

บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่

บรรยายโดย ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์¹
เรียบเรียงโดย อัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์² ไพเราะ มากเจริญ³



¹ กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 8 สำนักงานกฤษฎีกา และศาสตราจารย์ประจำสาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
² นักวิชาการอาวุโส สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
³ นักวิชาการ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทความนี้เรียบเรียงจากการบรรยายพิเศษ หัวข้อ “บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่” ในการประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงและแก้ไขระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินและระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยเห็นว่ามื่อนี้อาสาจะอันพอจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินตามสมควรดังมีเนื้อหาสาระต่อไปนี้

ที่มาและหลักการสำคัญขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” หรือ “Ombudsman” เป็นนวัตกรรมทางการเมืองการปกครองและสังคมของโลก ซึ่งไม่ใช่แต่ในประเทศไทยเท่านั้น โดยแนวคิดหรือหลักการสำคัญของ Ombudsman เกือบทั่วโลก คือ การเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินสำหรับภาครัฐซึ่งอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่เปรียบเสมือน “ผู้ตรวจสอบทั่วไป” หรือ “Inspector General” ส่วนแนวคิดของการแยกออกมาเป็น Ombudsman จริง ๆ ที่มีความเป็นอิสระโดยเฉพาะ คือ เป็นคนของสภาจริง ๆ ตามรากภาษาสวีเดนนั้นกลับไม่ปรากฏมากนักซึ่งมีหลักการสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน

แยกพิจารณาเป็น (1) การเป็นตัวแทนของรัฐสภา กับ (2) การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งการแก้ไขความเดือดร้อนนี้เป็นเรื่องที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการอยู่แล้วทุกวัน แต่การเป็นตัวแทนของรัฐสภานั้นมีความพิเศษบางประการ คือ หากรัฐสภามีบทบาทมากหรือน้อยเพียงใดในระบบการเมืองการปกครอง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ก็จะมีบทบาทหน้าที่ไม่มากไปกว่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งสภาทำหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารอย่างไร คนซึ่งสภาตั้งก็น่าจะมีอำนาจอย่างนั้นด้วย ดังนั้น กรณีของประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว และรัฐสภามีอำนาจเหนือรัฐบาลในแง่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ (1) การเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีไม่ไว้วางใจรัฐบาล (2) การตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติ และ (3) การออกหมายเรียกฝ่ายบริหารมาซักถาม ซึ่งหากขัดคำสั่งจะมีความผิดทางอาญา เพราะฉะนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐสภาก็มีอะไรบางอย่างที่จะลงไปเหนือฝ่ายบริหาร หรือคนของฝ่ายบริหารได้ระดับหนึ่ง เพราะสภาเองก็ไม่ได้มีอำนาจเหนือคนในฝ่ายบริหารโดยตรง นอกจากอำนาจเรียกเท่านั้น

ประเด็นที่ 2 การจัดองค์การและระบบประกันความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

แม้ระบบตรวจสอบเดิมซึ่งมีผู้ตรวจการราชการกระทรวงประจำทุกกระทรวง ตลอดจนสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ตรวจนโยบายภาครัฐอยู่แล้ว แต่หากเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มาจากนโยบายของปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือรัฐบาล หรือผู้หลักผู้ใหญ่ กลไกของระบบราชการโดยปกติย่อมไม่สามารถกระทำได้ด้วยเหตุผลที่ว่ามันอยู่ในสายบังคับบัญชา มันไม่มีความเป็นอิสระ มันมีขั้นตอน มีระเบียบปฏิบัติที่ต้องรายงานเป็นเอกสารไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เหตุนี้เองจึงทำให้ระบบ Ombudsman ต้องเป็นระบบตรวจสอบที่เป็นอิสระ คล่องตัว ไม่อยู่กับฝ่ายบริหาร เพื่อจะได้ไม่ต้องฟังคำสั่งของฝ่ายบริหาร และเพื่อจะไปแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนซึ่งโดยหลักแล้วมาจากฝ่ายบริหารนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เรื่องเดือดร้อนเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของ Ombudsman ก็ยังเป็นงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องทำต่อไป เพราะความบกพร่องของระบบ มันมีกลไกของราชการทำให้การดำเนินงานซึ่งล่าช้า แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำ Recommend แล้วก็เชิญคนมาคุยได้ เพราะมีความเป็นอิสระมาจากคนที่มีคุณสมบัติอย่างรัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลกจะต้องมีระบบความเป็นอิสระทั้งสำนักงานและตัวของผู้ตรวจการแผ่นดินเอง

