

บทความวิจัย

กฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน*

Model Laws for Development of Authorities and Duties of
Ombudsman

ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา¹

Pinyapat Tibwongsa²

เลขที่ 9 สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ราชภัฏพระนคร ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220
No.9 Department of Law, Faculty of Humanities and Society, Phranakhon
Rajabhat University Chaeng Watthana Road, Anusari Subdistrict, Bang Khen
District, Bangkok 10220

* Corresponding author E-mail: porjai-2558@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 23 กันยายน 2563 วันที่แก้ไขบทความ : 6 พฤศจิกายน 2563

วันที่ตอบรับ : 7 ธันวาคม 2563 วันที่เผยแพร่ : 29 มิถุนายน 2564

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ เรื่อง “กฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน” มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563.

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

² Asst. Prof. Pinyapat Tibwongsa, Department of Law, Faculty of Humanities and Society, Phranakhon Rajabhat University

บทคัดย่อ

วิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อการพัฒนาการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การวิจัยนี้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำไปพัฒนากฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อค้นพบของการวิจัย คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจยื่นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือบริการสาธารณะต่อศาลปกครองสูงสุด และการยื่นเรื่องคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ การไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย การตรวจสอบความล่าช้าของการพิจารณาคดีของศาล การไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และรูปแบบการได้มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ข้อค้นพบนี้ นำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบ เพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อเสนอแนะการวิจัย คือ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เพื่อเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: กฎหมายต้นแบบ, การพัฒนา, อำนาจหน้าที่, ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ABSTRACT

This research aims to develop the use of authorities and duties of ombudsman in the examination and ensure more effective use of state power in terms of the protection of the rights and freedoms of people. This study adopted the qualitative research method which consisted of document research, in-depth interview, participatory design and opinion hearing in order to develop the law on the authorities and duties of the ombudsman.

The result found that the ombudsman had no authority to submit a case concerning public interests or public services to the Supreme Administrative Court and a case concerning human rights violation to the Constitutional Court. Moreover, the ombudsman lacked authority to issue an interim injunction prior to a court decision, investigate a deferred court proceeding, enforce the ombudsman's decision and examine the acquisition of the ombudsman. These findings led to the establishment of model laws to develop the authorities and duties of the ombudsman.

The research recommendation is to amend the Organic Act on Ombudsmen, B.E. 2560 (2017) to enhance the authorities and duties of the ombudsman in an active investigation of the use of state power.

Keywords: Model Law, Development, Authorities and Duties, Ombudsman

ความนำ

หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คือ อำนาจอธิปไตยไม่มีอำนาจอื่นใดทัดเทียม³ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยนำหลักการปกครองดังกล่าวมาใช้โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ถ้าหากผู้แทนซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำไปตามหลักนิติรัฐภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจที่ยินยอมให้รัฐใช้อำนาจเช่นนั้น โดยไม่ก้าวล่วงหรือเข้าไปแทรกแซงต่อสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานส่วนบุคคลของประชาชน ซึ่งอยู่ภายใต้ปกครองการใช้อำนาจของรัฐเช่นนั้น ย่อมมีความชอบธรรมที่ไม่ว่าจะมีผู้ใดปฏิเสธได้⁴ ในการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอาจมีกฎหมายที่มีปัญหาการตีความ การเลือกปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นทำให้เกิดผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปัญหานี้นำไปสู่การมีกลไกหรือเครื่องมือ หรือวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรม

การใช้อำนาจบริหารของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารมีปัญหาว่า ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาจำนวน 9 องค์กร⁵ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจใดอำนาจหนึ่งในสามอำนาจ⁶ ซึ่งสามอำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ หรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใดให้สามารถทำงานได้อย่างมีอิสระและหนึ่งในองค์กรอิสระที่สำคัญทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ

³ สมภพ โตตระกิตย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2512), 15.

⁴ มนต์รี รูปสุวรรณ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), 131.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

⁶ สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์ และสถาพร สระมาลีย์, “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง,” (เอกสารประกอบการบรรยาย), (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), 1.

