

การวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย  
เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา



นายคมกริช ดุลยพิทักษ์

|   |                         |
|---|-------------------------|
|   | 78<br>342.0067<br>ค145ค |
| 34A0130637  |                         |
| Title : การวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย<br>เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการ<br>จัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา |                         |

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. ๒๕๕๖

**A legal analysis  
of the possibility of the establishment  
of the Ombudsman**

**MR. KOMGRECH DULYAPHITAK**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the requirements  
for the Degree of Master of Law  
Department of Law  
Graduate School  
Dhurakijpundit University**

**1993**



ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
ปริญญา.....นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์      การวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา  
A legal analysis of the possibility of the establishment of the  
Ombudsman

โดย                      นายคมกริช คุลยพิทักษ์

สาขาวิชา              นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา      รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม   ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ และผู้แทนทบวงฯ  
(ศ. สมชัย ทรัพย์วณิช)  
.....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย  
.....กรรมการ  
(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)  
.....กรรมการ  
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)  
.....กรรมการ  
(ดร.พรชัย เลื่อนผดวี)  
.....กรรมการ  
(ดร.พรศักดิ์ หองแก้ว)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( ศ.ดร.ประเสริฐ วิทยาธิ์ )

วันที่.....11.....เดือน.....มิถุนายน.....พ.ศ. 2536

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และท่านอาจารย์ ดร. ศิริพันธุ์ พากุสุข แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือ ติดต่อประสานงานอำนวยความสะดวกในการหาข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนกระทั่งให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ ทั้งยังมีส่วนช่วยผลักดันให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จ เป็นรูปเล่มขึ้นมาได้

นอกจากนี้ ยังได้รับความอนุเคราะห์เป็นอย่างดีจากสมาชิกรัฐสภาผู้ทรงเกียรติ และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้สัมภาษณ์ ข้อคิด ความเห็น และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างมาก

ผู้เขียนรู้สึกสำนึกในสถาบัน "มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์" เป็นอย่างยิ่งที่ได้ให้โอกาสทางการศึกษาในระดับสูง ซึ่งจะ เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนที่จะนำความรู้ที่ได้รับจากสถาบันแห่งนี้ไปใช้ประกอบการทำงานในหน้าที่ได้อย่างมีเหตุผลตามหลักวิชาการมากยิ่งขึ้น หากวิทยานิพนธ์นี้มีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ หรือมีคุณค่าต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้เขียนขออุทิศความดีนั้นให้แก่บิดา ซึ่งได้ให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และครู - อาจารย์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้ผู้เขียนได้ เจริญก้าวหน้ามาจนทุกวันนี้

คมกริช ดุลยพิทักษ์

## สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....  | ก    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....   | ค    |
| กฤตกรรมประกาศ.....  | ฉ    |
| บทที่ ๑ บทนำ.....   | ๑    |
| ความเป็นมาและปัญหา.....   | ๑    |
| สมมติฐานของปัญหา.....   | ๓    |
| วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์.....   | ๓    |
| ขอบเขตของวิทยานิพนธ์.....   | ๓    |
| วิธีการดำเนินการวิจัย.....  | ๔    |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....  | ๔    |
| บทที่ ๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศไทย.....          | ๖    |
| ส่วนที่ ๑ หลักเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร.....                                   | ๗    |
| ๑. ความหมายของฝ่ายบริหาร.....   | ๗    |
| ๒. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารในระดับรัฐบาล.....                         | ๘    |
| ๓. หลักที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารในระดับฝ่ายปกครอง..                         | ๔    |
| ส่วนที่ ๒ รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร.....                                   | ๑๔   |
| ๑. การควบคุมโดยวิธีการทางการเมือง.....  | ๑๔   |
| ๒. การควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหาร.....  | ๒๐   |
| ๓. การควบคุมโดยศาล.....   | ๒๔   |
| ๔. การควบคุมโดยวิธีการที่มีลักษณะพิเศษ.....                                       | ๒๗   |
| ส่วนที่ ๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา<br>ในประเทศไทย.....    | ๓๑   |
| ๑. ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา<br>ในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๗..... | ๓๑   |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
|         | ๒. ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาภายหลัง                                     |     |
|         | ปี พ.ศ. ๒๔๑๗.....   | ๓๕  |
|         | ๓. ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา  |     |
|         | เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕.....  | ๔๐  |
| บทที่ ๓ | ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย.....                        | ๔๘  |
|         | ส่วนที่ ๑ ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารของไทย.....   | ๔๘  |
|         | ๑. การควบคุมโดยวิธีทางการเมือง.....   | ๔๘  |
|         | ๒. การควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหาร.....  | ๕๘  |
|         | ๓. การควบคุมโดยศาล.....   | ๗๑  |
|         | ส่วนที่ ๒ ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้น                             |     |
|         | ในประเทศไทย.....  | ๗๕  |
|         | ๑. เพื่อให้สอดคล้องกับระบบนิติรัฐ.....  | ๗๖  |
|         | ๒. เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร.....                                      | ๗๕  |
|         | ส่วนที่ ๓ ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้น                              |     |
|         | ในประเทศไทย.....  | ๘๑  |
|         | ๑. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย และการแก้ไขปัญหานั้น..... | ๘๒  |
|         | ๒. การดำเนินการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา.....  | ๙๕  |
| บทที่ ๔ | สถานะทางกฎหมายและลักษณะทั่วไปของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....                                | ๑๐๐ |
|         | ส่วนที่ ๑ สถานะทางกฎหมายของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....                                     | ๑๐๐ |
|         | ๑. สถานะทางกฎหมายของผู้ตรวจการของรัฐสภาในต่างประเทศ..                                   | ๑๐๐ |
|         | ๒. สถานะทางกฎหมายในปัจจุบันกับบทบาทยุติในอดีต.....                                      | ๑๐๒ |
|         | ๓. สถานะของผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทย.....   | ๑๐๔ |
|         | ส่วนที่ ๒ โครงสร้างของผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทย.....                                    | ๑๐๖ |
|         | ๑. จำนวนของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....   | ๑๐๖ |
|         | ๒. โครงสร้างของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....   | ๑๑๐ |

|   | หน้า |
|---|------|
| ๓. คุณสมบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....   | ๑๑๘  |
| ส่วนที่ ๓ ความเป็นอิสระของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....  | ๑๒๔  |
| ๑. การจัดตั้งหน่วยงานและสายการบังคับบัญชา.....  | ๑๒๖  |
| ๒. การเข้ามาดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และ<br>การพ้นจากตำแหน่ง.....   | ๑๓๕  |
| ๓. เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน.....   | ๑๔๕  |
| บทที่ ๔ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....   | ๑๕๕  |
| ส่วนที่ ๑ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา.....  | ๑๕๕  |
| ๑. วิธีการรับเรื่องร้องเรียน.....   | ๑๕๕  |
| ๒. ตัวบุคคลและหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจสอบสวน.....   | ๑๕๗  |
| ๓. การกระทำที่อยู่ในอำนาจสอบสวน.....  | ๑๖๑  |
| ส่วนที่ ๒ อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน.....  | ๑๖๔  |
| ๑. อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานของผู้ตรวจการของรัฐ<br>สภา .....  | ๑๖๖  |
| ๒. ผู้ตรวจการของรัฐสภากับอำนาจตรวจ ค้น ยึด หรือ<br>อายัด พยานหลักฐาน.....   | ๑๖๘  |
| ๓. บทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือขัดขวางหรือไม่ให้<br>ความช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ ในการแสวงหาพยานหลัก<br>ฐานของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....              | ๑๗๒  |
| ส่วนที่ ๓ การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภา   | ๑๗๔  |
| ๑. อำนาจในการออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ<br>ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ยกเลิก เพิกถอน คำสั่ง คำวินิจฉัย<br>หรือการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดไม่ถูกต้อง..... | ๑๗๔  |
| ๒. อำนาจดำเนินการ เพื่อพิจารณาโทษหรือฟ้องร้องผู้กระทำ<br>ผิด.....   | ๑๗๗  |

|  | หน้า |
|--|------|
| <p>๓. อานาจที่จะดำเนินการ เพื่อให้หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ<br/> ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภา.....</p> | ๑๗๕  |
| <p>บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</p>  | ๑๘๕  |
| <p>บรรณานุกรม.....</p>   | ๑๘๘  |
| <p>ประวัติผู้เขียน.....</p>  | ๑๙๓  |

DPU



|                   |   |
|-------------------|---|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | การวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง<br>ผู้ตรวจการของรัฐสภา |
| ชื่อนักศึกษา      | นายคมกริช ดุลยพิทักษ์   |
| อาจารย์ที่ปรึกษา  | รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ   |
| ที่ปรึกษาร่วม     | อาจารย์ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข  |
| ภาควิชา           | นิติศาสตร์  |
| ปีการศึกษา        | ๒๕๓๖  |

#### บทคัดย่อ

การทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง " การวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา " นี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ ประการแรก เพื่อศึกษาแนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยหลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร และการนำระบบผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้ในประเทศไทย ตลอดจนกระทั่งปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดตั้ง ประการที่สอง เพื่อศึกษาปัญหาและความจำเป็นในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย กล่าวคือ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ ของไทยนั้น มีปัญหาข้อบกพร่องอย่างไรจึงจำเป็นต้องจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้น และสำหรับปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดตั้งนั้น จะแก้ไขอย่างไรจึงจะเป็นที่ยอมรับ ประการที่สาม เพื่อศึกษารายละเอียดที่เหมาะสมของบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาในเรื่องสถานะทางกฎหมาย โครงสร้างและความเป็นอิสระ ประการสุดท้าย เพื่อศึกษานโยบายและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้น

จากผลของการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่า

๑. การควบคุมฝ่ายบริหารของไทยเป็นไปตามทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่ว่า " การใช้ดุลพินิจสั่งการของฝ่ายบริหารต้องมีเหตุผลสมควร " และ " การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย " ประเทศไทยมีระบบควบคุมฝ่ายบริหารอยู่แล้วหลายรูปแบบและยังคงมีแนวความคิดที่จะนำระบบผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้ด้วย แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีข้อโต้แย้งในทางนิติศาสตร์บางประการ ได้แก่ เรื่องการเข้าซ้อนกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่คล้าย ๆ กัน การก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหารซึ่งขัดกับหลักการแบ่ง

แยกอำนาจ และในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาซึ่งมีไม่มากนัก จะทำให้การทำงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร

๒. การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการต่าง ๆ ของไทยนั้น ยังมีปัญหาข้อบกพร่องหลายประการยังไม่สามารถที่จะควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาช่วยเสริม ให้กลไกในการควบคุมฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับปัญหาที่มีผู้โต้แย้งไม่ยอมรับนั้น ก็เป็นเพียงความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากหลักการที่แท้จริงของผู้ตรวจการของรัฐสภา กล่าวคือ ในความเป็นจริงนั้น การดำเนินงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นคนละด้านกับหน่วยงานอื่น ๆ และมีได้ก้าวล่วงเข้าไปยกเลิกละเมิดคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ตรวจการของรัฐสหายังไม่จำเป็นต้องมีอำนาจมากนักเพราะ เป็นเพียงผู้ชี้แนะให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องผิดพลาดเท่านั้น ดังนั้นหากทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องดังกล่าวแล้ว ประกอบกับกำหนดรายละเอียดของบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวแล้ว การจัดตั้งย่อมมีความเป็นไปได้มาก

๓. ผู้ตรวจการของรัฐสภาควรมีสถานะ เป็นองค์กรของผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ จึงควรมีโครงสร้างที่คล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการทำงาน เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือและยอมรับของประชาชน

๔. ผู้ตรวจการของรัฐสภาควรมีขอบเขตการทำงาน จำกัดอยู่ในวงงานของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น กล่าวคือ ควรเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ให้รัฐบาลได้ทราบถึงความบกพร่องไม่เหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดิน และแนะนำให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสม อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลไม่สนใจที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ตรวจการของรัฐสภาก็จะแจ้งให้รัฐสภาทราบเพื่อดำเนินการตามวิถีทางในระบอบรัฐสภาต่อไป

โดยสรุป การศึกษาในครั้งนี้พบว่า การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยนั้นมีความเป็นไปได้มาก ถ้าหากได้มีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการที่แท้จริง และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง ความเป็นอิสระ และอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้น ซึ่งคงจะประสบผลสำเร็จในอนาคต

Thesis Title            A legal analysis of the possibility  
                                 of the establishment of the Ombudsman  
Name                        Mr. Komgrech Dulyaphitak  
Thesis Advisor           Associate Professor Dr. Montree Rupsuwan  
Co Advisor                Dr. Phiraphan PHALUSUK  
Department                Law  
Academic Year            1993

#### ABSTRACT

This thesis " A legal analysis of the possibility of the establishment of the Ombudsman " aims chiefly at : first, the study of the idea of establishing the Ombudsman in Thailand's Parliament, which comprises the legal principles to control the administrative branch, the adoption of the Ombudsman system in Thailand, and the arguments on the establishment; second, the study of the problems and the necessity of having the institute of Ombudsman in Thailand, that is, the prevailing problems in controlling the administrative branch lead to the establishment of the institute which is expected to solve the problems. Also, the problems of arguments against the establishment are presented, together with possible methods to eliminate the arguments; third, the study of relevant details of the legal provisions of the Ombudsman in terms of its legal status, structure and independence; and fourth , the study of the Ombudsman's roles and responsibilities.

The study results reveal the following :

1. The control method over the administrative branch in Thailand is in accordance with the legal theory which says " the administrative branch's discretion to give orders must be reasonable." and " the acte-administratif must be in accordance with legality. " Thailand has been utilizing a number of methods of controlling the administrative branch, and there have been earlier attempts to introduce the institute of Ombudsman to Thailand's Parliament. However, certain legal contradictions and arguments prevented the attempts, such as the overlap of power and authority among similar institutes, the interference of the administrative branch, which in fact is against the principle of the separation of power, and the moderate, non-outstanding power and responsibilities of the institute which will lead to no substantial accomplishments.

2. Various methods of controlling the administrative branch in Thailand contain a lot of unsolvable problems and loopholes so the control has never been made efficient. It is therefore necessary to establish the institute of Ombudsman to strengthen the mechanisms of the administrative branch control. As for the arguments and contradictions, it has been found that problems occurred because of the misunderstanding in the true principles of the Ombudsman institute, that is, the operations of the Ombudsman are in fact different from those of other government departments and do not annul any acte-administratif. Also, an Ombudsman assumes no overwhelming power, as it only acts as an advisor to the government, who points out problems and mistakes and advises the latter to solve and correct them. Once the roles and principles are made clear to every party, the establishment of the institute has become more likely.