ประเด็นที่ 3 การเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่มีอำนาจสั่งการ

เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นจึงไม่มีความรับผิดชอบในสายการบังคับบัญชา ไม่ต้องรับผิดชอบต่อภารกิจที่ฝ่ายบริหารต้องทำ ดังนั้น ถ้า Ombudsman ไปสั่งฝ่ายบริหารได้เมื่อใด Ombudsman ก็จะกลายเป็นนายของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระในประเด็นที่ 2 เช่น หากผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งอธิบดีให้ทำโน่นทำนี่แล้วอธิบดีทำ แต่ปลัดกระทรวงบอกว่าเรื่องนี้กระทรวงไม่มีนโยบาย อธิบดีจะอย่างไร เพราะอธิบดีต้องรับผิดชอบต่อปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีอีกทีหนึ่ง เรามีสายบังคับบัญชาของเขาเป็นต้น แล้วถามว่าจะแก้ไขความเดือดร้อนให้ชาวบ้านได้อย่างไร ก็ต้องอาศัยความอิสระและเกียรติภูมิของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินไปเจรจาขอให้ทำ แต่ไม่สามารถสั่งการโดยไม่รับผิดชอบได้ ซึ่ง Ombudsman ทั่วโลกก็ทำงานด้วยวิธีนี้ คือ การเป็นผู้รับเรื่องเฉพาะ ไม่ได้มีภารกิจในการพิจารณาคำขออนุญาตเป็นร้อย ๆ เรื่อง เฉพาะเรื่องที่มีมันเป็นปัญหาซึ่งคนเดือดร้อนพอหยิบเรื่องขึ้นมาฝ่ายปกครองก็ต้องจำนนต่อเหตุผลของเรื่องว่าจริง ซึ่งกลไกปกติฝ่ายปกครองอาจจะไม่เห็นปัญหาของคนนี้เลย นี่คือแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อฝ่ายปกครองในเรื่องนั้น ๆ

ดังนั้น โดยหลักแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ให้ข้อเท็จจริงประกอบกับเหตุและผลของเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น จึงเห็นว่าโดยหลักแล้วไม่มี Ombudsman ที่ส่งฝ่ายปกครองได้ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะใช้ความเป็นอิสระสถานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายรองรับให้อำนาจหน้าที่ไปเจรจากับฝ่ายปกครองด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง ซึ่งต้องไม่ใช่ความเห็นในลักษณะชี้ว่าเรื่องนั้นต้องเป็นอย่างใด เช่น เสนอความเห็นว่าการลงโทษทางวินัยผู้นี้ ส่วนคนนี้ไม่ผิด ไม่สามารถทำได้ เป็นต้น เพราะอาจถือว่าผู้ตรวจการแผ่นดินทำนอกเหนืออำนาจได้ หรืออย่างเช่นกรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการตัดถนนที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบแล้วสามารถนำเสนอข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานได้ว่า ถ้าแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้โครงการนี้จะประโยชน์หากหน่วยงานสามารถตัดถนนเปี่ยงออกไปจากแนวเดิมสัก 50 เมตรได้หรือไม่ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการที่จะบอกหน่วยงานว่าหน่วยงานต้องตัดถนนตามแนวนี้ ให้เชิญวิศวกรเชิญสถาปนิกมาดู นั่นเป็นงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาของเขา



ประเด็นที่ 4 การไม่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเข้าซ้อนกับองค์กรอื่นของรัฐ

