดังนั้น เมื่อได้รับคำร้องเรียนจากประชาชน Médiateur จะสอบสวน แล้วรายงานผลการสอบ สอน รวมถึงให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำแก่ฝ่ายปกครอง เพื่อดำเนินการต่อไป Médiateur จึงมีฐานะเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมของฝ่ายบริหาร”

แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหาร จะมีที่มาและกระบวนการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะร่วมกันบางประการ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1. ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ ควบคุมความเหมาะสมเป็นธรรมชาติของการกระทำทางปกครอง มีเขตอำนาจ ควบคุมตรวจสอบ เฉพาะการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองเท่านั้น โดยจะควบคุมตรวจสอบเฉพาะเรื่อง ความไม่เหมาะสม หรือไร้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ (Maladministration) และผู้ตรวจการแผ่นดิน จะไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบนักการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และจะไม่ตรวจสอบการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการด้วย เว้นแต่ในกรณีของ ombudsman ของสวีเดนที่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาได้ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์การเมืองของสวีเดน

2. ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบประเภทหนึ่ง ซึ่งมีใช้องค์กรตุลาการ (non-jurisdiction organisation) การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมิใช่การใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบแบบเด็ดขาดเหมือนองค์กรตุลาการ ที่จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเคร่งครัด แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะใช้อำนาจโดยการให้คำแนะนำ และชี้แจงให้ฝ่ายปกครองยอม รับความผิดพลาดและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ปราศจากการแทรกแซงทั้งจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แม้ว่าจะมีที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารก็ตาม ในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหาร

4. การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องทำได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว และไม่มีกระบวนการหรือขั้นตอนที่ซับซ้อน และไม่ควรเสียค่าใช้จ่ายด้วย และ

5. คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจสั่งการแทนฝ่ายปกครอง แต่เป็นการให้คำปรึกษา คำแนะนำ หรือชี้ อเสนอแนะแก่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้น ความรู้ความสามารถและความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการยอมรับนับถือของฝ่ายปกครอง แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่เห็นด้วยกับความเห็น

ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะใช้กลไกตรวจสอบทางการเมือง และการเปิดเผยต่อ
สาธารณชนเพื่อใช้มีมติมหาชน กดดันฝ่ายบริหารต่อไป