อำนาจหน้าที่ของทั้งสามอำนาจนั้น คือ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman)” โดยมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง เรียกว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ผู้ตรวจการแผ่นดิน “Ombudsman” เป็นองค์กรอิสระหรือสังกัดรัฐสภา หรือสังกัดฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยจากประชาชน ให้มีอำนาจตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการใด ๆ ไม่เหมาะสมหรือละเมิดสิทธิต่อประชาชน⁷ รับเรื่องที่ร้องเรียนมาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณาแล้วสรุปรายงาน แก่ไขปัญหาต่อหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือต่อประชาชนทั่วไป เพื่อก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาคืบต่อไป

ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดรูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดิม มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชน โดยการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และเสนอต่อคณะ

⁷ Marianna Chobanyan, “The Role of the Institution of Ombudsman in Strengthening The Protection of Human Rights and Freedoms in Armenia, Moldova and Ukraine,” <https://repository.gchumanrights.org/handle/20.500.11825/659>. (accessed October 1, 2019), 10-22.

รัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าสี่ของรัฐ⁸

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แม้ว่าจะมีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ยังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ ปัญหาอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ปัญหาไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการบริการสาธารณะขององค์กรฝ่ายปกครองของไทย และความไม่เป็นกลางหรือความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินในการใช้อำนาจหน้าที่ ปัญหาการไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ซึ่งการวิจัยนี้เห็นถึงความสำคัญที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบและการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยต่อไป

1) ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การปกครองประเทศโดยระบอบประชาธิปไตยหรือรัฐเสรีประชาธิปไตยที่จะต้องมียุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จะมีรูปแบบแตกต่างกัน เช่น การเรียกชื่อและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปตามรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งเป็นองค์กรที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ สังกัดฝ่ายบริหาร หรือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรสวีเดน หรือเรียกว่า

⁸ รอยพิมพ์ ถิระวงษ์, “การสอบสวนเชิงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน,” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน* 10, ฉ. 2 (2560): 12.

“Ombudsman” หรือ “Parliamentary Ombudsman”⁹ ที่กำหนดรูปแบบเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายรัฐสภาและเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการตรวจสอบการตัดสินใจของภาครัฐในเชิงพิทักษ์สิทธิของพลเมืองที่มีมาและแต่งตั้งจากรัฐสภา

1.1) ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ

ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินได้พัฒนาการมาจากการศึกษาของประเทศที่เป็นแม่แบบเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ปัจจุบันองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังไม่มีความสามารถช่วยเหลือนิติประชาชนได้เท่าที่ควร จึงควรพิจารณาที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ดีขึ้นดังประเทศต่อไป

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดน

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) ได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินด้านความยุติธรรมขึ้น (Justitie-Ombudsmannen) หรือ (Ombudsman of Justice) มีความเป็นอิสระจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Chancellor of Justice) แต่ขึ้นตรงต่อกษัตริย์ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1915 (พ.ศ. 2458) ได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินฝ่ายทหาร ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายทหารและสืบสวนสอบสวน เรื่องร้องเรียนภายในกองทัพ จากนั้นในวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) ราชอาณาจักรสวีเดนได้มีผู้ตรวจการแผ่นดิน ใน 3 ด้าน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบศาล สำนักงานการ กองทัพและตำรวจ ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านประเด็นทางสังคม ข้อมูลข่าวสาร สื่อมวลชนและการศึกษา และผู้ตรวจการแผ่นดินด้านการจัดการ เช่น การขนส่งและภาษี เป็นต้น¹⁰

⁹ รัชเกชา แผ่นฉาย, ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทยเหมือนในความแตกต่างและแตกต่างในความเหมือน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554), 7.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 7.

ต่อมาในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1975 (พ.ศ.2518) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสวีเดนมีผลบังคับใช้และได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินด้านความยุติธรรมจำนวน 4 ตำแหน่งในปี ค.ศ.1976 (พ.ศ.2519) ตามระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในสวีเดนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น มีผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อความยุติธรรม (the Ombudsmen for Justice : OJ) หรือที่เรียกว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (the Parliamentary Ombudsman) ใน 4 ด้าน คือ ด้านความยุติธรรม ด้านเด็ก ด้านความเสมอภาค และด้านผู้บริโภค ผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง 4 ตำแหน่ง ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา และทำหน้าที่โดยอิสระ ซึ่งสิ่งสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรสวีเดนสามารถมีอำนาจตรวจสอบตุลาการได้ ซึ่งประเทศไทยเราไม่มีตั้งเช่น ราชอาณาจักรสวีเดน¹¹

