

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Legal Problems on the Ombudsman's Composition and Selection Process under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

นันทกุล ศรฤทธิชิงชัย¹ ศาสดา วิริยานุพงษ์² และสุคนธา ศรีภิรมย์³

Nantakul Sorarittichingchai, Sartsada Wiriyapunpong and Sukontha Sribhiromya

Received: May 24, 2023 Revised: June 18, 2023 Accepted: August 24, 2023

บทคัดย่อ

บทความการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (2) ศึกษาถึงประวัติความเป็นมา และแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมฝ่ายปกครอง (3) ศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (4) ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน และ (5) เสนอ

¹ นักศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช Master of Law, School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University. Email: nantakul.air@gmail.com

² อาจารย์ประจำหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช Master of Law, School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University. Email: ball_centdix@hotmail.com

³ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง Administrative Case Official, Senior Professional Level, Bureau of Research and Technical Affairs, Office of the Administrative Courts. Email: captainair95@gmail.com

แนวทางในการแก้ไขโครงสร้างและที่มาที่เหมาะสมของผู้ตรวจการแผ่นดิน การวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายและเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินวิธีการวิจัยเอกสารจากการศึกษาค้นคว้าตำรา บทความ งานวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาทำการสังเคราะห์ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการเปรียบเทียบเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่า 1) แนวคิดในการควบคุมฝ่ายปกครองเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพบว่าทฤษฎีพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ หลักนิติรัฐ ซึ่งประกอบด้วย หลักการแบ่งแยกอำนาจอัติปไตย หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และการดำเนินการขององค์กรของรัฐต้องผูกพันโดยกฎหมาย และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย 2) การจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินมีขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดนและเป็นแนวคิดที่ก่อเกิดในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร เป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขเยียวยาปัญหาจากการบริหารภาครัฐ เพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสตรวจสอบได้ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นวิวัฒนาการสำคัญในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในบางประเทศยังมีอำนาจเสมือนอัยการหรืออาจทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สิทธิหรือผู้คุ้มครองสิทธิด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม ตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 2 คน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวน 1 คน รวมมีจำนวน 3 คน ขณะที่ในต่างประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือเรียกว่า “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” มีจำนวน 1 คน โดยมีผู้ช่วยผู้

พิทักษ์สิทธิของประชาชน จำนวน 3 คน และผู้แทนอาสาประจำ จำนวน 1 คน เพื่อทำหน้าที่
ผู้ช่วยปฏิบัติงานด้านการประสานความร่วมมือและเจรจาไกล่เกลี่ยกับหน่วยงานภาครัฐและผู้
พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถจัดตั้งคณะทำงานผู้ช่วยปฏิบัติงานได้จำนวน 3 คณะ สำหรับ
ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการด้านการ
ร้องเรียน ซึ่งอยู่ภายใต้ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ รองประธาน
คณะกรรมการ และกรรมการอื่น รวมจำนวนทั้งสิ้น 28 คน ส่วนในประเทศอินโดนีเซีย มี
จำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินมากที่สุดจากการศึกษาในครั้งนี้ และมีการจัดโครงสร้างการ
ปฏิบัติงานออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนกลาง (National
Ombudsman) และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่นหรือประจำแต่ละจังหวัด
(Regional/Local Ombudsman) โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนกลางมีหน้าที่
ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและกระทรวงต่าง ๆ ขณะที่
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำจังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ
ในพื้นที่ของตนเป็นสำคัญ 4) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้
กำหนดโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีเพียงจำนวน 3 คน และต้องเป็นผู้มีความ
ซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหาร
ราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของ
รัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม ตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด อาจยังไม่เพียงพอที่จะ
พิสูจน์ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง เป็นอิสระ และซื่อสัตย์
สุจริตหรือไม่ และข้อจำกัดด้านจำนวนอาจทำให้เกิดความล่าช้าและความไม่ทั่วถึงในการแก้ไข
ปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ประกอบกับไม่อาจแต่งตั้งคณะผู้ช่วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
เฉพาะด้านเพื่อแบ่งเบาภาระงานได้ จึงเกิดอุปสรรคต่อการบริหารจัดการข้อร้องเรียน ซึ่ง
แตกต่างไปจากกรณีผู้พิทักษ์สิทธิประชาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กฎหมายกำหนดให้สามารถ
มอบอำนาจหรือแต่งตั้งผู้ช่วยการปฏิบัติงานโดยระบุหน้าที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละคณะและแต่ละ
ด้าน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งมีจำนวน 9 คน รวมถึงสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมนีที่ใช้ระบบคณะกรรมการด้านการร้องเรียนแห่งรัฐสภาเยอรมนีทำหน้าที่
ในฐานะเสมือนผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบด้วย สมาชิกจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากใน
รัฐสภา รวมจำนวน 28 คน ประกอบกับมีกรรมการรัฐสภาฝ่ายกลาโหม (Parliamentary
Commissioner for the Armed Forces) อีกจำนวน 1 คน ทำหน้าที่พิจารณาเฉพาะเรื่อง

