

บทที่ 3

ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทยเพิ่งจะเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองควบคู่ไปกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ และเมื่อมีการร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไว้เช่นเดิม และยังได้เพิ่มอำนาจหน้าที่บางประการให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินอีกด้วย รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย สามารถศึกษาได้ดังนี้

3.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย

ในอดีตระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ทั้งการนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแต่เพียงผู้เดียว ด้านการควบคุมฝ่ายปกครองนั้นพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้ง " ยกระบัตร หรือยกบัตร " ซึ่งเป็นขุนนางที่มีความรู้ ความประพฤติเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยให้ออกไปประจำตามหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์สอดส่องดูแลการใช้อำนาจของเจ้าเมือง แล้วรายงานให้ส่วนกลางทราบ ส่วนด้านการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนนั้น พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทรงยึดถือเป็นหน้าที่ของพระองค์ที่จะต้องแก้ไขปัญหายุ่งยากของประชาชน ดังนั้นประชาชนที่มีเรื่องทุกข์ร้อนจึงสามารถถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้

ต่อมาเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองและแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนกลายเป็นภารกิจของฝ่ายบริหาร แต่ปรากฏว่ากระบวนการควบคุมฝ่ายปกครองของไทยมีข้อจำกัดมากมาย กล่าวคือ มาตรการในเชิงป้องกันมีน้อยเกินไป

การเยียวยาแก้ไขโดยวิธีการให้เจ้าหน้าที่พบพจนาคำสั่งทางปกครอง หรือการร้องเรียนต่อองค์กรระดับสูง และแม้แต่การทูลเกล้าถวายฎีกาเป็นวิธีการที่ไม่ให้หลักประกันอย่างเพียงพอแก่ราษฎรว่าจะได้รับความเป็นธรรม สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) มีขอบเขตอำนาจเฉพาะเรื่องคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาลยุติธรรมทำหน้าที่เยียวยาเฉพาะความบกพร่องในการปฏิบัติราชการที่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ส่วนการเยียวยาทางการเมืองใด ยกรัฐสภาไม่ใช่หนทางที่เป็นทางการสำหรับการเยียวยาความเดือดร้อนของราษฎรเฉพาะรายและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอด้วย รูปแบบการเยียวยาทั้งหมดที่มีอยู่แม้ว่าจะแก้ไขความบกพร่องสำคัญบางลักษณะได้ แต่ยังมีความบกพร่องเหลืออยู่เพียงพอที่จะเรียกว่า “การปกครองที่ไม่ดี” จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องแสวงหารูปแบบวิธีการเยียวยาใหม่ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการนี้¹ ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมหรือตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศไทย โดยพิจารณาจากองค์กรที่มีหน้าที่ดังกล่าวในต่างประเทศสององค์กร คือ Ombudsman และศาลปกครอง

ประเทศไทยมีความพยายามจัดตั้งองค์กร Ombudsman ถึงสองครั้ง² ครั้งแรกในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ได้มีการเสนอความคิดเห็นในเรื่องการจัดตั้งสถาบัน “ผู้ตรวจการรัฐสภา” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยให้มีฐานะเป็นข้าราชการของรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่คล้ายกับ Parliamentary Commissioner Administration ของอังกฤษ แต่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายและมีความเห็นว่างานของผู้ตรวจการรัฐสภาซ้ำซ้อนกับงานของฝ่ายบริหารบางส่วน เช่น ผู้ตรวจราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือสำนักงานเรื่องราวร้องทุกข์ อีกทั้งการควบคุมฝ่ายบริหารสามารถทำได้โดยรัฐสภาอยู่แล้ว หากตั้งให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นการแทรกแซงก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายบริหาร และการได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นไปได้ยากด้วย เนื่องจากต้องเป็นบุคคลที่

¹ มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, “สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), น.125.

² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับศาลปกครอง”, รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, (2544), น.56-59.

มีคุณสมบัติดีมากเป็นพิเศษ ประกอบกับในร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครอง ทำหน้าที่ควบคุมดูแลความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้น ที่ประชุมจึงตัดบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาออกไป

ความพยายาม จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาครั้งที่สอง เกิดขึ้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ในปีพุทธศักราช 2534 มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กร “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งมีความเห็นว่าเป็นไปปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่สังกัดฝ่ายบริหาร ๔ เปลี่ยนมาให้อยู่สังกัดรัฐสภา และให้อำนาจครอบคลุมถึงการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการทั้งหมด รวมถึงข้าราชการการเมือง ด้วย โดยให้ปรับหน้าที่มาเป็นการให้ข้อสังเกตและแนะนำมากกว่าการเน้นทางด้านการจับทุจริต หรืออีกทางเลือกหนึ่งให้จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นใหม่ทั้งหมด³ แต่ก็ไม่สำเร็จ เช่นเดิม เนื่องจากที่ประชุมมีความเห็นว่าผู้ตรวจการรัฐสภามีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว อีกทั้งการทำงานของ ผู้ตรวจการรัฐสภา อยู่ในความรับผิดชอบของ คน ๗ เดียวจึงอาจเกิด ความล่าช้า และการสรรหาคนที่มีความรู้และคุณธรรมสูงส่งคงเป็นเรื่องยาก สำหรับสังคมไทย ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาถูกตัดออก

ต่อมาระหว่างปี พ.ศ.2535-2538 ได้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และมีการเสนอ ให้จัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกครั้งโดยมีเหตุผลว่า แม้ว่าจะกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การกำหนดให้มี “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ที่เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง โดยเน้นการควบคุม “ความเป็นธรรม” (Fairness) และ “ความเหมาะสม” (Appropriateness) ของการใช้อำนาจดังกล่าว เช่น การใช้ อำนาจนั้นล่าช้า มีขั้นตอนและเอกสารมากเกินไป การใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม หรือไม่ป็นธรรม เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนั้นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะไม่ซ้ำซ้อนกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลบัญชีและวินัยงบประมาณ ซึ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ได้ ควบคุมความเป็นธรรมและความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ ทั้งยังไม่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการ ป.ป.ป.ที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมที่ทุจริต ประพฤติมิชอบและการร่ำรวยผิดปกติ กติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในที่สุดจึงมีการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 5)

³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “ออมบุดส์แมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย”, รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, (2533)

พ.ศ.2538 ได้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในมาตรา 162 ทวิ⁴ หลังจากนั้นมีการร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ. หลายฉบับ แต่ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร) เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จนเมื่อประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นอันตกไป

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการกระทำหรือ ละเลยไม่กระทำการ อันเป็นไปตามพันธกรณี หรือข้อกำหนดที่ประเทศไทยมีภายใต้การเป็นพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ด้วย แต่มีคณะกรรมการบางส่วน เสนอให้แยกเป็นสององค์กรอิสระ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากภา ะหน้าที่แต่ละด้านกว้างขวางมาก จะไม่สามารถครอบคลุมภาระหน้าที่ด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงเป็นที่มาของหมวดรัฐสภา ส่วนที่ 7 “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (มาตรา 196 - มาตรา 198) และส่วนที่ 8 “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (มาตรา 199 และมาตรา 200)⁵ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542