(2) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสหราชอาณาจักร

ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสหราชอาณาจักร จัดตั้งเป็นครั้งแรกในภาครัฐ ช่วงทศวรรษ 1960 (พ.ศ.2503) และค.ศ.1970 (พ.ศ.2513) โดยในปีค.ศ.1974 (พ.ศ.2517) ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจควบคุมตรวจสอบครอบคลุมการบริการสาธารณะใน 3 สาขา ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และสาธารณสุข โดยจัดตั้งขึ้นตามการเติบโตของรัฐสวัสดิการ มีอำนาจสืบสวนสอบสวน การวินิจฉัยแบบไม่มีผลผูกพัน¹²

โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของอังกฤษมีจำนวน 1 คน โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก แล้วเสนอชื่อไปยังสมเด็จพระบรมราชินีแห่งอังกฤษ เพื่อทรงแต่งตั้งโดยไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง และสามารถดำรงตำแหน่งได้จนอายุครบ 65 ปี ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของอังกฤษ ถือเป็นเจ้าหน้าที่คนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร จึงเรียกว่า

¹¹ Sweden Sverige, “Sweden and human rights,” <https://sweden.se> (accessed December 2, 2018).

¹² Chris Gill, Jane Williams, Carol Brennan and Nick O’Brien, *The Northern Ireland Assembly Ombudsman*, (2013), 9.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีคณะกรรมการการเฉพาะเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามากำกับดูแลการทำงาน¹³

อนึ่ง อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง หรือของหน่วยงานราชการตามคำร้องเรียนของประชาชนที่ส่งผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใด ซึ่งจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ข้าราชการ ลูกจ้างในกระทรวง ทบวง กรม และพนักงานขององค์กรภาครัฐ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและจัดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยปกติ ได้แก่ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า การไม่ปฏิบัติตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่กำหนด ไม่เต็มใจจะปฏิบัติต่อผู้ร้องในฐานะที่เขาเป็นผู้ทรงสิทธิ การปฏิเสธที่จะตอบคำถามที่มีเหตุผล จงใจให้คำแนะนำที่ผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วน กระทำการที่ไม่เป็นธรรมหรือมีอคติด้วยเหตุสีผิว เพศ หรือด้วยเหตุอื่น ๆ¹⁴ ตลอดจนมีอำนาจเรียกพยานเอกสารและบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง ผู้ฝ่าฝืนอาจมีความผิดเช่นเดียวกับการละเมิดอำนาจศาล¹⁵

ต่อมาในต้นศตวรรษที่ 21 เกิดการพัฒนาที่สำคัญในระยะนี้ คือ การเกิดรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (the ‘one-stop-shop’ model) ซึ่งหมายถึง ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบคนเดียว ทำหน้าที่ครอบคลุมบริการสาธารณะทุกอย่าง บังคับขับเคลื่อนให้เกิดรูปแบบนี้ เกิดจากบริการของรัฐที่มีมากขึ้น และการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้บริการของประชาชน รูปแบบดังกล่าว อนุญาตให้องค์กรภาคเอกชนส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบ one-stop-shop ได้ด้วย ตัวอย่างของผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบนี้ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านบริการสาธารณะแห่งสกอต

¹³ เฉลิมศักดิ์ จันทิรม, *ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม*, (กรุงเทพฯ: วทาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2551), 6.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, 7.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 7.

(Scottish Public Services Ombudsman : SPSO) มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมบริการ การศึกษาในระดับหลังมัธยมศึกษา และอุตสาหกรรมน้ำ เป็นต้น¹⁶ ในเรื่องด้านบริการ สาธารณชนนั้น ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติไว้ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะ ตรวจสอบแต่ยังไม่ชัดเจนมาก จึงได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในร่างกฎหมายของผู้วิจัย เพื่อให้ ทัดเทียมอำนาจหน้าที่ของประเทศอังกฤษ

(3) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก

รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์กมีความเป็นอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยต้องมีความรู้ทางด้าน นิติศาสตร์ และกำหนดคุณสมบัติถึงรายละเอียดความเชี่ยวชาญทางด้านสาขากฎหมาย มหาชน เพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และผลของคำ วินิจฉัยมีผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามในลักษณะเป็น องค์กรกึ่งตุลาการ¹⁷ ซึ่งในด้านคุณสมบัติของราชอาณาจักรเดนมาร์กได้กำหนดคุณสมบัติ ไว้ให้มีความรู้ด้านนิติศาสตร์ แต่ประเทศไทยในปัจจุบันไม่ได้กำหนดเช่นนั้น ซึ่งมีผลต่อ พัฒนาการขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างมาก