เดิมองค์กรของรัฐไม่มีความซ้ำซ้อนอย่างปัจจุบัน แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁴ นอกเหนือจากองค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการที่มีอยู่แล้ว แม้กระทั่งในระบบบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการเองก็ยังไปเพิ่มศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมา เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐในบรรดาองค์กรทั้งหลายจึงต้องไม่เหมือนในอดีตวันนี้ฝ่ายบริหารจัดการองค์กรแบบใหม่ มีกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อรับเรื่องร้องเรียนกรณีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย การลงโทษทางวินัยในองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็จะมีคนดูแลเรื่องเงิน

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการปฏิรูปทางการเมือง ที่ต้องการให้เป็นการเมืองใหม่ ให้สิทธิและเสรีภาพกับประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น มีองค์กรต่าง ๆ ดังนี้ (1) ศาล ประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร (2) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ (3) องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย อัยการสูงสุด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



ดูแลเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชน ดูแลเรื่องทุจริต เรื่องนั้นเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพราะฉะนั้นขอบเขต อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องไม่ ซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่นของรัฐ ที่ผ่านมามีเรื่อง ที่ค่อนข้างเป็นปัญหาที่สุด คือ ความซ้ำซ้อน ของอำนาจรับเรื่องร้องทุกข์กับเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน จะไม่รับเรื่องที่เป็นคดีโดยตรง แต่เรื่องร้องเรียน ที่พัวพันกับคดีที่อยู่ในชั้นศาลจะเห็นว่ามีความหลาย เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา โดยที่ผ่านมามีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เพียงแต่ ให้ความเห็นว่าควรแก้ไขเยียวยาประชาชนด้วย แนวทางใดบ้างเป็นข้อเสนอ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังเสนอความคิดเห็นว่าแนวทางใดดีที่สุด ถือเป็นการกระทำเกินอำนาจของผู้ตรวจการ แผ่นดินที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นที่ 3



นอกจากนี้ การพิจารณาวินิจฉัยของ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในระยะหลัง ๆ มักพบว่าหลังจากที่ให้ความเห็นแก่หน่วยงานแล้ว จะกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานรายงานผลการดำเนินการให้ทราบภายใน 30 วัน 45 วัน หรือ 60 วัน แล้วแต่กรณี อาทิ สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินซึ่งถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ เวลาเขาบอกว่าตรวจบัญชีแล้วมีข้อบกพร่อง ให้รายงานการแก้ไขให้ทราบภายใน 60 วัน อันนี้ เขาทำมาตลอด แต่ตอนหลังเมื่อไปพิจารณาเรื่อง อื่นซึ่งอยู่ในอำนาจเหมือนกัน ก็จะกำหนดแบบ นี้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างซึ่งกำลังเป็นข่าว ยังไม่มีการจัดซื้อจัดจ้างแต่อย่างใด แต่ให้หน่วยงาน รายงานให้ทราบ เป็นต้น จึงก่อให้เกิดความสับสน ในเรื่องบทบาทว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรตรวจสอบหรือเป็นฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ยังพบว่าแนวทางการปฏิบัติเช่นนี้ปรากฏ ในองค์กรอิสระอื่นด้วย ซึ่งทำให้เข้าใจผิดว่า เป็นเรื่องของการสั่งการ โดยอาศัยอำนาจเหนือ ฝ่ายบริหารได้

ทั้ง 4 ประเด็นที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ถือว่า เป็นหลักการของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ค่อนข้าง สากล ประเทศอื่นอาจจะมีการเพิ่มหรือลด บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในบางประเด็นตามความเหมาะสม

พัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดินไทย

หากย้อนดูบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ในอดีต คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197⁵ ซึ่งบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสรุป ดังนี้ (1) พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และ (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรม และ (2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา หมายความว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำการตรวจสอบหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นั้นจะต้องเริ่มต้นจากการที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน อาทิ กรณีการตัดถนนผ่านชุมชนใหญ่กว่า 200 หลังคาเรือน พบว่าหน่วยงานไม่ได้ดำเนินการผิดพลาดแต่อย่างใด แต่การตัดถนนผ่านชุมชนนั้นก่อความเดือดร้อนให้ประชาชน ในกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอแนะความเห็นได้ โดยไม่กล่าวถึง

