

ผู้ตรวจการแผ่นดิน: บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

บรรยายโดย มีชัย ฤชุพันธุ์²

สรุปคำบรรยายโดย มุกรินทร์ อินทร์³ และ อัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์⁴



¹ เรียบเรียงจากการสัมมนา เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน: บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2561 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น

² ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

³ นักวิชาการอาวุโสระดับสูง สำนักนโยบายและแผน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

⁴ นักวิชาการอาวุโสระดับสูง สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อปี พ.ศ. 2524 ผู้บรรยายได้รับทุนสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติเพื่อไปศึกษา ดูงานเกี่ยวกับ “องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน” หรือ “Ombudsman” และมีความคิดว่าประเทศไทย ควรมีองค์กรแบบนี้บ้าง และเมื่อมีโอกาสได้อยู่ ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2533 ได้มีการบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไป ในร่างรัฐธรรมนูญ 2534 แต่พบว่าในขณะนั้น ความเข้าใจว่ากรมการเมืองผู้ตรวจการแผ่นดิน เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานราชการ ยังมีค่อนข้างจำกัดก่อให้เกิดความเข้าใจผิด อย่างกว้างขวางจึงต้องถอดมาตราที่เกี่ยวกับ ผู้ตรวจการแผ่นดินออก

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญ โดยให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการสอบสวน ใต้สวน ซึ่งแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศอื่น ๆ ที่ถือเป็น บุคคลที่มีความรอบรู้ระบบราชการ ระบบการ ทำงานของรัฐ ทำหน้าที่ดูแลว่าหน่วยงานใด ที่ไม่ทำตามกฎเกณฑ์ก่อให้เกิดความเดือดร้อน แก่ประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่ ไกล่เกลี่ยช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนได้รับการเยียวยาแก้ไขทุกข์ร้อน ด้วยอำนาจหน้าที่ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้ผู้ตรวจการ

แผ่นดิน สอบสวน ใต้สวน เป็นเหตุให้หน่วยงาน ราชการรู้สึกเป็นปฏิกิริยากับผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปโดยปริยาย ประกอบกับการดำเนินการของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่ทำหนังสือส่งถึง หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้ต้องทำหนังสือ ชี้แจงไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยมี กำหนดระยะเวลา หรือกระบวนการสอบสวนที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการยิ่งแสดงถึง ความเป็นปฏิกิริยาต่อกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ใช่ วัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการ ให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่เน้นความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงาน ไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจบังคับ เช่นเดียวกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติ ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีความชัดเจนมาก ยิ่งขึ้น แรกเริ่มในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีจำนวน 1 คน เพื่อความคล่องตัวแต่เมื่อพิจารณาใน ชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความกังวล ในเรื่องของปริมาณงานที่อาจจะมามากเกินไป

จึงได้เพิ่มจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น 3 คน และได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะ คุณสมบัติทั่วไป รวมถึงลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ แต่ในการทำหน้าที่ การใช้อำนาจนั้น ในบางเรื่องจำเป็นต้องหารือร่วมกัน ซึ่งได้ระบุไว้ อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือ และเห็นชอบร่วมกัน หมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนต้องปฏิบัติตาม ความรับผิดชอบร่วมกันแต่มีอิสระซึ่งกันและกัน

บทบาทสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินจาก รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีดังนี้

ประการที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ หน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเมื่อ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและมายื่นเรื่อง ร้องเรียน

ประการที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเริ่มได้ ก็ต่อเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชนเท่านั้น

ไม่ใช่ลักษณะงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน พึงกระทำ หากต้องการแก้ไขปัญหาทุกข์ร้อน ของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้อง สอดส่อง ตรวจสอบตราดูว่าใครที่ได้รับความทุกข์ร้อน แล้วเข้าไปช่วยเหลือเยียวยาความทุกข์นั้น โดยไม่ต้องรอการร้องเรียนจากประชาชน