3. The Ombudsman's status should be a legislative organization with an active, mobile and independent nature, so that its operation is credible and acceptable among people.

4. The Ombudsman's responsibilities and power should be limited under the legislative branch, that is, it should act as an organization which indicates the inappropriate "acte-administratif" to the government and advises them regarding corrections and improvement. However, in case the government ignores the advice, the Ombudsman has all the right to report to the Parliament in order that actions or measures are taken against the government in accordance with the parliamentary system.

In conclusion, the study points out that it is highly possible that the Ombudsman institute be established if a clear understanding of the true principles is made among all parties concerned. Also, it is advisable that the details on the structure, independence and appropriate power of the Ombudsman institute to be established be clearly specified.

## บทที่ ๑ บทนำ

### ความเป็นมาและปัญหา

รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับมอบหมายโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ให้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน กิจการที่ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการในการบริหารประเทศให้พัฒนาไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและความผาสุกของประชาชนนั้นมีอยู่มากมายกว้างขวาง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการสั่งการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อฝ่ายบริหารมีอำนาจมากจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้ อำนาจจนเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด

โดยปกติแล้วแต่ละประเทศจะมีวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารหลายวิธีด้วยกันได้แก่ วิธีการภายในของฝ่ายบริหารเอง เช่น การร้องเรียนโดยผ่านองค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์ การสอบสวนโดยคณะกรรมการต่าง ๆ หรือวิธีการทางการเมือง โดยองค์กรทางนิติบัญญัติ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร หรือการใช้วิธีการทางตุลาการในรูปแบบของการฟ้องร้องต่อศาลก็ตาม ต่อมาได้มีความเห็นกันโดยทั่วไปว่ากลไกในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ ยังไม่เพียงพอต่อการควบคุมฝ่ายบริหารเนื่องจากในแต่ละวิธีการต่างก็มีข้อจำกัด ซึ่งไม่อาจให้ผลในการควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมในลักษณะพิเศษด้วย

การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่มีลักษณะพิเศษที่ใช้กันอยู่ในแต่ละประเทศนั้น ก็มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน แต่ที่ได้รับความนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ได้แก่ การควบคุมโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่เรียกว่า Ombudsman หรือที่เราเรียกกันว่า "ผู้ตรวจการของรัฐสภา" ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้กันอยู่ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และยุโรปบางประเทศ

สำหรับในประเทศไทยนั้น ความคิดในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภา เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนตั้งแต่เมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๗ แต่ยังไม่บังเกิดผลสำเร็จจนกระทั่งได้มีความคิดในเรื่องนี้ขึ้นอีกครั้งหนึ่งและได้มีการวิเคราะห์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่แนวความคิดเรื่อง

การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ริเริ่มมาจากฝ่ายบริหาร และทางฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ได้มีความพยายามที่จะให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้น โดยได้มีการจัดสัมมนาหลายครั้ง เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของการนำเอาวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยผู้ตรวจการของรัฐสภา มาใช้ในประเทศไทย แต่แนวความคิดที่จะนำผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้ในประเทศไทยยังไม่ทันสัมฤทธิ์ผลก็ได้มีการยึดอำนาจโดยคณะที่เรียกตัวเองว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ รสช. และได้จัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ความพยายามของนักวิชาการในอันที่จะให้มีสถาบันผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นยังคงส่งผลเป็นแรงผลักดันให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยอมรับแนวความคิดนี้ โดยได้มีการร่างหมวดว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ต่อมาได้ถูกตัดออกไปทั้งหมดในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระแรก ดังนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงยังไม่ได้จัดตั้งขึ้นในปัจจุบัน

ปัญหาที่สำคัญที่การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภายังไม่อาจจัดตั้งขึ้นได้สำเร็จ ก็เนื่องจากองค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภายังไม่เป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังมีผู้โต้แย้งในข้อกฎหมายที่สำคัญ ๓ ประการใหญ่ ๆ คือประการแรก การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จะเป็นการก้าวก้าวอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประการที่สอง หน่วยงานควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่หลายหน่วยงานแล้ว ดังนั้น การตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาอีกก็จะเป็นการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ประการที่สาม ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบค่อนข้างน้อย และเมื่อตรวจพบความไม่ถูกต้องก็ไม่สามารถลงโทษฝ่ายบริหารได้โดยตรง

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้เอง ที่เป็นเหตุให้ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภายังไม่อาจสำเร็จผลลงได้ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าแนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเลือนหายไปจากประเทศไทย แต่กลับปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ๆ ว่าบุคคลสำคัญในทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยยังคงมีแนวความคิดที่จะนำระบบผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้ในประเทศไทย ดังนั้น แนวความคิดที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย จึงยังอาจจะมีขึ้นอีกในอนาคต หากได้มีการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย

### สมมติฐานของปัญหา

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรภายในของฝ่ายบริหารเอง ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภายังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังมีปัญหาและข้อโต้แย้งในทางนิติศาสตร์บางประการ ซึ่งถ้าหากได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมแล้ว ความพยายามที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยก็คงจะมีทาง เป็นไปได้ในไม่ช้านี้

### วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาแต่เฉพาะปัญหาในทางกฎหมาย การวิเคราะห์จะ เริ่มต้นที่ทฤษฎีทางกฎหมายปกครอง ที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร อันเป็นที่มาของแนวความคิดในการมีผู้ตรวจการของรัฐสภา (Ombudsman) และความจำเป็นที่จะนำระบบผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้กับประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารนั้นสามารถทำได้หลายวิธีด้วยกัน แต่วิธีการเหล่านั้นยังมีปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ อีกมากการนำผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้จะสามารถเยียวยาปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นได้เป็นอย่างดี เมื่อมาถึงจุดนี้ก็จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องของสถานะทางกฎหมาย ตลอดจนกระทั่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้น มีลักษณะด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เหมาะสมกับระบบกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน และสอดคล้องกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมของไทย

### ขอบเขตของวิทยานิพนธ์

การทำวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ ได้มีการจำกัดขอบเขตของการศึกษาวิเคราะห์ให้อยู่ภายในเรื่องต่อไปนี้คือ



๑. การควบคุมฝ่ายบริหาร และแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา
๒. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารของไทย กับความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย
๓. สถานะทางกฎหมายและลักษณะทั่วไปของผู้ตรวจการของรัฐสภา ที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย
๔. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

### วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จะใช้วิธีการวิจัยโดยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๒๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๔๑๘ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๐ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๒๒ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. ๒๔๑๓ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๗/๒๔๑๓ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๑๓ เรื่อง มอนหมายอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๑๘ และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๔ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พ.ศ. ๒๕๒๔ ในชั้นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา กฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ตลอดจนกระทู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญ วารสารกฎหมายและบทความที่เกี่ยวกับเรื่องการถ่วงดุลย์อำนาจการควบคุมฝ่ายบริหาร สถาบันและองค์กรที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น สวีเดน เดนมาร์ก นิวซีแลนด์ เยอรมันนี อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น

นอกจากนี้ ข้อมูลบางส่วนยังได้มาจากแนวความคิดของบุคคลสำคัญต่าง ๆ ในวงการกฎหมายและการเมืองการปกครองของไทยซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ (Interviewing Research)

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้คาดว่าจะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจและเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ตรวจการของรัฐสภาและยังจะช่วยตอบปัญหาความเป็นไปได้ เกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถสัมฤทธิ์ผลขึ้นได้ในอนาคต

D  
P  
U

## บทที่ ๒

### แนวความคิด เกี่ยวกับการจัดตั้ง ผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นของประชาชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรทั้ง ๓ คือ อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาในฐานะตัวแทนความเห็นชอบของประชาชน และศาลก็ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งหลายทั้งปวง จะเห็นได้ว่าในบรรดาองค์กรที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ในอำนาจอธิปไตยนี้รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารนับว่ามีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง และเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจได้อย่างค่อนข้างมาก ทั้งนี้ก็เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการ เพื่อดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้ามั่นคงสัมฤทธิ์ผลตามที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวางนี้เอง อาจเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจโดยทุจริตอันก่อให้เกิดความเดือดร้อน และเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้ จึงต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การควบคุมฝ่ายบริหารนั้นอาจกระทำได้หลายวิธี และวิธีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมา เพื่อตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารก็เป็นวิธีหนึ่งที่ได้รับการนิยมนิยมในประเทศต่าง ๆ จนกระทั่งแพร่หลายไปทั่วโลก ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงจะได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร และแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย

## ส่วนที่ ๑ หลักเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร

การปกครองในระบบรัฐสภานั้น ตามทฤษฎีแล้วอำนาจและสิทธิ์ขาดทั้งหลายใน ๓ อำนาจนั้น คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีฐานะเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งหาได้มีอำนาจที่จะก้าวก่ายอีกอำนาจหนึ่งไม่ แต่ทั้งนี้ลักษณะดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ทั้งนี้เพื่อต้องการให้เกิดดุลย์แห่งอำนาจกันไว้ทั้ง ๓ อำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติอาจก้าวก่ายอำนาจบริหารบ้าง และในทำนองเดียวกันอำนาจบริหารอาจจะก้าวก่ายอำนาจนิติบัญญัติบ้างเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อการคานอำนาจกันนั่นเอง แต่อำนาจตุลาการนั้นมีขอบเขตอยู่เพราะถือว่าเป็นสถาบันแห่งความยุติธรรม อำนาจทั้งสองอำนาจนั้นไม่ควรที่จะเข้าไปก้าวก่ายด้วย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงจากมลทินที่ว่าอำนาจอื่นทั้ง ๒ อำนาจนั้น อาจทำให้ความยุติธรรมเสียไปก็ได้

### ๑. ความหมายของฝ่ายบริหาร

"ฝ่ายบริหาร" (The Executive) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะ และบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ \* (๑)

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีอยู่ ๒ อย่างคือ

- ๑) อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (Government)
- ๒) อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration)

กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำไปในฐานะรัฐบาลนั้น อยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจของรัฐบาลไว้ ส่วนกิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำไปในฐานะฝ่ายปกครองนั้น อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและฝ่ายปกครองนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่มาก เพราะเหตุว่าฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้วางนโยบาย และฝ่ายปกครองเป็นผู้ปฏิบัติตามให้บรรลุถึงผลสำเร็จตามนโยบายที่ฝ่ายรัฐบาลวางไว้

เมื่อพูดถึงฝ่ายบริหาร หรือการบริหารราชการแผ่นดินจึงย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายความถึงทั้งการกำหนดวางนโยบาย การพิจารณาอนุมัติโครงการในฐานะรัฐบาล และการกระทำในทางปกครอง (นิติกรรมทางปกครอง) หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายด้วย ดังนั้น การควม

---

\* (๑) วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, "การควบคุมฝ่ายบริหาร", วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐, หน้า ๒๐

คุมฝ่ายบริหารจึงต้องแยกออกเป็นสองระดับคือ

- ระดับที่ฝ่ายบริหารกระทำการในฐานะรัฐบาล จะต้องทำการควบคุมโดยวิธีการทางเมืองหรือโดยสภานิติบัญญัติ
- ระดับที่ฝ่ายบริหารกระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง จะต้องทำการควบคุมโดยศาลหรือโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหารเอง

๑. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารในระดับรัฐบาล

การควบคุมฝ่ายบริหารในระดับสูงหรือระดับรัฐบาลนั้น มีแนวความคิดมาจากทฤษฎีทางนิติศาสตร์ กล่าวคือ

เนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย (discretion power) ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดและเป็นอำนาจที่นำไปสู่การคอร์รับชั่นหรือความเสื่อมโทรมในวงราชการ แนวความคิดที่สำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารเกิดจากทฤษฎีที่ว่า "การกระทำของฝ่ายบริหารต้องมีการตรวจสอบ" ทั้งนี้ ก็สืบเนื่องมาจากปัญหา "อำนาจการใช้ดุลพินิจ" ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอยู่ ๒ หลักใหญ่ ๆ ที่มีลักษณะขัดแย้งกันอยู่ กล่าวคือ \* (๑)

หลักประการแรกก็คือ "เมื่อกิจการใด กฎหมาย(ฝ่ายนิติบัญญัติ) บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจได้ หมายความว่าฝ่ายบริหารย่อมรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจนั้น และองค์กรผู้ควบคุมก็ย่อมไม่อาจใช้อำนาจเข้าไปควบคุม อันเป็นการขัดขวางการใช้ดุลพินิจที่อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย(intra vires)ได้ องค์กรผู้ควบคุมฝ่ายบริหารควบคุมได้เพียงความถูกต้อง(legality) ของการกระทำของฝ่ายบริหารเท่านั้น"

หลักประการที่สองก็คือ "การที่สภานิติบัญญัติออกกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเป็นที่เข้าใจได้ในตัวว่าฝ่ายบริหารไม่ควรจะมีอำนาจวินิจฉัยขอบเขตอำนาจของตัวเอง (to be the judge of its own power) การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารจึงต้องมีขอบเขตหรือต้องมีการควบคุม

---

\* (๑) อมร จันทรสมบูรณ์, คำอธิบายวิชากฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๒๗, หน้า ๘๑

จะ เห็นได้ว่าหลักการทั้งสองนั้นขัดกันโดยปริยาย จึงเกิดมีแนวทฤษฎีซึ่งเป็นทางสายกลางระหว่างหลักทั้งสอง โดยยึดหลักว่า "ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจกระทำการโดยมิเหตุผลอันสมควร" ดังนั้น จึงจะต้องมีการตรวจสอบความคุ้มครองการกระทำของฝ่ายบริหารให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างมิเหตุผลสมควร แต่การที่จะควบคุมฝ่ายบริหารให้ใช้ดุลพินิจโดยมิเหตุผลอันสมควรมานั้น จะมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

### ๓. หลักที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารในระดับฝ่ายปกครอง

หลักที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง หรือหลักที่เกี่ยวกับการควบคุมการกระทำความผิดทางปกครองนั้น มีที่มาจากหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

#### ๓.๑ หลักกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา

กฎหมายปกครองตามแนวความคิดของชาวอเมริกันแตกต่าง กฎหมายปกครองของยุโรป ในสหรัฐอเมริกาไม่มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และศาลยุติธรรมพิจารณาคดีทุกประเภทไม่มีศาลปกครองพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ

หลักสำคัญของกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาอยู่ที่หลัก "due process of law" สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญที่ว่าเอกชนจะไม่ถูกริดรอนไปซึ่งชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินโดยปราศจากกระบวนการอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลว่าฝ่ายปกครองจะสั่งหรือกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการกระทบถึงผลประโยชน์ของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลัก due process of law แล้ว แม้จะไม่มีกฎหมายบังคับไว้ก็ตาม

การปฏิบัติตามหลัก due process of law ขององค์การฝ่ายปกครอง ได้แก่ การนำวิธีพิจารณาคดีของศาลมาใช้นั่นเอง โดยสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียก็เกือบจะเป็นอย่างเดียวกับสิทธิของจำเลยในคดีอาญา กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกระทำความผิดของฝ่ายปกครองต้องมีการตรวจสอบ ทั้งนี้ โดยในสหรัฐอเมริการะนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายปกครองได้ดีที่สุด คือ ศาลยุติธรรม

การตรวจสอบการกระทำนิติกรรมทางปกครองนั้น ได้แก่ การตรวจสอบในปัญหาดังต่อไปนี้\* (๑)

- ๑) ฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนือขอบอำนาจหรือไม่
- ๒) ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้หรือไม่
- ๓) ฝ่ายปกครองวินิจฉัยกฎหมายถูกต้องหรือไม่
- ๔) ฝ่ายปกครองฟังข้อเท็จจริงและใช้ดุลพินิจถูกต้องหรือไม่

การตรวจสอบการกระทำนิติกรรมทางปกครองมาจากหลักที่ว่า กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในขอบเขตหนึ่งเท่านั้น การใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายในขอบเขตดังกล่าว ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจทำนอกเหนือขอบเขตนั้น หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการภายในขอบเขตแล้วจะ ไม่มีการเข้าไปตรวจสอบว่า การกระทำนั้นถูกต้องสมควรหรือไม่ ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจของตนได้โดยอิสระ โดยไม่ต้องมีองค์กรใดมาควบคุมแต่เมื่อใดที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ (ultra vires) แล้วการควบคุมฝ่ายปกครองจะต้องมีขึ้นทันที เพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของเอกชนจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายปกครอง

ต่อมาการตรวจสอบเรื่องขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครองเพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอที่จะควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองได้ตามหลัก ultra vires จึงได้มีการขยายออกไปถึงกระบวนการของฝ่ายปกครอง (administrative process) ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยถือว่าการที่กฎหมายให้อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ฝ่ายปกครองนั้น ย่อมเป็นการให้อำนาจภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ด้วย หากการกระทำนิติกรรมของฝ่ายปกครองไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว โดยฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ถือว่าเป็น ultra vires อย่างหนึ่งเช่นกัน นอกจากนี้ ยังได้มีการขยายหลัก ultra vires ไปอีกชั้นหนึ่ง คือ การตรวจสอบว่า "ฝ่ายปกครองวินิจฉัยกฎหมายถูกต้องหรือไม่" ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองวินิจฉัยกฎหมายในเรื่องที่สั่งหรือวินิจฉัยนั้นไม่ถูกต้องก็ถือว่าเป็น ultra vires อย่างหนึ่ง

---

\* (๑) วิชัย วิวิตเสวี, "การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองและการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา", เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครอง โดยคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๓, หน้า ๑๔

การตรวจสอบที่สำคัญที่สุดในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา คือ การตรวจสอบดุลพินิจ ซึ่งถือว่าหัวใจของอำนาจปกครองคือการใช้ดุลพินิจ ศาสตราจารย์ชวอร์ทซ์ ถึงกับกล่าวว่า "... what is administrative law about if not the control of discretion? " เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้ย่อมไม่เป็นที่ปรารถนาที่จะให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจของตนเองโดยไม่มีการควบคุมกัน ฝ่ายปกครองได้รับอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่มีอยู่ก็ต่อ เมื่อใช้อำนาจนั้นอย่างมีเหตุผลและการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากการควบคุมนั้น โดยสภาพย่อมมีแนวโน้มที่จะปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผลได้ง่าย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองบ้าง

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในขอบเขตที่ว่าดุลพินิจนั้นถูกใช้โดยมิชอบ (abuse of discretion) หรือไม่มีเหตุมีผลหรือไม่ พิจารณาได้จากการกระทำนิติกรรมทางปกครองดังต่อไปนี้

- ๑) ความมุ่งหมายที่ไม่เหมาะสม
- ๒) ข้อพิจารณาที่ผิดพลาดและนอกเรื่อง
- ๓) หลักฐานที่ผิดจากข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง
- ๔) การไม่พิจารณาข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทั้งหมด
- ๕) ปล่อยปละ เลเยหรือทำโดยชักช้า
- ๖) ละเลยบรรทัดฐานหรือวิธีปฏิบัติที่วางไว้

### ๓.๒ หลักกฎหมายปกครองของอังกฤษ

กฎหมายปกครองของอังกฤษ มิได้แยกตัวออกมาเป็นระบบกฎหมายต่างหากจากระบบกฎหมายใหญ่ของประเทศ ต่างกับประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่น ๆ ซึ่งมีระบบกฎหมายปกครองแยกไว้สำหรับใช้บังคับกับปัญหาด้านปกครองโดยเฉพาะ อังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน มีลักษณะเฉพาะดังกล่าวคือ สถาบันทางปกครองมีลักษณะรวมอำนาจน้อยกว่าระบบอื่นคือระบบการปกครองท้องถิ่นมีอิสระมาก กฎเกณฑ์ใช้บังคับกับฝ่ายปกครองมีความเป็นเอกภาพในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่ภายใต้การบังคับของศาลยุติธรรม และมี Common Law เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ หลักเกณฑ์ในทางปกครองมีที่มาในทางเดียวกับหลักกฎหมายเอกชน

อย่างไรก็ตาม พอจะสกัดหลักกฎหมายจากระบบกฎหมายของอังกฤษ ประกอบด้วยแนวความคิดของ Dicey ที่แสดงไว้ในหนังสือ Law of the Constitution ได้ว่าอังกฤษมีหลัก



กฎหมายปกครองที่เบียดเบียนความเสียหายให้แก่เอกชนอย่างตื้อยู่แล้วตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) กล่าวคือการกระทำนิติกรรมของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำนิติกรรมของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน จะกระทำเกินขอบอำนาจหรือนอกเหนือจากอำนาจที่ได้รับมอบหมายมาไม่ได้\* (๑)

การควบคุมฝ่ายปกครองตามหลักกฎหมายปกครองของอังกฤษ จึงเป็นการควบคุมไม่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการนอกเหนือขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือควบคุมไม่ให้เป็น ultra vires นั้นเองกรณีที่จะถือว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย Ultra Vires ตามหลักกฎหมายปกครองของอังกฤษ ซึ่งจะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบได้แก่ \* (๒)

๑) Excess of powers ได้แก่การกระทำที่เกินขอบอำนาจโดยตรง ส่วนใหญ่มักจะเป็นการกระทำที่ผิดไปจากกฎหมายสารบัญญัติ ดังนั้น จึงอาจเรียกการกระทำที่เกินอำนาจในลักษณะนี้ได้ชื่ออย่างหนึ่งว่า "substantive ultra vires"

๒) Errors of procedure ได้แก่การกระทำที่แม้ในเนื้อหาจะอยู่ในขอบอำนาจแต่วิธีดำเนินการมิได้เป็นไปตามขั้นตอนวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงอาจเรียกการกระทำเกินอำนาจลักษณะนี้ได้ชื่ออย่างหนึ่งว่า "procedural ultra vires"

๓) Failure to perform a duty ได้แก่การละเลยมิได้กระทำการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำโดยตรง

๔) Abuse of power ได้แก่การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไปโดยทุจริต (bad faith) หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่มีขัดวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น (wrong motive)

๕) Error of law on the face of the record ได้แก่กรณีที่ฝ่ายปกครองแสดงให้เห็นปรากฏชัดแจ้งว่าใช้หลักกฎหมายใดเป็นหลักในการกระทำของตนและหลักกฎหมายที่ใช้นั้นผิดพลาดไปจากที่ควรจะเป็น

---

\* (๑) พูนศักดิ์ วิจารณ์, คำบรรยายกฎหมายปกครองชั้นสูง ๑ น. ๖๒๒ ชั้นปริญญาโท  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ภาค ๑ พ.ศ. ๒๕๓๑

\* (๒) จรรย์ ภักดิธนากุล, "การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ", หนังสือวันรพี'๓๒,  
คณะกรรมการเนติบัญญัติ สมัย ๕๑, หน้า ๑๔๒

๖) Miscellaneous other grounds ได้แก่กรณีปลีกย่อยอื่น ๆ นอกเหนือไปจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งในกรณีอื่น ๆ นี้ อาจจัดให้อยู่ในหัวข้อที่กำหนดก่อตัว ยังไม่เป็นเงื่อนไขที่ยอมรับทั่วไปอย่างใน ๔ กรณีแรกก็ได้ ตัวอย่างเช่นกรณีที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ไปโดยอาศัยข้อมูลหรือตัวแปรที่ไม่เหมาะสม (improper consideration had been taken into account) ซึ่งข้อมูลหรือตัวแปรที่ไม่เหมาะสมนี้ก็คือสิ่งที่กฎหมายทำให้ อำนาจมิได้ประสงค์จะให้นำมาพิจารณานั้นเอง ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองนำมาประกอบการพิจารณาด้วยจึงทำให้การวินิจฉัยสั่งการนั้นออกนอกขอบอำนาจตามกฎหมายไป หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการใดไปในลักษณะที่ไร้เหตุผลโดยสิ้นเชิง (total unreasonableness) ก็อาจจัดอยู่ในหัวข้อนี้ได้เช่นกัน

๗) Estoppel ได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กล่าวยืนยันหรือแสดงข้อความใดต่อประชาชนให้หลงเชื่อตามนั้น และปฏิบัติการณ์ใดอันหนึ่งไปเช่นนี้ ในภายหลังฝ่ายปกครองจะกลับมาใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ผิดเพี้ยนไปจากที่แสดงไว้ อันจะเป็นผลให้ประชาชนผู้หลงเชื่อปฏิบัติตามต้องได้รับความเสียหายไม่ได้ การแสดงข้อความให้เอกชนเข้าใจผิดเพี้ยนไปอาจทำให้ฝ่ายปกครองต้องถูกกฎหมายปิดปากให้ยอมรับข้อเท็จจริง หรือวิธีการที่ตนแสดงไว้ก็ได้ [ ตัวอย่างคำพิพากษาของ Megaw, L.J. ในคดี In Re L. (A.C.) (an infant), 1971, 3 All E.R. 743 ]

สำหรับการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น เป็นเรื่องที่ควบคุมยากเพราะ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอิสระในการเลือกกระทำการ การควบคุมจะกระทำเพียงเรื่องความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจซึ่งก็คงกระทำได้น้อยมาก แต่จะควบคุมโดยพิจารณาว่าการกระทำนั้น ๆ ขัดต่อหลักความถูกต้อง (legality) หรือไม่เป็นสิ่งสำคัญ และองค์การที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองของอังกฤษก็คือศาลยุติธรรม ซึ่งจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นดุลพินิจก็ต่อเมื่อคำสั่งนั้นปราศจากเหตุผลโดยสิ้นเชิง หรือมีเจตนาชั่วร้าย \* (๑)

---

\* (๑) โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง", วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑, พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๗๑

### ๓.๓ หลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสมีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญอยู่หลักหนึ่งซึ่งเรียกกันว่า "หลักว่าด้วยการกระทำนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" (Principe de legalite des actes administratifs)\*<sup>(๑)</sup> กล่าวคือ องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำนิติกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าว โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำนิติกรรมทางปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น หลักนี้มีการเรียกร่องว่ากฎหมายที่ให้องค์การของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งใด ๆ จะต้องมีความแน่นอนชัดเจนพอที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าถ้าตนตัดสินใจใช้สิทธิเสรีภาพกระทำการใดลงไปแล้ว องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามกฎหมายสนองตอบการกระทำนั้นของตนอย่างไร ซึ่งนอกจากหลักนั้นจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและขาดเสียมิได้ แก่การที่ราษฎรจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาบุคคลิกภาพแห่งตนตามที่ตนปรารถนาไว้อย่างมั่นใจแล้ว ยังเป็นหลักประกันสิทธิของราษฎรในอันที่จะได้รับการปฏิบัติจากกันอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันอีกด้วย หลักนี้จึงมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธอำนาจดุลพินิจ (Discretion Power) ของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์การนิติบัญญัติจะต้องปกป้องราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์การของรัฐฝ่ายปกครอง โดยการตรากฎหมายที่จำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว กฎหมายเองก็จะต้องหลีกเลี่ยงความแข็งกระด้างของกระบวนการทางปกครอง ด้วยการปล่อยให้องค์การของรัฐฝ่ายปกครองมีดุลพินิจบ้างเหมือนกัน

ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะป้องกันมิให้มีการใช้ดุลพินิจกันตามอำเภอใจหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทำอย่างไรจึงจะควบคุมให้องค์การของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายประการหนึ่ง และใช้อำนาจดังกล่าวอย่างสุจริตรอบคอบอีกประการหนึ่ง ซึ่งการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสนั้น มีหลักเกณฑ์ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดก็คือ

---

\* (๑) วรหจัน วิสฤตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ", รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, พี. เค. พรินดิงเฮาส์, กรุงเทพฯ ๒๕๓๑, หน้า ๑๕๔

การควบคุมโดยศาลปกครอง

การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้วิจารณญาณของตนตัดสินใจว่าในการมีเฉพาะ เรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรจะออกคำสั่งอย่างไร จึงจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะ เรื่องกรณีนั้น คำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมกับกรณีเฉพาะ เรื่อง ได้แก่คำสั่งที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด และขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด นอกจากนี้ฝ่ายปกครองยังจะต้องถูกตรวจสอบด้วยว่าได้ใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผลหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ลึกเข้าไปถึงคุณภาพความเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะ เรื่องของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ โดยมีมาตรฐาน (norm of reference) ที่ใช้เป็นหลักในการตรวจสอบความเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะ เรื่องของคำสั่งทางปกครองได้แก่”หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) อันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจหลักนี้ประกอบด้วย ๓ หลักย่อยๆ คือ<sup>(๑)</sup>