1.2) ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย

การพัฒนาการผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย ในอดีตรูปแบบการเมื่อง การปกครองของไทยที่เก่าแก่และยืนยาวที่สุด คือ ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญา สิทธิราชย์ โดยในสมัยสุโขทัยมีข้อมูลปรากฏว่า “ที่ปากประตูเมืองจะมีกระดิ่งแขวนไว้ให้ ประชาชนที่ทุกซ່อ้นซ่องโงมาสั่งกระดิ่ง และเมื่อพ่อขุนรามคำแหงเป็นเจ้าเมืองได้ยิน ก็จะไปเรียกถามและพิจารณาตัดสินความชอบธรรมให้”¹⁸ ต่อมาสมัย กรุงรัตนโกสินทร์

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 9-11.

¹⁷ รอยพิมพ์ ธีระวงศ์, “การสอบสวนเชิงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน,” *วารสารผู้ตรวจการ แผ่นดิน* 10, ฉ.2 (2560): 63. แปลโดย พิริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล, 6, ฉ.1 (2550).

¹⁸ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, “ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย,” http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp, (accessed December 2, 2018).

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้เปลี่ยนเป็นประเพณี “ตีกลองร้องฎีกา” แทน¹⁹

ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “Ombudsman” ได้รับการบัญญัติขึ้นครั้งแรกจากความพยายามในการผลักดันของนักวิชาการ นักการเมือง ตลอดจนประชาชนที่เห็นถึงบทบาทและผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตัดส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป ต่อมา 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 คณะกรรมาธิการการปกครองและคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสถาบันนโยบายการศึกษา จัดสัมมนาเรื่อง “ผู้ตรวจการรัฐสภา” เพื่อเป็นแนวทางในการติดตั้ง “ผู้ตรวจการรัฐสภา” โดยมีนักวิชาการร่วมระดมความคิดมากมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2538 โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 162 ทวิ ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคน ตามมติของรัฐสภาและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา” แต่เนื่องจากไม่มีบทบังคับในเรื่องระยะเวลาการดำเนินการ ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการบรรจุเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดรายละเอียดโดยความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น²⁰

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 1-2.

²⁰ ผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ, “10 ปีผู้ตรวจการแผ่นดิน,” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ม.ป.ป., 2-3.

2) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

2.1) อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กรณีให้สิทธิแก่ประชาชน หรือคณะบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและพนักงานของรัฐ และกรรมการของวุฒิสภาหรือกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเห็นว่าปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้เกิดการคุ้มครอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการดำเนินการ ดังนี้

(1) อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 197²¹ ใน 2 กรณี คือ

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 197 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

กรณีที่ 1 เมื่อมีประชาชนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในการขอความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาย่อมมีหน้าที่ที่จะรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากการร้องเรียน โดยกำหนดประเด็นในการตรวจสอบไว้ใน 2 ประเด็น คือ

1. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการ กรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น เนื่องจากไม่มีอำนาจ เช่น กระทำโดยไม่มีอำนาจ การมอบอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

2. การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม เป็นเรื่องการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายในทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจโดยภาพรวมดังนี้ คือ

- ก) กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม

ข) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามข้อร้องเรียน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามที่กล่าวมานั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง นอกจากบุคคลจะยื่นเรื่องร้องเรียนแล้วยังรวมถึงคณะบุคคลด้วยที่เห็นว่า ตนเองได้รับความเดือดร้อนจากความไม่เป็นธรรม จากการปฏิบัติหน้าที่ และหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ และพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสภาผู้แทนราษฎรก็ส่งเรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการต่อไปได้จนเสร็จแล้วให้แจ้งกรรมการดังกล่าวทราบ

กรณีที่ 2 จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

กรณีตามมาตรา 198²² ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 อนุ (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 198 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

ดังนั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 197 นั้น ๆ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกรณีเป็นเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครองไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครองให้เป็นผู้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2.2) อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

1. ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในทางกฎหมายปกครองที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำตามกฎหมาย²³

2. การปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือ

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 244 (1) บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น”

ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ในทางกฎหมายปกครองหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้²⁴

3. การละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม²⁵

4. กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ²⁶

กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 244 (1) (ข) บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม”

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 244 (1) (ค) บัญญัติว่า “การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล”

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 244 (1) (ง) บัญญัติว่า “(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 244 วรรคท้ายบัญญัติว่า “การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียน”