ประการที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่และ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ไม่ได้เริ่มต้น ด้วยการสอบสวนแต่เริ่มต้นด้วยการพิจารณา ว่ากฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง สร้างภาระ ความ เดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมเกินความจำเป็น จากที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ในมาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 77 หรือไม่ หากพบว่า กฎหมาย หรือ กฎ มีจำนวนมากถึงแม้ว่า จะมีหน่วยงานกำกับดูแลอยู่ แต่ไม่สามารถ แก้ไขทุกข์ ร้อนของประชาชนได้ ก็ต้อง ทำการแก้ไขกฎหมายเพราะเมื่อกฎหมายได้ ถูกประกาศใช้จะออกในเชิงบังคับ ผู้ละเมิด กฎหมายย่อมมีความผิด และส่วนใหญ่พบว่า ผู้กระทำผิด คือ คนทุจริต เพราะผู้ที่ไม่สุจริต จะหาช่องทางเลี่ยงกฎหมาย ส่งผลให้การมี ตัวบทกฎหมายมากประชาชนก็จะถูกควบคุมมาก เพราะกฎหมาย คือ คำสั่ง ขอบังคับ เช่น ถ้า มีกฎหมาย 150 ฉบับ หมายความว่าเราถูกสั่ง ถูกบังคับ 150 เรื่อง ปัจจุบันประเทศไทย

มีกฎหมายมากกว่า 1,000 ฉบับ ซึ่งยังไม่รวมกฎหมายที่กำลังทยอยประกาศและจะมีผลบังคับอีกมาก

ตัวอย่างกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์จะประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยและผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาต โดยกำหนดให้พนักงานรักษาความปลอดภัยต้องสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับคือ มัธยมศึกษาปีที่ 3 หรือเทียบเท่า และกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์ที่จะเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยต้องผ่านการอบรม ส่งผลให้มีผู้ได้รับผลกระทบมากถึง 300,000-400,000 คนทั่วประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันพนักงานรักษาความปลอดภัยมีวุฒิต่ำกว่าที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ และไม่ผ่านการอบรมเนื่องจากไม่มีหลักสูตรการอบรมมารองรับ ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ผลิตหลักสูตรเพื่อทำการอบรม แต่ปริมาณผู้รับการอบรมได้เพียงรุ่นละ 150 คนเท่านั้น ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบ 300,000 คน จะต้องใช้ระยะเวลานานมากจึงจะสามารถทำการอบรมได้ครบ ทั้งนี้ กฎหมายกล่าวว่างค์กรอื่น

สามารถจัดทำหลักสูตรอบรมได้แต่ต้องเป็นหลักสูตรที่ผ่านการรับรองจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อน ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณาว่าในกรณีการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือไม่ และกฎหมายดังกล่าวไปลดทอนสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนหรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 230 (1) (2) ของรัฐธรรมนูญ หากเป็นกรณีที่เกิดปัญหาว่ากฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือ กฎ คำสั่ง หรือการกระทำชอบด้วยหลักกฎหมายหรือไม่ จึงจะสามารถไปเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ซึ่งหมายความว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่ากฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ตามมาตรา 231 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับความเดือดร้อนเฉพาะบุคคล ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถไปสอดส่องดูแลได้ทุกกรณี เพราะฉะนั้นจึงเปิดโอกาสว่าหากประชาชนต้องการที่จะมาร้องทุกข์ก็สามารถ

ที่จะทำได้ แต่เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่เยียวยาแก้ไขทุกข์ร้อนแก่ประชาชนได้ โดยไม่คำนึงว่าเป็นทุกข์ส่วนตัวหรือเป็นทุกข์ของส่วนรวม จึงได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า เมื่อความปรากฏกับผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเมื่อมีผู้เดือดร้อนแล้วไม่มั่นใจว่าต้องรอรับคำร้องหรือไม่ จึงเขียนไว้ว่าไม่ว่าจะมีผู้ร้องหรือไม่ก็ตาม เหมือนกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่ง ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตจึงไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องเรียนเพราะเมื่อทราบถึงเบาะแสก็สามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่าในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ เปลี่ยนคำว่า “อำนาจหน้าที่” ของทุกหน่วยงานในกฎหมายลูกมาเป็น “หน้าที่และอำนาจ” เพื่อเป็นการย้ำเตือนว่าองค์กรจะนิ่งเฉยโดยไม่ทำตามหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้ เมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้ว อำนาจจะตามมา เพื่อสื่อไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าต้องทำหน้าที่ไม่ใช่แสดงอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มุ่งเน้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแก้ไขทุกข์ร้อนของประชาชนในภาพรวมมากกว่าที่จะแก้ไขทุกข์ร้อนรายบุคคลแต่ไม่ได้หมายความว่าไม่สนใจทุกข์ร้อนของประชาชนเฉพาะราย เพื่อให้ก่อเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ

ให้ประชาชนได้รับความสะดวก ความรวดเร็ว ไม่เกิดการถูกข่มเหง ไม่ถูกกลั่นแกล้งสิทธิโดยเกินกว่าที่ควรจะเป็น และจะก่อเกิดความคุ้มค่าในการทำงาน หน้าที่อีกประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถือเป็นหน้าที่ใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องทำ คือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในขีดความสามารถจะทำได้และพึงต้องทำต่อประชาชน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเหมาะสมที่สุดที่จะดูแลว่ามีประชาชนเดือดร้อนจากที่หน่วยงานของรัฐหน่วยใดบ้างที่ไม่ปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

“หน้าที่และอำนาจ” ที่บัญญัติขึ้นมาใหม่มีความสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้กลไกของรัฐเปลี่ยนแปลงไปในมิติที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์มากขึ้น แต่ว่าสิ่งเหล่านี้ไม่มีวันจะสร้างได้ถ้าใช้แต่อำนาจ หรือใช้แต่พระเดช เพราะกลไกของรัฐมีความลับซับซ้อนและมีปัญหาไปทุกขั้นตอน ในความเป็นจริงพบว่า กระบวนการทำงานในระบบราชการเป็นปัญหาไม่ใช่บุคลากรไม่เพียงพอ ตัวอย่างเช่นระบบงานสารบัญชีของส่วนราชการ ขั้นตอนเสนอหนังสือไปยังหน่วยงานภายนอก ต้องผ่านผู้บังคับบัญชาที่ชั้น แต่ละชั้นใช้เวลานานเท่าใด และในทางกลับกัน กรณีการรับหนังสือก็มีกระบวนการที่ไม่ต่างกัน ขั้นตอนเหล่านี้

จึงยังเป็นการทำงานระบบเดิมที่ไม่เปลี่ยนวิธีการทำงานถึงแม้ว่าจะมีอุปกรณ์สำนักงานที่ทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์ มาช่วยในการทำงาน รัฐบาลออกกฎหมายให้ประชาชนและภาคเอกชนใช้ระบบดิจิทัลในการทำงาน แต่รัฐบาลรวมถึงราชการยังไม่ปรับตัวมาใช้ระบบดิจิทัล ยังคงทำงานตามระบบเดิมทำให้งานไม่คืบหน้า เพราะฉะนั้นหากไม่เปลี่ยนวิธีการทำงานของราชการ การปฏิรูปประเทศไทยยุค 4.0 ก็คงไม่ประสบผลสำเร็จ

จากภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ใน 3 ประเด็นหลัก ที่กล่าวข้างต้นทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความเข้มข้นในเรื่องกระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ เช่น การที่กำหนดไว้ในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ (หาข้อมูล หรือศึกษาเรื่องใด) โดยต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นเพราะเหตุว่าการตั้งคณะกรรมการเป็นวิธีที่ล่าช้า หาผู้รับผิดชอบไม่ได้ ไม่มีความจำเป็น และมักจะล้มเหลวในที่สุด ในคณะกรรมการผู้ดำเนินการจริง ๆ คือ ฝ่ายเลขานุการ ดังนั้นหากสามารถสร้างความเป็นมืออาชีพให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้มีประสิทธิภาพ และจ้างผู้เชี่ยวชาญแบบรายครั้งตามความจำเป็นจะเป็นวิธีที่ดีกว่า

