

การสอบสวนเชิงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน¹ Ombudsman' Systemic Investigation

รอยพิมพ์ ธีระวงศ์²



¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรนักบริหารระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน
รุ่นที่ 80 ประจำปี 2556

² ผู้อำนวยการ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ของรัฐสภา) เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนกรณีที่ได้รับความสะดวกและความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเปลี่ยนชื่อจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน และได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเพื่อแก้ทุกข์ของประชาชนที่ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนที่เกิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฯ การตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความไม่เป็นธรรมก็จะส่งเรื่องไปยังศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าประเด็นปัญหาเป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับ



ประโยชน์สาธารณะหรือมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ผ่านการทำประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 และสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ลงวันที่ 1 เมษายน 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นการละเมิดสิทธิประชาชน โดยการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเมื่อปี 2543 เป็นต้นมามีประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะมุ่งเน้นเป้าหมายในการปิดเป่าความทุกข์ร้อนของประชาชน ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยและการทำงานเชิงบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ ในกรณีปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนบ่อยครั้งหรือมีลักษณะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ผู้ตรวจการแผ่นดินได้นำมาพิจารณาศึกษาเพื่อมีข้อเสนอแนะในการ

แก้ไขปัญหาเชิงระบบแก่หน่วยงานและฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถนำไปใช้กับกรณีที่มีปัญหาลักษณะเดียวกันในต่างพื้นที่ หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดการร้องเรียนปัญหาในลักษณะเดียวกันอีก หรือการแก้ไขปัญหาคำคัญในครั้งเดียวแต่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้หลายเรื่องในครั้งเดียว อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่มีความยั่งยืน และช่วยลดภาระการแก้ไขปัญหาก็ไม่จำเป็นให้หน่วยงานได้อีกทางหนึ่งด้วย

การแก้ไขปัญหาเชิงระบบที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนนั้น ในช่วงที่ผ่านมายังไม่มีกรอบมาตรฐาน (Guideline) เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาความสำคัญของปัญหา เหตุผล ความจำเป็นของประเด็นปัญหาที่ได้นำขึ้นพิจารณาสอบสวน ส่งผลให้รัฐสภาตั้งกระทู้ถามถึงความสำคัญของปัญหาและเหตุผลที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเลือกหยิบยกประเด็นปัญหาแต่ละเรื่องในคราวเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาและการชี้แจงงบประมาณประจำปีทุกปี นอกจากนี้ ประชาชนยังเกิดความสับสนและคลางแคลงใจว่าเหตุใดประเด็นปัญหาบางเรื่องจึงถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาก่อนเรื่องอื่นที่น่าจะเป็นปัญหาที่สำคัญเช่นเดียวกันหรืออาจสำคัญกว่า

การสอบสวนเชิงระบบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเลือกที่จะนำขึ้นมาพิจารณา มักจะมีพื้นฐานจากสถานการณ์เฉพาะหน้า หรือ วิกฤติการณ์ซึ่งมีลักษณะเฉพาะเหตุการณ์ เช่น เรื่องการยื่นเสียภาษีที่ไม่เป็นธรรมของสตรี เรื่องปัญหาจากอุทกภัย เรื่องการศึกษาฟรี 15 ปี เรื่องตัวแทนอำพราง เรื่องผลกระทบจากโครงการจำนำข้าว เรื่องการจัดการภัยแล้งในประเทศไทย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับกระทู้ถามจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา และการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ประกอบกับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการสอบถามจากสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปว่า เหตุใดผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเลือกที่จะหยิบยกประเด็นใดประเด็นหนึ่งขึ้นพิจารณา มีเกณฑ์ใดบ้างในการใช้พิจารณา เหตุใดปัญหาบางปัญหาได้รับการพิจารณาก่อนอีกปัญหาหนึ่ง ก่อให้เกิดความสงสัยจากสาธารณะเกี่ยวกับความเป็นกลาง ความโปร่งใส ผลประโยชน์ทับซ้อน การตรวจสอบได้ของการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง และหากปล่อยไว้จะก่อให้เกิดปัญหา