หากเป็นกรณีเกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเมื่อเห็นว่า มีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใด (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง²⁸ มาตรา 244 (3)²⁹ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถติดตามประเมินผล แล้วทำรายงานข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 245 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 244 (3) บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้.. (3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น”

2.3) อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ คือ กรณีที่มีการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงโดยมีผู้ร้องเรียนและกรณีที่ไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนซึ่งพิจารณาได้ดังนี้ คือ

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม หรือภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ³⁰

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมนั้น³¹

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ³² หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนิน

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 230 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ”

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, บัญญัติว่า “(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น”

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, บัญญัติว่า “(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ”

การตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใด (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง³³

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับว่า เหมือนกันในเรื่องการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองจะมีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ คือ รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียน สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงและเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาล

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 231 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ปกครองแต่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องมีอำนาจสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2560 ซึ่งการสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียนไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540

เมื่อพิจารณาเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียน สามารถแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริง การเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม และการติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้ อีกทั้งมีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยได้มีบทลงโทษทางวินัย กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน มีผลต้องรับโทษทางอาญา ส่วนอำนาจหน้าที่ในการเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมนั้น พบว่า ไม่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 ได้มีการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมาตามลำดับ โดยนำอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 มาบัญญัติไว้ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพิ่มเติม

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหา คือ ด้านการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจหน้าที่เรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมในทุกกรณี ส่งผลต่อการมีพยานหลักฐานที่เพียงพอประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

3) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการพิจารณาถึงอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ คือ การกิจของรัฐ

แบ่งแยกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และอำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้องค์กรหลักของรัฐ ซึ่งแต่ละองค์กรเป็นอิสระต่อกันอย่างชัดเจนไม่มีองค์กรใดอยู่ภายใต้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ดังนั้น อำนาจทั้งหลายในรัฐจะไม่ตกอยู่ในมือขององค์กรใดองค์กรหนึ่งและองค์กรทั้ง 3 องค์กรจะต้องตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจในทางมิชอบ³⁴ หลักการแบ่งแยกอำนาจมี 2 แบบ คือ แบบเด็ดขาดและไม่เด็ดขาด โดยจะกล่าวดังต่อไปนี้

การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด หมายถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภา เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจกันแล้วก็ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจกันเอง (Check and Balance) ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมา เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเพื่อเป็นกลไกเสริมของฝ่ายนิติบัญญัติ ถือเป็นการตรวจสอบภายนอก³⁵

การแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด หมายถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประธานาธิบดีมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง โดยจะมีการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมา เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองถือเป็นการตรวจสอบภายใน จะไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกัน และกันตามหลัก (Check and Balance)³⁶

³⁴ ฐาณูร ศิริยุทธวัฒนา, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), 86.

³⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*, "พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 149.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, 150.

โดยในปัจจุบันการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยเป็นแบบการตรวจสอบอำนาจแบบไม่เด็ดขาด แต่ปรากฏว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งฝ่ายปกครอง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติในการกระทำทางปกครองที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหากการกระทำขององค์กรดังกล่าวได้กระทำการใด ๆ ให้ประชาชนเดือดร้อน และที่สำคัญผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายตุลาการได้เหมือนประเทศแม่แบบที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินมาก่อนอย่างยาวนาน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากหลักแบ่งแยกอำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจยื่นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือบริการสาธารณะต่อศาลปกครองสูงสุด และการยื่นเรื่องคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ การไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย การตรวจสอบความล่าช้าของการพิจารณาคดีของศาล การไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และรูปแบบการได้มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

4) การพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)

ในการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้นำหลักดังนี้มาใช้เพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ

(1) ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ ในเรื่องนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจยื่นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือบริการสาธารณะต่อศาลปกครองสูงสุดทำให้การพิจารณาเรื่องเดือดร้อนเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือบริการสาธารณะไม่สามารถพิจารณาได้อย่างรวดเร็วอันเป็นผลเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติ ถ้าหากมีการบัญญัติกฎหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจยื่นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือบริการสาธารณะต่อศาลปกครองสูงสุดจึงทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ตามหลักที่ว่า “ความล่าช้าคือความไม่เป็นธรรม” อันอาจก่อผลเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างมาก ดังนั้นเมื่อบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้ขึ้นย่อมสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจยื่นเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ แม้จะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการดังกล่าวก็มิได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ทำให้เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่มีศาลใดตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในกรณีดังกล่าว ดังนั้น ถ้าหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้มีช่องทางในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในกรณีนี้จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงอย่างเป็นรูปธรรม