หน่วยงานว่าปฏิบัติหน้าที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ก็คือ การรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนโดยชัดเจนอันเป็นบทบาทแรกเริ่มของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งขณะนั้นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่งเริ่มต้นจัดระบบการบริหารทำความเข้าใจ ดูแลระบบ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็เริ่มขยายงาน เริ่มมีการร้องเรียนทางโทรศัพท์ผ่านสายด่วน 1676 ซึ่งเป็นกระบวนการที่ง่ายกว่าเมื่อเทียบกับการไปร้องกับทางราชการ หรือไปฟ้องคดีต่อศาล



⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และ (2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244⁶ บัญญัติบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ตามกรอบเดิม โดยเพิ่ม (1) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากขณะนั้นเกิดคำถามว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีหน่วยงานใดเป็นผู้ตรวจสอบ” ในช่วงเวลาดังกล่าวองค์กรที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะทำการตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แทนที่จะก่อตั้งองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระสำหรับตรวจสอบองค์กรตรวจสอบเพิ่มขึ้น จึงมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบ และเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ในปี พ.ศ. 2550 เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดว่าผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบเฉพาะรัฐสภาเท่านั้น

และ (2) การตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากหลังเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 พบว่า นักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีปัญหาในเรื่องนี้มากขึ้น จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประกาศใช้เป็นการประกาศและตรวจสอบกันเอง ซึ่งไม่เคยมีกรรมวิธีการของสภาตรวจสอบได้ เช่น กรณีการเสียบบัตรแทนกันของนักการเมือง⁷ หรือกรณีที่บัตรประจำตัวหายและใช้บัตรของผู้อื่นแทน เป็นต้น สำหรับบทบาทการตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ หากผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่าการละเมิดจริยธรรมให้เสนอสภาเพื่อถอดถอน แต่ไม่มีโทษทางอาญาแต่อย่างใด โดยอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น 2 ประการนี้ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมด้วย

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล (ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280 (3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น (4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

⁷ ดูข่าวเพิ่มเติมจาก กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ <http://www.108acc.com/index.php?lite=article&qid=41977337>

ส่วนหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เห็นว่า บทบาทหน้าที่บางเรื่องหายไป เช่น การตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และหากสังเกตให้ดี เรื่องที่เป็นภารกิจของ Ombudsman ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ มาตรา 230⁸ (2) แต่จัดอันดับให้ (1) สำคัญกว่า คือ เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ... ถือเป็นหน้าที่ใหม่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนนโยบายแห่งรัฐว่า รัฐจะต้องปรับปรุงกฎหมาย แก้ไขซึ่งเขียนมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นบทบัญญัติที่ลอย ๆ แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จเพราะไม่มีใครเป็นคนตามไปดู พอมองหาคนดูแลจึงมอบให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ภารกิจนี้มีใช้หน้าที่ใหม่เพราะเรื่องนี้เขียนไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องปรับปรุงกฎหมาย ขั้นตอนที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนสร้างภาระ แต่ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เขียนชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)⁹ เห็นว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่มีความล้าสมัยในบางหน่วยงานใช้กฎหมายฉบับเดิมเป็นเวลา 40 ปี เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีระบบเส้นทางการเดินทาง วันเวลาเดินทางที่ชัดเจน และระบบของการรถไฟไม่มีความซับซ้อนมากเท่าการคมนาคมรูปแบบอื่น แต่กลับเพิ่งเปิดให้มีบริการจองตั๋วรถไฟทางช่องทางอินเทอร์เน็ตเมื่อปลายเดือนมกราคมที่ผ่านมา ทั้งที่การคมนาคมชนิดอื่นดำเนินการมาก่อนแล้ว และมีความทันสมัย ไม่ว่าจะเป็นการจองตั๋วเครื่องบินออนไลน์ การเรียกแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชัน เช่น แท็กซี่เบอร์ หรือ แกร็บแท็กซี่ เป็นต้น

⁸ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น (3) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

⁹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศ ณ วันที่ 5 ตุลาคม พุทธศักราช 2558