การดำเนินงาน ความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ในอนาคต

ถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้ริเริ่มการสอบสวนเชิงระบบหลายเรื่อง แต่ยังคงขาดเกณฑ์ในการนำประเด็นปัญหามาพิจารณาสอบสวน ส่งผลให้การสอบสวนเชิงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีทิศทางที่ชัดเจน ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานสอบสวนที่ชัดเจน สามารถอธิบายได้ว่าปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ปราศจากอคติ ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีเกณฑ์หรือกรอบมาตรฐานในการสอบสวนเชิงระบบ และอาจมีการออกระเบียบว่าด้วยกรอบมาตรฐานหรือเกณฑ์การสอบสวนเชิงระบบ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาข้อมูลของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละแห่งจะมีกรอบมาตรฐานหรือเกณฑ์การสอบสวนเชิงระบบ เพื่อให้สำนักงานและเจ้าหน้าที่สอบสวนใช้เป็นแนวทางในการเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อนำประเด็นปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นมาใช้ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา สำหรับบทความนี้จะศึกษาการทำงานของเชิงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน 3 ประเทศ ประกอบด้วย

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดน (Swedish Ombudsman) สามารถหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นพิจารณาสอบสวนเองได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีการยื่นเรื่องร้องเรียน หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นประเด็นที่พบในระหว่างการสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นประเด็นที่สาธารณะให้ความสนใจ เป็นประเด็นที่ได้จากหนังสือร้องเรียนที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ร้องเรียนหรือบัตรสนเท่ห์ (โดยระเบียบปฏิบัติหนังสือร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์นี้จะไม่ถือว่าเป็นเรื่องร้องเรียนและจะไม่มีการลงทะเบียนรับเข้าสู่สำนักงาน แต่ประเด็น

ปัญหาที่มีการกล่าวถึงจะถูกนำมาพิจารณาว่ามีมูลความจริงหรือไม่) หรือเป็นประเด็นที่ปรากฏในบทความทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นที่สนใจของสาธารณะ หรืออาจกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการต้องมีการนำมาพิจารณาสอบสวน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดนได้พิจารณาเห็นว่าจะทำการหยิบยกเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณา จะมีการจัดทำข้อตกลง (Memorandum) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะใช้เป็นเอกสารหลักในการกำหนดกรอบประเด็นและแนวทางการสอบสวน และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบกรอบการสอบสวนเพื่อที่จะสามารถตอบข้อซักถามและการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินได้อย่างชัดเจนและครอบคลุม จากจำนวนเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นพิจารณานี้ประมาณร้อยละ 70-80 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงการปรับระบบ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรมและมีนัยยะสำคัญ³

³ ที่มา Swedish Ombudsman Annual Report 2010–2013

2. Anti-Corruption & Civil Rights Commission: ACRC แห่งสาธารณรัฐเกาหลี ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 โดยการบูรณาการหน่วยงาน 3 หน่วยงานด้วยกัน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเกาหลี คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันของเกาหลี และ คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ โดยมีแนวคิดว่าการรวม 3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน จะทำให้ประชาชนสามารถได้รับการบริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ทั้งในเรื่องการร้องเรียนฝ่ายบริหาร และการต่อต้านคอร์รัปชัน ภายใต้องค์กรเดียว ซึ่งจะทำให้เกิดความรวดเร็วและความสะดวกมากกว่าการพัฒนาเชิงระบบและการปฏิรูปประเพณีข้อบังคับ ในระหว่างกระบวนการสอบสวน ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าประเด็นเรื่องร้องเรียนมีสาเหตุจากระบบบริหารจัดการภาครัฐหรือกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสม ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณา ทบทวนประเด็นดังกล่าว และเสนอแนวทางแก้ไข แก่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหรือแจ้งแก่คณะกรรมการนโยบายการปฏิรูปประเพณี (Regulatory Reform Policy) เพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎระเบียบ โดยใช้มาตรการต่าง ๆ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอแนวทางแก้ไขระบบและกำหนดขอบเขต

การปฏิรูปประเพณี ไม่เพียงแต่ยุติมูลเหตุของเรื่อง ร้องเรียนเท่านั้น แต่ยังป้องกันมิให้เรื่องร้องเรียน ในลักษณะเดียวกันเกิดซ้ำขึ้นอีกในอนาคต ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแนะนำให้หน่วยงาน แก้ไขปรับปรุงแบ่งตามประเภทของสภาพปัญหา เช่น การเงินและระบบการเก็บภาษี ทางหลวง และการคมนาคมขนส่ง การเคหะและการโยธา ชุมชนเมืองและทรัพยากรน้ำ ตำรวจ สวัสดิการ และแรงงาน เป็นต้น⁴