แต่ต่อมาวันที่ 29 กันยายน 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้เข้า ยึดอำนาจ และยกเลิก รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการยกร่าง รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ยังคงหลักการเดิมของ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้ แต่ได้ปรับปรุงระบบการควบคุมตรวจสอบนักการเมืองให้ชัดเจนขึ้น รวมทั้ง งดบทบาทของฝ่ายการเมืองให้มีส่วนร่วมในการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญน้อยลงเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซง

⁴ มาตรา 162 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินห้า คนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็ นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁵ สืบค้นจาก www.nhrc.or.th

องค์การอิสระได้ ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแม้ว่าจะไม่ถูกนักการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่มีผลงานที่เด่นชัด ซึ่งอาจเป็นเพราะ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาน้อยไป ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่มากขึ้น ไม่เพียงแต่การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองด้วยการสอบสวนตามคำร้องเรียนเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการควบคุมการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานรัฐด้วย เหตุนี้จึงทำให้ต้องเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยตัดคำว่า “ของรัฐสภา” ออกไป และบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินบัญญัติในมาตรา 242-245 และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2552

3.2 การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในประเทศไทย

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง นับว่าเป็นจุดอ่อนของระบบการปกครองของประเทศไทย โดยมีนักวิชาการเห็นว่า ระบบการควบคุม ตรวจสอบ ฝ่ายปกครองในประเทศไทยค่อนข้างจะไร้ประสิทธิภาพ การควบคุมภายในฝ่ายปกครองไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง การอุทธรณ์และการตรวจราชการไม่สามารถคุ้มครองประชาชนได้ และไม่มีแนวทางการปกครองบ้านเมืองที่ชัดเจน ส่วนหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นี้แม้จะเป็นส่วนราชการอิสระ แต่ก็อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง ส่วนการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และรัฐสภาควบคุมฝ่ายบริหารได้ เฉพาะเรื่องการดำเนินการตามนโยบายเท่านั้น ซึ่งเป็นการควบคุม อย่างจำกัด โดยภาพรวมถือว่า การควบคุมภายในฝ่ายปกครองยังไม่มีประสิทธิภาพ และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองก็มีน้อยไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบและเฝ้าระวังความเสียหายได้⁶

⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.263.

จนกระทั่งเกิดการ ปฏิรูปการเมืองในการยกย่องรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้แนวความคิดว่าด้วย การยกย่องรัฐธรรมนูญที่ดีมีความเหมาะสมกับ บริบทของประเทศไทย ตลอดจนการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สร้างหรือพัฒนาองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ เป็นกระบวนการและกลไกในการปฏิรูปการเมือง (Constitutionalism) ประกอบกับ ฝ่ายบริหารเองได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะการนำ “หลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล” (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบราชการของไทย ดังเจตนารมณ์ปรากฏใน มาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545⁷ ทำให้ระบบ การบริหารราชการ ของไทย ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงจากเดิม โดยต้องคำนึงถึงหลักการ 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักคุณธรรม (ethics) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักความมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักความคุ้มค่า (value for money)

⁷ มาตรา 3/1 บัญญัติว่า การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของ ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการ ตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติ หน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะ อย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผย ข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละ ภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการ ปฏิบัติได้ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดแบบแผนการบริหารราชการและวิธีการ ปฏิบัติงานที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นกรอบหนึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองของประเทศไทยครอบคลุมการใช้อำนาจ รัฐในทุกรูปแบบ และมีกลไกการคุ้มครองเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนเพิ่มขึ้นหลายวิธี การศึกษาระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในประเทศไทย หากจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร สามารถแบ่งได้ 3 รูปแบบคือ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กร ตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและมีความเห็น⁸ วินิจฉัย การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็น⁹

3.2.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ระบบการ ควบคุม ตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย อยู่ในรูปแบบศาลคู่ โดยศาลปกครองของไทย เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หลังจากมีความพยายามจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ .ศ.2475 เริ่มแรกได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาจึงได้พัฒนาเป็นศาลปกครอง ศาลปกครองถือเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบฝ่ายปกครอง ภายใต้หลักการพื้นฐานของการตรวจสอบ คือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง”

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้⁹

ก. เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

ข. คดีพิพาทดังกล่าวเกิด จากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กร

⁸ อุดม รัฐอมฤต , ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ , โครงการจัดทำตำราทางวิชาการประกอบการศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระดับปริญญาตรี สำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.), (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า) น.60.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223

ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ค. เป็นคดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้อง เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของทางราชการ หรือเป็นผู้ที่มี ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มี ข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องต่อ ศาลปกครองด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้เพิ่มเติมองค์กรผู้มีความสนใจเรื่องต่อศาลปกครอง นอกเหนือจากหน่วยงานของรัฐทั่วไป ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หากพิจารณาเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับผู้ ตรวจการแผ่นดินจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองกับผู้ตรวจการแผ่นดินต่างก็มีเขตอำนาจตรวจสอบ หน่วยงานของรัฐ ฝ่ายปกครองทั้งหลาย เว้นแต่กรณีที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สภานายความ หรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ จะไม่อยู่ใน อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนความมุ่งหมายและขอบเขต การตรวจสอบ ศาลปกครองจะตรวจ สอบเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากการควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และความเหมาะสม เป็นธรรมของการใช้อำนาจดังกล่าว เขตอำนาจระหว่าง ศาลปกครองกับผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ซ้ำซ้อนกัน

3.2.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและมีอำนาจวินิจฉัย

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายปกครองและมีอำนาจวินิจฉัย ร่วมในการทำหน้าที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีมากยิ่งขึ้น มีด้วยกันหลายองค์กร ซึ่งในการศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะองค์กร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพียงองค์กรเดียว โดยจะไม่ศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและมีอำนาจวินิจฉัย อื่น ๆ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่พัฒนามาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ ซึ่งเดิมสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีฐานะเป็น องค์การอิสระ มีอำนาจหน้าที่ด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาขอให้ ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การไต่สวนและสรุปสำนวนเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ตรวจสอบสวนทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน้าที่ ด้านการป้องกันการทุจริต กำกับดูแล ซึ่งรวมถึงการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐระดับ สูง และ นักการเมือง¹⁰ ซึ่งเป็นการตรวจสอบเฉพาะเรื่องการทุจริตเท่านั้น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่แบ่งได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

ก. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีหน้าที่ตรวจสอบ ความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹¹

ข. ด้านการปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ไต่สวน ข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็น เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาวินิจฉัยความผิด และมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐรั่วรัย ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ค. ด้านการป้องกันการทุจริต โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่กำกับ ดูแลคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย หากผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และเป็นการกระทำความผิดร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบเบื้องต้น จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นผู้พิจารณา ดำเนินการโดยให้ถือว่าเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 19