การตั้งคณะกรรมการ ดังนั้น กฎหมายจึงได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อต้องการความรู้นอกเหนือความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้จ้างผู้เชี่ยวชาญ และในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ จึงให้ตั้งคณะกรรมการ เพราะหากเจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการจะเป็นการลดภาระด้านต้นทุน ด้านเวลา ที่จะต้องไปประสาน และนัดหมายคณะกรรมการให้ว่างตรงกันจึงสามารถประชุมหารือได้ ก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่ทราบว่าการกระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วจะมีการตั้งคณะกรรมการหรือไม่ แต่อย่างน้อยเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินต้องทำหนังสือไปยังหน่วยงานให้ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลา 30 วันนับจากวันที่ได้รับหนังสือ จากนั้นรอเวลาที่หน่วยงานทำหนังสือชี้แจงกลับมาเวลา 30 วัน ลองสำรวจดูว่าเจ้าหน้าที่ใช้เวลาทั้งหมดในการดำเนินการอย่างไร คนทำงานเป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีคนตรวจสอบเป็นขั้นเป็นตอนก็ไม่มีประโยชน์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) น่าจะมีการวิเคราะห์ว่าหากหน่วยงานแห่งหนึ่งมีเจ้าหน้าที่ 200 อัตรา สามารถทำงานจำนวน 5,000 เรื่องแล้วเสร็จ แต่ถ้าลดจำนวนเจ้าหน้าที่ลงเหลือ 150 อัตรา ให้งานจำนวน 5,000 เรื่องเท่าเดิมแล้วเสร็จ และให้นำเงินเดือนของ

เจ้าหน้าที่ 50 อัตราไปเพิ่มให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ 150 อัตรานั้นจะมีความเป็นไปได้หรือไม่ หากสามารถทำได้ระบบราชการจะลดจำนวนเจ้าหน้าที่ลงไปได้มาก

หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความมุ่งหมายให้ดำเนินการโดยในลักษณะของ กลยาณมิตรมากกว่าที่จะมุ่งเอาผิดกับหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องตรวจสอบว่าหน่วยงานนั้นปฏิบัติหน้าที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แม้ว่าการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ประชาชนยังได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ หากประชาชนได้รับความเดือดร้อนแสดงว่า กฎหมายนั้นอาจไม่ชอบ เว้นแต่ว่าประชาชนเป็นผู้กระทำผิด เช่น กรณีเดือดร้อนจากการนำบุหรี่ไฟฟ้าจากต่างประเทศแล้วถูกจับกุม เพราะมีประกาศออกมาว่า เครื่องไฟฟ้าชนิดนี้ห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเริ่มพิจารณาในเบื้องต้นว่า บุหรี่ไฟฟ้านั้นเป็นอันตรายต่อมนุษยชาติหรือไม่ อย่างไร เหตุใดเครื่องไฟฟ้าชนิดอื่นจึงไม่มีประกาศสั่งห้ามนำเข้า ในความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาว่าประกาศนั้น ชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ อาศัยอำนาจอะไร และการใช้อำนาจนั้นใช้โดยชอบไหม ถูกต้องไหม และสร้างความเดือดร้อนหรือสร้างภาระต่อประชาชนเกิน

ความจำเป็นหรือไม่ กรณีเหล่านี้ต้องการความกล้าหาญของผู้ตรวจการแผ่นดินในการที่จะผลักดันเจ้าหน้าที่ให้สะอาดแสวงหา รวมถึงมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการในเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมในภาพใหญ่ หากสามารถทำเรื่องร้องเรียนประเภทนี้ได้ปีละ 10 เรื่อง และยังคงแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนของประชาชนรายบุคคลเป็นภารกิจรองลงมา ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่อง โดยให้คำปรึกษาถึงองค์ประกอบและสิ่งแวดล้อมทั้งหมดว่าหน่วยงานจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้มีข้อยุติร่วมกัน เพราะในความเป็นจริงหน่วยงานรัฐอาจจะดำเนินการได้ไม่ครบถ้วนทั้งหมดตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน เช่นเดียวกับการตรากฎหมายที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างออกมา หากเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็มีความจำเป็นที่จะต้องหารือกับผู้ตรวจการแผ่นดินว่าสามารถปฏิบัติตามได้หรือไม่ หากยังไม่สามารถปฏิบัติตามได้ในขณะนี้ ก็ชะลอไว้ก่อน