3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth Ombudsman) การร้องเรียน ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ สามารถร้องเรียน ด้วยวาจาได้ ถึงแม้ว่าคำร้องเรียนจะมีลักษณะ เป็นบัตรสนเท่ห์ (Anonymous Complaint) แต่หากมีข้อมูลและหลักฐานเพียงพอก็สามารถ ดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง ต่อไปได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ให้ความสำคัญ กับประเด็นปัญหาและหลักฐานประกอบเรื่อง ร้องเรียน มากกว่าตัวตนของผู้ร้องเรียน นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลีย ยังมี อำนาจในการพิจารณาหยิบยกประเด็น (Own Motion) เพื่อสอบสวนเรื่องร้องเรียน กล่าวคือ สามารถเลือกประเด็นที่เห็นว่าน่าสนใจ หรือเป็น

⁴ ที่มา ACRC KOREA Annual Report 2015



ประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น จากหนังสือพิมพ์ และดำเนินการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนเหล่านั้นได้เอง โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน สำหรับเรื่องร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลีย จะมีการจัดแบ่งประเภทของเรื่องร้องเรียน ดังต่อไปนี้

- Simple Complaints คือ เรื่องร้องเรียนทั่ว ๆ ไป ง่ายไม่ยุ่งยาก ไม่สลับซับซ้อน

- Complex Complaints คือ เรื่องร้องเรียนที่ค่อนข้างยุ่งยาก มีความสลับซับซ้อนของเรื่องมีเอกสารหลักฐานประกอบเรื่องร้องเรียนมาก และในบางครั้งเอกสารหลักฐานมีความแตกต่างหรือขัดแย้งกัน ต้องหาข้อสรุปหรือมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้อง ต้องอาศัย

การตีความทางด้านกฎหมาย หรือผู้ร้องเป็นบุคคลที่เข้าใจยาก ต้องใช้ความสามารถในการเจรจาสูง หรือหน่วยงานไม่ค่อยให้ความร่วมมือ ต้องใช้เจ้าหน้าที่ระดับสูงในการติดต่อประสานงาน

- Major Projects คือ เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะของ Complex Complaints นอกจากนั้น ยังต้องใช้เวลาในการพิจารณาสอบสวน ต้องมีการวิเคราะห์หรือวิจัย ต้องใช้ความรู้หรือความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีผลกระทบต่อคนจำนวนมากหรือเกี่ยวข้องกับจำนวนเงินที่สูง มีนัยสำคัญกว้างขวาง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย นโยบาย หรือกระบวนการทำงาน

- Systemic Investigations คือ เรื่องร้องเรียนที่เป็น Simple หรือ Complex Complaints ก็ได้ ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากหรือน้อยก็ได้ แต่เป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะของการบริหารที่มีความบกพร่อง (Defective Administration) และการพิจารณาดำเนินการพิจารณาสอบสวนจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย นโยบาย กระบวนการ หรือการปฏิบัติ เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นซ้ำอีกของการบริหารที่มีความบกพร่องนั้น ๆ⁵

⁵ ที่มา Commonwealth Ombudsman Annual Report 2012-2013

ผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศแต่ละประเทศมีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่กำหนดให้สามารถสอบสวนเชิงระบบ โดยทั่วไปจะให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกระทรวง กรม หรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้สามารถตรวจสอบได้ ด้วยความประสงค์ของผู้ตรวจการแผ่นดินเอง โดยเรื่องที่มีการพิจารณาสอบสวนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในภาพรวม เช่น สุขอนามัย สิ่งแวดล้อม ระบบการจราจร การจัดการราชทัณฑ์ กิจการตำรวจ ความปลอดภัยและสวัสดิการสังคม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การเสนอคำแนะนำต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำการแก้ไขระบบระเบียบ กฎหมาย ที่เป็นปัญหา โดยจะเป็นการแก้ไขปัญหาในภาพรวมเชิงระบบ (Systemic) มากกว่าการแก้ไขเป็นรายกรณี เพื่อให้เกิดระบบธรรมาภิบาลในการบริหารราชการในภาพรวมสาเหตุหนึ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศสามารถทำงานด้านการหยิบยกประเด็นปัญหาสังคมได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ อาจเป็นเพราะสื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคประชาสังคม (Civil Society) มีความตื่นตัวและตระหนักว่าธรรมาภิบาลและ