๑) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักนี้บังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้วิจารณญาณ เลือกออกคำสั่งที่สามารถจะดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจคำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในวิสัย จะทำให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจ เป็นจริงขึ้นมาได้เลยย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

๒) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) กล่าวคือในบรรดาคำสั่งทั้งหลายนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และถ้าเป็นคำสั่งที่จะให้ประโยชน์แก่ราษฎรก็ต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

๓) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow sense) หลักนี้เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันเกิดขึ้นแก่เอกชนกับประโยชน์ที่ชุมชนจะพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หลักนี้จึงห้ามมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัด

<sup>(๑)</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๒๐๖ - ๒๐๗

ว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะบังเกิดขึ้นกับราษฎร

#### ๓.๔ หลักกฎหมายปกครองของเยอรมัน

กฎหมายปกครองของเยอรมันมีหลักอยู่ว่า "การปกครองต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย"(Gebot der Gesetzmässigkeit der Verwaltung)\*<sup>(๑)</sup> กล่าวคือฝ่ายบริหารต้องบริหารราชการแผ่นดินไปตามที่กฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติออกมามุ่งบังคับใช้ หลักดังกล่าวนี้สามารถแบ่งเป็นหลักย่อย ๆ ได้ดังนี้

๑. หลักที่ว่า"กฎหมายต้องมาก่อน"(Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะดำเนินการใด ๆ ให้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้

๒. หลักที่ว่า "กฎหมาย คือ เงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครอง" หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะดำเนินการต่าง ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ

หลักดังกล่าวนี้เป็นการพิจารณาตามหลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐและหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ก) หลักประชาธิปไตย คือ ต้องมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปนั่งตัดสินใจออกกฎหมายมาใช้บังคับและต้องใช้บังคับกับทุกคนไม่เลือกว่าเป็นกลุ่มบุคคลใด ในระบอบประชาธิปไตยการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย ไม่ใช่ว่าปกครองไปตามอำเภอใจของรัฐาธิปัตย์การที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ จึงมองได้ว่าเป็นการมอบอำนาจหรือมอบภารกิจความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินไปให้ฝ่ายปกครอง

ข) หลักนิติรัฐ กล่าวคือ นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนจะเป็นไปก็โดยอาศัยกฎหมายเป็นการบังคับ การดำเนินงานของรัฐต้องเป็นไปและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมาย ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงต้องไม่ดำเนินการปกครองตามอำเภอใจ

ค) หลักสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน คือ สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจะถูกจำกัดได้ก็แต่โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

---

\* (๑) บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำบรรยายหลักกฎหมายปกครองของเยอรมัน ตามหลักสูตรปริญญาโท นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุราษฎร์ธานี, ปีการศึกษา ๒๕๓๒

สำหรับการควบคุมฝ่ายปกครอง หรือการควบคุมการกระทำทางนิติกรรมปกครองของเยอรมันนั้น แยกการควบคุมตรวจสอบออกเป็น ๒ ประการได้แก่ <sup>\*</sup>(๑)

๑) การควบคุมความถูกต้องตามกฎหมาย หรือความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmassigkeitskontrolle) ซึ่งจะเป็นการควบคุมวิธีการใช้หรือขอบเขตของการใช้ดุลพินิจเท่านั้น และ

๒) การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Zweckmassigkeitskontrolle) ซึ่งจะเป็นการควบคุมเนื้อหาของวัตถุประสงค์ว่าดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชอบด้วยเนื้อหาของวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) และหลักความสมควรแก่เหตุ (Verhältnismassigkeitsgrundsatz)

(๑) หลักพอสมควรแก่เหตุ (Grundsatz der Verhältnismassigkeit) กล่าวคือ วิธีการหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น จะต้องเหมาะสมจำเป็นและต้องได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่ได้รับ ( In einem angemessenen Verhältnissen )

(๒) หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) ในการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดและได้ออกนิติกรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้ว ย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยเรื่องอย่างเดียวกันในลักษณะเดิมอีก การจะเปลี่ยนแปลงแนววินิจฉัยใหม่จะต้องมีและแสดงเหตุผลพิเศษ

เมื่อฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงขอบเขต หรือความผูกพันทางกฎหมายตามหลักการกระทำนิติกรรมของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจบกพร่องนอกขอบเขตและ เช่นเดียวกับฝรั่งเศส คือ ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้และวางหลักว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจบกพร่องนอกขอบเขตเกิดขึ้นจาก

---

<sup>\*</sup>(๑) กมลชัย รัตนสกาวงศ์, " ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน", วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๓๒, หน้า ๑๔

๑) การใช้ดุลพินิจมากเกินไปที่กฎหมายกำหนด (Ermessensberschreitung) คือการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกวินิจฉัยในสิ่งที่เกินกว่าขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจ

๒) การไม่ใช้ดุลพินิจ (Ermessensnichtsgebrauch, Ermessensunterschreitung) คือการที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจแต่ไม่ได้ใช้ดุลพินิจ ซึ่งอาจเกิดจากความสะเพร่าหรือสำคัญผิดว่าตนผูกพันต้องวินิจฉัยเช่นนั้นโดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ

๓) การใช้ดุลพินิจอย่างมิชอบ หรืออย่างบิดเบือน (Ermessensfehibgebrauch, Ermessensmissbrauch) คือ การใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้ยึดถือวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือการไม่ได้นำเอาผลประโยชน์ของมหาชน และผลประโยชน์ของเอกชนมาพิจารณาอย่างเพียงพอ หรือเอาผลประโยชน์ส่วนตัวอุดมการณ์ทางการเมืองของตนมาเกี่ยวข้องในการใช้ดุลพินิจ

#### ๓.๔ จุดร่วมของหลักการควบคุมฝ่ายปกครอง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า หลักกฎหมายปกครองของทั้งสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันมีต่างก็ยึดหลักที่ว่า "การกระทำนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" หรือต้องกระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่อยู่ในกลุ่มแองโกล-แซกซอน คือสหรัฐอเมริกาและอังกฤษนั้น ยังบังคับด้วยว่า การใช้อำนาจต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ด้วย (ultra vires) จึงต้องมีการควบคุมการกระทำนิติกรรมทางปกครองให้อยู่ภายในหลักดังกล่าว การควบคุมการกระทำนิติกรรมทางปกครองนั้น เป็นการควบคุมความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจแยกได้เป็นความถูกต้องภายนอกและความถูกต้องภายใน \* (๑)

๑) ความถูกต้องภายนอกนั้นไม่ยุ่งยากและใช้กันทั่วไปนั้นคือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจกระทำ หรือรูปแบบของการกระทำ คือ ถ้าฝ่ายปกครองกระทำไปโดยไม่มีอำนาจหรือผิดขั้นตอนหรือรูปแบบก็เป็นเรื่องความไม่ถูกต้องภายนอก (illegal)

๒) ความถูกต้องภายในนั้น เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากเพราะเป็นการควบคุมเงื่อนไขแห่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย อันเกี่ยวกับความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำนิติกรรมทางปกครองนั้นคือ การควบคุมถึงการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายหรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด

---

\* (๑) โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๐

สำหรับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น เป็นเรื่องที่ควบคุมได้ยากเพราะ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอิสระในการเลือกกระทำการและเป็นที่ยอมรับกันว่า องค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองมากที่สุดคือศาล (สหรัฐอเมริกาและอังกฤษใช้ศาลยุติธรรม ส่วนฝรั่งเศสและเยอรมันใช้ศาลปกครอง) ซึ่งจะควบคุมการใช้ดุลพินิจว่าฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ (abuse of discretion) หรือปราศจากเหตุผลโดยสิ้นเชิง หรือมิเจตนาชั่วร้ายหรือไม่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจให้มีความเหมาะสม หรือมิเหตุผลอันสมควรนั่นเอง อย่างไรก็ตามโดยหลักแล้วศาลไม่อาจพิจารณาควบคุม "การใช้ดุลพินิจที่แท้จริง" ของฝ่ายปกครองได้ เพราะการควบคุม "ดุลพินิจที่แท้จริง" นั้นเป็นเรื่องของการควบคุมภายในของฝ่ายบริหารด้วยตนเอง

## ส่วนที่ ๒ รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร

จากหลักและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงได้คิดหาวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ และอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้ไม่มีประเทศใดเลยสักประเทศเดียว ที่ใช้วิธีการควบคุมฝ่ายบริหารเพียงวิธีการเดียว หรือมอบหมายการควบคุมฝ่ายบริหารทั้งหมด ให้แก่สถาบันใดสถาบันหนึ่งโดยเฉพาะ รูปแบบและวิธีการควบคุมนับวันจะยังมีแนวโน้มที่จะต้องแยกแยกออกไปเพื่อให้ทันกับการพัฒนาและขยายตัวของสังคมและความเจริญของประเทศชาติ ในที่นี้จะขอแบ่งรูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารตามลักษณะของการแยกใช้อำนาจ เป็น ๓ รูปแบบหรือ ๓ วิธี คือ วิธีทางการเมือง วิธีการภายในฝ่ายบริหารเอง และวิธีการแบบมีข้อพิพาทโดยศาล และนอกจากนี้ยังมีวิธีการในลักษณะพิเศษอีก ๑ วิธี

### ๑. การควบคุมโดยวิธีทางการเมือง

การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งการควบคุมแบบนี้เป็นการควบคุมโดยการสอดส่องดูแล การปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ระดับของการควบคุมทางการเมืองก็แตกต่างกันไปตามแนวความคิดและระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ กล่าวคือประเทศที่อยู่ในระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา (Assembly's Government) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารมากที่สุด โดยรัฐบาลเป็นเพียงเครื่องมือหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น สำหรับรัฐบาลในระบบรัฐสภา (Parliamentary System)



ซึ่งทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมีความสมดุลกัน โดยฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติเมื่อสภาฯ ไม่ไว้วางใจและฝ่ายบริหารก็อาจยุบสภาได้ ส่วนรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) นั้น มีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดแต่ก็มีการตรวจสอบและความคุมกันได้ในลักษณะของการถ่วงดุลย์กันในลักษณะที่พิเศษแตกต่างออกไป เช่น มีวิธีการที่เรียกว่าการอิมพีชเมนต์ เป็นต้น ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะรายละเอียดของการควบคุมทางการเมืองในระบบรัฐสภาซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๓ วิธีการ คือ การควบคุมนโยบาย การควบคุมการบริหารทั่วไป และการควบคุมทางการเงิน

#### ๑.๑ การควบคุมนโยบาย

ได้แก่การพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายของรัฐบาล ที่แถลงต่อสภาก่อนที่จะเข้ารับหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจมีการอภิปรายและลงมติให้ความไว้วางใจ หรือไม่มีการลงมติความไว้วางใจ แล้วแต่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ การควบคุมนโยบายนั้นเป็นการควบคุมที่ตัวนโยบายที่ฝ่ายบริหารได้กำหนดขึ้นมา เพื่อใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเนื้อหาของการควบคุมก็คงจะเป็นการควบคุมให้ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่กำหนดนโยบาย หรือไม่บริหารประเทศไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ก็อาจถูกฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจจนต้องพ้นจากตำแหน่งไปก็ได้\* (๑)

#### ๑.๒ การควบคุมการบริหารทั่วไป

ได้แก่การที่ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธีคือ

๑) การตั้งกระทู้ถาม เป็นการซักถามที่สมาชิกรัฐสภาถามรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภาในฐานะผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล\* (๒)

\* (๑) วุชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๓๘

\* (๒) คณิน บุญสุวรรณ, "ภาษาการเมืองในระบบรัฐสภา", สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, กรุงเทพฯ ฯ พ.ศ. ๒๕๓๓, หน้า ๗ - ๘

๒) การตั้งคณะกรรมการการ เพื่อพิจารณาสอบสวนสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร วิธีนี้เป็นวิธีการที่ได้ผลในด้าน การสอบสวนหาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ แต่วิธีการนี้ก็มีข้อจำกัดโดยลักษณะของวิธีการและสภาพบังคับ กล่าวคือ การเรียกพยานบุคคลและ เอกสารไม่มีบทบังคับทำให้การหาข้อเท็จจริงไม่ค่อยประสบความสำเร็จ

๓) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อดำเนินการปรึกษาพิจารณา วินิจฉัยหรือซักฟอกเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร มี ๒ กรณี คือ เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ และ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ\* (๑) การเปิดอภิปรายนับว่ามีความสำคัญมากในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร เนื่องจากการอภิปรายก่อให้เกิดมติมหาชนเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารราชการแผ่นดินไปตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา ฯ

#### ๑.๓ การควบคุมทางการเงิน

เป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงิน เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งมี ๒ วิธี คือการควบคุมก่อนใช้เงินและการควบคุมหลังการใช้เงิน

๑) การควบคุมก่อนการใช้เงิน คือ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาทำขึ้นเสนอต่อสภา ฯ ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบรัฐสภา也不能บริหารประเทศต่อไปได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณสำหรับใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ได้ จึงจะต้องตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด คือ ลาออกเพื่อให้ผู้อื่นเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทน หรือไม่ก็ยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

๒) การควบคุมหลังการใช้เงิน คือ การที่รัฐสภามีตัวบุคคลคอยตรวจตรา เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยเรียบร้อยถูกต้อง และเป็นการใช้จ่ายให้เป็นไปตามนโยบายอยู่ในวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ อาจเรียกว่า ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งครั้งหนึ่งได้เคยมีการร่างไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๗ แต่ยังไม่ทันที่กฎหมายจัดตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาประกาศ

\* (๑) คณิน บุญสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๗๔

ไว้ ก็มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยุบเลิกรัฐสภาไปเสียก่อน และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อีก \* (๑)

การควบคุมโดยวิธีการทางการเมืองนั้น มีลักษณะ เป็นการสอดส่องดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของนโยบายที่ได้รับการเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก การควบคุมในลักษณะนี้จึง เป็นการควบคุมในทางกว้าง หรือขอบเขตของการบริหารราชการแผ่นดินให้อยู่ในขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมาย แต่จะไม่ลงลึกเข้าไปควบคุมในรายละเอียดของการปฏิบัติการ หรือการกระทำที่มีลักษณะ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในระดับฝ่ายปกครองมากนัก (ยกเว้น กรณีการตั้งกระตุ้ถาม และการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายเงิน) อย่างไรก็ตาม การควบคุมโดยวิธีการทางการเมืองยังเป็นวิธีการที่หวังผลได้ค่อนข้างยาก ทั้งนี้ เพราะเป็นวิธีการที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น ความเข้มแข็งของระบบรัฐสภา ซึ่งมีที่มาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองมีคุณภาพมากน้อยเพียงใด หลังหรือมติของมหาชนในทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับจำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ความรับผิดชอบและคุณธรรมของนักการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยและเป็นตัวแปรที่สำคัญ และมีผลต่อความสำเร็จในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการทางการเมือง

#### ๒. การควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหาร

การควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหารถือว่าการควบคุมภายในอย่างหนึ่ง กล่าวคือเป็นการควบคุมโดยสายการบังคับบัญชา และอาจเป็นการควบคุมโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ในฝ่ายบริหารเอง การควบคุมภายในฝ่ายบริหารแบ่งเป็น ๒ วิธีคือ

##### ๒.๑ วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร

ได้แก่การร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไป เป็นวิธีการควบคุมที่ไม่มีวิธีการแน่นอน อาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้นเองเพื่อขอให้ทบทวนข้อเท็จจริงและข้อวินิจฉัยของตนเสียใหม่ หรืออาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้น \* (๒) เช่น การอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่

\* (๑) คณิน บุญสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘๓ - ๑๘๔

\* (๒) อมร จันทรสุมบุรณ, "เราควรมีศาลปกครองหรือยัง", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๔ ตอน ๑ เมษายน ๒๕๓๓, หน้า ๖๔

ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งนั้นให้บทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตหรืออาจร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่ออธิบดี ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี ตลอดจนกระทั่งถึงนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร แม้จะให้ผลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยก็ตาม แต่ก็สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองได้ง่าย ทั้งยังสามารถที่จะควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับล่างได้อย่างสมบูรณ์ ยกเว้นบางประเทศ เช่น สวีเดน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอิสระมาก สำหรับฝรั่งเศสและเยอรมันนี้ ถือว่าวิธีการนี้เป็นหลักประกันอันหนึ่งของประชาชน โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

### ๖.๖ วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท

เป็นการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้น ให้วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท โดยมีระเบียบวิธีพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีประโยชน์ขัดแย้งกันหรือการกระทำนิติกรรมในทางปกครองที่มีปัญหากระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน โดยจะมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้ความเห็น วินิจฉัยโดยคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่นั้น ๆ เป็นวิธีการที่ใช้กันอยู่ในอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า Administrative tribunal<sup>(๑)</sup> สำหรับในประเทศไทยอาจเทียบได้กับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหารนั้น มีลักษณะเป็นการควบคุมที่ลงลึกเข้าไปในเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองให้อยู่ในหลักความชอบของกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะเป็นการควบคุมในรายละเอียดเป็นการเฉพาะ เรื่องเฉพาะรายแล้วยังสามารถที่จะควบคุมอำนาจการใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่อีกด้วย หากองค์กรผู้ควบคุมมีความจริงจังและตั้งใจที่จะควบคุม ทั้งนี้ เพราะผู้ที่ควบคุมเป็นฝ่ายบริหารด้วยกันไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างอำนาจฝ่ายบริหาร จึงสามารถที่จะสั่งการแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมได้ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วกลับปรากฏว่าการควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหารได้ผลน้อย เนื่องจากการดำเนินการตามคำร้องเรียนขึ้นอยู่กับอำเภอใจของฝ่ายบริหาร ซึ่งแม้ฝ่ายบริหารจะยอมรับความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของตน แต่ก็ไม่มีอาจให้เป็นที่ยอมรับเปิดเผย นอกจากนี้ ถ้าเป็นการร้องเรียนอันเนื่องมาจากการกระทำของ

<sup>(๑)</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, "เราควรมีสถาปการปกครองหรือยัง", อ้างแล้ว, หน้า ๗๐

เจ้าหน้าที่ระดับสูงยิ่งหวังผลได้ยาก

### ๓. การควบคุมโดยศาล

การควบคุมโดยศาลไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง คือ การควบคุมโดยองค์กรหรือสถาบันที่มีกระบวนการพิจารณาแน่นอน มีเงื่อนไขในการฟ้องและ กำหนดอายุความ มีอำนาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่จะไม่เข้าไปจนถึงกับที่จะควบคุม "ดุลพินิจที่แท้จริง" ได้ มีคู่กรณี ๒ ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองและอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นบุคคลภายนอก โดยมีองค์กรกลาง(ศาล) เป็นผู้ชี้ขาด จึงเป็นวิธีการที่ให้ผลในการควบคุมดุล พินิจของฝ่ายบริหาร หลักการพิจารณาหรือควบคุมนั้นคนกลางจะเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งได้ตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะจำกัดการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น Natural Justice และ Ultra vires ตามกฎหมายอังกฤษ หลัก due process of law ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา หรือหลัก general principle of law ตามหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส แต่มีหลักบางประการที่ได้รับการยกเว้นจากการควบคุมของศาลคือ หลักว่าด้วยการกระทำของรัฐ Act of State ของกลุ่มประเทศแองโกล - แซกซอน และหลักการกระทำของรัฐบาล Act of Government ของกลุ่มประเทศประมวลกฎหมาย<sup>(๑)</sup>

การควบคุมโดยศาลอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ระบบ คือ ระบบศาลยุติธรรมเป็นหลัก หรือระบบศาลเดี่ยว และระบบที่ใช้ศาลปกครองเป็นหลัก หรือระบบศาลคู่

#### ๓.๑ ระบบศาลเดี่ยว

ระบบนี้จัดว่าเป็นระบบที่ใช้กันมากที่สุดในกลุ่มประเทศ Anglo-Saxon กล่าวคือจะให้ ศาลยุติธรรมพิจารณาดัดสินคดีความทั้งปวงรวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองด้วย

ในประเทศอังกฤษหลักกฎหมาย Common Law ไม่ได้ให้ความแตกต่างระหว่างเอกชน กับฝ่ายปกครองโดยถือว่าอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อันเดียวกันจึงต้องถูกควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรม อันเดียวกัน<sup>(๒)</sup> ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากประเพณีดั้งเดิมของอังกฤษตามหลัก The King Can do no wrong กล่าวคือพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่าเป็นผู้ทำการ

<sup>(๑)</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, "เราควรมีสศาลปกครองหรือยัง", อ่างแล้ว, หน้า ๗๑ - ๗๖

<sup>(๒)</sup> โทคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, อ่างแล้ว, หน้า ๔๔ - ๔๕

แทนพระมหากษัตริย์ ฉะนั้นเอกชนจึงจะฟ้องให้รับผิดตามสัญญาหรือฟ้อง เรียกคืนทรัพย์สินจากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ถ้าไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐบาลเสียก่อน จึงก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่เอกชนผู้เสียหายมากอังกฤษจึงได้ตราพระราชบัญญัติเรียกว่า " The Crown Proceedings Acts 1947 " อนุญาตให้เอกชนผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ <sup>\*</sup>(๑)

สำหรับสหรัฐอเมริกานั้นก็คล้าย ๆ อังกฤษคือเดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความเสียหายต่อเอกชน แต่ต่อมาได้มีการตรา Federal Tort Claims Act 1946 บัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อเอกชน

เมื่อมีคดีต่าง ๆ เกิดขึ้น ศาลยุติธรรมของอังกฤษได้พยายามคิดค้นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เข้ามาควบคุมฝ่ายปกครอง เช่น หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเข้ามาใช้กับกระบวนการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง โดยมีหลักที่สำคัญอยู่ ๒ หลักด้วยกันคือ หลักการฟังความสองฝ่ายและหลักผู้ที่ออกคำสั่งต้องเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสีย นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองเพิ่มเติมอีกคือใช้วิธีการออกหมายสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ศาลยุติธรรมของอังกฤษยังไม่มียุติว่า จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะ เป็นการทั่วไปได้ทุกประเภท คงจำกัดอยู่เฉพาะคำสั่งบางประเภทเท่านั้น และการที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ต้องแสดงให้เห็นว่ามีกฎหมายบัญญัติว่า คำสั่งประเภทนั้นศาลยุติธรรมสามารถจะเพิกถอนได้ <sup>\*</sup>(๒)

สำหรับสหรัฐอเมริกา ศาลจะควบคุมความสอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญของกฎหมายด้วย และยังคงช่วยดูด้วยว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ว่าบุคคลไม่อาจพรากไปซึ่งชีวิตหรือทรัพย์สินโดยปราศจาก Due Process of Law ได้รับการเคารพปฏิบัติเพียงใดในเรื่องนี้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิป้องกันและโต้แย้งได้ก่อนจะมีคำสั่งทางปกครอง และคำวินิจฉัยขององค์กรที่เกี่ยวข้องต้องแสดงเหตุผลหลักนี้ปรากฏอยู่ใน Administrative Procedure Act 1946 นอกจากนี้ศาลยังควบคุมว่าการกระทำนิติกรรมทางปกครองนั้นต้องไม่เป็น Ultra vires

<sup>\*</sup>(๑) วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๘๖

<sup>\*</sup>(๒) โกเมศ ขวัญเมือง, "การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล", เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครอง โดยคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๓, หน้า ๗ - ๘

ด้วย คือต้องไม่เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหรือปราศจากเหตุผลด้วย<sup>\* (๑)</sup> การควบคุมโดยศาลของสหรัฐอเมริกา นั้น แต่เดิมตรวจสอบการกระทำนิติกรรมทางปกครองแต่เพียงว่าเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนืออำนาจหรือไม่ตามหลัก Ultra Vires แต่ต่อมาได้ขยายออกไปควบคุมถึงกระบวนการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง โดยถือว่าถ้าหากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ แม้จะอยู่ในขอบอำนาจก็เป็น Ultra Vires เช่นกันและได้ขยายไปถึงการวินิจฉัยกฎหมายของฝ่ายปกครองด้วย ว่าวินิจฉัยกฎหมายต่าง ๆ ถูกต้องหรือไม่ สำหรับดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นศาลจะควบคุมการใช้ดุลพินิจให้อยู่ในขอบเขตที่ว่า ดุลพินิจนั้นถูกใช้โดยมิชอบ (abuse of discretion) หรือไม่เท่านั้น<sup>\* (๒)</sup>

### ๓.๒ ระบบศาลคู่

เป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศในกลุ่มที่ใช้ประมวลกฎหมาย ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น ระบบนี้การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการกระทำนิติกรรมทางปกครองไม่ได้ขึ้นอยู่กับศาลยุติธรรม แต่ไปขึ้นกับศาลปกครองซึ่งไม่ได้ใช้หลักกฎหมายธรรมดาควบคุมฝ่ายปกครองแต่ใช้หลักกฎหมายพิเศษโดยสร้างขึ้นจากผู้พิพากษาศาลปกครอง

ศาลปกครองของฝรั่งเศส มีแนวความคิดมาจากการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจว่าเป็นหลักการแบ่งแยกหน้าที่ หรือแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ ฉะนั้นหน้าที่ในทางบริหารกับหน้าที่ในทางยุติธรรมจึงต้องแยกออกจากกันเด็ดขาด การควบคุมฝ่ายบริหารจึงต้องตกอยู่กับฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ฝ่ายบริหารจึงต้องมืองค์กรของตนเองทำหน้าที่ควบคุมเรียกว่า สภาแห่งรัฐ Conseil d'Etat<sup>\* (๓)</sup> ศาลปกครองของฝรั่งเศสได้สร้างหลักกฎหมายพิเศษที่เหมาะสมสำหรับคดีปกครองเอาไว้หลายประการด้วยกัน ที่สำคัญ ๆ คือ

๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งอย่างใดออกไปต้องชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นอาจถูกเพิกถอนได้ถ้า เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ ผิดกระบวนการหรือผิดขั้นตอน หรือบิดเบือนอำนาจ และฝ่าฝืนกฎหมาย

๒) หลักสัญญาในทางปกครอง

\* (๑) โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๖๐

\* (๒) วิชัย วิวิตเสวี, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๗

\* (๓) โกเมศ ขวัญเมือง, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔

๓) หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

๔) หลักวิธีพิจารณาคดีปกครองที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีทั่วไป ศาลปกครองของเยอรมันนั้น มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยจะตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้กระทำการโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ เมื่อศาลเห็นว่าการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบกพร่อง ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย\* (๑) สำหรับการควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ศาลจะมุ่งไปที่การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่บกพร่องและ เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลนั้น เป็นการควบคุมในเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมทางหลักเท่านั้น จะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบในเรื่องของนโยบายของฝ่ายบริหาร สำหรับเนื้อหาของการควบคุมโดยศาลนั้นไม่ว่าจะเป็นระบบศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม ต่างก็ยังคงยืนอยู่บนหลักของการควบคุมหรือตรวจสอบให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือถูกต้องตามกฎหมาย และอยู่ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายมอบหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเท่านั้น การควบคุมโดยศาลนี้ให้ผลดีในแง่ของการที่ศาลสามารถวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยตรง โดยเฉพาะกับระบบที่ใช้ศาลปกครองพิจารณา ซึ่งจะสามารถสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้อย่างกว้างขวาง เพราะถือว่าอยู่ในฝ่ายบริหารด้วยกัน แต่ในระบบที่ใช้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยนั้น จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เพียงบางอย่าง โดยเฉพาะคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยตรงเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ระบบที่ใช้ศาลยุติธรรมก็มีข้อดีที่ว่า สามารถสร้างหลักการวินิจฉัยได้เอง โดยอาศัยหลัก Common law ในขณะที่ระบบที่ใช้ศาลปกครองต้องพิจารณาวินิจฉัยไปตามตัวบทกฎหมาย เป็นหลักการควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลนี้มีจุดด้อยอยู่บ้างตรงที่มีกระบวนการพิจารณาค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน และใช้เวลาและค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคสำหรับประชาชน เมื่อเทียบกับการควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหาร

#### ๔. การควบคุมโดยวิธีการที่มีลักษณะพิเศษ

การควบคุมวิธีนี้เป็นการควบคุมโดยองค์กรหรือสถาบัน ที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษให้มี