หลักการหารือกับหน่วยงานนี้ไม่ได้ใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวแต่ต้องเป็นการสร้าง

ความเป็นธรรม อาศัยพื้นฐานของจิตวิญญาณที่เป็นธรรมขององค์การผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้นเมื่อได้ปรึกษาหารือแล้วจึงมีการกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานปฏิบัติตาม หากหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามเวลาที่ได้กำหนดไว้ก็จะมีกำหนดโทษรุนแรง นั่นหมายความว่าหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจดูเหมือนว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจมากแต่ในความเป็นจริงแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ลงโทษหน่วยงาน เมื่อหน่วยงานได้รับหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเกิดมีเหตุขัดข้องไม่สามารถทำตามที่ปรึกษาหารือไว้ หน่วยงานก็จะต้องทำหนังสือแจ้งความคืบหน้ามายังผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่หากหน่วยงานปล่อยให้เวลาผ่านไปกฎหมายได้กำหนดไว้แล้วว่าหัวหน้าหน่วยงานจะต้องมีความผิด ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องถูกสอบสวนหาผู้กระทำความผิด ฉะนั้นหากไม่สามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะได้ด้วยเหตุว่ามีความขัดข้องบางประการ เช่น ไม่ได้จัดสรรงบประมาณ หรือ กฎหมายที่ได้แก้ไขไปนั้นอยู่ในกระบวนการพิจารณา เป็นต้น หน่วยงานก็ต้องชี้แจงเหตุผล หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้คอยกระตุ้นเตือนให้หน่วยงานมีความกระตือรือร้นทำให้กระบวนการก้าวไปข้างหน้า ไม่ถูกละเลย

ผู้ตรวจการแผ่นดินก็น่าจะเป็นเหมือนพระมาลัยไม่ใช่ยักษ์ถือกระบองให้หน่วยงานกลัว หากหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินก็จำเป็นที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารืออีกครั้ง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเองก็ต้องปรับกระบวนการทำงานใหม่ เพิ่มกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยงานให้มากขึ้น

หน่วยงานราชการทุกหน่วยมีปัญหาที่สะสมกันมายาวนานโดยไม่มีการแก้ไข ขอยกตัวอย่างกรณี คณะกรรมการร่างกฎหมาย เคยเสนอกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่งเสนอไปยังเจ้ากระทรวงเพื่อทราบ ระยะเวลาผ่านไป 2 ปี มีเหตุการณ์เกิดขึ้นว่าต้องมีกฎหมายนั้น แต่พบว่าเจ้ากระทรวงไม่ทราบว่ามีการทำกฎหมายฉบับนั้นไว้เรียบร้อยแล้ว จากเหตุการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าระบบราชการไม่มีกระบวนการติดตามและที่สำคัญ คือ การทำงานของระบบราชการส่วนใหญ่เป็นรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการ เพราะต้องการให้มีผู้สามารถตัดสินใจและชี้ขาดได้มาประชุม บางคณะกรรมการมีจำนวนกรรมการมากถึง 36 คน บางคณะกรรมการมีคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งคณะ บางคณะกรรมการได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าปลัดกระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง บางครั้งคณะกรรมการ