ความโปร่งใสของระบบราชการเป็นสิ่งจำเป็นในระบบสังคมที่ดี และจะก่อให้เกิดความสังคมที่สงบสุข ดังนั้น เมื่อมีผู้แจ้งเตือนจากภายในหน่วยงาน จากภายนอกหน่วยงาน หรือมีเหตุการณ์ที่บ่งชี้ถึงความไม่ชอบมาพากลทางการบริการภาครัฐ เกิดความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เป็นต้น สื่อมวลชน NGOs และภาคประชาสังคม จะให้ความสนใจและเฝ้าติดตามความคืบหน้าของการแก้ปัญหาในเรื่องนั้น ๆ อย่างใกล้ชิด และเมื่อประเด็นปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ได้เป็นที่รับรู้ และรับทราบในวงกว้างมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำเรื่องร้องเรียนเหล่านั้น มาหยิบยกพิจารณาเป็นกรณีพิเศษในเชิงรุก (Active approach) และเชิงป้องกัน (Preventive) ต่างหากจากการสอบสวนเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนตามช่องทางปกติ ดังปรากฏตามตาราง

ตาราง การเปรียบเทียบลักษณะปัญหาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐ
เกาหลี่ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทย
ใช้ในการถือปฏิบัติเพื่อสอบสวนเชิงระบบ

สวีเดน	เกาหลี่	ออสเตรเลีย	ไทย
เรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ	เรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ	เรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ	เรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ เป็นการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ
มีผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนมาก	มีผลต่อประชาชน จำนวนมาก	มีจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนมาก	เป็นเรื่องการกระทำที่มี ผลกระทบต่อความเสียหาย ของประชาชนส่วนรวม
มีแนวโน้มเกิดขึ้น ต่อเนื่อง	ปัญหามีแนวโน้ม จะลุกลามต่อเนื่อง	มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดผล กระทบต่อเนื่องไปอีกเรื่อย ๆ	
ปัญหามีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหลาย หน่วยงาน	เป็นเรื่องที่มีหน่วยงาน รับผิดชอบหลายหน่วย และมีแนวโน้มที่จะผลัก ภาระความรับผิดชอบ		
เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้น พื้นฐานของบุคคล	มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิ และข้อมูลส่วนบุคคล	เป็นการกระทำที่มีแนวโน้ม ของการละเมิดสิทธิของบุคคล หรือ สิทธิมนุษยชน	
		การสอบสวนจะเปิดเผยการ กระทำหรือการปฏิบัติที่เป็นปัญหา/ ระบบที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข มีลักษณะของการบริหารที่มี ความบกพร่อง	
เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะ เป็นบัตรสนเท่ห์ แต่มีนัย สำคัญว่าปัญหาเกิดขึ้นจริง และมีความสำคัญ			
เป็นข่าวในสื่อมวลชน แขนงต่าง ๆ		เป็นเรื่องสำคัญที่สังคมให้ ความสนใจ	
เป็นเรื่องมีความเร่งด่วน		กำลังเป็นปัญหาอยู่ใน สถานการณ์ปัจจุบัน	

จากการเปรียบเทียบลักษณะและกรอบมาตรฐานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของทั้งสี่ประเทศใช้ พบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละประเทศต่างก็มีกรอบแนวทางมาตรฐานเพื่อใช้สอบสวนเชิงระบบทั้งสิ้น ในส่วนของเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ นั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเยียวยาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนแบบ case by case เสร็จเรียบร้อยแล้ว หากปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอีกซ้ำ ๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยกประเด็นปัญหาดังกล่าวขึ้นสอบสวนต่อเนื่องไปได้อีก เพื่อเสนอแนะการแก้ปัญหาด้วยการแก้ไขกฎหมายในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานั้น ๆ อีกในอนาคต

สำหรับประเด็นจำนวนผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากนั้น แต่ละประเทศไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าควรเป็นจำนวนเท่าใด ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐเกาหลีดำเนินการสอบสวนเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากถึง 4.6 ล้านคน ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดนทำการสอบสวนเรื่องที่เจ้าหน้าที่ตำรวจละเมิดสิทธิส่วนบุคคล โดยการบุกเข้าค้นบ้านของเยาวชน จำนวน 3 คน ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐออสเตรเลียทำการสอบสวนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและพหุวัฒนธรรม (Department of Immigration and Multicultural Affairs)

ภายหลังจากที่มีการกักกันและส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร เป็นต้น ดังนั้น จำนวนผู้ได้รับผลกระทบอาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวน แต่ขึ้นอยู่กับผลกระทบ (Impact) ที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจจะส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก หนึ่งแล้ว

