

บทนำ

ปัญหาเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นปัญหาพื้นฐานที่ทุก ๆ ประเทศจะต้องหาทางป้องกันและ แก้ไขเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดด้วย ดังนั้น สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือจะมีรูปแบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างไรจึงจะตรวจสอบครอบคลุมทุก ๆ ด้าน ทั้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และความเหมาะสม เป็นธรรมชาติของการใช้อำนาจนั้น องค์การ Ombudsman หรือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรควบคุมฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการใช้อำนาจที่บกพร่อง ไร้ประสิทธิภาพ (Maladministration) หรือ อาจเรียกว่าเป็น “อธรรมาภิบาล” ในการบริหารราชการแผ่นดิน

Ombudsman เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดนโดยมีฐานะเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง มาเป็นระบบรัฐสภา Ombudsman จึงเปลี่ยนมาเป็นตัวแทน ของรัฐสภาในการตรวจสอบ การใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา Ombudsman หรือ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็เป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมไปอย่างแพร่หลาย มีการประยุกต์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมของการกระทำทางปกครอง เช่น การตรวจสอบเรื่องสิทธิมนุษยชน การทุจริตคอร์รัปชั่น จริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่อาจตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการได้ การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเอกลักษณ์คือ การทำหน้าที่ควบคุมแก้ไขปัญหา และการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นซ้ำอีก ทั้งนี้ Ombudsman จะไม่แทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่จะใช้กลไกทางการเมืองและมติมหาชนเพื่อกดดันฝ่ายบริหารแทน

ประเทศไทยได้จัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ” โดยคาดหมายว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้

หลายประการ ทั้งการแก้ไข้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน การมีอำนาจเสนอแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ไม่เหมาะสม และการมีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้เพิ่ม อำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐและการติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และเปลี่ยนแปลงชื่อของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ด้วย

แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง แต่กลับไม่ปรากฏผลงานที่เด่นชัดของผู้ตรวจการแผ่นดินในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถูกมองว่าเป็นเพียง “เสือกระดาษ” ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองได้จริง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นปัญหาที่น่าศึกษาว่ามีข้อจำกัดประการใดบ้างที่ทำให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยไม่สามารถแสดงศักยภาพในการควบคุมฝ่ายปกครอง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อบกพร่องขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยโดยเปรียบเทียบกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ ทั้งนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 5 หัวข้อ คือ

1. ข้อความคิดว่าด้วย การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ภายใต้หลักนิติรัฐ และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ความหมายของฝ่ายปกครอง ขอบเขตในการควบคุมฝ่ายปกครอง และบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

2. รูปแบบขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ โดยจะศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ Ombudsman ของประเทศสวีเดน และผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ได้แก่ Médiateur de la République ของประเทศฝรั่งเศส ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีที่มาแตกต่างกันจะมีสถานะ และอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

3. เป็นการศึกษาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของ ไทยเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอื่น ๆ และศึกษาโครงสร้าง ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทย

4. เป็นการศึกษาปัญหาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไทย ว่ามีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ อย่างไร และ

5. เป็นการสรุปปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไทย และ
ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าจากหนังสือทั้งภาษาไทยและภาษา
ต่างประเทศ บทความในวารสาร คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลปกครอง
วิทยานิพนธ์ ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และปัญหาของ
องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยต่อไป