

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์กร Ombudsman หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน นับเป็นองค์กรที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายไปทั่วโลก ในฐานะองค์กรที่เป็นสัญลักษณ์ของสังคมที่มีการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันเป็นเครื่องแสดงถึงประสิทธิ ภาพและศักยภาพ ในการบริหารประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะต้องมีการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นสาระสำคัญของนิติรัฐ และหลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ซึ่งเรียกร้องให้รัฐใช้อำนาจอย่างเหมาะสมเป็นธรรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ในระดับองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายที่องค์กรของรัฐฝ่าย บริหาร กำหนดไว้ และองค์กรฝ่ายปกครอง เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าองค์กรอื่น ๆ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง ” จึงมี โอกาสที่จะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่จะควบคุมให้การกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไป โดยชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นการกระทำทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ และสร้างความพอใจให้กับประชาชนด้วย องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ ดังกล่าว ทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นภารกิจในด้านการแก้ไข ปัญหาให้กับประชาชน และการ ตรวจสอบประสิทธิภาพ หรือคุณภาพ ของ การใช้อำนาจของฝ่าย ปกครอง เพื่อกำจัด “ความไร้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ หรืออธรรมาภิบาล ” (Maladministration) และส่งเสริมสนับสนุนให้ฝ่ายปกครองพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ราชการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติราชการที่ดี (Bonne Administration) ซึ่งเป็นภารกิจในด้านการป้องกัน ส่งเสริมมิให้เกิดปัญหากับประชาชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะติดตามตรวจสอบเฉพาะเรื่อง “การกระทำของฝ่ายปกครอง ” เท่านั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถแทรกแซงการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร เช่น

การตรวจสอบทางวินัยหรือความประพฤติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถแทรกแซงการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ และการใช้อำนาจในทางบริหารของฝ่ายรัฐบาล เพราะเรื่องดังกล่าวจะต้องตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองเท่านั้น

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีที่มา และรูปแบบองค์กรที่แน่นอน สามารถปรับเปลี่ยนและประยุกต์ให้เหมาะสมกับประเทศต่าง ๆ ได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีที่มาได้สองรูปแบบ คือ ผู้ตรวจการที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับคำร้องทุกข์จากประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อผลการดำเนินการเป็นประการใดผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีหน้าที่รายงานให้รัฐสภาทราบ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าว ไปติดตามและตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการเปิดอภิปรายในสภาต่อไป รัฐสภาจึงเป็นทั้งที่มาของอำนาจและเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีข้อดี คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอิสระจากฝ่ายบริหารจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร และมีจุดเกาะเกี่ยวระหว่างอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภา และประชาชน ซึ่งจะส่งผลดีต่อกระบวนการบังคับตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประเทศส่วนใหญ่จึงนิยมออกแบบให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีองค์กร Ombudsman ของประเทศสวีเดนเป็นต้นแบบ

ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร หรือ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล” จะมีข้อจำกัดเรื่องความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมมีแนวโน้มที่จะปกปิดข้อบกพร่องภายในฝ่ายบริหารมากกว่าจะเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ ดังนั้นบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาล จึงมิใช่การเป็นผู้ตรวจสอบเหมือนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาลอยู่ในฐานะเป็นผู้ประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารและปรับปรุงข้อบกพร่องภายในฝ่ายบริหารมากกว่า เห็นได้จากองค์กร Médiateur de la République ของประเทศฝรั่งเศส แต่ด้วยข้อจำกัดในการใช้อำนาจ Médiateur จึงไม่สามารถคุ้มครองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประเทศฝรั่งเศสปรับปรุงรูปแบบองค์กร Médiateur ให้มีอำนาจในทางปกป้องคุ้มครองสิทธิประชาชนมากขึ้น และเปลี่ยนชื่อเป็น Le Défenseur des droits หรือผู้พิทักษ์ประชาชน

ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีหลากหลายรูปแบบ อำนาจหน้าที่ดั้งเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องในการบริหารราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่ง

เป็นอำนาจหน้าที่หลักที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของทุกประเทศจะมีภารกิจนี้ แต่ต่อมาได้มีการประยุกต์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน การควบคุมตรวจสอบจริยธรรมหรือวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทำให้ปัจจุบันสามารถพบเห็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ที่หลากหลายเรียกว่าเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ หรือ Hybrid Ombudsman นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษด้วย เรียกว่าเป็น Specialized Ombudsman การจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ใช่ข้อจำกัดทั้งในด้านที่มาและการจัดรูปแบบองค์กร