ร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการทหาร และ 5) ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะด้าน และผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานประจำส่วนภูมิภาคพิจารณาเรื่องร้องเรียนในสังกัดส่วนภูมิภาคในเขตพื้นที่ของตนได้ และหากมีเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำภูมิภาคไม่สามารถยุติเรื่องร้องเรียนนั้นได้ ก็ให้สามารถเสนอเรื่องร้องเรียนนั้นต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนกลางเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวนั้นต่อไป ตามแบบอย่างการจัดสรรหน่วยธุรการสนับสนุนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กระทำขึ้นในสาธารณรัฐอินโดนีเซียสามารถแต่งตั้งคณะผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านกฎหมาย เศรษฐกิจการคลัง และในส่วนของที่มาของคณะกรรมการสรรหานั้น ควรกำหนดให้นักวิชาการและผู้แทนจากภาคประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

Abstract

This research aimed at (1) to study concept and theory of examination of a governmental exercise of power (2) to study history and concept of an ombudsman establishment to examine and supervise government (3) to study composition and selection process of the ombudsman of Thailand comparing with the ombudsmen of other countries, namely, the French Republic, the Federal Republic of Germany and the Republic of Indonesia, (4) to study legal problems on the Ombudsman's Composition and Selection Process, and (5) to provide approach to properly address problems on the composition and selection process of the ombudsman. This research methodology is qualitative research conducted through the documentary research method, textbooks, articles, and researches in Thailand and abroad, electronic data, thesis, including the laws related to the composition and selection process of the ombudsman.

In this thesis, the author has systematically collected the information, using both analytical and synthetic methods to obtain information that can be a guideline in proposing and amendment to the laws.

The findings of research reveal that 1) concept of administrative control is a basis concept necessary to a limitation of the administrative power and to a protection of rights and freedom of citizens from a violation of the administrative power. The ombudsman is one of the agencies that have roles and duties to examine powers or actions of the government agencies or officials. Furthermore, the study found that the basic theory of the work of the ombudsman comprises of a principle of rule of law consisting of the principle of the separation of powers, principle of the protection of basic rights of citizens and legally binding actions of government agencies, and principle of legitimate actions of the government to be under the principle of lawfulness; 2) Sweden was the first country to establish the office of Ombudsman. It dates back to 1809, created by the constitution. The concept of an establishment of the ombudsman which was initially formed by the democratic country. The ombudsman has roles and duties to examine the use of powers of the administrative or government. It is an important mechanism to address problems from government administration and enhance a transparency of government agencies and officials. This mechanism is an important evolution of the examination of the use of administrative power. Ombudsmen in some countries also take another role similar to prosecutor or as a protector of rights in others; 3) the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 (B.E. 2560) provides that there shall be three Ombudsmen of Thailand appointed by the King upon the advice of the Senate from two persons with knowledge, expertise and experience related to the administration of State affairs in the position not lower than a Director-General or an equivalent Head of a Government agency; or a Head of a State agency at least comparable to a Department as prescribed