---

\* (๑) กมลชัย รัตนสภาวะศ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๓



อำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะ Ombudsman หรือ ผู้ตรวจการของรัฐสภา เท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ นั้นมีข้อบกพร่องอยู่ในตัวเองไม่สามารถให้ผล เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างสมบูรณ์แบบได้ ตัวอย่าง เช่น การควบคุมโดยวิธีทางการเมือง ก็เป็นการควบคุมด้านนโยบายเท่านั้น ไม่ได้ควบคุมในรายละเอียดของการกระทำนิติกรรมทางปกครอง สำหรับการควบคุมโดยวิธีการภายในของฝ่ายบริหารนั้นก็หวังผลอะไรไม่ได้เพราะขาดความเป็นอิสระและขึ้นอยู่กับอำเภอใจของฝ่ายบริหารเอง ส่วนการควบคุมทางศาลก็มีระเบียบวิธีการยุ่งยากและข้อจำกัดมาก ในขณะที่ปรากฏว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นและมีลักษณะของการใช้อำนาจที่สลับซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว จึงยังไม่เพียงพอต่อการที่จะควบคุมฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงต้องมีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการที่มีลักษณะพิเศษขึ้น นั่นก็คือการควบคุมโดย Ombudsman

Ombudsman เป็นภาษาสวีดิช แปลว่าผู้แทนหรือตัวแทน บุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในภาษาสวีดิชล้วนแต่ใช้คำว่า Ombuds ทั้งสิ้น ดังนั้น บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร จึงเรียกชื่อว่า Ombudsman

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศแรกที่เริ่มต้นใช้วิธีการนี้ โดยจัดตั้ง Ombudsman ขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ให้มี Justitieombudsman มีอำนาจตรวจตราข้าราชการและลูกจ้างของทางราชการ ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับ\* (๑) Ombudsman ของสวีเดนนั้นประกอบด้วยตัวบุคคล ๓ คน คนที่ ๑ จะควบคุมเรื่องเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางสังคม การก่อสร้างและการเผยแพร่เอกสารราชการ คนที่ ๒ จะควบคุมเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและกองทัพ คนที่ ๓ ควบคุมเกี่ยวกับฝ่ายปกครองและพลเรือน Ombudsman อยู่ในตำแหน่งเท่าวาระของสภา การคัดเลือกกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎรของสวีเดน คัดเลือกสมาชิกสภา จำนวน ๔๘ คน เพื่อให้คนทั้ง ๔๘ คน คัดเลือกตัวบุคคลมาเป็น Ombudsman

---

\* (๑) ออมร จันทรสมบูรณ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, ย่างแล้ว, หน้า ๑๑๐ ครั้งที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๒๗, หน้า ๑๑๐

อีกทีหนึ่ง โดยบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในกฎหมายและความซื่อสัตย์สุจริต และไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ แต่ก็มักจะเป็นผู้ที่เคยเป็นผู้พิพากษามาก่อน Ombudsman อาจถูกสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ แต่ก็มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยสภาและฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ แก่ Ombudsman แต่ Ombudsman ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา สำหรับอำนาจหน้าที่ของ Ombudsman นั้น ในรัฐธรรมนูญของสวีเดน มาตรา ๔๖ ได้บัญญัติให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงกิจการทหารด้วย นอกจากนี้ยังมีอำนาจตรวจสอบเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นด้วยโดยมีข้อจำกัด<sup>(๑)</sup> สำหรับลักษณะของการกระทำที่อยู่ในอำนาจของ Ombudsman ที่จะตรวจสอบได้นั้นตามที่รัฐธรรมนูญสวีเดนระบุไว้ คือเป็นผู้ดำเนินการเสนอเรื่องต่อศาลเกี่ยวกับข้าราชการที่อาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ โดยปราศจากความยุติธรรมหรือแสวงหาประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนรวมทั้งการกระทำอื่น ๆ ที่มีขอบข่ายกฎหมาย หรือการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติด้วย สำหรับอำนาจของ Ombudsman ของสวีเดนนั้นกว้างขวางมากโดยเฉพาะในการสืบสวนสอบสวนหาความจริง ซึ่งทุกส่วนราชการต้องให้ความร่วมมือ และยังมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาให้ถ้อยคำชี้แจงการปฏิบัติงานและเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเข้าฟังการพิจารณาคดีในศาลได้รวมทั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการศาลและหน่วยงานฝ่ายบริหารได้<sup>(๒)</sup> และเมื่อสอบสวนพบความผิดหรือความบกพร่อง สามารถสั่งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นทำการสอบสวนพิจารณาความผิดทางวินัยได้ และยังมีอำนาจฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลได้เองด้วย แต่ไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด จะทำได้เพียงการแนะนำหรือตักเตือน พร้อมทั้งแจ้งให้รัฐสภาทราบพร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตด้วย และมาตรการขั้นสุดท้ายคือนำเรื่องราวดังกล่าวไปลงพิมพ์ในรายงานประจำปี เผยแพร่<sup>(๓)</sup>

---

\* (๑) Walter Gellhorn, " Ombudsman and Others", Harvard University Press 1967, P. 205 - 207

\* (๒) Walter Gellhorn, *ibid.*, P. 203 - 204

\* (๓) โภคิน พลกุล, อ้างแล้ว, หน้า ๗๔ - ๗๕

หลังจากที่สถาบัน Ombudsman ได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศสวีเดน แล้วต่อมาก็ได้แพร่หลายเข้าไปในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียคือ ฟินแลนด์ เดนมาร์ก นอร์เวย์ หลังจากนั้นประเทศในยุโรปอื่น ๆ เริ่มหันมาให้ความสนใจและนำเอาสถาบัน Ombudsman ของสวีเดนไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมและเข้ากับระบบการเมือง การปกครองและระบบกฎหมายของตน โดยอังกฤษได้จัดตั้ง Parliamentary Commissioner โดยกฎหมายชื่อว่า The Parliamentary Commissioner Act 1967 ซึ่งเป็นผลมาจากรายงานของ Sir Andrew เกี่ยวกับคดี Chichester Down ซึ่งต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อค้นคว้าวิจัยระบบการบริหารในชื่อของ Franks Committee (An Administrative Tribunals and Enquiries) และทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลอังกฤษ และต่อมา Sir John Whyatt อดีตประธานศาลฎีกาจึงได้เสนอรายงานเกี่ยวกับสถาบัน Ombudsman ของสแกนดิเนเวีย ในชื่อของ The Citizen and the Administrative ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งรายงานนี้เองที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการจัดตั้งสถาบัน Parliamentary Commissioner ของอังกฤษ<sup>(๑)</sup> และต่อมาฝรั่งเศสก็ได้จัดตั้งสถาบันที่มีชื่อว่า "Le Mediateur" ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ นอกจากนี้ ในเยอรมันก็ได้มีการจัดตั้ง Military Ombudsman สำหรับตรวจสอบกิจการทหาร ในสหรัฐอเมริกาในบางมลรัฐ เช่น ฮาวาย ก็ได้มีการจัดตั้ง Ombudsman ขึ้นแล้ว นอกจากนี้ Ombudsman ยังแพร่หลายเข้าไปในแคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ด้วย ทั้งนี้โดยประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบ Ombudsman ของสวีเดนไปประยุกต์ใช้กับประเทศของตน Ombudsman ของแต่ละประเทศจึงมีลักษณะคุณสมบัติอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะทางการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสถาบัน Ombudsman นั้น เป็นการควบคุมโดยอาศัยองค์กรอิงสถาบันนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนความเห็นชอบของประชาชน ดังนั้น Ombudsman จึงนอกจากจะควบคุมเกี่ยวกับลักษณะของการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ในด้านความเหมาะสมของการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว ยังควบคุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับต่าง ๆ ให้กระทำการให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยการควบคุมการใช้อำนาจและดุลพินิจให้ถูกต้องเหมาะสมด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ Ombudsman จะสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้กว้างขวางมาก

---

<sup>(๑)</sup> D.C.M. Yardley, "Principles of Administrative Law", Butterworths London 1986, P. 214 - 217

เพียงใดก็ตาม แต่การเยียวยาหรือแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาด หรือทุจริตของฝ่ายบริหารโดยตรงนั้นโดยลำพัง Ombudsman เองไม่อาจทำได้ ต้องอาศัยความร่วมมือของฝ่ายบริหารให้ยอมรับแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องนั้น ทั้งนี้ โดยมีอำนาจของมติมหาชนด้วยการลงพิมพ์เผยแพร่รายงานผลการสอบสวน และรายงานให้รัฐสภาทราบ เป็นการสร้างแรงกดดันบังคับให้ฝ่ายบริหารยอมรับที่จะปรับปรุงแก้ไข สำหรับในรายที่มีการกระทำผิดกฎหมายชัดเจนก็ส่งเรื่องต่อไปยังศาลโดยการฟ้องคดี ระบบ Ombudsman จึงอาจนับได้ว่าเป็นระบบการควบคุมฝ่ายบริหารระบบใหม่ที่กำลังได้รับความนิยมและเป็นที่สนใจของประเทศต่าง ๆ อย่างมากอยู่ในเวลานี้

### ส่วนที่ ๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศไทย

#### ๑. ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.

๒๕๑๗

ความพยายามที่จะให้มีการจัดตั้ง ผู้ตรวจราชการของรัฐสภาในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เห็นควรเพิ่มเติมส่วนที่ ๖ ว่าด้วย ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๗ ทวิ จนถึงมาตรา ๑๖๗ ทั้งนี้ โดยได้มีการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๑๗ คณะกรรมการวิสามัญได้ลงมติเห็นควรมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ด้วยคะแนนเสียง ๑๗ ต่อ ๔ ดังนั้นคณะกรรมการวิสามัญจึงได้เพิ่มส่วนที่ ๖ ว่าด้วย ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในมาตรา ๑๖๗ ทวิ จนถึงมาตรา ๑๖๗ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การแต่งตั้ง (มาตรา ๑๖๗ ทวิ)

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาตามมติของรัฐสภาและให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

คุณสมบัติ (มาตรา ๑๖๗ ตรี)

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ หรือผู้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด

บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร

อำนาจหน้าที่ (มาตรา ๑๖๗ จัตวา)

ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการการของวุฒิสภา คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอ หรือในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้มีการสอบสวน ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

หน่วยราชการในบังคับบัญชา (มาตรา ๑๖๗ เบญจ)

ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน่วยราชการภายในบังคับบัญชา เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข้าราชการสังกัดหน่วยราชการตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ผลการสอบสวน (มาตรา ๑๖๗ ฉ)

ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาส่งผลของการสอบสวน พร้อมด้วยความเห็นไปยังรัฐมนตรีผู้บริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องเมื่อเห็นสมควร

ในการทำรายงานการสอบสวน หรือแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงข้อคิดเห็นตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีเอกสิทธิ์ตามมาตรา ๑๓๖

การพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๖๗ สดต)

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ดำรงตำแหน่งมาครบ ๖ ปี
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๗ ตร
- (๕) รัฐสภามีมติให้ออก

ภายหลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญได้มีมติเห็นควรเพิ่มเติมส่วนที่ ๖ เรื่องผู้ตรวจราชการแห่งรัฐสภา ตั้งแต่มาตรา ๑๖๗ ทวิ จนถึงมาตรา ๑๖๗ จัตวา ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ต่อมาได้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ในวาระที่ ๒ และใน

การประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖ วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๗ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่อง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินแห่งรัฐสภาในประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินแห่งรัฐสภา ภายหลังจากที่ได้อภิปรายในประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางแล้ว ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินแห่งรัฐสภาในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ด้วยคะแนนเสียง ๑๑๔ ต่อ ๓๗

ในการประชุมของสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาเรื่องผู้ตรวจการของ รัฐสภาในประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ที่จะให้มีผู้ตรวจการของ รัฐสภา ซึ่งอาจสรุปประเด็นความคิดเห็นจากการอภิปรายในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้ดังนี้

๑.๑ ความเห็นของฝ่ายที่สนับสนุนให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา \*(๑)

๑) การมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินแห่งรัฐสภาเป็นไปในแนวเดียวกับหลักการเรื่อง Ombudsman ของนอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก และอังกฤษ เพื่อที่จะให้ Ombudsman เป็นหูเป็นตา ช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ รัฐสภาด้วย โดยเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐสภาขอ ให้สอบสวน และตามที่สมาชิกรัฐสภาหรือตามที่คณะกรรมการการของสภาร้องขอ

๒) ผลดีที่จะได้รับจากการแต่งตั้ง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินแห่งรัฐสภา คือรัฐสภามีภู มิตาของตัวเอง มีสถาบันที่กลั่นกรองข้อเท็จจริง ในเรื่องยุ่งยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้สภาได้ทราบ เพื่อสภาจะได้ดำเนินการไต่ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลต่อไป

๓) เมื่อราษฎรมีเรื่องตักทักขี้ได้ยาก ร้องเรียนมาทางสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา จะจัดการเองก็ไม่ไหว เพราะมีเรื่องมากมายในแต่ละท้องถิ่น ก็อาจมอบเรื่องนี้ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ที่จะสอบสวนเรื่องราวแต่ละ เรื่องแล้วรายงานให้สภาทราบ ถ้ามีกรณี จำเป็นก็อาจจะรายงานไปยังรัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานให้สภาทราบด้วย

\* (๑) อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔ - ๔๘

๔) ในเรื่องการเข้าชื้อกับหน่วยงานอื่นนั้น การทำงานของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่เข้าชื้อกับงานของคณะกรรมการของรัฐสภา เป็นสถาบันอิสระ เป็นตัวของตัวเองจัดงานในเรื่องการร้องทุกข์ต่าง ๆ โดยเฉพาะ และเพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงในเรื่องสำคัญต่าง ๆ เพื่อเสนอรัฐสภา และไม่เข้าชื้อกับคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล เนื่องจากสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินรัฐสภาสังกัดรัฐสภาไม่ได้ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล

๕) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินควรมีเพียงเท่าที่รัฐสภามีเท่านั้น คือ ประการที่ ๑ ได้แก่การออกกฎหมาย ประการที่ ๒ ได้แก่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประการที่ ๓ ได้แก่การควบคุมเงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ตรวจราชการแผ่นดินจะปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ควรจะอยู่ในเรื่องของรัฐสภาซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันนี้ คือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนั่นเอง

๖) หน่วยงานของผู้ตรวจราชการแผ่นดิน จะไม่ทำงานในลักษณะที่ก้าวก่าย เนื่องจากหน่วยงานนี้จะกระทำต่อเมื่อราษฎรร้องทุกข์นั้นมีหลักฐานว่า ได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมาแล้ว แต่ไม่ได้รับความยุติธรรมจึงจะมาร้องเรียน ถ้ายังไม่ได้ไปหาฝ่ายบริหาร จะมีการแนะนำให้ไปหาฝ่ายบริหารให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน

๗) ตามหลักวิชาการในการบริหารการควบคุมการบริหารต่าง ๆ แยกออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ การควบคุมภายในกับการควบคุมภายนอก การควบคุมภายในนั้นเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมฝ่ายบริหารด้วยกันเช่น สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์(ในขณะนั้น) ซึ่งรับเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งตรวจในเรื่องการเงิน และสำนักงาน ก.พ. ซึ่งตรวจในเรื่องบุคคล ในเรื่องการจัดองค์กรต่าง ๆ ส่วนการควบคุมภายนอกนั้นเป็นเรื่องของการตรวจสอบโดยรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินแห่งรัฐสภาตั้งที่ทำอยู่ในต่างประเทศ ดังนั้น หลักการในเรื่องที่จะให้มีการตรวจสอบภายนอกในเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคล เรื่องการจัดการองค์กร และเรื่องประสิทธิภาพการทำงาน จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เนื่องจาก การควบคุมภายในเป็นการควบคุมกันเอง อาจจะทำให้เกิดความเกรงใจกันควรมีการควบคุมจากภายนอกอีกนั้นหนึ่งด้วย

๘) ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเริ่มในประเทศสแกนดิเนเวียก่อน คือ ประเทศสวีเดน และดำเนินการมาเป็นผลดี ต่อมาประเทศต่าง ๆ ได้นำมาใช้ เช่น นอร์เวย์ เดนมาร์ก

ฟินแลนด์ อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี และสหรัฐอเมริกาบางมลรัฐ เป็นต้น ดังนั้น หากนำมาใช้ใน ประเทศไทยย่อมจะได้ผลดีเช่นกัน

๔) ทั้งศาลปกครอง และผู้ตรวจราชการแผ่นดินมีพร้อมกันได้ทั้ง ๒ ระบบ โดยไม่ขัดกัน การควบคุมโดยระบบศาลเป็นการควบคุมที่ไม่มีผู้เสียหายมาร้อง คือเป็นการควบคุมโดยองค์กรวิชาชีพที่จะเป็นการควบคุมภายในหรือภายนอก ระบบศาลนั้น เป็นอิสระ เป็นองค์กรส่วนหนึ่งต่างหาก ซึ่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินมีหลายรูปแบบ และศาลปกครองมีหลายรูปแบบปัญหาจึงมีอยู่ว่า รูปแบบใดที่จะเหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยเองก่อนที่จะใช้ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ได้ศึกษาปัญหานี้เป็นเวลา ๑๐ ปี ผู้ตรวจราชการแผ่นดินจะมีประสิทธิภาพหรือมีผลเพียงใดอยู่ที่โครงสร้างของพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินเป็นสิ่งที่มิได้มีประโยชน์ แต่การสร้างผู้ตรวจราชการแผ่นดินในรายละเอียด อาจจะไม่สามารถเขียนในรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากไม่อาจเห็นรูปแบบของพรรคการเมืองในสภานิติบัญญัติได้ การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินอาจเหมาะสมกว่า เนื่องจากผู้ตรวจราชการแผ่นดินมักมีหลายรูปแบบให้เลือกกว่า ควรจะใช้แบบไหน ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะเขียนรูปแบบที่ตายตัวในรัฐธรรมนูญ

๑๐) ผู้ตรวจราชการแผ่นดินควรมีเพียงคนเดียว ที่กฎหมายให้อำนาจเป็นอิสระและให้เอกสิทธิ์ และมีสำนักงานซึ่งมีหน่วยราชการของรัฐสภาโดยเฉพาะ และหน่วยราชการนี้จะมีการจัดองค์กรใหญ่โตเพียงใด แล้วแต่การที่จะวางรูปงานในเบื้องต้น โดยจะต้องมีกฎหมายซึ่งจะต้องออกมาเป็นพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งต่างหาก และเหตุผลก็คือว่าควรมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินเพียงคนเดียว ได้ถือหลักเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติในต่างประเทศ คือ ถือว่าบุคลิกภาพของบุคคลในตำแหน่งนี้เป็นสิ่งสำคัญรวมทั้งความเชื่อถือ ความมีศรัทธาเป็นสิ่งสำคัญมากดังนั้นเป็นหน้าที่ของสภาที่จะต้องหาบุคคลซึ่งไว้ใจได้ และเป็นคนที่เข้มแข็งจริง ๆ มาปฏิบัติงานรับผิดชอบ

ในการรับคำร้องทุกข์นั้นผู้ตรวจราชการแผ่นดินไม่ได้รับคำร้องทุกข์โดยตรงจากราษฎร แต่จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากสมาชิกรัฐสภา และอาจได้รับมอบหมายจากสภาหรือคณะกรรมการของรัฐสภา เพื่อไม่ให้งานมากเกินไป



ปัญหาที่ว่า จะเป็นการเข้าซ้อนกับหน่วยงานอื่นนั้น ไม่ได้เป็นการทำงานซ้ำซ้อนเนื่องจาก ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ไม่ได้มีอำนาจที่จะไปถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเพียงแต่รายงานให้สภาทราบถึงข้อเท็จจริงตามที่ได้อสอบสวนมาเท่านั้น เพื่อสภาจะได้ใช้มาตรการในทางการเมืองต่อไป

๑.๖ ความเห็นของฝ่ายที่คัดค้าน การมีผู้ตรวจการของรัฐสภา\* (๑)

๑) ตามปกติรัฐธรรมนูญได้แยกอำนาจออกจากกันดีแล้วคือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายตุลาการมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งเป็นการแยกหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจนอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้านำเรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดิน มาบัญญัติไว้อีกจะ เป็นการก้าวท้าว เนื่องจากผู้ตรวจราชการแผ่นดิน คือ ฝ่ายบริหารนั่นเองควรจะปล่อยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินงาน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรก้าวท้าว

๒) ในแต่ละกระทรวงมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินอยู่แล้ว ถ้าหากมีซ้อนขึ้นมาอีกจะเป็น การก้าวท้าวเข้าไปในงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

๓) หากให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินเป็นงานอิสระอยู่ในสังกัดรัฐสภา จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากภายใต้การควบคุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งผู้บริหารคงไม่ได้ควบคุมใกล้ชิด เนื่องจากต้องมีการประชุมสภาคงจะปล่อยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการไป ซึ่งอาจจะปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายได้

๔) โดยปกติคำร้องทุกข์ต่าง ๆ ก็มากอยู่แล้ว หากมีการตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ลงมติแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินย่อมจะต้องเอาใจสมาชิกรัฐสภา การเอาใจก็คือว่ารับคำร้องทุกข์ไม่หวาดไม่ไหว ซึ่งจะทำให้เกิดความระส่ำระสายในการบริหารงาน

๕) ในต่างประเทศหน่วยงานของผู้ตรวจราชการแผ่นดินไม่ได้เขียนในรัฐธรรมนูญบางประเทศที่เขียน บางประเทศก็ไม่เขียน เนื่องจากเป็นหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐสภานั้นเอง จึงมีปัญหาก็จะต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็นจะต้องบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ และปัญหาว่าควรจะมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งเรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดินนี้เป็นปัญหาที่ลอกเลียนจากต่างประเทศ โดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นจริงของประเทศไทย เนื่องจากระบบ

\* (๑) อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔ - ๔๐

บริหารของประเทศไทยเต็มไปด้วยข้อบกพร่องมากมาย ถ้าหากจะเปิดรับเรื่องราวร้องทุกข์นั้น ไม่จำเป็นจะต้องมีการเปิดในฝ่ายรัฐสภา เพียงแต่เปิดเฉพาะฝ่ายรัฐบาลอย่างเดียวก็รับไม่ไหวแล้ว และในปัจจุบันหน่วยงานร้องทุกข์ต่าง ๆ ของรัฐบาลก็มากอยู่แล้ว เช่น สำนักงานเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น(ตามกฎหมายในสมัยนั้น)

๖) การมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอาจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากโดยข้อเท็จจริง ประเทศไทยมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ผู้ตรวจราชการแผ่นดินจะต้องมีอำนาจมาก ถึงจะทำหน้าที่ได้ ดังนั้น การมีหน่วยงานนี้โดยไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ก็จะไม่ได้ประโยชน์อะไร

๗) ไม่มีประเทศไหนที่มีทั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดิน และศาลปกครองในขณะเดียวกัน เนื่องจากหากให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินแล้วจะเข้าซ้อนกับงานของศาล แล้วศาลจะตั้งผู้ตรวจราชการของศาลขึ้นมาอีก และฝ่ายบริหารก็ตั้งคณะกรรมการร้องทุกข์ขึ้นมาอีก ทุกฝ่ายตั้งขึ้นมาหมด ทำให้ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถทำงานได้ ดังนั้น ควรจะตั้งศาลปกครองขึ้นมา ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาคอขวดในเรื่องการรับเรื่องราวร้องทุกข์ได้เป็นอย่างดี

๘) ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่ได้มีกำหนดจำนวนในรัฐธรรมนูญ หากมีคนเดียวแล้วก็จำเป็นต้องมีคณะ ซึ่งจำเป็นต้องมีคณะที่ใหญ่ และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะการที่มีคณะจำนวนมาก เช่น ๒๐ - ๓๐ คน อาจจะหาบุคคลที่เป็นคนดี ชื่อสัตย์ สุจริตจริง ๆ เช่นนั้นได้ยาก และอาจจะมียกข้อสงสัยว่าการทำงานนั้นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เข้มแข็งชื่อสัตย์ตรงไปตรงมาอย่างแท้จริงหรือไม่

๙) ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งย่อมต้องมีปริมาณงานการร้องทุกข์มากมาย และแต่ละเรื่องต้องใช้เวลาสอบสวนนานมากดังนั้นจึงอาจจะมีปัญหาเรื่องงานค้างค้ำเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งที่สนับสนุน และคัดค้านการมีผู้ตรวจราชการแห่งรัฐสภาดังกล่าวนี้ เป็นความคิดเห็นที่มีต่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งจะทำให้การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินแห่งรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกนึกคิดและความคิดเห็นต่อการที่จะผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแห่งรัฐสภาขึ้น ซึ่งเป็นความคิดเห็นของบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในสมัยนั้น และแนวความคิดของผู้ที่คัดค้านเป็นที่ยอมรับมากกว่า ดังนั้น

ความคิดในการที่จะจัดตั้งผู้ตรวจราชการแห่งรัฐสภาจึงสะดุดหยุดอยู่ในสมัยนั้น

แนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาครั้งแรกของประเทศไทยเมื่อปี ๒๔๑๗ นั้น หากพิจารณาจากพื้นฐานทางการเมืองในขณะนั้นแล้วอาจเห็นได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจาก อิทธิพลทางการเมืองในยุคหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๑๖ ซึ่งเป็นยุคที่ประชาธิปไตยกำลัง เบ่งบาน ทำให้ผู้มีบทบาทที่สำคัญในทางการเมืองในขณะนั้นเกิดมีแนวความคิดที่จะหาทางควบคุม ฝ่ายบริหารไม่ให้มีอำนาจมากเกินไป และเกิดการใช้อำนาจอย่างไม่รับผิดชอบ แต่เนื่องจาก Ombudsman เป็นองค์กรใหญ่ที่ยังไม่ค่อยมีผู้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจังและกว้างขวางใน ประเทศไทย ทำให้ Ombudsman เป็นที่รู้จักกันน้อยมาก ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ ในขณะนั้นจึงยังไม่กล้าที่จะตัดสินใจนำมาใช้กับประเทศไทยในขณะนั้น

หากพิจารณาในแง่กฎหมายแล้วปัญหาสำคัญซึ่งฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้ตรวจการของ รัฐสภาในประเทศไทยหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อโต้แย้ง อาจสรุปได้คือ

๑) การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดหรืออิงฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร จะ เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติก้าวล่วงเข้าไปในการทำ งานของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการก้าวก่ายฝ่ายบริหาร อันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย

๒) การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาให้มาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ การทำงานของ ฝ่ายบริหารเป็นการเข้าช้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบควม คุมฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอยู่แล้วหลายหน่วยงาน เช่น ส.ต.ง. สำนักงานเรื่องราวร้องทุกข์ ผู้ ตรวจราชการสำนักนายก ฯ หรือศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคต

๓) หากจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาแล้ว บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้จะต้องมี คุณสมบัติสูงมาก ทั้งความรู้ในวิทยาการต่าง ๆ มีประสบการณ์ทำงานมากมีความเที่ยงธรรม ซื่อสัตย์ และเป็นที่ยอมรับ เฉลียวฉลาด มีบุคคลิกภาพเป็นที่น่าเชื่อถือ เคารพยกย่อง ฯลฯ ซึ่งการ ที่จะคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวครบถ้วนเพียบพร้อมคงจะหาได้ยาก

๔) ประเทศไทยมีปัญหาด่าง ๆ มากมายและซับซ้อน การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา คงจะทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ยาก

๖. ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาภายหลัง พ.ศ. ๒๕๑๓

หลังจากที่ความพยายามผลักดัน ให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้น โดยบัญญัติร่างเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ ไม่บังเกิดผลสำเร็จ ความคิดดังกล่าวก็ได้สะดุดหยุดอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่งจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๓๓ ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนักวิชาการฝ่ายคณะรัฐบาลได้หยิบยกแนวความคิดดังกล่าวขึ้นมาทำการศึกษาวิเคราะห์ และผลักดันให้มีการพิจารณาที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาอีก จนกระทั่งนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีดำริให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเหมาะสมของการจัดตั้ง และดำเนินการของผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศไทยเป็นการด่วน ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่แนวความคิดเรื่องการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ริเริ่มจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ทางฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ได้มีความพยายามที่จะจัดให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยได้มีการจัดการสัมมนาหลายครั้ง เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนบุคคลผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการศึกษาและหาแนวทางในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำอันไม่ชอบธรรมหรือเกินขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารขึ้นในประเทศไทย

การสัมมนาครั้งสำคัญได้จัดขึ้นที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ จัดโดยคณะกรรมการการปกครอง และคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ร่วมกันศึกษา และพิจารณาแล้ว เห็นว่ารูปแบบของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นรูปแบบของการควบคุมฝ่ายบริหารที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑) เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการนำเอาวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้ในประเทศไทย

๒) เพื่อพิจารณาโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

๓) เพื่อนำผลที่ได้รับจากการสัมมนาไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติ "ผู้ตรวจการของรัฐสภา" เสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการสัมมนาในครั้งนั้นคือ