ประเทศไทยก็ได้รับแนวความคิดว่าด้วย องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตั้งแต่ พ.ศ.2517 และมีความพยายามที่จะก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทยมาตั้งแต่บัดนั้น แต่ก็เพิ่งจะเกิดขึ้นสำเร็จเป็นรูปเป็นร่างครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมกันนี้รัฐธรรมนูญยังได้ ปรับปรุงองค์กรตรวจสอบ เดิมที่บกพร่อง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแต่กลับอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ก็ถูกยกระดับให้เป็นองค์กรอิสระ นอกจากนี้ยังมีการสร้างองค์กรตรวจสอบใหม่ ๆ เป็นครั้งแรก เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย องค์กรตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองที่ก ล่าวมานี้มีเขตอำนาจในการตรวจสอบที่ครอบคลุมทุกด้านโดยไม่ซ้ำกัน โดยศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ค ณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติตรวจสอบเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน จึงมีลักษณะเป็นองค์กรควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินจะควบคุมตรวจสอบความเหมาะสม เป็นธรรมของการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหากับปัจเจกบุคคล ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่หากผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่าความบกพร่องมิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐ แต่เกิดจากกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีหน้าที่รายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขกฎหมายที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว อันเป็นการควบคุมตรวจสอบ การใช้ อำนาจรัฐแบบป้องกัน เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบดังกล่าวสร้างความเสียหายแก่ประชาชนอีก การตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นทั้งการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน และแบบแก้ไข โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน มีฐานะเป็น ตัวแทนของรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองควบคู่ไปกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ

ฉะนั้น ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองของประเทศไทย จึงถือได้ว่าครอบคลุม การใช้อำนาจรัฐในทุกรูปแบบ เมืองครีที่ทำหน้าที่แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนในทุกๆ เรื่อง และมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันทำให้ประชาชนมีช่องทางในการเยียวยาความเสียหายมากขึ้น หากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องการให้หน่วยงานรัฐแก้ไขปัญหาคความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองและต้องการให้มีผลผูกพันทางกฎหมาย กรณีนี้ประชาชนก็สามารถนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครอง แต่หากต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรวดเร็ว ด้วยวิธีการที่ไม่ยุ่งยาก การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก็เป็นทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาความเดือดร้อนดังกล่าว และหากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ด้วยก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนไปยังค ณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้พิจารณาความผิดได้ จะเห็นได้ว่าองค์กรควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในประเทศไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน แต่จะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากการ กระทำหนึ่ง ๆ อาจเป็นความผิดหลายอย่างซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรและกลไกที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงสามารถเสนอเรื่องเดียวกันนั้นให้หลายองค์กรพิจารณาได้ ซึ่งนับว่าเป็นการคุ้มครองประชาชนให้มีทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคได้หลายช่องทาง ขึ้นอยู่กับว่าผู้ร้องเรียนต้องการให้ผลการร้องเรียนเป็นอย่างไร ก็เลือกร้องเรียนต่อหน่วยงานนั้น ๆ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ. 2540 มีสถานะเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ” เช่นเดียวกับ Ombudsman ในประเทศสวีเดนและ เป็นรูปแบบเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศส่วนใหญ่ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นตัวแทนของ รัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายปกครอง ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอัน เป็นสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ และสอดคล้องกับ กลไกการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา ด้วย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นตัวแทนของรัฐสภา ดังนั้นรัฐสภาจึงต้องมีส่วนร่วมสรรหาหรือคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ ฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่หลักในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน แทนที่จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการ ทำลายความเชื่อมโยงของผู้ตรวจการแผ่นดินกับรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยจึงไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐสภาหรือประชาชน แต่ทว่าภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนแทนนักก ารเมือง การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นภารกิจหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงจำเป็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องได้รับความไว้วางใจ และได้รับมอบอำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินก็ควรจะต้องมีฐานที่มาที่เชื่อมโยงถึง ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดความซ ื่อสัตย์ในการใช้อำนาจ และเพื่อให้ ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นฐานอำนาจสนับสนุน

การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉะนั้นควร ที่จะรักษาสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเป็น ตัวแทนของรัฐสภาไว้