by the Selection Committee, and holding such position for a period of not less than five years; and one person having experiences in the operation of a public undertaking for a period of not less than twenty years. Nature of experiences and operations for of a public undertaking as referred shall be in line with the announcement issued by the Selection Committee, mainly based on the purpose to bring in qualified persons with experiences in the operation of a public undertaking for better performing duties as the Ombudsman. In contrast, in the foreign countries, there is one Ombudsman in the French Republic, assisted by 3 adjoints and a delegate (Délégué général) responsible for negotiation and cooperation with other government agencies on his behalf, and 3 groups or “Collège” of persons can be appointed for assistance. Meanwhile Ombudsman of Germany applies a system of Petitions Committee of the German Bundestag composed of 28 members including Chairman, Deputy Chairman and members, formed by the majority party of the German Bundestag, that act as the ombudsman, also there is a Parliamentary Commissioner for the Armed Forces responsible for handling complaints related to defense and army affairs; but the Ombudsman of the Republic of Indonesia has the highest number of the ombudsmen of 9 persons who works for National Ombudsman and Regional/Local Ombudsman; 4) The fact that the ombudsman of Thailand has only 3 persons as provided by Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 (B.E. 2560) and not being able to appoint a specific team of assistant ombudsmen causes delays and not being thorough in solving the problems of people suffering. The structure of the ombudsman of Thailand is different from ombudsmen of other studied countries. First, the Ombudsman of the French Republic, called "People's Rights Defender", has power to grant power or appoint assistants for specific works. Second, the Ombudsman of the Republic of Indonesia has the highest number of the ombudsmen of 9 persons. Lastly, the Ombudsman of Germany applies a system of complaint committee

of the German Bundestag, formed by the majority party of the German Bundestag, that act as the ombudsman composed of 28 members including Chairman, Deputy Chairman and members; and 5) it is proposed to revise and amend the provisions of related laws in this study aiming at improving a work of the ombudsman, as an independent organization under the constitution, proceed more effectively. When compared to the laws and regulations on Ombudsman in France, Germany and Indonesia, the laws and regulations related to the structure of the ombudsman of Thailand should be amended to grant power of the ombudsmen of Thailand to be responsible for a specific field and let the ombudsman being able to set up a team of assistants to perform duties in different regions on his behalf to consider complaints or mediate disputes. If the complaints are insolvable or meet the solution, the team of assistants will transfer them to the central Ombudsman for further consideration. Also, the laws and regulations should stipulate qualification of the ombudsman to be a person that has specific knowledge such as law and finance. Furthermore, the ombudsman selection committee should include academics and representatives from public sectors.

Keywords: Legal Problems, Ombudsman, Constitution of the Kingdom of Thailand

บทนำ

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ “Ombudsman” กล่าวได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางการเมืองการปกครองและสังคมของโลก โดยแนวคิดและหลักการสำคัญขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างสากล คือการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินสำหรับภาครัฐ มีหน้าที่เปรียบเสมือนเป็น “ผู้ตรวจสอบทั่วไป (Inspector General)” และการเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน (สุรพล นิติไกรพจน์, 2560) อันมีที่มาจากแนวคิดที่ว่า การใช้อำนาจรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องมีกลไกที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชน และกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบ

ด้วยกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการกิจของรัฐในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในประเทศไทยนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ กำกับดูแลการใช้อำนาจรัฐ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์หนึ่ง จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างระบอบการเมืองการปกครองในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นนัยสำคัญ ประกอบกับเพื่อการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอย่างควบคู่กัน แต่จากการประเมินผลเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่สามารถแสดงประสิทธิภาพให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ เนื่องจากสังคมยังสงสัยว่าองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบางองค์กรอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลและการชี้นำของฝ่ายการเมืองทั้งในด้านกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งและการเสนอชื่อเพื่อขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา (คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, 2549) แม้กระทั่งต่อมาได้มีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังคงได้รับการสานต่อหลักการและเจตนารมณ์มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อการคงไว้ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร รวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นด้วย แต่ก็ยังอยู่ภายใต้เจตนารมณ์เดิมที่สำคัญ คือ มีการปรับปรุงระบบการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากยิ่งขึ้นโดยไม่ให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ถัดมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงบัญญัติรับรองให้เมืองครีอิสระซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 12 โดยกำหนดให้เมืองครีอิสระขึ้นทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระทั้ง 5 องค์กรให้มีความเชื่อมโยงกับภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น (มีชัย ฤชุพันธุ์, 2561) การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถทำหน้าที่ได้บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นย่อมต้องพิจารณาถึงโครงสร้างการจัดองค์กรและที่มาของผู้มาดำรงตำแหน่งเป็นนัยสำคัญ ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่จะพิสูจน์ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง เป็นอิสระ และซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไว้เพียงต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม ตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 2 คน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวน 1 คน รวมมีจำนวน 3 คน อาจยังไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง เป็นอิสระ และซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ และข้อจำกัดด้านจำนวนอาจทำให้เกิดความล่าช้าและความไม่ทั่วถึงในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้น ในประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหานั้น เห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติ การสรรหาและเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีความเป็นอิสระจากการเมืองและระบบราชการอย่างแท้จริง อันอาจทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ให้กันและกัน โดยเฉพาะในกลุ่มที่มาจากองค์กรอิสระเป็นผู้แต่งตั้ง จากข้อมูลโครงสร้างการจัดองค์กรและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ปรากฏข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของต่างประเทศ ในชื่อหัวข้อการศึกษาว่า “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง และที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นของผู้ตรวจการแผ่นดิน อันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
2. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา และแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมฝ่ายปกครอง
3. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน
5. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขโครงสร้างและที่มาที่เหมาะสมของผู้ตรวจการแผ่นดิน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากเอกสารวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ อาทิ หนังสือ ตำรา งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศซึ่งคัดเลือกจากเอกสารและบทความของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Institute) วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง บทความจากวารสารวิชาการและข้อมูลสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น และในกรณีเป็นเนื้อหาภาษาต่างประเทศ ผู้วิจัยได้คัดเลือกเนื้อหาเกี่ยวข้องและนำมาจัดทำคำแปลภาษาไทยก่อน โดยรวบรวมข้อมูลที่ต้องการทั้งหมดให้เป็นระบบเพื่อนำมาใช้ศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบ และหาแนวทางและข้อเสนอแนะต่อไป

สมมุติฐานการวิจัย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน อันได้แก่ ขอบเขตหน้าที่และอำนาจ กระบวนการสรรหา คุณสมบัติ และจำนวนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นเหล่านั้น **ขอบเขตของการวิจัย**นี้เป็นการศึกษาแนวคิดในการควบคุมฝ่ายปกครองและความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน วิวัฒนาการและความเป็นมาของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทยและในต่างประเทศ

ประกอบด้วย 1) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหารและวิวัฒนาการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในภายหลัง 2) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ และ 3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบเนื้อหาในส่วนโครงสร้างและที่มา อำนาจหน้าที่ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผลการดำเนินงานและตัวอย่างผลงานที่โดดเด่น หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย ทั้งในส่วนข้อพิจารณาจากองค์ประกอบ (จำนวน) ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และข้อพิจารณาเชิงผลได้ผลเสียจากองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ปัญหาด้านที่มาและคุณสมบัติทั้งในส่วนข้อพิจารณาด้านกระบวนการสรรหาและข้อพิจารณาด้านคุณสมบัติ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดแบ่งหน้าที่และผลดีผลเสียจากการจัดแบ่งหน้าที่ ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับหน่วยธุรการสนับสนุนการทำงาน และได้นำมาเปรียบเทียบกับบทวิเคราะห์ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และจัดทำเนื้อหาเปรียบเทียบระหว่างระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยเรียบเรียงเนื้อหาเป็นข้อมูลเชิงพรรณนาสำหรับการนำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาที่เหมาะสมของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยต่อไป