บางชุดไม่สามารถประชุมได้เพราะกรรมการบางคนต้องประชุมคณะกรรมการชุดอื่น ทำให้ไม่สามารถมาร่วมประชุม ดังนั้นจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ว่าเมื่อคณะกรรมการที่มีผู้แทนของหน่วยราชการใดเป็นกรรมการอยู่แล้วมีมติว่าอย่างไร ให้ถือว่าหน่วยงานนั้นเห็นด้วยและต้องถือปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการผิดวินัยและกฎหมายนี้ก็ยังใช้บังคับอยู่ ผู้ตรวจการแผ่นดินน่าจะได้พิจารณาในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ ปัญหาของส่วนราชการมีความซับซ้อนและกฎหมายที่บังคับใช้ก็มีจำนวนมากและใช้มาเป็นเวลานาน เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขยากมาก ไม่มีใครที่มีหน้าที่หรือขีดความสามารถที่จะนำไปสู่การแก้ไข จึงเห็นว่าหน้าที่นี้ควรเป็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการเข้าไปตรวจตราดูประเด็นเหล่านี้จะเกิดประโยชน์มหาศาลมากกว่าที่จะรอรับคำร้องเรียนของประชาชนเป็นรายบุคคลและไปแก้ไขทีละเรื่องเป็นรายบุคคล ประเด็นนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้ตรวจการแผ่นดินทอดทิ้งความเดือดร้อนของปัจเจกบุคคล แต่เน้นให้ความสำคัญไปที่ปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อคนทั้งปวง เช่น กรณีคนร้องเรียนว่าประสบอุบัติเหตุตกแล้ว

ไม่ได้รับการชดเชย หากผู้ตรวจการแผ่นดินไปตรวจสอบดูว่าช่องโหว่อยู่ที่ตรงไหน อยู่ที่ตัวกฎหมายล้าสมัยหรือการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อทำการแก้ไขข้อบกพร่องในภาพรวมแล้ว จะเป็นประโยชน์และสามารถช่วยเหลือบุคคลอื่น ๆ ในอนาคตได้มากกว่าผู้ร้องคนเดียว เป็นต้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยการผลักดันสิ่งที่พบและต้องการแก้ไขปรับปรุงเข้าสู่กลไกหรือกระบวนการในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นทางการโดยการรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี แต่การรายงานต้องมีความกระชับ สรุปลงสาระสำคัญของเรื่องร้องเรียนในประเด็นต่าง ๆ ปัญหาที่มีความเป็นมาอย่างไร ข้อเสนอแนะคืออะไร จากนั้นใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ให้น่าสนใจผ่านสื่อต่าง ๆ ให้ประชาชนรับรู้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในสังคมไทยในขณะนี้ และผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีใด เพื่อให้ประชาชนและสังคมในวงกว้างรับรู้การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและพร้อมที่จะสนับสนุนการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินรวมถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ทุกวันนี้ประชาชนต้องใช้ไฟฟ้าและประปาในชีวิตประจำวัน เหมือนกับที่ต้องใช้ข้าวสารและน้ำมัน เมื่อประชาชนซื้อข้าวสารพ่อกำก็ซั้งให้

ตามปริมาณ เมื่อซื้อน้ำมันก็เต็มตามจำนวนลิตรที่ซื้อ ประชาชนไม่ต้องซื้อมิเตอร์หรือเครื่องชั่ง แต่ทำไมเมื่อใช้ไฟฟ้าประชาชนจะซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าหรือซื้อน้ำจากการประปา ประชาชนถึงต้องเป็นคนออกสตางค์ค่ามิเตอร์ซึ่งติดอยู่หน้าบ้าน เวลาไปเก็บเงินเจ้าหน้าที่ก็มาเปิดดูเลขไม่เคยบำรุงรักษา แต่หน่วยงานคิดค่ารักษามิเตอร์อีก 50 บาท เวลามิเตอร์เสียหน่วยงานก็มาเก็บเงิน ถามว่าหน่วยงานใช้อำนาจอะไร ใช้อำนาจตามข้อบังคับของหน่วยงานก็ถูก มีคนเคยร้องเรียนแล้วซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจแล้วว่าไม่ผิดระเบียบข้อบังคับแต่ถามว่าข้อบังคับนั้นถูกไหม เป็นธรรมไหม ข้อบังคับนั้นเป็นการเอาเปรียบราษฎร ทำให้เกิดภาระเกินความจำเป็น คุณเป็นพ่อค้าคุณได้กำไร เมื่อแรกตั้งหน่วยงานรัฐไม่มีเงินลงทุน ราษฎรต้องจ่ายสมทบเพื่อที่จะใช้ไฟฟ้า ออกสตางค์ค่าปิกเสไฟฟ้า เดียวนี้หน่วยงานตั้งตัวได้แล้ว มีผลกำไรแล้ว เวลาจะขยายเขตไฟฟ้าให้ประชาชนจ่ายค่าปิกเสพาดสาย จ่ายค่ามิเตอร์ เหตุผลอยู่ตรงไหน ผู้ตรวจการแผ่นดินน่าจะศึกษาเรื่องนี้ในแง่ของความ เป็นธรรมและภาระที่เกินความจำเป็นของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณูปโภคของรัฐ

จะพบว่ากฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกแห่งที่ให้หน้าที่และอำนาจไว้จะมีข้อความกำกับไว้ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องทำงาน

แบบกัลยาณมิตร” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตระหนักว่า เมื่อหน่วยงานมีปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ให้นึกถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะได้รับประโยชน์มหาศาลทั้งจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐ หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่บัญญัติไว้ว่า การทำหน้าที่และการใช้อำนาจนั้น ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกันและลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชนเป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการทำงานของทั้งหน่วยงานว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน แม้แต่เมื่อจะเรียกหน่วยงานของรัฐมาชี้แจงก็ยังมีบัญญัติว่าต้องทำเท่าที่จำเป็น คือ ใช้อำนาจบาตรใหญ่ การตั้งคณะกรรมการก็จะบัญญัติว่า ในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้จะแต่งตั้งคณะกรรมการก็ได้ คือไม่ได้ถึงกับห้ามแต่บอกว่าถ้าไม่จำเป็นอย่าไปตั้งควรใช้เจ้าหน้าที่ทำงาน ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ขึ้น เปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ว่าไม่ใช่ประเภทที่ไปเที่ยวไล่จับผิดคนอื่น ผู้ตรวจการ

แผ่นดินต้องกลายเป็นพระมาลัย เจ้าหน้าที่กำลังจะเปลี่ยนเป็นพระมาลัยเพื่อไปช่วยเขา หากสามารถเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่มีอยู่ 220 อัตรา ถือว่าเป็นจำนวนที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอ เพราะจะมีคนมาช่วยสนับสนุนจำนวนมาก เพราะเมื่อหน่วยงานราชการรู้สึกว่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นที่พึ่งได้ในเวลาที่ติดขัด

ทั้งทางด้านกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบ หน่วยงานก็จะขอคำปรึกษามายังผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือมาแจ้งสาเหตุหรือประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาและขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกเรื่องต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อพิจารณาด้วยเหตุของการออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับ ที่อาจมีปัญหาสิ่งเหล่านี้ คือ ความหวังของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งใจไว้ ■

เอกสารแนบท้าย หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ส่วนที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา 228 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน

มาตรา 229 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

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

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

หมวด 2 การดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา 32 เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมีส่วนหรือผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น

ก่อนการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามระเบียบที่ออกตามมาตรา 24 (2) ก็ได้

มาตรา 33 ภายใต้บังคับมาตรา 32 วรรคสอง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้เมื่อได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่าข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่จะแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว และเมื่อได้ข้อยุติประการใดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น

ในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามข้อยุติหรือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 34 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามคำแนะนำนั้นภายในสามสิบวัน เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการ

ปฏิบัติงาน ให้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วต่อไป และให้นำความในมาตรา 33 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 35 ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้

มาตรา 36 ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะขจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(2) ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

(3) ในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

มาตรา 37 ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้ ไว้พิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่เป็นนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือ คำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม
- (3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ
- (5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว
- (7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป
- (8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง

มาตรา 38 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการดำเนินการตามมาตรา 32 และมาตรา 36 หรือการไม่รับพิจารณาหรือยุติเรื่องตามมาตรา 37 ให้ผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ โดยในกรณีที่มิได้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้ระบุเหตุผลให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย

มาตรา 39 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยอย่างน้อยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสรุปปัญหาอุปสรรค และขอเสนอแนะในการดำเนินการด้วย และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วย

ความในวรรคหนึ่งไม่เป็นการตัดอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรายงานให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา หรือเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นพิเศษเฉพาะเรื่อง เพราะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้กระทำการสรุปโดยมิให้ระบุรายละเอียด อันเป็นการเปิดเผยความลับของบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น