อยากฝากให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้ามาดูแลในส่วนขอ มาตรา 230 (1) โดยอาจตั้งงบประมาณให้เจ้าหน้าที่ไปทดลองติดต่อราชการ ดำเนินการขออนุญาต ขออนุมัติส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรม หรือไปสัมภาษณ์ หรือพิจารณาเป็นหน่วยงานก็ได้ โดยอาจเริ่มที่กระทรวงมหาดไทย เพราะเกี่ยวข้องกับชีวิตผู้คนมากที่สุด เพื่อจะได้เอาเรื่องใหญ่ ๆ ที่ประชาชนเกี่ยวข้องเยอะ ๆ อาทิ เรื่องที่ดิน เรื่องก่อสร้างอาคาร เรื่องทะเบียนราษฎร มาศึกษาว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอะไรบ้าง ที่ควรปรับปรุง ลดขั้นตอน ลดภาระให้สอดคล้องกับการลดบทบาทหน้าที่ของรัฐจาก “ผู้กำหนด” เป็น “ผู้คอยดูแล” เช่นทุกวันนี้มีเครดิตบูโร หากเจ้าหน้าที่ต้องการตรวจสอบเรื่องเงินก็สามารถตรวจสอบได้จากเครดิตบูโร ทำไมจะต้องมีหลักฐานอื่นอีกสารพัด อันนี้เป็นงานใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งรัฐธรรมนูญเรียกร้องให้ทำ และมันจะเป็นงานใหญ่ที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้เยอะ



ส่วนภารกิจที่ 3 กรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็คิดคล้าย ๆ กันกับสิ่งที่เรียกร้องว่าให้มีการแก้ไขกฎหมาย เรื่องนโยบายของรัฐในอดีตก็บัญญัติไว้อยู่แล้ว ๆ ถามว่าใครดูแล เขาบอกว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดูแล แต่คราวนี้ฝากให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งโดยความเห็นแล้วเห็นว่าแนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญเขียนไว้กว้างมาก ฉะนั้นมันไม่ยากที่จะทำความเข้าใจนโยบาย ตามมาตรา 230 (3) แล้วก็ตรวจสอบยาก เพราะมันไม่มีปัญหาเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลักเหมือนกรณีมาตรา 230 (1) และขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารซึ่งตีความได้แล้วแต่สถานการณ์ รวมทั้งอาจมีปัญหาเกี่ยวกับกระทรวงเยอะด้วยเขาบอกว่าเขาก็ทำเต็มที่ อยากทำแต่ไม่มีเงิน จะมา Recommend ให้ทำได้อย่างไร เพราะฉะนั้นเห็นว่า มาตรา 230 (1) น่าจะทำแล้วตรงกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนงานตาม มาตรา 230 (3) ค่อนข้างลำบากแต่ก็คงต้องทำ เพราะรัฐธรรมนูญเขียนเอาไว้ คงต้องรายงานความเห็นหรือมีรายงานทุกปี ส่วนอำนาจหน้าที่เดิมซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเคยเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองยังมีอยู่ เพราะมันอยู่ในกรอบของการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

ท้ายที่สุดแล้วบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (1) กับ (3) นั้น ถ้าถามว่าในกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนปกติจะสามารถพัฒนาไปถึงได้ไหม ตอบว่าได้ แต่ต้องจับที่ต้องมีมิติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เห็นชอบให้ทำเรื่องนั้น ถ้ามีข้อมูลมากพอที่จะสรุปจากเรื่องร้องเรียนเพียงเรื่องเดียวก็เสนอต่อไปได้โดยแยกเรื่องระหว่างการขอให้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้หนึ่งกับการเสนอขอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่สร้างขั้นตอนมากเกินไป เพราะไม่ได้ห้ามวิธีการเอาไว้ และไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นจากกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน หรืออาจมาจากประสบการณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินกว่า 15 ปีโดยการทบทวนเรื่องกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการของหน่วยงาน เช่น การขออนุญาตตั้งโรงงาน การขอไฟฟ้า ซึ่งการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทราบข้อมูลหรือปัญหาเหล่านี้อาจสืบเนื่องมาจากการร้องเรียนของประชาชนในเรื่องดังกล่าวที่มีจำนวนมากก็ได้ ซึ่งถือเป็นบทบาทใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแตกต่างจากบทบาทในอดีตของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เน้นไปที่ความทุกข์ยากเดือดร้อนเป็นกรณี ๆ ไป