ผลการวิจัย

1. แนวคิดและทฤษฎีในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

แนวคิดในการควบคุมฝ่ายปกครองเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพบว่าทฤษฎีพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ หลักนิติรัฐ ซึ่งประกอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจอัติปไตย หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และการ

ดำเนินการขององค์กรของรัฐต้องผูกพันโดยกฎหมาย และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

2. ประวัติความเป็นมา และแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมฝ่ายปกครอง

แนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินมีขึ้นในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร เป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขเยียวยาปัญหาจากการบริหารภาครัฐ เพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสตรวจสอบได้ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นวิวัฒนาการสำคัญในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในบางประเทศยังมีอำนาจเสมือนอัยการหรืออาจทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สิทธิหรือผู้คุ้มครองสิทธิด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง นอกจากนี้ พบว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีรากฐานมาจากผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาสวีเดน ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1809 ดำรงบทบาทหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนกรณีความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือของหน่วยงานภาครัฐและรวมถึงการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการทำงานของภาครัฐเป็นนัยสำคัญ

3. การศึกษาโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างระบอบการเมืองการปกครองในฐานที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยเป็นนัยสำคัญ ประกอบกับเพื่อการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอย่างควบคู่กัน และในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วย โครงสร้าง 2 ลำดับชั้น ได้แก่ โครงสร้างลำดับแรก คือ ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ซึ่งมีเพียงคนเดียว และโครงสร้างลำดับรอง คือ ผู้ช่วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ซึ่งมีจำนวน 3 คน โดยมีพื้นฐานกฎหมายมา

จาก 1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2008 หมวด 11 ทวิ ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในลักษณะผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นเดียวกัน แต่ทว่าได้กำหนดชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น คือ “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” (le Défenseur des droits or People’s rights Defender) ดำรงสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 71-1 กำหนดให้ ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนมีเพียงหนึ่งคนเท่านั้น 2) รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 2011 ว่าด้วย ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน (Article 11 Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits) ได้กำหนดโครงสร้างลำดับรองให้มีฝ่ายสนับสนุนการทำงานของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนอย่างรอบด้าน เรียกว่า “คณะทำงานผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน (un collège)” ประกอบด้วยคณะทำงานทั้งสิ้น จำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะด้านพิทักษ์สิทธิเด็กและเยาวชน คณะด้านการต่อต้านการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเท่าเทียม และคณะด้านการตรวจสอบจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยโครงสร้างลำดับรองของคณะทำงานผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนนี้ ประกอบด้วย 1) ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ในฐานะประธานคณะทำงาน 2) ผู้ช่วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน จำนวน 1 คน ในฐานะรองประธานคณะทำงาน และคณะทำงานอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ยังมีผู้แทนอาสาประจำ (Délégué général) อีกจำนวน 1 คน ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการประสานความร่วมมือและเจรจาไกล่เกลี่ยกับหน่วยงานภาครัฐอีกทางหนึ่งด้วย

3.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีองค์กรอิสระในลักษณะผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่มีคณะทำงานในรูปของคณะกรรมการด้านการร้องเรียนซึ่งอยู่ภายใต้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ โดยมีที่มาจากกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law of the Federal Republic of Germany) ซึ่งกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในลักษณะอำนาจหน้าที่อย่างเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นตัวแทนจากฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของ “คณะกรรมการ” (committee) และ “กรรมการ” ไม่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ 1) คณะกรรมการด้านการร้องเรียนแห่งรัฐสภาเยอรมนี (สภามุณฑล) (Petitions Committee of the German Bundestag) จะทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนทั่วไป ประกอบด้วยผู้แทนจากสภามุณฑลสตุทท์ ทั้งสมาชิกจากพรรค