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 259,264

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายปกครอง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจวินิจฉัยคดีเบื้องต้นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิดหรือไม่ เพื่อที่จะส่งให้ หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินต่อไป ต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะตรวจสอบ เฉพาะ การกระทำของฝ่ายปกครองในเรื่องทั่วไป ที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจวินิจฉัยมีเพียงอำนาจให้ความเห็นเท่านั้น เขตอำนาจระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ซ้ำซ้อนกัน

3.2.3 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็น

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็น เป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในตัวเอง คำวินิจฉัยหรือ ความเห็นขององค์กรประเภท นี้จึงไม่มีสภาพบังคับ และไม่มีผลผูกพันคู่ความ แต่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะเท่านั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทนี้ได้แก่ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ บัญญัติในหมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่แบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ¹²

ก. การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งที่เกิดจากการกระทำหรือการละเลยการกระทำ และทั้งการละเมิดจากเอกชนและจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยขอบเขตของการพิจารณาว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากจะหมายถึงความถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีด้วย ซึ่งปัจจุบันมี 4 ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พ.ศ.2522 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พ.ศ.2532 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 257 และ พระราชบัญญัติประกอบว่ารัฐธรรมนูญด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา15

ข. การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเสนอเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในกรณีที่เป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือส่งเรื่องไปให้ศาลปกครองพิจารณาในกรณีที่เป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมาย ลำดับรอง หรือการกระทำของบุคคล

ค. การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำใดอันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นสมควรช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย

ขั้นตอน การพิจารณา ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทนและองค์กร เอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กำหนดไว้ สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อพิจารณาสอบสวน รวมถึงคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เองก็มีอำนาจตรวจสอบการกระทำที่เห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เองแม้ว่าจะไม่มีคำร้องเรียนก็ตาม ขั้นตอนการสอบสวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ และระหว่างการพิจารณาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นได้

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสอบสวนเสร็จสิ้น และพบว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ พร้อมเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่มีปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมซึ่งสมควรได้รับการแก้ไข คณะกรรมการสามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานั้นเสนอให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ หากไม่มีการดำเนินการตามความเห็นดังกล่าว คณะกรรมการมีอำนาจรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ แต่หากยังไม่มีผลการดำเนินการใด ๆ อีกคณะกรรมการจะรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไปและอาจให้มีการเผยแพร่แก่สาธารณชนด้วย

จะเห็นได้ว่า ความมุ่งหมายและขอบเขตการตรวจสอบของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยพิจารณาทั้ง ความชอบตามกฎหมายภายในประเทศ และ หลักสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณี หรือสนธิสัญญาหรือ อนุสัญญา ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยไม่ตรวจสอบการกระทำของเอกชน เขตอำนาจของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ อย่างไรก็ตาม กระบวนการทำงานของทั้งสององค์กร มีความใกล้เคียงกันมาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่บางประการที่เป็นอย่างเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การไกล่เกลี่ย เยียวยาความเดือดร้อนที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการเสนอเรื่อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และทั้งสององค์กรต่างมีฐานะเป็น “องค์กรให้ความเห็นหรือให้คำ แนะนำ ” ซึ่งไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ทั้งสิ้น ทำหน้าที่เพียง เสนอความเห็นหรือ ข้อเสนอแนะเท่านั้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตาม ก็ทำได้เพียงแจ้งให้หน่วยงานที่เหนือกว่าเร่งรัดติดตาม และท้ายที่สุดคือการรายงานต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณชนให้ทราบ

เขตอำนาจขององค์กรควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในประเทศไทย ทั้งสามประเภท จึงถูกออกแบบให้ไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ก็มี ความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ การกระทำที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของทุกองค์กรนั้น ได้แก่ การกระทำอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่องค์กรที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจอรัฐ ในขณะที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถตรวจสอบได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ¹³ ทุกองค์กรล้วนมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เว้นแต่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอำนาจตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมเป็นธรรม

¹³ วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์ และ ชาลินี ถนัดงาน, “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบองค์กรรัฐ”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 34 เล่ม 3 (กันยายน 2547), น.455.

3.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3.3.1 โครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 242 ได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของ วุฒิสภา ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหา สรรหาจากบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรู้และประสบการณ์ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้คัดเลือกและเสนอต่อวุฒิสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 3 คน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องเลือกประธานหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายขององค์กร เป็นตัวแทนในงานพิธีต่างๆ และยังทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภา และสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย¹⁴ การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระ 6 ปี ก็เพื่อให้มีวาระเหลื่อมล้ำกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีวาระ 4 ปี และการกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวก็เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงว่าจะได้ดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่งหรือไม่ และยังเป็นการป้องกันการสร้างฐานอำนาจและการผูกขาดตำแหน่งในองค์กรอีกด้วย

เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในหมวดรัฐสภา มาตรา 196 โดยกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกิน 3 คน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

เมื่อพิจารณาในด้านโครงสร้าง ขององค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบความแตกต่าง ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับเปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญได้เพิ่มอำนาจ

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 113 และมาตรา 206

หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้มากขึ้น ซึ่งรวมถึงหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เหมาะสมที่จะเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป นายศรีราชา เจริญพานิช ซึ่งเป็นคณะกรรมการสมาชิกรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงได้เสนอให้แก้ไขชื่อของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยตัดคำว่า “ของรัฐสภา” ออก ที่ประชุมสมาชิกรัฐธรรมนูญเห็นด้วยจึงได้มีมติให้ตัดคำว่า “ของรัฐสภา” ออก จากชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ”¹⁵ และเมื่อตัดคำว่า “ของรัฐสภา” ออกไป ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความเชื่อมโยงกับรัฐสภา เหมือนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐสภาอีก คณะกรรมการสมาชิกรัฐธรรมนูญจึงตัดมิให้รัฐสภามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. สถานะของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย ซึ่งตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ในหมวดรัฐสภา แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา แต่ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นำมาบัญญัติไว้ในหมวดองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ การกำหนดให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็เพื่อแสดงถึงความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจใด ๆ ของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือในความเป็นกลางของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

3. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินที่แน่นอน คือ 3 คน และกำหนดให้มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้ตรวจการแผ่นดินในงานพิธีต่าง ๆ รวมถึงเพื่อทำหน้าที่สรรหาองค์กรอิสระอื่น ๆ ด้วย ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ไม่ได้กำหนดให้มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ข้อที่น่าพิจารณาคือ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่แบบองค์กรเดี่ยว กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคน จะมีเขตอำนาจที่รับผิดชอบแตกต่างกันตามสายงาน เช่น สายความมั่นคงและการปกครอง สายเศรษฐกิจ การคลัง การค้า และสายสังคม

¹⁵ รายงานการประชุมสมาชิกรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550 เป็นพิเศษ วัน พฤหัสบดีที่ 28 พฤศจิกายน 2550, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น.115

สาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น แต่ละคนจึงใช้อำนาจอย่างเป็นอิสระต่อกัน และไม่ต้องใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจเหมือนองค์กรที่มีการปฏิบัติหน้าที่แบบองค์กรกลุ่ม ฉะนั้นโดยลักษณะองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่จำเป็นต้องมีประธาน แต่ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 1 คน เพื่อทำหน้าที่สรรหาองค์กรอิสระอื่น ๆ ตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทางการเมือง และ ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด

3.3.2 ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีที่มาและกระบวนการสรรหาที่ แตกต่างจาก ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา ตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลายประการ ตั้งแต่เรื่องกฎหมายที่บัญญัติวิธีการ สรรหา ซึ่งวิธีสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนวิธีการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา และกระบวนการสรรหาด้วย การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแบ่งได้เป็นสามขั้นตอน คือ ขั้นตอนในชั้นคณะกรรมการสรรหา ขั้นตอนในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และ ขั้นตอนในชั้นวุฒิสภา

1.) ขั้นตอนในชั้นคณะกรรมการสรรหา

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ ตรวจการแผ่นดินจำนวน 7 คน¹⁶ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากสองกลุ่ม คือ กลุ่มพรรคการเมือง ได้แก่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มสถาบันตุลาการและองค์กรยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธาน ศาลปกครองสูงสุด บุค คลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา คัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน ซึ่งต้องมีใช้ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 6

คณะกรรมการสรรหาจะสรรหาและคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 3 คน ซึ่งเท่ากับจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แล้วเสนอรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหา ไม่อาจสรรหาบุคคลที่สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินได้ภายในเวลาที่กำหนดไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนสามคน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคนเป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหาและคัดเลือกแทนคณะกรรมการสรรหาชุดเดิม

ในขณะที่ การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนรวม 31 คน¹⁷ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากสามกลุ่มคือ กลุ่มพรรคการเมือง ได้แก่ ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทน กลุ่มสถาบันตุลาการและองค์กรยุติธรรม ได้แก่ ผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน และกลุ่มสถาบันการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

คณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาสรรหาบุคคลที่สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอรายชื่อต่อสภาผู้แทนราษฎร¹⁸

เห็นได้ว่าองค์ประกอบของการสรรหาในชั้นคณะกรรมการสรรหา ผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีความแตกต่างกันหลายประการ ทั้งเรื่องที่มาและอำนาจของคณะกรรมการสรรหา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ทำการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ได้ จำนวนสามเท่า เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาทำการคัดเลือกต่อไป ในขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้อย่าง

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (1)

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (2)

ชัดเจนว่าบุคคลใด บ้างที่จะ เป็นคณะกรรมการสรรหา และให้สรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ได้ 3 คนซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) ขั้นตอนในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา พ .ศ. 2542 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ “เลือก” บุคคลที่สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากจำนวนที่สรรหามาสามเท่า ให้เหลือรายชื่อจำนวนสองในสาม ในกรณีที่ได้ผู้ได้รับเลือกยังไม่ครบจำนวนสองในสามให้นำรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกในคราวแรก มาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกอีกครั้งหนึ่ง และให้ถือว่า ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับ จนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นนำรายชื่อดังกล่าวส่งให้ที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกต่อไป¹⁹

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้มีบทบัญญัติในขั้นตอนนี้แต่ประการใด

3.) ขั้นตอนในชั้นวุฒิสภา

พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ .ศ. 2542 บัญญัติที่ประชุมวุฒิสภา ลงมีมติ “เลือก” บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่เกินสามคน เพื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่หากว่าไม่มีผู้ใดได้รับเลือกจากวุฒิสภาให้แจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบเพื่อดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาและเริ่มกระบวนการสรรหาและคัดเลือกใหม่²⁰

แต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วุฒิสภามีอำนาจเพียงลงมติ “ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ” บุคคลผู้ได้รับคัดเลือกเท่านั้น ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับ รายชื่อ บุคคลที่ผ่านการคัดสรร และให้ คณะกรรมการ สรรหาดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหามี “มติยืนยัน ” ด้วยคะแนนเอกฉันท์ ก็มีอำนาจ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไปได้²¹

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ .ศ. 2542 มาตรา 6 (3)

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ .ศ. 2542 มาตรา 6 (4) และ (5)

²¹ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243 ประกอบ มาตรา 206 (2)

สมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีอำนาจ “เลือก” ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจเพียง “ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ” เท่านั้น

ข้อที่น่าสังเกตคือ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีส่วนร่วมในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินเลย ในขณะที่วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐสภา สถานะของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่ใช่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในขณะเดียวกันก็มีไม่ใช่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย เพราะรัฐบาลมิได้ทำหน้าที่แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงทำให้เกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีสถานะอย่างไร

3.3.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ 2 ประการ คือ การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน²² และการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ²³ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มขึ้นอีก 3 ประการ คือ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบทั้งองค์กรและตัวบุคคลในภาพ รวม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเพิ่มบทบาทในด้านการตรวจสอบหน่วยงานรัฐมากขึ้น

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว สามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ 5 ประการ คือ ²⁴

1. การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน
2. การเสนอแก้ไขปัญหา"อรรถมาภิบาล" ในการบริหารราชการ
3. การเสนอเรื่องที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
4. การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
5. การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.3.3.1 การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในกรณีดังต่อไปนี้ ²⁵

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดย ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

²⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา น.254 การควบคุมการใช้ อำนาจรัฐ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เมษายน 2549.

²⁵ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (1) และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2552 มาตรา 13 (1)

ปัญหาข้อพิพาทที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจสอบสวนหาข้อเท็จจริง แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ ปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และปัญหาความไม่เหมาะสมเป็นธรรมของการกระทำทางปกครอง

กรณีแรก เป็นปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่รัฐ การตรวจสอบกรณีนี้เป็นการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยพิจารณาจาก "อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย" เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่กระทำหน้าที่ภายใต้อำนาจที่ตนมีหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาจากระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ว่าให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการนั้นๆ หรือไม่ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงประกอบกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ถูกร้องเรียนว่า ผู้ถูกร้องเรียนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร และผู้ถูกร้องเรียนนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบในลักษณะนี้ เรียกว่า "การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย" อันทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินงานของศาลปกครอง²⁶ และประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมี ทางเลือกสองทางคือ นำคดีไปฟ้องยังศาลปกครอง หรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้สอบสวนและแก้ไขปัญหาก็ได้

ส่วนกรณีที่สอง เป็นปัญหาความไม่เหมาะสมเป็นธรรมของการกระทำทางปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะ ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่ เจ้าหน้าที่รัฐ ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ซึ่งคำว่า "ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม" ถือเป็นหลักสำคัญในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะหากลักษณะพบว่า ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ตามกฎหมายแล้ว ไม่ได้มีข้อบกพร่อง หรือมีการกลั่นแกล้งแต่ประการใด แต่หากการกระทำดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

²⁶ สมคิด เลิ ศไพฑูรย์ , "การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดย ศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ", รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551), น. 55.

หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือด้วยความลำสมัยของกฎระเบียบ หรือเหตุอันใดที่อาจจะไม่เกี่ยวกับข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเลยก็สามารถร้องเรียนขอความช่วยเหลือไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินได้

การตรวจสอบในกรณีนี้จะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่อง "ความเหมาะสมเป็นธรรม" มาพิจารณา กล่าวคือ แม้ว่าจะเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ซึ่งถือเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการ แต่หากการกระทำดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การเดินเลื้อยหรือเกิดจากความไม่เหมาะสมของกฎหมายที่สร้างขึ้น นตอนหรือเพิ่มภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือกฎหมายไม่มีความชัดเจน ซึ่งการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ชอบธรรมนี้จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาได้ ดังนั้นจึงต้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่แก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น

ตัวอย่าง คำร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่การกระทำนั้นสร้างความไม่เหมาะสม หรือไม่ เป็นธรรม แก่ประชาชน เช่น มีผู้ร้องเรียนว่าการไฟฟ้านครหลวงติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าตรงข้ามบ้านพักอาศัยของผู้ร้องเรียน ซึ่งน่าจะเกิดอันตรายได้ ผู้ร้องเรียนจึงแจ้งไปยังการไฟฟ้านครหลวงเพื่อให้ย้ายหม้อแปลงไฟฟ้าออกจากห่างจากจุดเดิม แต่ได้รับคำตอบกลับมาว่าหากผู้ร้องเรียนประสงค์จะให้ย้ายหม้อแปลงออกไป ผู้ร้องเรียนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวน 54,100 บาท ผู้ร้องจึงมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และได้ตรวจสอบพื้นที่พบว่าหม้อแปลงไฟฟ้างดงกล่าวเป็นหม้อแปลงขนาดใหญ่หากมีการใช้ไฟฟ้าเกินขนาดก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนได้ และในบริเวณใกล้เคียงมีพื้นที่ที่สามารถรองรับหม้อแปลงขนาดใหญ่และมีความปลอดภัยมากกว่าตำแหน่งเดิม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้การไฟฟ้านครหลวงทบทวนการติดตั้งและย้ายหม้อแปลงไฟฟ้าให้อยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสม ปลอดภัย ซึ่งการไฟฟ้านครหลวงได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการไฟฟ้าเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง ทั้งนี้เป็นไปตามการตกลงร่วมเฉพาะรายเท่านั้น²⁷

²⁷ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา , รวมบทความ "ความรู้เบื้องต้นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ", (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา , 2549), น.124-127.

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้ 2 วิธี คือ การพิจารณาตามคำร้องเรียน และการพิจารณาโดยไม่มีคำร้องเรียน

ก. การพิจารณาตามคำร้องเรียน บุคคลที่มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ บุคคล คณะบุคคล และชุมชน ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ และแม้ว่าจะมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียเป็นเพียงผู้ ที่พบเห็นเหตุการณ์ก็สามารถร้องเรียนได้ หากว่าเรื่องนั้นเกี่ยวกับประชาชนส่วนรวม และกฎหมายไม่ได้จำกัดว่าผู้ที่มีสิทธิ ร้องเรียนจะต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น นอกจากนี้การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนที่จะดำเนินการตามกฎหมายอื่น

การร้องเรียนจึงทำเป็นหนังสือ ร้องเรียนด้วยวาจา ร้องเรียนทางโทรศัพท์ รวมถึงการร้องเรียนผ่านทางอินเทอร์เน็ต ด้วย และผู้ร้องเรียนจะเสนอคำร้องเรียนด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ หรือมอบให้บุคคลอื่นส่งให้ก็ได้ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องร้องเรียนภายในสองปี นับแต่รู้เหตุ

ในกรณีที่คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการการของวุฒิสภา ได้สอบสวนหรือพิจารณาเรื่องใดและเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการการดังกล่าวจะส่งเรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อดำเนินการก็ได้

ข. การพิจารณาโดยไม่มีคำร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหยิบยกข้อเท็จจริงขึ้นพิจารณาได้เองแม้ไม่มีคำร้องเรียน หากว่าเรื่องดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ²⁸

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยไม่มีคำร้องเรียน ซึ่งมีการวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้เพิ่มอำนาจดังกล่าวให้กับผู้ตรวจการแผ่นดิน

อย่างไรจะถือว่าเป็น “ประโยชน์สาธารณะ” ไม่มีการให้คำนิยามไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 224 วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา 13 วรรคท้าย

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁹ ผู้เขียนจึงเห็นว่าคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จึงน่าจะตีความให้มีความหมายเป็นอย่างเดียวกับคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” กล่าวคือ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสาธารณสุข และหากไม่มีการตรวจสอบหรือแก้ไขก็อาจทำให้รัฐและประชาชนต้องเสียหาย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ควรนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาสอบสวน ไม่ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะพบเห็นเหตุการณ์นั้นจากสื่อมวลชน หรือจากคำร้องเรียนที่มีผู้ร้องเรียนจำนวนมาก

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาคือ ขอบพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับประชาชนนี้ เป็นการแก้ไขปัญหให้กับประชาชนเฉพาะราย ซึ่ง เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข และจากการตรวจสอบผลการดำเนินการขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่าผลงานส่วนใหญ่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผลงานด้านการแก้ไขปัญหตามคำร้องเรียนของประชาชน มากกว่าผลงานด้านอื่น ๆ

3.3.3.2 การเสนอแก้ไขปัญหา”อรรถมาภิบาล” ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา แล้วเห็นว่าแม้ปร ากฎว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำสมัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อ บังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีให้ ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้หน่วยงานตามวรรคสองปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ หากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยังองค์กรเพื่อการปฏิ รูปกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ

²⁹ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น”

เพื่อดำเนินการต่อไป³⁰ และรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบเป็นกรณีเร่งด่วน³¹

ตัวอย่างกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือไม่ยุติธรรม เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลร้อยละ 2.5 ในการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยไม่มีการยกเว้นให้มีการฟ้องคดีแบบอนาถาอย่างการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ยากจนต้องเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีการปฏิบัติแตกต่างจากศาลยุติธรรม และสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป ปัจจุบันมีการแก้ไขให้มีการฟ้องร้องคดีแบบอนาถาในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครอง ฯ แล้ว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 มาตรา 45/1 บัญญัติให้คู่กรณีที่ไม่มียศหรือตำแหน่งที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล สามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้

หรือกรณีที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีเนื้อหาสาระที่อาจจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าสอบแข่งขันในการเข้ารับราชการหรือเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 40 ฉบับ และการประกอบอาชีพอิสระจำนวน 11 ฉบับ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแล้ว³² แต่จากการตรวจสอบยังไม่ปรากฏว่ามีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิคนพิการดังกล่าวแต่อย่างใด

³⁰ ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ..... ผ่านการเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2551

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 32 วรรคสอง และวรรคสาม

³² ส่วนวิจัยและวิชาการ สำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา , 7 ปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตัวอย่างผลงานการพิจารณาเรื่องร้องเรียน __, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2550), น.101-102.

นอกจากนี้ ในกรณีที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลพิจารณาคำขอด้วย รัฐธรรมนูญ แม้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยว่า กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ไม่มี ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็น บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังสามารถใช้อำนาจเสนอแก้ไข กฎหมายที่เห็นว่าไม่เหมาะสมดังกล่าวได้

ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาล ยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ที่บัญญัติว่า “มีกาย....ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการ ตุลาการ” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทาง ร่างกาย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ.2540 และศาลรัฐธรรมนูญได้มี คำวินิจฉัยที่ 16/2545 ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด แต่เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขาดความ ชัดเจนในหลักเกณฑ์การพิจารณาด้านคุณสมบัติทางกายของผู้สมัครสอบคัดเลือก โดยให้อำนาจ ในการใช้ดุลยพินิจอย่างไรชอบเขตอันทำให้ผู้มีกายพิการอาจถูกตัดสิทธิในการสมัครสอบคัดเลือก ด้วยเหตุที่ไม่เป็นธรรมหรืออ้างเหตุความเหมาะสมแทนความสามารถซึ่งเป็นการปิดโอกาสของ ผู้พิการที่จะสมัครสอบคัดเลือกโดยที่ยังไม่ได้มีโอกาสทดสอบความรู้ความสามารถทางวิชาการที่ จะใช้ในตำแหน่งดังกล่าว อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมายหรือเป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีและ ประธานศาลฎีกาเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และยังได้จัดทำรายงาน พิเศษเฉพาะเรื่องในเรื่องการขอให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อวุฒิสภาและสภา ผู้แทนราษฎรด้วย³³

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการ แก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐกับประชาชนเป็นการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ร้องเรียนระดับปัจเจกบุคคลเป็นราย ๆ แต่อำนาจ เสนอแก้ไขกฎหมายที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการ เลือกปฏิบัติ หรือลำเอียงนั้น ซึ่งล้วนแต่เป็นกรณีที่แหล่งที่มาของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐมี ปัญหาความ บกพร่อง หรือไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม หรือที่เรียกว่าเป็น "อธรรมาภิบาล" (Maladministration) ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็มีอำนาจเสนอให้แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่บกพร่องนั้นได้ ซึ่งถือเป็นการแก้ไขปัญหาของ

³³ เฟิงอ้าง, น.13-15.

ความบกพร่องของ การบริหารราชการ ในเชิงระบบ และถือว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบ ป้องกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาแบบเดิมขึ้นอีก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็น องค์การหนึ่งที่สนับสนุนความมี “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ขึ้นในสังคม

มีข้อที่ควรพิจารณา คือ อำนาจหน้าที่ในการเสนอแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ไม่ เหมาะสมนี้เป็นอำนาจหน้าที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินที่องค์กรอื่นไม่มี และสามารถคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จริง แต่จากการตรวจสอบพบว่าการแก้ไขกฎหมายตามคำแนะนำ ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมาก จึงเป็นปัญหาที่น่าศึกษาว่าเหตุใดจึงไม่ มีผลงานด้านการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการ แผ่นดินเสนอเรื่องไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเป็นผู้พิจารณาแก้ไขกฎหมายที่ไม่เหมาะสม หากปรากฏว่าหน่วยงานรัฐไม่ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบตามที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ไป ซึ่งจะต่างจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐ นายกรัฐมนตรี ทราบเพื่อจะ ได้ใช้อำนาจบังคับบัญชาตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ หากผู้บังคับบัญชายังเพิกเฉยผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาก็จะรายงานให้รัฐสภาทราบ และเผยแพร่ต่อสาธารณชนอันเป็นการใช้กลไก ทางการเมืองตรวจสอบต่อไป การที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องไปยัง องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายแทนที่จะให้เสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จึง ไม่ สอดคล้องกับกลไกการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และยังลดความสำคัญ ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในการใช้ตรวจสอบและกดดันฝ่ายปกครองด้วย

3.3.3.3 การเสนอเรื่องที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อ ให้ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคล ซึ่ง แยกพิจารณาได้สองกรณี คือ ³⁴

กรณีแรก ปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะ อยู่ ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 198 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2552 มาตรา 14

ตัวอย่างเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีนั้น เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลเป็นชื่อสกุลของสามีและเป็นบทบัญญัติที่บังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีเพียงฝ่ายเดียว ทำให้สิทธิเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีถูกจำกัดอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 21/2546 ว่ามาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมาย อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้ สถานะการ สมรส พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มาตรา 12 จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ³⁵

กรณีที่สอง ปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่ง จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา ของ ศาลปกครอง โดยหากว่าเป็นการตรวจสอบ การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้อง เสนอคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่หากว่าเป็นการตรวจสอบกฎ ผู้ตรวจการ แผ่นดินจะต้องเสนอคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ศาลปกครอง พิจารณา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 43 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่ง เป็นผู้มีส่วนฟ้องคดีตาม มาตรา 42 ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ต้องอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ทั้งเรื่องการทำคำฟ้อง การแสดงพยานหลักฐาน และการบังคับคดี รวมถึงการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งหรือคำพิพากษาด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีสถานะและอำนาจเหมือนประชาชนผู้ฟ้องคดี

ปัญหาที่เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ ใช้อำนาจ ตามที่กฎหมาย รับรองไว้ กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2546 มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา ว่าการดำเนิน โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย- มาเลเซีย มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 58 มาตรา 59 และ มาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 เพราะมิได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง

³⁵ เพิ่งอ้าง, น. 20-22.

วินิจฉัยเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งสำนักงานศาลปกครองมีหนังสือด่วนที่สุดแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทราบว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 มาตรา 198 วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ดังนั้น ศาลปกครองจึงส่งเรื่องดังกล่าวคืนมาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มิได้ทำคำฟ้องเสนอต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่กลับเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับ คำร้องไว้พิจารณาเนื่องจากกรณีตามคำร้องเป็นการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลที่เป็นการดำเนินงานของบุคคลในโครงการของรัฐ ซึ่งการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 มาตรา 276 ศาลรัฐธรรมนูญจึง ไม่อาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 12

สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงเดียวกัน มีประชาชนกลุ่มผู้คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย- มาเลเซียได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยรวมตัวกันเพื่อไปยื่นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องให้ทบทวนการอนุมัติโครงการดังกล่าวต่อ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ณ โรงแรมเจ .บี.อัมรินทร์ไฮม์ จังหวัดสงขลา แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังสลายการชุมนุมจนทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม ผู้ชุมนุมจึงยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ ตำรวจและผู้นำบังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกรณีการปราบปรามผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย- มาเลเซียมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ .ศ.2540 มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้โดยชัดแจ้ง ศาลปกครองมีคำสั่งศาลปกครองสงขลา ที่495/2546 ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นการดำเนินการกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงไม่อยู่ในเขตการพิจารณาของศาลปกครอง