ข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... (ฉบับร่างโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน)

1. หลักการเรื่องที่ไม่ให้รับเรื่องที่ฟ้องร้องเป็นคดีในศาล ตามมาตรา 30

ดังได้กล่าวในตอนต้นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่รับเรื่องร้องทุกข์แทนสภา และต้องไม่ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรก่อนอื่น โดยเฉพาะศาล เพราะฉะนั้นคดีที่ฟ้องร้องอยู่ในศาลแล้วหรือคดีที่ศาลตัดสินแล้ว ไม่มีใครไปแก้ไขได้ แม้รัฐสภาจะออกกฎหมายได้ก็เป็นข้อยกเว้นมาก ๆ คณะรัฐมนตรีก็ไม่สามารถทำอะไรได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่สามารถดำเนินการเรื่องที่เป็คดีหรือเรื่องที่ศาลตัดสินแล้วได้ เว้นแต่กรณีการศึกษาคำพิพากษาของศาลเพื่อจะเสนอว่าควรจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องใดตามอำนาจหน้าที่ใหม่เท่านั้น



2. อำนาจเรียกพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐาน ตามมาตรา 15 (5)

เนื่องจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต้องไม่เป็นคดีและคดีอาญาสำหรับพนักงานสอบสวนแล้วมันก็ไม่เปลี่ยนแปลงอะไรจากศาล การตีความเพื่อใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีนี้จะต้องตีความโดยจำกัด คือ ในฐานะที่บุคคลเหล่านี้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ใช่ฐานะพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวน และเอกสารที่ข้อนั้นต้องไม่ใช่เรื่องคดีโดยตรง ไม่เกี่ยวกับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในศาล หรือไม่เกี่ยวกับคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนรับผิดชอบ แต่ขอเพราะเคยมีเอกสารนี้แล้วไม่มีที่อื่นเท่านั้น นอกจากนี้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ไม่จำเป็นต้องรายงานการสอบสวนหรือพยานหลักฐานในคดีให้เพราะถือว่าคดีนั้นอยู่ในกระบวนการยุติธรรมแล้ว

ส่วนการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า กระบวนการสอบสวนไม่ชอบหรือไม่เป็นธรรม ไม่สอบสวนนั้น นำสงสัยว่าผู้ตรวจการแผ่นดินทำได้หรือไม่ เพราะหากการสอบสวนไม่ชอบก็มีการถ่วงดุลด้วยการร้องขอความเป็นธรรมกับพนักงานอัยการผู้สั่งสำนวนได้ แต่กรณีการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ล่าช้า ก็อาจจะอยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเนื่องจากไม่ใช่กระบวนการทางอาญาโดยตรง แต่มันเป็นการไม่ดำเนินกระบวนการทางอาญา

3. อำนาจในการเสนอให้ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 37

การแจ้งผลการดำเนินงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบทุกสามเดือน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย เห็นว่า จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในการเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานไป และถ้าหน่วยงานไม่เขียนรายงานมาทุกสามเดือนจะทำให้เป็นการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ อันจะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยได้ แม้ในทางปฏิบัติจะไม่ถือเคร่งครัดในการดำเนินการตามนี้ แต่หากมีการยกเหตุขึ้นมาลงโทษก็สามารถทำได้ ดังนั้นในส่วนเนื้อหาตรงนี้อาจจะปรับปรุงโดยให้ทางหน่วยงานตอบและแจ้งให้ทางผู้ตรวจการแผ่นดินทราบเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องรายงานทุกสามเดือน



4. อำนาจในการเข้าไปเป็นองค์กร กำหนดนโยบายและตัดสินใจในทางบริหารร่วม กับคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 40

การบัญญัติให้กรณีคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้ได้ข้อยุติเสียก่อน หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้พิจารณาดำเนินการตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการใหม่และมีประเด็นปัญหา คือ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจในเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ จำเป็นจะต้องแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบเสียก่อน ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้วไม่เห็นด้วยก็จำเป็นจะต้องตั้งกรรมการขึ้นมาสองฝ่าย ซึ่งตามหลักการแล้ว การตั้งกรรมการร่วมในรัฐธรรมนูญทุกฉบับมีเพียงกรณีเดียว คือ กฎหมายของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นเรื่องขององค์กฤษฎีกาบัญญัติเนื่องจากประเทศไทยมีระบบสองสภา แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นผู้แทนของรัฐสภา หน้าที่หลัก คือ ดูแลแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายในการตัดสินใจและบริหารงาน บทบัญญัตินี้จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไปใช้อำนาจในทางบริหาร

โดยไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งต่างจากคณะรัฐมนตรีที่ต้องมีความรับผิดชอบในการบริหารโดยตรง และมีการวางกรอบให้รับผิดชอบไม่ว่าจะโดยการอภิปราย การไม่สามารถอยู่จนครบวาระ หรือถูกถอดถอน เป็นต้น นอกจากนี้มาตรานี้ยังขัดกับหลักการของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร แต่ขณะเดียวกันก็ต้องไม่เป็นนายของฝ่ายบริหารด้วย หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินคือจะต้องมีการรายงานต่อสภาซึ่งเป็นกลไกทางการเมือง และใช้การเปิดเผยต่อสาธารณะมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อให้เกิดแรงกดดันจากสังคมต่อฝ่ายบริหารในเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ซึ่งจะได้ผลดีกว่าการตั้งคณะกรรมการร่วมกันตามที่ร่างไว้ในมาตรานี้

5. อำนาจในการสั่งการกำหนดมาตรการ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 41

อำนาจในการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนภายในสามสิบวันเป็นหลักการใหม่ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ สามสิบวันนั้น หมายความว่าอย่างไร และผู้ใดที่มีอำนาจที่จะสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนี้ ซึ่งตามคำสั่งของฝ่ายปกครองจะมีได้แค่สองหน่วย คือ ฝ่ายปกครองหรือผู้บริหารที่มีอำนาจในหน่วยงานเดียวกัน และศาลปกครอง ซึ่งจะทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครองได้ การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว การทุเลาการบังคับ หรือการกำหนด

มาตรการชั่วคราวระหว่างการพิจารณา จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเข้าไปรับผิดชอบต่อฝ่ายปกครอง หากเกิดความเสียหายต่อการบรรเทาทุกข์ขึ้น ดังนั้นมาตรานี้จึงอาจทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินออกจากหลักของตนเองที่จะต้องเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง ทางที่ดีในการแก้ปัญหาต่าง ๆ อาจจะต้องใช้การกดดันจากสังคม หรือมติจากสังคมในการเผยแพร่ข้อเท็จจริง โดยใช้ช่องทางทางสื่อสังคมออนไลน์ให้มากขึ้น

6. ร่างพระราชบัญญัติในส่วนของสำนักงาน

ปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เลือกรูปแบบองค์กรที่ค่อนข้างเหมาะสมทั้งในแง่ความคล่องตัว เป็นอิสระ สามารถกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนได้ และสามารถปรับปรุงขยายองค์กรได้โดยไม่ต้องผูกพันกับระบบราชการ แต่ในร่างฉบับนี้ต้องการกลับมาเป็นส่วนราชการ ซึ่งยังไม่มีหน่วยงานไหนในประเทศไทยที่เปลี่ยนจากไม่ใช่ราชการกลับมาเป็นราชการได้ มีแต่ในทางกลับกันเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้กลับมาเป็นราชการ แต่ก็อาจจะต้องเสียประโยชน์อีกหลายประการ เช่น จะไม่สามารถนับอายุการทำงานก่อนหน้าได้และสิทธิในการรักษาพยาบาลในปัจจุบันก็อาจต่างจากเดิม และยังได้สิทธิน้อยกว่าประกันสังคมในบางกรณีอีกด้วย ดังนั้นการกลับมาเป็นราชการอาจ