การเมืองฝ่ายรัฐบาล และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยคณะกรรมการการชู้ตปัจจุบัน ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการการ รองประธานคณะกรรมการ กรรมการอื่นจากพรรคการเมืองต่างๆ รวมจำนวนทั้งสิ้น 28 คน ทั้งนี้ ตำแหน่งประธานและรองประธานจะมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติ และ 2) กรรมการรัฐสภาฝ่ายกลาโหม (Parliamentary Commissioner for the Armed Forces) ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการทหารเป็นสำคัญมีกรรมการจำนวน 1 คน เป็นผู้รับผิดชอบ

3.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พบว่า สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้กำหนดจำนวนของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้จำนวนมากที่สุด ซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เลขที่ 37 ค.ศ. 2008 ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Law of the Republic of Indonesia Number 37, Year 2008, on the Ombudsman of the Republic of Indonesia (ORI)) กำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในลักษณะที่คล้ายคลึงกับผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรไทยเช่นกัน ประกอบด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 9 คน ได้แก่ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน 1 คน รองประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน 1 คน และผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกจำนวน 7 คน โดยมีการจัดโครงสร้างการปฏิบัติงานออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนกลาง (National Ombudsman) และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่นหรือประจำแต่ละจังหวัด (Regional/Local Ombudsman) โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนกลางนั้น มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและกระทรวงต่าง ๆ แต่ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำจังหวัดนั้น จะมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ของตนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากมีเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำจังหวัดไม่สามารถยุติเรื่องร้องเรียนของตนได้ ก็สามารถเสนอเรื่องร้องเรียนนั้นต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนกลางเพื่อพิจารณาต่อไปได้ และเพื่อการดำเนินดังกล่าวนี้ กฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซียจึงรับรองให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำการแต่งตั้งผู้แทนของผู้ตรวจการแผ่นดินประจำภูมิภาคต่าง ๆ ขึ้นได้

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยตรง โดยเฉพาะต่อการพิจารณาเรื่องร้องเรียน คือ จำนวนของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีจำนวน

3 คน จากการศึกษาได้ข้อสรุปว่า จำนวนของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผลโดยตรงต่อการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในแต่ละปีงบประมาณ กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีเพียงจำนวน 3 คน และต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม ตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด อาจยังไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง เป็นอิสระ และซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ และข้อจำกัดด้านจำนวนอาจทำให้เกิดความล่าช้าและความไม่ทั่วถึงในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ประกอบกับไม่อาจแต่งตั้งคณะผู้ช่วยผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะด้านเพื่อแบ่งเบาภาระงานได้ จึงเกิดอุปสรรคต่อการบริหารจัดการข้อร้องเรียน ซึ่งแม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นองค์กรที่มีพัฒนาการมากกว่า 20 ปีในประเทศไทยแล้วก็ตาม แต่กระนั้นผลการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนก็ยังคงไม่เป็นที่ประจักษ์ชัดเจน จึงจำเป็นต้องเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในการกำหนดคุณสมบัติและการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงรูปแบบการจัดองค์กรและระบบการสรรหาที่มีประเด็นว่าจะมีข้อพิสูจน์อย่างไรว่า บุคคลที่ได้รับเลือกมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ที่เหมาะสมอย่างแท้จริง รวมทั้งการแก้ไขโครงสร้างและที่มาที่เหมาะสมของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเพิ่มเงื่อนไขด้านคุณสมบัติความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกฎหมาย การบัญชี เศรษฐศาสตร์และการคลัง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการส่งเสริมธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบเพิ่มเติมกับคุณสมบัติเดิม

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับโครงสร้างและที่มา อำนาจหน้าที่และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ และด้านหน่วยธุรการสนับสนุนการทำงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จึงเห็นเป็นการสมควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ประเด็นด้านองค์ประกอบ (จำนวน) ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 228 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มาตรา 8 โดยให้เพิ่มโครงสร้างลำดับรอง กล่าวคือ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้อีกจำนวน 3 คน ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหนึ่งคน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงาน พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ได้ปรากฏการ ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมากในสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังที่ได้อธิบายวิเคราะห์ไว้

2. ประเด็นด้านกระบวนการสรรหา ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มาตรา 11 เพื่อเพิ่มเติมให้คณะกรรมการสรรหาจะต้องมีผู้แทนฝ่ายนักวิชาการ และผู้แทนภาคประชาชน เข้าเป็นคณะกรรมการสรรหา ผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ด้วยตามแบบอย่างคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย กล่าวคือ ให้มีผู้แทนนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ หรือด้านสังคมศาสตร์ หรือด้านสิทธิมนุษยชน เข้ามาเป็นคณะกรรมการสรรหาเพิ่มขึ้น อีกจำนวน 1 คน ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ จะถูกเสนอชื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน จะถูกพิจารณาจากมิติของนักวิชาการเพิ่มขึ้นด้วย สำหรับ กรณีผู้แทนภาคประชาชนนั้น ควรกำหนดให้มีที่มาจากหลากหลายอาชีพ อาทิ เกษตรกร นัก บัญชี วิศวกร แพทย์พยาบาล เป็นต้น และหลากหลายสถานะ ซึ่งต้องรวมไปถึงตัวแทนจากฝ่าย นิสิตนักศึกษาด้วยโดยให้มีผู้แทนภาคประชาชนทั้งสิ้น 3 คน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความครอบคลุม กว้างขวางอย่างเพียงพอในด้านวิชาชีพและตัวแทนนิสิตนักศึกษา โดยเมื่อรวมกับตัวแทนจาก ฝ่ายนักวิชาการแล้ว จะเท่ากับมีคณะกรรมการสรรหาในชั้นแรกเพิ่มขึ้นมาอีก 4 คน จากเดิมที่มี องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาอยู่เพียง 9 คน

3. ประเด็นด้านคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน ขึ้นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 8 (1) โดยเพิ่ม เงื่อนไขด้านคุณสมบัติ ความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกฎหมาย การบัญชี เศรษฐศาสตร์และการคลัง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการส่งเสริมธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบ เพิ่มเติมนับกับคุณสมบัติเดิม และในส่วนของประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่ ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำ

กว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด จากระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ให้ปรับลดลงเหลือเพียงระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

4. ประเด็นด้านการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มาตรา 24 (1) กล่าวคือ ให้มีการกำหนดว่าผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งประธาน มีหน้าที่จัดการบริหารงานทั่วไปหรือการดำเนินการอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินคนอื่น ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินคนอื่น ๆ อาจกำหนดความรับผิดชอบเรื่องเฉพาะด้าน เช่น ด้านกิจการกระบวนการยุติธรรม ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการกระทำทางปกครองและหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ดังแบบอย่างของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ผู้ช่วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) แต่ละคน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 3 คน มีหน้าที่รับผิดชอบงานคนละด้าน ได้แก่ ด้านพิทักษ์สิทธิเด็กและเยาวชน ด้านการต่อต้านการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเท่าเทียม และด้านการตรวจสอบจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย

5. ประเด็นด้านหน่วยงานสนับสนุนทางธุรการ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 40 ให้มีการจัดหน่วยงานสนับสนุนทางธุรการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในส่วนภูมิภาค โดยให้คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานประจำส่วนภูมิภาคมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนในสังกัดส่วนภูมิภาคในเขตพื้นที่ของตนได้ และหากมีเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำภูมิภาคไม่สามารถยุติเรื่องร้องเรียนนั้นได้ ก็ให้สามารถเสนอเรื่องร้องเรียนนั้นต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนกลาง เพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวนั้นต่อไป ทั้งนี้ ตามแบบอย่างการจัดสรรหน่วยธุรการสนับสนุนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กระทำขึ้นในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการต่างประเทศ. (2563). **สาธารณรัฐฝรั่งเศส**. ค้นคืน 12 เมษายน 2564. จาก

<https://www.mfa.go.th/th>.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. (2549). **แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2565). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 35, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ฐิติพร ขำน้ำคู้. (2540). หลักประชาธิปไตยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย.

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2563). เพื่อเกียรติประวัติแต่ผู้ให้กำเนิดสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน.