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา มิได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองสงขลา โดยเห็นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นในเรื่องดังกล่าวต่อศาลปกครอง เป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 198 อันเป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองแต่อย่างใด ³⁶ ทั้งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองสงขลาได้ และคดีนี้ต่อมาภายหลังผู้ชุมนุมที่ได้รับความเสียหายได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย เรียกค่าเสียหายในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และศาลปกครองสงขลา มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 51/2549 วินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและสลายการชุมนุมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 44 จึงเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครอง พิพากษา ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยเงินค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ ดุลยพินิจวินิจฉัยคำร้องเรียนโดยไม่ชอบกฎหมาย เช่น กรณีที่สภาตำบลร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าการที่กรมป่าไม้ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาอุทยานแห่งชาติในพื้นที่หมู่เกาะ ทำให้ชาวประมงและชาวบ้านในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากการจับกุมชาวประมงที่ประกอบอาชีพในทะเลบริเวณหมู่เกาะ ถือเป็นการลิดรอนสิทธิชุมชนและการประกอบอาชีพจากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ถือเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ.2540 มาตรา 46 หรือไม่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เป็นการออกมาเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทยและประเทศชาติ มิได้เป็นการออกโดยขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และมิได้เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนในพื้นที่โดยไม่เป็นธรรม จึงมีความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่ส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัย ³⁷

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแต่เพียงว่า การออกพระราชกฤษฎีกาชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว โดยพิจารณาจากประโยชน์ของส่วนรวมและการออกพระราชกฤษฎีกา มิได้จำกัดสิทธิของประชาชนในพื้นที่ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้ พิจารณา ว่ากระบวนการออกพระราช

³⁶ เพิ่งอ้าง, น.69-70.

³⁷ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16.

กฤษฎีกาดังกล่าวชอบหรือไม่ ประการใด เพราะคำร้องเรียนนี้เป็นเรื่องการออกพระราชกฤษฎีกา โดยไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อันจะส่งผลให้การออกพระราชกฤษฎีกาอุทยานแห่งชาติในพื้นที่หมู่เกาะขัดต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อคดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่ส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาล ทำให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป และ ประชาชนในพื้นที่หมู่เกาะดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้

จากตัวอย่างคดีดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองบัญญัติรับรองการใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินกลับไม่พยายามใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

3.3.3.4 การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้านการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ นั้น ที่ผ่านมามีปรากฏว่ามีองค์กรหรือหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดปัญหาการละเลยไม่ปฏิบัติของหน่วยงาน หรือดำเนินการล่าช้า ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าภาครัฐจะมีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างครบถ้วน จึงบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ดังกล่าว³⁸ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ ดังนี้³⁹

1. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ
2. การจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ
3. การประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญประจำปี
4. การเสนอข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

³⁸ รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน 2551, น. 30.

³⁹ นภาพรณ เอ็มพิทักษ์, “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ”, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, น.50-51 (เมษายน-มิถุนายน 2551) และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 40-42

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะควบคุมตรวจสอบในเรื่องการ тракกฎหมาย และการดำเนินการ หรือดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเรียกให้หน่วยงานรัฐชี้แจงและรายงานผลการดำเนินการได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานรัฐ โดยการประสานงานยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตาม รัฐธรรมนูญ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร และมีหนังสือถึงขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารเพื่อให้ส่งรายงานการ ดำเนินการให้ ผู้ตรวจการ แผ่นดิน ทราบทุก 3 เดือน และยังให้เจ้าหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานตาม รัฐธรรมนูญผ่านทางสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อสารสนเทศต่างๆ อีกด้วย หากพบว่าหน่วยงานใดยังมิได้ ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเรื่องใดก็จะแจ้งให้ผู้ควบคุมดูแลหน่วยงานนั้นให้ส่งการต่อไป ผู้ตรวจการ แผ่นดินมีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานรัฐทุกปี แล้วรายงานต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งการประเมินจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดขึ้น และหากพบว่ามิชอบพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อแก้ไขต่อไป

ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นการมอบอำนาจเชิงรุก (active) ในการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญให้กับผู้ตรวจการ แผ่นดิน⁴⁰ แต่ปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏผลการดำเนินการ เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน สาเหตุน่าจะมาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพิ่งจะประกาศใช้เพียง 3 ปีเศษ จึงยังไม่พบ ปัญหาที่เกิดขึ้นมากนัก

3.3.3.5 การ ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴¹ ได้กำหนด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้มีจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกำหนดให้เป็นภารกิจของ แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมมาตรฐานและตรวจสอบด้านจริยธรรม แต่ก็ไม่ได้มีการ กำหนดหรือมอบหมายให้หน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและ

⁴⁰ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจในเชิงตั้งรับ (passive)

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77

จริยธรรมดังกล่าวโดยตรง และไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีการกำหนดบทลงโทษหรือขั้นตอนในการดำเนินการ หากเกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและ จริยธรรม ดังกล่าว ส่งผลให้แนวความคิดในการดำเนินการทางด้านคุณธรรมและ จริยธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่อาจบังคับใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมหรือในทางปฏิบัติได้ ทั้งนี้ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ การขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งปัญหาการขาดกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย⁴² ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท และกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดไว้ ให้ถือเป็นการกระทำผิดทางวินัยที่มีบทลงโทษตามกฎหมาย ยาย ต่างจากเดิมที่ผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมจะได้รับการลงโทษทางสังคมเท่านั้น⁴³ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าว

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

(1) เสนอแนะหรือแนะนำในการจัดทำประมวลจริยธรรม และส่งเสริมจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ และมีอำนาจรายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้รับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมด้วย⁴⁴ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดค่านิยมหลัก (Core Value) 9 ประการ ของมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐ⁴⁵

⁴² ปราโมทย์ โชติมงคล , “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ”. จุลินิติ, น.1 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2552)

⁴³ นลินพรพรณ ไวสีบขาว ,ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม , วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน,ปีที่ 1, ฉบับที่ 2,น. 45 (เมษายน-มิถุนายน 2551)

⁴⁴ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ .ศ. 2552 มาตรา 36

⁴⁵ ได้แก่ 1. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม 2. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อ 3. การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มี

(2) พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม แยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

ก. การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่⁴⁶ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ การเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่มีคำร้องเรียนว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ “พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง ” ก่อนที่จะส่งเรื่องให้ “คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม เป็นผู้วินิจฉัย ลงโทษ และหากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด ร้ายแรงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติพิจารณา ถอดถอนจากตำแหน่ง⁴⁷ นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจที่จะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะได้ ในกรณีที่เห็นว่าการฝ่าฝืนจริยธรรมนั้นมีลักษณะร้ายแรง หรือเชื่อได้ว่าผู้ที่รับผิดชอบจะดำเนินการโดยไม่เป็นธรรม

ผลประโยชน์ทับซ้อน 4.การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย 5. การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ 6. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง 7. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ 8. การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ 9. การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

⁴⁷ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ .ศ. 2552 มาตรา 37 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279