ประเด็นปัญหาที่มีแนวโน้มและความเป็นไปได้ที่จะเกิดผลกระทบต่อเนื่องไปอีกเรื่อย ๆ ในอนาคต นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งสามประเทศพิจารณาจากสถิติเรื่องร้องเรียนในแต่ละปีว่ามีปัญหาใดบ้างที่มีแนวโน้มที่จะเกิดมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน หรือจากปัจจุบันไปในอนาคต ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐ



ออสเตรเลียทำการสอบสวนการไปรษณีย์แห่งออสเตรเลีย ภายหลังจากที่เห็นแนวโน้มการร้องเรียนเพิ่มขึ้นทุกปี ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา (900, 1,097, 1,100, 1,200 และ 1,327 เรื่อง/ปีตามลำดับ) หรือตัดสินใจทำการสอบสวนกรมตำรวจแห่งออสเตรเลีย หลังจากเรื่องร้องเรียนในปีปัจจุบันเพิ่มมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาอย่างเห็นได้ชัด (จาก 690 เรื่อง/ปี เป็น 780 เรื่อง/ปี จากที่เคยเพิ่ม/ลดปีละประมาณ 20 เรื่อง) เป็นต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐเกาหลีเห็นแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาในระบบการศึกษา จึงทำการสอบสวนระบบการสอบเข้ามหาวิทยาลัยแบบพิเศษของนักเรียนที่อยู่ต่างประเทศ เพราะเกิดช่องว่างของระบบ ทำให้นักเรียนทำการปลอมแปลงเอกสารการศึกษาเพื่อสมัครเข้าเรียน เพื่อให้เกิดความถูกต้องยุติธรรมมากขึ้น และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ปัญหามีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดช่องว่างในกระบวนการปฏิบัติงานหรือเส้นทางการประสานงาน ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า Pass the buck คือ การผลักความรับผิดชอบหรือภาระให้กับหน่วยงานหรือบุคคลอื่น ผู้ตรวจการ

แผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดน พบช่องว่างในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่กระบวนการจากตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษาที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการวินิจฉัยของศาล (ไม่เกี่ยวกับผลการตัดสินคดีของตุลาการ) จึงทำการสอบสวนและให้คำแนะนำเพื่อการปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การกระทำที่มีแนวโน้มของการละเมิดสิทธิของบุคคล หรือ สิทธิมนุษยชน ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในแถบทวีปยุโรปและทวีปออสเตรเลีย หรือประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมที่รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนหรือการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลเป็นอย่างมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐออสเตรเลียทำการสอบสวนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและพหุวัฒนธรรม ภายหลังจากที่มีการกักกันและส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่มีการชี้แจงเหตุผล และทำให้เชื่อได้ว่าเป็นการแบ่งแยกเชื้อชาติ ประเด็นนี้สำหรับประเทศไทยอาจเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะต้องทำการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การสอบสวนจะเปิดเผยการกระทำหรือการปฏิบัติที่เป็นปัญหาหรือระบบที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ประเด็นนี้ค่อนข้างเป็นเรื่องยากสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินหลายประเทศเพราะต้องอาศัยการสังเกตที่ละเอียดฉลาดและการติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ ซึ่งอาจไม่ปรากฏว่ามีปัญหาในการให้บริการประชาชน (ไม่ปรากฏเป็นเรื่องร้องเรียน) แต่มีปัญหาที่ซ่อนหรือปิดบังไว้ภายในองค์กร ตัวอย่างวิธีการของกรณีนี้คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐออสเตรเลียทำการสอบสวนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและพหุวัฒนธรรมในประเด็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) ต่อประชาชนที่ร้องขอข้อมูล (ไม่ได้มีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับความล่าช้าหรือปริมาณ/คุณภาพของข้อมูล

ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน) แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐออสเตรเลียพบว่า ในแต่ละปีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและพหุวัฒนธรรมตอบรับคำขอข้อมูลข่าวสารล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในตารางมาตรฐานกำหนดเวลา (Timeline) ซึ่งปริมาณการให้บริการข้อมูลข่าวสารนี้มีแนวโน้มสะสมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี เช่นในปีที่ผ่านมา มีเรื่องค้างการตอบคำร้อง 907 เรื่อง ในปีนี้มีเรื่องค้างการตอบถึง 1,101 เรื่อง เป็นต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐออสเตรเลียจึงต้องดำเนินการสอบสวนและขอให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรายงานผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์แต่มิฉะนั้นสำคัญว่าปัญหาเกิดขึ้นจริงและมีความสำคัญ โดยทั่วไปแล้วกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินเกือบทุกประเทศทั่วโลกจะบัญญัติไว้ว่าไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนที่ไม่ระบุชื่อเข้าไว้ในสารบบหรือทะเบียนเรื่องรับได้ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดนนำประเด็นที่มีนัยสำคัญว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง แต่ผู้ร้องเรียนไม่กล้าระบุชื่อตนเองซึ่งอาจเกิดจากความกลัวการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น หากเป็นเรื่องที่มีมูลและสามารถหาหลักฐานมาพิสูจน์ในเบื้องต้นได้ว่าเป็นปัญหาที่แท้จริง (Proof of



authentication) ไม่ใช้การใส่ร้ายด้วยเจตนาไม่ดี สำหรับประเด็นนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยอาจไม่สามารถดำเนินการได้เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติไว้ว่าไม่สามารถรับไว้ดำเนินการได้

การเป็นข่าวในสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เป็นเรื่องมีความเร่ร่อน เป็นเรื่องสำคัญที่สังคมให้ความสนใจ กำลังอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบันประเด็นเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญที่จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินในการจะนำเรื่องมาสอบสวน อย่างไรก็ตามข่าวจากสื่อมวลชนยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของข้อมูล พยานหลักฐาน เหตุแวดล้อมอื่น ๆ ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการสอบสวนอย่างเต็มรูปแบบ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ Best Practice แนวทางการสอบสวนเชิงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐเกาหลี และเครือรัฐออสเตรเลีย และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทย ข้างต้นสามารถกำหนดแนวทางได้ ดังนี้

1. ควรกำหนดกรอบมาตรฐาน (Guideline) ให้ชัดเจน มีตัวชี้วัดเพื่อจะได้ครอบคลุมผลกระทบต่อความเสียหาย มีข้อมูลพื้นฐานที่มีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้ประกอบการสอบสวน

2. เป็นเรื่องที่สำคัญและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ประชาชน

3. เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแล้วแต่ขาดผู้รับผิดชอบ

4. เป็นปัญหาที่มีผลกระทบรุนแรงและต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

5. เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ และมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นอีกในอนาคต

6. เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับทั้งกฎหมายและเศรษฐกิจ สังคม

7. เป็นเรื่องที่เกิดจากกฎหมายล้าสมัย

8. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน

ทั้งนี้ ประโยชน์ของการสอบสวนเชิงระบบจะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยงานฝ่ายรัฐและประชาชน เพราะเป็นการสอบสวนที่ไม่ได้เกิดจากความผิดพลาดของหน่วยงาน เป็นเพียงความบกพร่องในระบบหรือเป็นผลกระทบที่เกิดจากการที่กฎหมายล้าสมัย หรือเป็นปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วจนฝ่ายรัฐ



อาจปรับกระบวนการทำงาน กฎ ระเบียบ ไม่ทันเป็นต้น เพราะฉะนั้นหน่วยงานฝ่ายรัฐจะรู้สึกว่าคุณตรวจสอบหรือถูกจับผิดและจะยินดีให้ความร่วมมือกับผู้ตรวจการแผ่นดินในกระบวนการสอบสวน

หากผู้ตรวจการแผ่นดินมีกรอบมาตรฐานที่ชัดเจน มีเหตุผล มีการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง น่าเชื่อถือ สามารถชี้แจงเหตุผลความจำเป็นของสภาพปัญหาที่นำมาพิจารณาสอบสวนต่อสาธารณชนได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการสอบสวนเชิงระบบตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ โดยสามารถอธิบายได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกประเด็นขึ้นมาสอบสวนโดยปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน อคติ และ

เป็นการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถสร้างความไว้วางใจจากหน่วยงานฝ่ายรัฐ ประชาชน รัฐสภาว่าเป็นสถาบันที่มีความเที่ยงธรรม สามารถแก้ไขปัญหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อน สามารถพัฒนาการทำงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส สร้างภาพลักษณ์ที่ดีในการเป็นหน่วยตรวจสอบใช้อำนาจรัฐที่มีความเที่ยงธรรมเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีระบบการตรวจสอบและการถ่วงดุล (Check and Balance) ที่มีความเข้มแข็งและประสิทธิภาพสูงมากขึ้นต่อไป