(3) หลักการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยที่นำมาใช้โดยอนุโลม จากการพิจารณาคดีในศาลปกครอง ในกรณีเนื่องจากเกิดปัญหาของการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐไปกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการคุ้มครองชั่วคราว เพื่อตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ ว่าได้กระทำการใด ๆ ให้ประชาชนเดือดร้อนหรือไม่อย่างไร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติเรื่องนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครอง เพราะหากไม่มีการบัญญัติวิธีการคุ้มครองชั่วคราวไว้ คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถที่จะหยุดลงได้ และไม่สามารถทุเลาการบังคับได้ทันที ผลเสียหายย่อมเกิดกับประชาชนจนไม่อาจเยียวยา ความเสียหายในอนาคตได้เลย การบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

(4) หลักการตรวจสอบอำนาจตุลาการ ในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของตุลาการเหมือนดังเช่นราชอาณาจักรสวีเดนที่สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น การให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นตุลาการย่อมมีความจำเป็นและสำคัญยิ่งที่จะต้องให้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้น เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถกระทำได้อย่างเป็นรูปธรรมตามหลักนิติรัฐ

(5) กรณีสภาพบังคับทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่เกรงกลัวหรือปฏิบัติตาม เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้น ถ้ามีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวขึ้น

เพื่อให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหรือสภาพบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นเรื่องสำคัญอันมีผลให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างชัดเจน

(6) ขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่คุ้มครองสิทธิประชาชนให้ได้ทั่วถึงตามรัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินลงไปตามภูมิภาคเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับภูมิภาค ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในส่วนภูมิภาคไม่ใช่อำนาจ ทำตามอำเภอใจตนเอง จึงมีความสำคัญกับประเทศไทยซึ่งยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา

(7) รูปแบบการได้มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเรื่องนี้ตามที่บทบัญญัติที่มีอยู่เดิมนั้น การได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมิใช่การบัญญัติกฎหมายให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนโดยตรงมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น เพื่อพัฒนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีศักยภาพเทียบเท่าองค์กรอื่น ๆ ในประเทศจำเป็นต้องมีผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนโดยตรง อันมีผลสัมพันธต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบันนี้ด้วย

ดังนั้น กรณีดังกล่าวข้างต้นจึงมีความสำคัญเพื่อให้สามารถนำข้อค้นพบอันดังกล่าวข้างต้นไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไปในอนาคต

บทส่งท้าย

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ถูกก่อตั้งขึ้นมา เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐมิให้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนโดยไม่เป็นธรรมแม้จะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ซึ่งในการที่หน่วยงานของรัฐ องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจรัฐกระทำการใด ๆ ให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่ก่อตั้งขึ้นมีเจตนารมณ์มิให้ฝ่ายปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐกระทำการทางปกครองตามอำเภอใจและสามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ แต่ปรากฏว่า เมื่อ

รัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาปรากฏว่า ไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่ควรในการที่ประชาชนถูกฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐกระทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย ด้วยอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีขอบเขตที่สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพอันนำไปสู่การที่ต้องแก้ไขกฎหมายลำดับรองคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สมควรมีการบัญญัติเพิ่มขึ้นตามร่างกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีความผาสุกและเกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมยิ่ง ๆ ขึ้นอย่างแน่นอน ทั้งการเพิ่มอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินยังเป็นการช่วยศาลปกครองเพื่อมิให้คดีขึ้นสู่ศาลปกครองมากเกินไปและคดีสามารถจบลงด้วยดีทั้งฝ่ายรัฐและประชาชน อันจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติอย่างยิ่งทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคกันด้วยความเป็นธรรมตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมที่ทุกคนยอมรับนับถือกัน

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปได้ว่า ในการยื่นเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดิน การยื่นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองสูงสุดและติดตามผลการยื่นเรื่องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจบัญญัติเป็นกฎหมายไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ข้อสรุปรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ได้นำไปจัดทำเป็นกฎหมายรองรับคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบสำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน โดยมีโครงสร้างของกฎหมายสรุปได้ ดังนี้

โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีบทบัญญัติ 10 มาตรา แบ่งเป็น 3 หมวด บทนิยาม (มาตรา 4) เป็นการกำหนดความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะ”