ข. การตรวจสอบจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่รัฐ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องให้ผู้รับผิดชอบเพื่อบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมต่อไป⁴⁸ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการฝ่าฝืนจริยธรรมนั้นมีลักษณะร้ายแรง หรือเชื่อว่าผู้รับผิดชอบจะดำเนินการโดยไม่เป็นธรรม⁴⁹ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจที่จะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะได้

จากการตรวจสอบขณะนี้ ยังไม่มีการออก ระเบียบการไต่สวน จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ แต่อย่างใด อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบจริยธรรมมีข้อที่น่าสังเกตคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ “การใช้อำนาจรัฐ” ของฝ่ายปกครองและให้ความเห็นเท่านั้น แต่กลับต้องตรวจสอบ “การกระทำ” ของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง และตรวจสอบ “การกระทำ” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงน่าจะขัดแย้งกับหลักการขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.3.4 การเสนอผลการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หลังจากที่ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจสอบสวน หรือตรวจสอบข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ เสร็จแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่แจ้งให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทราบ กล่าวคือ

3.3.4.1 การเสนอผลการดำเนินการต่อฝ่ายบริหาร

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นหรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบ หรือพิจารณา

⁴⁸ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน น.พ.ศ. 2552 มาตรา 38

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 39 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 280

ดำเนินการต่อไป⁵⁰ แต่หากเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ส่งเรื่องดังกล่าวรายงานไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ควบคุมหรือกำกับดูแล หน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณี และให้รายงานผลการดำเนินการต่อผู้ตรวจการแผ่นดินทราบโดยไม่ชักช้า

แต่หากกระยะล่วงเลยไปแล้วพอสมควร ข้าราชการหรือหน่วยงานรัฐ ยังคงไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำรายงานเรื่องนั้นเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นกรณีรับด่วนก็ได้⁵¹

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพียงการให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจสั่งการ เพิกถอนคำสั่ง หรือแก้ไขคำสั่งของเจ้าหน้าที่โดยตรง อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็น “อำนาจชี้แนะและกดดัน” ให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือสั่งการแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หากใช้มาตรการให้คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะไม่ได้ผล ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะใช้มาตรการกดดันโดยผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงขึ้นเป็นลำดับ

หากผลการสอบสวนปรากฏว่าเป็นเรื่องที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้น ๆ เช่น แจ้งให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเป็นเรื่องที่เป็นการทุจริตในหน้าที่ และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือหน่วยงานรัฐทราบเพื่อดำเนินการต่อไป เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นต้น⁵²

⁵⁰ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง

⁵¹ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 33

⁵² พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 34

3.3.4.2 การเสนอผลการดำเนินการต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเครื่องมือของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องแสดงความรับผิดชอบต่อ รัฐสภาด้วยการจัดทำรายงานเสนอ รายงานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเสนอรัฐสภา ได้แก่

ก. การจัดทำรายงานประจำปี⁵³

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนนาคมของทุกปี เพื่อแสดงผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ผลการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ การฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ผลการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการ แผ่นดิน รายงานดังกล่าวยังต้องเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปทราบด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มรายละเอียดให้ชัดเจนขึ้นกล่าวคือ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินคนใดคนหนึ่งมาแถลงรายงานประจำปีต่อสภาด้วยตนเอง นอกจากนี้การ เปิดเผยรายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อประชาชนให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

ข. การจัดทำรายงานเฉพาะเรื่อง⁵⁴

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอรายงาน พร้อมความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยัง หน่วยงานรัฐแล้ว แต่ หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือ ข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และหากว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจทำรายงาน เรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนเป็นการด่วนก็ได้ เพื่อที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะใช้ ข้อมูลดังกล่าวไต่สวนรัฐบาลในสภาต่อไป กรณีนี้ถือเป็นการจัดทำรายงานเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็น กรณีเร่งด่วนที่ต้องรีบแจ้งให้รัฐสภาทราบ จึงไม่อาจรอไว้เพื่อเสนอในรายงานประจำปี

กลไกการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความสอดคล้องกันระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชน กล่าวคือ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะไป

⁵³ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง

⁵⁴ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 43 วรรคสอง

ยังฝ่ายปกครองแล้ว หากฝ่ายปกครองเพิกเฉยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมหรือกำกับดูแล หน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้ ติดตามและ สั่งการภายในฝ่ายบริหาร แต่หากผู้บังคับบัญชายังไม่ดำเนินการใด ๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรายงานให้รัฐสภาทราบเพื่อใช้กลไกทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถามในสภา ตรวจสอบการเพิกเฉยการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ที่สำคัญ คือ การเปิดเผย รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อสาธารณชนเพื่อให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจเพียงการทำความเข้าใจ ข้อเสนอแนะเท่านั้น แต่กฎหมายก็กำหนดกลไกที่จะทำให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดผลได้จริงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจบังคับสั่งการใด ๆ ก็ตาม

แต่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยกลับไม่ให้ความสำคัญกับการใช้กลไกกดดันทางการเมือง และการใช้มติมหาชนเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินเอาไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีผลงานให้เห็น ประจักษ์ และถูกวิจารณ์อย่างมาก ว่าเป็นเพียง “เสือกระดาษ” จนมีผู้เสนอให้ยกเลิกองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเสีย เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินเน้นการทำหน้าที่เป็นผู้ประนีประนอม จึงไม่สามารถสร้างผลงานให้เห็นประจักษ์ และไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายปกครองได้อย่างแท้จริง⁵⁵

3.4 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับการควบคุมฝ่ายปกครอง

จากที่ได้ศึกษาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม หรือที่เรียกว่าเป็น “อรรถมาภิบาล” (Maladministration) ในการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก เพราะ ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรม ความไม่เสมอภาคกัน หรือการเลือกปฏิบัติ นั้น ไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอนชัดเจน ขึ้นอยู่กับการตีความของผู้บังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ “เสริม” ในส่วนที่อยู่นอกขอบอำนาจ ขององค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ซึ่งมีเขตอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและ

⁵⁵ ความเห็นของ รองศาสตราจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ใน รายงานการประชุมสภาว่า รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550 เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 28 พฤศจิกายน 2550, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น.110-112.

กฎหมายกำหนดไว้ อย่างชัดเจน เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีลักษณะพิเศษ คือ การทำหน้าที่เป็นทั้งองค์กรควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขคือ การสอบสวนแก้ไขข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน แต่ละราย และยังทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันคือ การแก้ไขปัญหาความบกพร่องของการใช้อำนาจอรัฐในเชิงระบบ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาแบบเดิมขึ้นอีก เมื่อพิจารณาเชิงอำนาจหน้าที่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีส่วนสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจวินิจฉัย หรือบังคับสั่งการใด ๆ แต่กฎหมายก็กำหนดกลไกที่จะทำให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินมีผลได้จริง โดยการใช้อำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลภายในฝ่ายบริหาร การใช้กลไกตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภา และการใช้มติมหาชนของสาธารณชน ตามลำดับ