ส่วนปัญหาที่เกรงว่าฝ่ายการเมืองจะแทรกแซงการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เมื่อ การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการสอบสวนและให้คำแนะนำในลักษณะชี้ให้เห็นความ ผิดพลาดของฝ่ายปกครองเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึง ไม่ได้ให้คุณให้โทษ หรือชี้ถูกชี้ผิดแก่ผู้ใด จึงไม่มีความจำเป็นที่นักการเมืองหรืออำนาจใดๆ จะมาแทรกแซงการทํางาน ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะสุดท้ายผู้มีอำนาจสูงสุดที่จะตัดสินว่าสิ่งใดผิดถูก เหมาะสมหรือไม่ เหมาะสมก็คือ “ประชาชน” นั่นเอง อำนาจของนักการเมืองหรืออำนาจอื่นใดก็ไม่อาจเหนือกว่า อำนาจของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง และเป็นเจ้าของอำนาจที่มอบให้ นักการเมืองเป็นผู้ใช้แทน

สำหรับผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยนั้น ตลอดระยะเวลาที่จัดตั้ง ผู้ตรวจการ แผ่นดินยังไม่สามารถสร้างผลงานให้เห็นประจักษ์เป็นรูปธรรม แก่สังคมได้ จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง ภารกิจแรกเป็นการแก้ไข ปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชนซึ่งโดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นช่องทางในการเยียวยา ความทุกข์ของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่เป็น “ผู้รับคำร้องเรียนและแก้ไขปัญหของ ประชาชน” และอาศัยกลไกภายในฝ่ายบริหารและการกดดันทางรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ หน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ใช้หลักการไกล่เกลี่ยประนีประนอม ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาให้กับ ประชาชนได้อย่างดี

ภารกิจที่สองเป็นการแก้ไขปัญหา “อรรถมาภิบาล” ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเกิด จากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม ไม่เป็น ธรรม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหในเชิงระบบต่างจากการแก้ไขปัญหให้กับผู้ร้องเรียนเป็นราย ๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะต้องใช้มาตรการติดตามให้ฝ่ายปกครองแก้ไขกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติที่ไม่ เหมาะสมนี้อย่างเคร่งครัด เพื่อที่จะป้องกันมิให้ประชาชนได้รับความเสียหายอีก ซึ่งภารกิจด้าน การป้องกันนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยให้ความสำคัญน้อยมาก จากการตรวจสอบแทบจะไม่พบ ตัวอย่างการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองเลย ผู้เขียนเห็นว่าสาเหตุ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีผลงานด้านการแก้ไขปัญหเชิงระบบ บนี้ เกิดจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังคงยึดมั่นในการวางตนเป็น “คนกลางผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอม” ระหว่างภาครัฐกับประชาชนเป็น ราย ๆ และเน้นภารกิจในด้านการแก้ไขปัญหตามคำร้องเรียนอย่างประนีประนอม มากกว่าที่จะ ทำงานเชิงรุกเป็น “ผู้ติดตามและตรวจสอบ” วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาความบกพร่องของระบบ ราชการ อันเป็นการแก้ไขปัญหเชิงระบบ ทั้งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตรวจสอบพบความไม่เหมาะสม

ของแนวทางและวิธีปฏิบัติงาน ของฝ่ายปกครองเป็นจำนวนมาก แต่ตลอดระยะเวลาการก่อตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินจนถึงปัจจุบันนี้นับเป็นเวลาสิบปีแล้ว ก็ไม่ปรากฏผลงานด้านการแก้ไขและพัฒนา กฎหมายหรือระเบียบที่เด่นชัดเป็นรูปธรรมมากนัก

นอกจากนี้ จากการศึกษายังไม่พบผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในด้านการใช้อำนาจ ติดตาม กดดันฝ่ายปกครอง แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะแก้ไขปัญหาตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินไปแล้ว แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ควรติดตามวิเคราะห์ต่อไปว่า เรื่องนั้น ๆ ควรมีมาตรการหรือแนวทางป้องกันมิให้เกิดปัญหาซ้ำในอนาคตอีกหรือไม่ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันปัญหา ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเปิดเผยเรื่องดังกล่าวให้สาธารณชนรับทราบ เพื่อให้ร่วมกันติดตามและตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ การเปิดเผยผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งผลงานด้านการแก้ไขปัญหาเฉพาะราย และการแก้ไขปัญหาในเชิงระบบ เป็นสิ่งที่สำคัญที่จะแสดงถึง ประสิทธิภาพและศักยภาพของผู้ตรวจการแผ่นดินอันจะสร้างความน่าเชื่อถือให้กับสังคม แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยแล้ว จะมีผลงานเฉพาะการแก้ไขปัญหาเฉพาะราย แต่ไม่มีผลงานด้านการแก้ปัญหาเชิง ระบบที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบ ประสิทธิภาพหรือธรรมาภิบาลของ ฝ่ายปกครองได้จริง