หมวด 1 ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 8, 9, 11, 22, 23 และ 25) เป็นหมวดที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หมวด 2 การดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 33) เป็นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรี ภายในกรอบระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หมวด 3/1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภาค (มาตรา 54/1 และ 54/2) เป็นการกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภาคและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินและให้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 41

การได้มีต้นแบบกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินี้ ย่อมเป็นการให้คำตอบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ตอบเจตัยการมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และที่สำคัญก็คืออำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเนื่องจากการกำหนดสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานภายใต้ความเป็นองค์กรอิสระขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อสรุปของกฎหมายที่จัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ที่จะเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้วยความเสมอภาคของประชาชนไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส อันเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนพึงมี และเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะในการวิจัยดังกล่าวด้านกฎหมายก็เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ไม่แก้ไขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากมากในกระบวนการแก้ไขการวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดทำกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน การสอบสวน การคุ้มครองระหว่างสอบสวน การฟ้องคดี กรอบเวลา ให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ให้ความชัดเจนในกรณีที่พบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

สมภพ โหตระกิตย์. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2512.

มนตรี รูปสุวรรณ. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์ และสถาพร สระมาลีย์. “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง.” (เอกสารประกอบการบรรยาย). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.

รอยพิมพ์ ธีระวงษ์. “การสอบสวนเชิงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน.” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน* 10, น. 2 (2560): 12.

รักษเกษา ฉ่นฉาย. *ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทยเหมือนในความแตกต่างและแตกต่างในความเหมือน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554.

เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ. ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม.”

กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2551.

รอยพิมพ์ ถิระวงษ์. “การสอบสวนเชิงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน.” *วารสารผู้ตรวจการ*

แผ่นดิน 10, ฉ.2 (2560): 63. แปลโดย พริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล, 6, ฉ.1 (2550).

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. “ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย.” [http://www.](http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp)

[ombudsman.go.th/10/2_1.asp](http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp), (accessed December 2, 2018).

มานิต นิตพัทธ์ประภาศ. “10 ปีผู้ตรวจการแผ่นดิน.” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ม.ป.ป., 2-3.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ฐาณู ศิริยุทธวัฒนา. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและ*

ระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและ*

กฎหมาย.” พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.

Marianna Chobanyan. “The Role of the Institution of Ombudsman in Streng

thening The Protection of Human Rights and Freedoms in Armenia,

Moldova and Ukraine.” [https://repository.gchumanrights.org/handle/](https://repository.gchumanrights.org/handle/20.500.11825/659)

[20.500.11825 /659](https://repository.gchumanrights.org/handle/20.500.11825/659). (accessed October 1, 2019), 10-22.

Sweden Sverige. “Sweden and human rights.” <https://www.sweden.se> (accessed

December 2, 2018).

Chris Gill, Jane Williams, Carol Brennan and Nick O’Brien. *The Northern*

Ireland Assembly Ombudsman, (2013).

References

- Chalerm Sak Chandrattim. “Ombudsman and the Enhancement of Social Justice.” Bangkok: College of Justice, Office of the Court of Justice, 2008.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997).
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017).
- Kriengkrai Charoenthanawat. “Fundamentals of Public Law on State, Constitution and Law.” 3rd Edition. Bangkok: Winyuchon, 2007.
- Montri Rupsuwan. Constitutional Law. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 1992.
- Office of the Ombudsman. “Origins of the Ombudsman in Thailand.” http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp, (accessed December 2, 2018).
- Panit Nitithanpraphas. “10 Years Ombudsman.” Journal of Ombudsman, n.d., 2-3.
- Raksakecha Chaechai. Commonality in Difference and Difference in Commonality of Swedish Ombudsman and Thai Ombudsman. Bangkok: Ombudsman Study Center, Office of the Ombudsman, 2011.
- Roypim Thirawong. “Systematic Investigation of the Ombudsman.” Journal of the Ombudsman 10, Volume. 2 (2017): 12.
- Roypim Thirawong. “Systematic investigation of the Ombudsman.” Journal of Ombudsman 10, Volume 2 (2017): 63. Translated by Piriya Siriphophankul, 6, Volume 1 (2007).

Siriwat Supornpaiboon and Sathaporn Sramalee. “Constitutional Law and Higher Political Institutions.” (Handout). Bangkok: Faculty of Law Ramkhamhaeng University, n.d.

Sompop Hotrakit. Constitutional Law. Bangkok: n.d., 1969.

Thakoon Siriyuthwatana. Constitutional Law: Fundamentals of Constitutional Law and Democracy. Bangkok: Winyuchon, 2016.