ไม่มีประโยชน์อะไรที่ดีมากกว่าเดิมนอกจากในเรื่องการได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ทางแก้ไขหากต้องการคนเก่งมาร่วมงาน อาจจะต้องไปเพิ่มเงินประจำตำแหน่ง อัตราที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่ง แล้ววางหลักเกณฑ์การตรวจสอบที่มีหลักการและสามารถอธิบายกับประชาชนได้ว่าจะต้องทำอะไร ทำไม่จึงได้เงินเพิ่ม เป็นต้น ซึ่งอยู่ในอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำได้ รวมไปถึงเรื่องสวัสดิการในการรักษาพยาบาลหลังเกษียณ ซึ่งในปัจจุบัน สิทธิของข้าราชการก็ไม่ได้ดีกว่าการใช้สิทธิบัตรทองและแนวโน้มสิทธิการรักษาพยาบาลของข้าราชการจะน้อยลงเรื่อย ๆ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ขณะที่สิทธิบัตรทองกลับดีขึ้น ดังนั้นทางออกผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะต้องเขียนกฎหมายของตัวเองให้สามารถใช้สิทธิเหมือนข้าราชการได้ ซึ่งน่าจะดีกว่า

ส่วนในแง่ของกรอบงบประมาณ เราสามารถพูดคุยกับทางสำนักงบประมาณโดยตรงเพื่อชี้แจงถึงความจำเป็น และในแง่ของความมั่นคงนั้น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งก็มีองค์กรในลักษณะเดียวกันนี้อยู่มาก และยังไม่มีหน่วยงานใดโดนยุบ นอกจากจะมีการควบรวบหน่วยงานเท่านั้น และหากถูกยุบเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับโอนไปอยู่ในหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะการทำงานใกล้เคียงกัน

คำถามท้ายการบรรยาย

คำถามที่ 1 เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงไม่กำหนดให้องค์กรอิสระมี “หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตอบ เห็นว่า น่าจะเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระที่อาจเกิดขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญใช้บังคับ

คำถามที่ 2 คำว่า “การแสวงหาข้อเท็จจริง” และ “สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน” จากการที่ได้ไปดูศึกษาดูงานที่ประเทศแคนาดา เมื่อปี พ.ศ. 2540 นั้น คำ 2 คำนี้ มีความหมายเดียวกัน คือ “การหาข้อเท็จจริง” หรือ “Fact Finding” แต่ในมาตรา 230 (2) ใช้คำว่า “แสวงหาข้อเท็จจริง” นักกฎหมายทั่วไปตีความคำนี้ว่า เป็นหนึ่งในขั้นตอนของการไต่สวน ซึ่งสามารถใส่ในบริบทเดิมว่า แสวงหาข้อเท็จจริงหมายรวมถึงการสอบสวนหาข้อเท็จจริงทั้งหมดให้เหมือนกับ Classic Ombudsman ได้ไหม

ตอบ บริบทของสังคมไทยให้น้ำหนักคำว่า “การสอบสวน” เป็นพิเศษ เนื่องจากในอดีตพบว่า ตำรวจและอัยการทะเลาะกันเรื่องสอบสวนมาก ปัจจุบันตำรวจและฝ่ายปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ก็ทะเลาะกันเรื่องใคร

มีอำนาจสั่งสำนวนสอบสวน เพราะฉะนั้นคำว่า “สอบสวน” เป็นคำที่มีความหมายพิเศษมุ่งไปที่การสอบสวนคดีอาญา สงวนไว้ใช้กับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกำหนดว่าใครสามารถเป็น “พนักงานสอบสวน” “หัวหน้าพนักงานสอบสวน” และได้กำหนดหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบที่จะถูกดำเนินคดี กำหนดบทลงโทษที่หนักกว่าปกติในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีอาญากระทำความผิดพลาด ด้วยเหตุผลนี้จึงหลีกเลี่ยงคำว่า “การสอบสวน” เมื่อไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการสอบสวนคดีอาญา ส่วนคำว่า “การไต่สวนหาข้อเท็จจริง” และ “การสืบสวนหาข้อเท็จจริง” เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับคำว่า “การสอบสวน” เพียงแต่ “การสอบสวน” มุ่งเน้นในการค้นหาข้อเท็จจริงว่าผู้ใดกระทำความผิดทางอาญา ■