สำหรับภารกิจที่สามคือ การเสนอเรื่องที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง จากการศึกษาพบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่ตระหนักถึงบทบาทการเป็นผู้ตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีที่มีผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการก่อสร้างโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยก ก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องเป็นคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้ง ๆ ที่สามารถยื่นฟ้องได้ หรือกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อุทธรณ์คำสั่งของ ศาลปกครองสงขลาที่สั่งไม่รับคำฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ปราบปราม ผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซไทย- มาเลเซีย ของเจ้าหน้าที่ตำรวจกรณีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองมีความเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ รัฐจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งคดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้ อุทธรณ์คำสั่งศาลแต่อย่างใด จนทำให้ประชาชนต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา ด้วยตนเอง และศาลได้มีคำพิพากษาในเวลาต่อมาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจขัดต่อรัฐธรรมนูญ

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ ตระหนักถึง บทบาทด้าน การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เห็นความสำคัญที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีจึงทำให้เสีย โอกาสที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่สามารถทำหน้าที่แทน ประชาชน

ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ ทำายที่สุดประชาชนก็ต้องยื่นฟ้อง ศาลด้วยตนเอง

นอกเหนือจาก ภารกิจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ.2540 บัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินอีกสองประการ คือ ภารกิจด้าน การติดตาม ประเมินผล และจ ดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็น หน่วยงาน กลางในการ ตรวจสอบและแก้ไข้ปัญหาของระบบราชการไทย แต่ก็ได้พิจารณาถึงหลักการ เป้าหมาย และหน้าที่ ที่แท้จริงขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่ขัดกับหลักการและธรรมชาติขององค์กร กล่าวคือ

ภารกิจด้านการ ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่แท้จริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งภารกิจดั้งเดิม ของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการควบคุมตรวจสอบเฉพาะเรื่องประสิทธิภาพและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหาร ตรวจสอบกฎหมาย กฎของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่เหมาะสม มเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่เหมาะสมให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งปัจจุบันได้มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงและพัฒนาระบบกฎหมายของประเทศโดยตรง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงมีความเหมาะสมในการทำหน้าที่ ติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มากกว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน

ภารกิจสุดท้ายคือ การตรวจสอบจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ มีการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองทั่วไป ดังนั้นการตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองจึงต้องกระทำโดยกระบวนการที่เข้มงวด และมีมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงกว่าฝ่ายปกครองทั่วไป ในต่างประเทศจึงตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองโดยเฉพาะ สำหรับประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบนักการเมือง คือ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ และคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการจริยธรรม วุฒิสภา ซึ่งทั้งสององค์กรมีที่มาและความชอบธรรมที่จะตรวจสอบนักการเมืองได้ โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบอิสระ จึงมีหลักประกันว่าจะสามารถตรวจสอบนักการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับผู้ตรวจการแผ่นดินเองโดยหลักการจะต้องมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ และมีฐานะเป็นเครื่องมือกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำฝ่ายปกครอง จึงไม่เหมาะสม ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบนักการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นเสมือนผู้แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนการตรวจสอบจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มบทบัญญัติที่ว่าด้วยการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมให้ถือเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งโดยหลักการแล้วการสอบสวนความผิดทางวินัยเป็นอำนาจภายในของฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับบัญชา องค์การอื่นๆ แม้แต่ศาลปกครองเองก็ไม่สามารถแทรกแซงการพิจารณาลงโทษทางวินัยของฝ่ายปกครองได้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจไต่สวนสาธารณชนกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแทรกแซงหรือก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายปกครอง

แม้ว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยจะเกิดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลในสังคม แต่จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีปัญหาด้านสถานะที่มา และการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมทำให้ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ให้รัฐสภามีส่วนร่วม ในการสรรหา และแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนราษฎรเป็นผู้กลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลให้แก่วุฒิสภาเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินในขั้นตอนสุดท้าย เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานอำนาจที่เชื่อมโยงถึงฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชน

2. ปรับปรุงบทบาทการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการ เน้นบทบาทด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการปฏิบัติราชการในเชิงระบบให้มากขึ้น คือ การติดตามตรวจสอบแก้ไขกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ไม่เหมาะสมสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหา “ธรรมาภิบาล” ในสังคม มากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะราย และผู้ตรวจการแผ่นดินควรเพิ่มบทบาทในเชิงรุกเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยการใช้อำนาจที่มีอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ เช่น การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือการกดดันโดยการเปิดเผยข้อเท็จจริงต่อสาธารณชน

3. แก้ไขรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หมวด 4 และหมวด 5 เกี่ยวกับจริยธรรมของ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอำนาจ ติดตาม ประเมินผลและจัดทำ
ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