ผู้ตรวจการแผ่นดินสองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนใน

ประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2564. จาก <http://www.public-law.net>.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (ม.ป.ป.). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ. สืบค้นเมื่อวันที่ 8

สิงหาคม 2563. จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2559). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร:

ในโครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2563). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร:

โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2548). กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกำหนดหมายมหาชน-เอกชน

และพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2556). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร:

วิญญูชน.

_____. (2561). หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์”

จำกัดอำนาจรัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ปัญญา อุดชาชน. (2553). ผู้ตรวจการแผ่นดิน: กระบวนการสรรหาและอำนาจหน้าที่. วารสาร

ผู้ตรวจการแผ่นดิน. 3, 1 (มกราคม – มิถุนายน). หน้า 25 - 44.

ปัทมา สุปกัปปิง. (2545). รายงานการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เรื่อง ผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- พงศ์สุข สุขสาคร. (2555). **ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม.** (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2533). **รายงานการวิจัยเรื่อง ออมบุดส์แมน: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย.** คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร.
- โกคิน พลกุล. (2524). **รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง. วารสารกฎหมายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.** 1(12), กันยายน, หน้า 36 -86.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. (2561). **ผู้ตรวจการแผ่นดิน: บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560., วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน,** 11, 1 (มกราคม – มิถุนายน). หน้า 9 – 25.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). **วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษารัฐธรรมนูญเยอรมัน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1849 ถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1949.** สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2564. จาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act267.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (ม.ป.ป.). **สารแนรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ชุด องค์กรอิสระ และการตรวจสอบอำนาจรัฐ.** สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2564. จาก <https://www.ect.go.th>.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (ม.ป.ป.). **รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา. สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.**
- วรพจน์ วิศวพิชญ์. (2540). **นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย. ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สุทธิพงษ์ โอวาสหิทธิ. (2543). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.** (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง. ใน **หนังสือรวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์**. กรุงเทพมหานคร: พี.เค. พรินต์เฮาส์.

สมชาติ ธรรมศิริ. (2543). **ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

สิริยา พรหมราชยศ. (2553) **ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2560). บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่., **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 10, 1 (มกราคม – มิถุนายน). หน้า 34 – 47.

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. **รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน**. แปลจาก The Basic Law of the Federal Republic of Germany.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2561). **รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2561**. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

_____. (2562). **รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2562**. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

_____. **หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2563 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229#>

_____. (2564). **ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน**. ค้นคืน 10 เมษายน 2564 จาก <https://www.ombudsman.go.th>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และ วรศักดิ์ จันทร์ภักดี. (2560). **ร่างรัฐธรรมนูญ ที่มา หลักการ และความสำคัญ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

German Bundestag. **The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces**.

Retrieved April 20, 2021. From:

<https://www.bundestag.de/en/parliament/commissioner>.

- Jean-Paul Delevoye. (2010). **Du Médiateur de la République au Défenseur des droits** Entretien avec Jean-Paul Delevoye, Propos recueillis par Caroline Helfter Dans Informations sociales 2010/2 (n° 158), Défenseur des Droits. **“Rapport annuel d’activités”**. Retrieved January 26, 2021 from: <https://defenseurdesdroits.fr/fr/discours-et-interventions/2020/07/conference-de-presse-du-1er-juillet-2020-retour-sur-6-ans-de>.
- Linda C. Reif. (2004). **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Peter Vedel Kessing. (2001). **Implementation of the Western Ombudsman Model in Countries in Democratic Transition**. From National Human Rights Institutions, Articles and working papers.
- International Ombudsman Institute. **IOI Members**. Retrieved April 15, 2021. From: <https://www.theioi.org/ioi-members>.
- Ombudsman of the Republic of Indonesia. **Annual Report**. Retrieved April 20, 2021. From: https://ombudsman.go.id/produk/lihat/573/SUB_LT_5a1ea951d55c4_file_20210226_140136.pdf.
- The Petitions Committee – Deutscher Bundestag. **“Annual Report”**. Retrieved January 26, 2021. From: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20463280.pdf>.