๑) สามารถได้มาซึ่งโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

๒) สามารถนำผลที่ได้รับจากการสัมมนา ไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติ "ผู้ตรวจการของรัฐสภา" เสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ภายหลังจากการสัมมนาดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อเสนอต่อสภา ซึ่งจะให้ทันสมัยประชุมสามัญ พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๔๓๕ - ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๓๕ แต่ในที่สุดก็ได้มีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะบุคคลที่เรียกตัวเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" (รสช.) ซึ่งมีพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้าคณะ และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๖๑ ต่อมาได้มีการจัดตั้งรัฐบาลซึ่งมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างเสนอด้วย

๓. ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕

หลังจากที่ได้มีการยึดอำนาจโดยคณะรสช. และได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ก็ยังคงมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้น ทั้งนี้โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายมิชัย ฤทธิพันธุ์ เป็นประธาน ฯ ก็ได้ยอมรับแนวความคิดที่จะให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นโดยได้ร่างเป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวดที่ ๑๑ ว่าด้วย ผู้ตรวจการของรัฐสภา ตั้งแต่มาตรา ๒๑๔ - ๒๒๑ รวม ๗ มาตราด้วยกัน ทั้งนี้โดยฝ่ายรัฐบาลและคณะรสช. ก็ขานรับแนวความคิดดังกล่าวเช่นเดียวกัน

บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๓๕ หมวดที่ ๑๑ เรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภามีดังนี้\* (๑)

มาตรา ๒๑๔ ให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภาคนหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

---

\* (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๓๕, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภา

ตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา

ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็น และให้รัฐสภาจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาร้องขอ

การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภา ให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภากำหนด

มาตรา ๒๑๖ ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๘๕ และต้องไม่เป็นกรรมการรัฐธรรมนูญ

คุณสมบัติของผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภากำหนด แต่อย่างน้อยผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๕ (๓) (๔) และ (๕)

มาตรา ๒๑๗ ผู้ตรวจการของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดแล้ว จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่อีกไม่ได้

ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นใหม่

มาตรา ๒๑๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑๖

(๔) รัฐสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๐๑ แล้วมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่รัฐสภามีมติ

ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งให้รัฐสภาดำเนินการเสนอบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เป็นผู้ตรวจการของรัฐสภา กำหนดวันดังกล่าวไว้ให้หมาย

ถึงวันในสมัยประชุม

มาตรา ๒๑๘ ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

(๒) การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(๓) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๒๐ เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาได้สอบสวนเรื่องตามมาตรา ๒๑๘ แล้ว เห็นว่าคำร้องเรียนหรือกรณีที่มีการพินิจให้ทำความเห็นพร้อมทั้งข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขส่งให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ถ้าผู้ตรวจการของรัฐสภาได้สอบสวนแล้ว แม้ปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ มติคณะรัฐมนตรี แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอกันในกฎหมาย หรือ เป็นการเลือกปฏิบัติ ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเสนอแนะต่อกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจออกกระเบียบ และหลักเกณฑ์การรับเรื่องไว้พิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคล พยานหลักฐานหรือเอกสารจากบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ระเบียบของผู้ตรวจการรัฐสภาตามวรรคสาม ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๒๑ ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในรายงานดังกล่าวให้ระบุถึงผลการปฏิบัติงานในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และรายงานโดยละเอียดถึงการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะตามมาตรา ๒๒๐ โดยไม่แสดงผลหรือมิได้ชี้แจงด้วย

ในกรณีที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาเห็นสมควรรายงานให้รัฐสภาทราบเป็นพิเศษ เพราะ  
เป็นกรณีเร่งด่วน หรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้

รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบ

เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้พิจารณาจัดทำร่างเสร็จ  
แล้วก็ได้เข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๔ และที่  
ประชุมยังได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น จำนวน ๒๐ คนเพื่อพิจารณา  
ในวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติ ผลปรากฏว่าคณะกรรมการได้มีมติให้ตัดหมวดว่าด้วยผู้ตรวจการของ  
รัฐสภาออกทั้งหมด ดังนั้น จึงไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราช  
อาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการนั้นก็คงมี ๒ ความเห็น คือ ความเห็นฝ่ายสนับสนุน  
สนุนให้มี กับฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรมี ดังนี้

๓.๑ ฝ่ายที่เห็นว่าควรมีผู้ตรวจการของรัฐสภา\* (๑)

๑) หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารในปัจจุบันนี้ รวมอยู่ในฝ่ายบริหาร  
แทบทั้งหมด แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีหน่วยงานใดที่จะใช้ เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงาน  
ของฝ่ายบริหาร เป็นหน่วยงานของตัวเองเลย

๒) ถึงแม้จะกำหนดให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีเพียงคนเดียว แต่ก็สามารถที่จะกำหนด  
ให้มีผู้ช่วย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนกระทั่งงบประมาณ ฯลฯ ได้ ดังนั้น การมีผู้ตรวจ  
การของรัฐสภา เพียงคนเดียวจึงไม่มีปัญหาในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด

๓) ถึงแม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งคณะ  
กรรมการชุดต่าง ๆ และพิจารณาสอบสวนฝ่ายบริหารได้อยู่แล้วก็ตาม แต่อำนาจของคณะ  
กรรมการนั้นมียุทธวิธีอย่างจำกัดและอยู่ในขอบเขตเฉพาะ เรื่องที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา เฉพาะ  
เรื่องเฉพาะกรณีเท่านั้น นอกจากนี้ การเชิญเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารมาชี้แจงแก่คณะกรรมการ  
การนั้น ทางคณะกรรมการก็ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง แต่ถ้ามีผู้ตรวจการของรัฐสภาแล้วก็

---

\* (๑) รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๓๔, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๔ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๔



จะสามารถตรวจสอบและควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารได้ทุกเรื่อง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่รัฐสภามอบหมายเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจที่จะเรียกพยานบุคคลและพยานเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบสวนอย่างแน่ชัด ตามที่กฎหมายกำหนดจึงสามารถที่จะเป็นที่พึ่งของประชาชนได้มากกว่าคณะกรรมการ

### ๓.๒ ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภา\* (๑)

๑) การตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นการซ้ำซ้อน กับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทางด้านนี้อยู่แล้ว เช่น ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ คณะกรรมการป.ป.ป. ส.ต.ง. ตลอดจนกระทั่งศาลปกครองซึ่งจะจัดตั้งขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ หากรัฐสภาต้องการที่จะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารก็อาจทำได้อยู่แล้ว ด้วยการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร หรือตั้งกระตุกถาม

๒) หากมีการตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาแล้วจะเป็นการก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหาร และอาจทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการต่าง ๆ หยุดชะงักลง เพราะไม่แน่ใจว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะสอบสวนและชี้แนะให้ปฏิบัติอย่างไร

๓) ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นมาไม่มีอำนาจสั่งการแก้ไขที่แท้จริง โดยสามารถทำได้เพียงการให้คำแนะนำให้หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาด

### ๓.๓ ความคิดเห็นอื่น ๆ

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาหรือไม่ในครั้งนี้ นอกจากจะมีคณะกรรมการที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยแล้ว ยังมีคณะกรรมการบางท่านที่ได้เสนอความเห็นในแนวทางอื่นที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ได้มีผู้เสนอความเห็นในลักษณะที่ว่าหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารที่สังกัดอยู่กับฝ่ายบริหารนั้น เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยตรงอยู่แล้ว เพียงแต่ขาดความเป็นอิสระอยู่บ้างเพราะต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร แต่การที่จะตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาก็จะเป็นการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานตรวจสอบของฝ่ายบริหาร และก็ไม่มีความจำเป็นจริง ๆ ดังนั้น จึงควรโอนหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้แก่ ป.ป.ป. และ ส.ต.ง. มาขึ้นกับรัฐสภาจะดีกว่า ดังที่กรรมการท่านหนึ่งได้อธิบายว่า "ถ้าหากเรา

\* (๑) รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๕ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๕

เอา ป.ป.ป.กิติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกิติ ถ้าเอามาอยู่ตรงนี้แล้วผมว่าจะมีประโยชน์ ...” (คำอภิปรายของนายปกิต หัตถกุล กรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการพิจารณารายละเอียดเพื่อพิจารณาวาระที่ ๒)\* (๑)

๓.๔ สาเหตุที่การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่ประสบผลสำเร็จ  
แนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ นี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในสมัยนั้นเป็นสมัยที่ประเทศไทยเรามีรัฐบาลประชาธิปไตยติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานสมัยหนึ่งจนกระทั่งระบบรัฐสภาของไทยเริ่มมีความเป็นบิกแฉ่นเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จนกระทั่งมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้น เพื่อที่จะควบคุมการทำงานของรัฐบาลและฝ่ายบริหารเองในขณะนั้นก็มีดำริที่จะให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นเช่นกัน แต่ต่อมาก็ได้มีการยึดอำนาจโดยคณะรสช. โดยหยิบยกเหตุผลเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของบุคคลในคณะรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มาเป็นข้ออ้างที่สำคัญข้อหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔) จึงได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวด้วย แต่ก็ได้มีการตัดหมวดว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภาออกทั้งหมด ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ถึงเหตุผลที่ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสหายังไม่เป็นผลสำเร็จ อาจเป็นเพราะเหตุ ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ

๑) เหตุผลทางด้านการเมือง

(๑) เนื่องจากผู้มีอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ในขณะนั้นคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของประธานสภา.ส.ช. คือ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้มีอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ จึงไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง

---

\* (๑) รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๓๔, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๔ วันที่ ๑๖๗ ตุลาคม ๒๕๓๔

(๒) ถึงแม้ว่าการยึดอำนาจของร.ส.ช. จะได้หยิบยกปัญหา เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลชุดก่อนมาเป็นข้ออ้างที่สำคัญ แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าความจริงแล้วปัญหาดังกล่าวไม่ใช่สาเหตุประสงฆ์หลักในการยึดอำนาจในครั้งนั้นแต่อย่างใด แต่กลับปรากฏจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ทำให้มองได้ว่า การยึดอำนาจในครั้งนั้น เป็นเพียงการแย่งชิงอำนาจจากกลุ่มผู้บริหารประเทศที่มาจากความเห็นชอบของประชาชนมาสู่กลุ่มผู้บริหารประเทศที่มีกำลังอำนาจอยู่ในมือ ทั้งนี้ โดยสังเกตได้จากการที่มีการสืบทอดอำนาจในรัฐบาลในสมัยต่อมา ดังนั้น สถานितिบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นเพียงตัวแทนของผู้มีอำนาจในขณะนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีอำนาจ ดังนั้น บทบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของผู้มีอำนาจในขณะนั้นจึงต้องตกไป

(๓) รัฐสภา ซึ่งมีสมาชิกเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ เป็นองค์กรแห่งอำนาจที่สำคัญที่สุดของประชาชนทั่วประเทศ หากรัฐสภามีความเป็นปึกแผ่น และเข้มแข็งมีองค์กรที่เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง อย่างมีประสิทธิภาพมากเพียงใด ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องถูกตรวจสอบ หรือถูกถ่วงดุลย์หรือมีการคานอำนาจมากขึ้นเท่านั้น ฝ่ายบริหารจะบริหารราชการแผ่นดินตามอำเภอใจ หรือลุแก่อำนาจไม่ได้ ดังนั้น การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ในการที่จะสืบทอดอำนาจภายหลังการทำปฏิวัติหรือรัฐประหาร

#### ๒) เหตุผลทางด้านกฎหมาย

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ในหมวดว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภาที่มีผู้เห็นว่าควรตัดออกไปนั้น ก็ยังคงมีเหตุผลทางด้านกฎหมายคล้าย ๆ กับเหตุผลของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภาเมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ กล่าวคือ

(๑) ผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร เช่น ป.ป.ป. ส.ต.ง. หรือศาลปกครอง เป็นต้น

(๒) เป็นการก้าวท่ายการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ เป็นการผิดหลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

(๓) ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจน้อยไม่เด็ดขาด จึงช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนได้ไม่มาก

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยเฉพาะปัญหาด้านกฎหมายที่มีที่มาจากหลักอะไรมีรายละเอียดอย่างไร มีความถูกต้องเป็นจริงแค่ไหน ความจริงแล้วหลักกฎหมายในเรื่องเหล่านี้เป็นอย่างไร และการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาจะสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารของไทยได้อย่างไร จะได้กล่าวในรายละเอียดในบทที่ ๓ ต่อไป

D  
P  
U

## บทที่ ๓

# ความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง ผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น ที่มีระบบการควบคุมฝ่ายบริหารหลายรูปแบบ และวิธีการด้วยกัน แต่เนื่องจากฝ่ายบริหารของไทยซึ่งรวมความถึงระบบราชการของไทยนั้น เป็นฝ่ายที่ได้สะสมผลานภาพ และมีความมั่นคง มีพลังอำนาจในตัวเองค่อนข้างมากระบบกลไกในการควบคุมฝ่ายบริหารของไทยจึงทำงานไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ต้องประสบปัญหาที่สำคัญ ๆ บางประการ ถึงแม้ว่าจะได้มีความพยายามที่จะจัดตั้ง ผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อแก้ไขปัญหาและช่วยเสริมกลไก ในการควบคุมฝ่ายบริหารก็ตามแต่ความพยายามดังกล่าวก็ยังไม่ เป็นผลสำเร็จ ในบทนี้จึงจะได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารของไทยกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา

### ส่วนที่ ๑ ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารของไทย

ในสมัยโบราณประเทศไทยปกครอง ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังไม่มี การแยกใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นผู้ปกครองและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุด เพียงผู้เดียวโดยจะทรงแต่งตั้ง เสนาบดีเพื่อช่วยบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีพระองค์เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหลายเหล่านั้น ต่อมาภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เราจึงได้รับเอาแนวคิดเกี่ยวกับ ทฤษฎีแยกใช้อำนาจเข้ามาใช้ในประเทศไทย ดังที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จนถึงปัจจุบัน การควบคุมฝ่ายบริหาร จึงเริ่มปรากฏเป็นรูปร่างขึ้นอย่างชัดเจน โดยมีการสร้างระบบการควบคุมฝ่ายบริหารตามแบบอย่างประเทศต่างๆ โดยมีรายละเอียดแต่ละวิธีการ อาจแยกพิจารณาแต่ละวิธีการและมีปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในแต่ละวิธีการดังนี้

#### ