

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560¹**

ภาณุพงศ์ น้อมจ้อย²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ทำให้ทราบถึงอำนาจและหน้าที่ของตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน และเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่ในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

จากการที่ได้ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้พบปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกระบวนการการสรรหาบุคคลผู้ที่มาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะกระทำโดยคณะกรรมการสรรหาที่แต่งตั้งขึ้นจากมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 โดยคณะกรรมการสรรหา มีทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 จะเห็นได้ว่ากระบวนการสรรหาผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย กระบวนการสรรหาทำโดยเน้นให้กรรมการสรรหาฝ่ายตุลาการและกรรมการสรรหาจากองค์กรอิสระมีสัดส่วนมากกว่าฝ่ายอื่น โดยที่ประชาชนกลับไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาเท่าที่ควรกรณีจึงเกิดปัญหาว่าการให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบนั้น ขาดความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยและขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 เป็นข้อจำกัดการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักว่า ประชาชนสามารถฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนอื่นให้ครบถ้วนก่อน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ให้สิทธิประชาชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยื่นร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่มีข้อยกเว้นตามมาตรา 46 ว่า การใช้สิทธิยื่นคำร้องหากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการ หรือวิธีการร้องไว้แล้ว ต้องดำเนินการตามนั้นให้ครบถ้วนเสียก่อน จึงจะมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จะเห็นได้ว่าอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 46 นี้ เป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ อันเนื่องมาจากผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ ไม่มีบทบังคับแต่ประการใด ซึ่งในบางกรณีหากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ส่งเรื่องร้องเรียนเรื่องหนึ่งเรื่องใดไปยังศาลรัฐธรรมนูญก็อาจเป็นช่องให้เกิดข้อครหาถึงความเป็นกลาง และความมีส่วนได้เสียของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เนื่องจากอาจมีกลุ่มคนหรือบุคคลที่อาจเข้าแทรกแซงการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวไม่เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานได้ และคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ถือเป็นที่สุด ผู้ยื่นคำร้องไม่อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อไปได้ จึงไม่มีผู้ใดสามารถตรวจสอบมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องนี้ได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 โดยที่หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน อีกทั้ง ยังให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตามและเร่งรัดเพื่อให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 โดยบัญญัติให้บุคคลหรือชุมชนที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เนื่องจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ มีผลทำให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานรัฐไม่ดำเนินการหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วน แล้วได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้พิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งแก่ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ก็ให้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ อย่างไรก็ตาม กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมถือเป็นที่สุด บุคคลที่ยื่นคำร้องไม่สามารถยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งจะทำให้ความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการเยียวยา จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สมควรได้รับการแก้ไขต่อไป

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาการกำหนดบทลงโทษกรณีมีการไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 มาตรา 33 ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินในการชี้ขาดว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ใดไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ถือว่าผู้นั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการชี้ขาดว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ใดที่ไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินก้าวล่วงเข้าไปทำการแทรกแซงอำนาจพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารบุคคลภายในฝ่ายบริหารโดยแท้ จึงถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายปกครอง แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะใช้อำนาจทางปกครองเหมือนกัน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในทางบังคับบัญชา

การสั่งการ หรืออำนาจตัดสินใจขาดข้อพิพาท ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจเพียงการติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารที่มีต่อประชาชนเท่านั้น และเป็นการตรวจสอบข้อบกพร่องของการใช้อำนาจเพื่อหาทางแก้ไข ไม่ใช่การตัดสินใจขาดว่าการกระทำของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายหรือไม่อย่างไร เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ใช้อำนาจตุลาการ แต่ใช้อำนาจตรวจสอบที่ได้รับมอบมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจอย่างจำกัด คือ เมื่อตรวจสอบแล้วเสร็จต้องรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ใช้กลไกบังคับกีดกันทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารได้ เมื่อการควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือความประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเรื่องภายในฝ่ายบริหาร การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดังกล่าวจึงขัดกับหลักการและลักษณะธรรมชาติขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงเห็นว่าอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในลักษณะนี้จึงเป็นปัญหาที่ควรแก้ไข

จากการศึกษาเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ทั้งสี่ประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน จากเดิมเป็นดังนี้ “มาตรา 11 เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- 2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
- 3) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ
- 4) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้ผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 8 และมาตรา 9 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

5) ผู้แทนของพรรคการเมือง ที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวนห้าคน เป็นกรรมการ..”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 ดังนี้ “มาตรา 13 ผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร. . .”

เนื่องจากวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นมีที่มาจากการคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งได้อำนาจในการปกครองประเทศมาจากการทำรัฐประหาร ดังนั้นวุฒิสภาจึงไม่มีความยึดโยงข้อเกี่ยวกับประชาชนเลย จึงสมควรให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่แทนในการให้ความเห็นชอบผู้ที่มาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ควรแก้ไขเพิ่มเติม แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 เป็นดังนี้ “มาตรา 46 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือ เสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (11) ได้. .”

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและทำให้กระบวนการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายเกิดความล่าช้า ปัญหานี้สามารถแก้ไขได้โดยคืนสิทธิในการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ตัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการใช้ดุลพินิจที่โดยส่วนใหญ่มักจะจบลงโดยการยุติเรื่องและไม่มีผู้ใดตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และควรนำหลักเกณฑ์การฟ้องตรงหรือหลักเกณฑ์เรื่องการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย

3.ปัญหาการดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 ดังนี้ “มาตรา 35 ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ ความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปภายใน 60 วัน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่า หน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแล้วหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลและรายงานคณะรัฐมนตรี”

เนื่องจากมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเอาไว้โดยเฉพาะ จึงเห็นสมควรที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการจัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามอย่างเป็นมาตรฐาน มีแบบแผนที่ชัดเจน การกำหนดให้มีการวางระเบียบหลักเกณฑ์เพื่อสร้างมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่จะทำให้การชี้วัดและการกำหนดสภาพบังคับที่แน่นอนของการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.ปัญหาการกำหนดบทลงโทษกรณีมีการไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 33 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 ดังนี้ “มาตรา 33 ภายใต้งบกับมาตรา 32 วรรคสอง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นการละเมิดประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่ง

ร้อยยี่สิบวัน ในกรณีนี้ เหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป”

ผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นถูกก่อตั้งขึ้นจากหลักการที่ว่าเป็นหน่วยงานติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารที่มีต่อประชาชน และเป็นการตรวจสอบข้อบกพร่องของการใช้อำนาจเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนโดยหลักสันติวิธี เจริญประณีประนอม ให้องค์กรของรัฐให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนเพื่อหาทางออกร่วมกัน มากกว่าเป็นการตรวจสอบเพื่อจับผิดหน่วยงานของรัฐ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความมุ่งหมายให้ดำเนินการโดยในลักษณะของกัลยาณมิตรมากกว่าที่จะมุ่งเอาผิดกับหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนและหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณี ดังนั้นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรานี้จึงควรมีเพียงการรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐทราบถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

ปัทมา สุปกำปิง. รายงานการศึกษาและข้อมูลเบื้องต้น เรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. สถาบันพระปกเกล้า, มปป.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. “ออมบุญส์แมน: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย.” รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัย-แห่งชาติ, 2533.

บทความ “หน้าที่ของรัฐกับกลไกใหม่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2560” โดย ศ. ดร. อุดม รัฐอมฤต ปรากฏในหนังสือ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย”. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563.

พงศ์สุข สุขสาคร. “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.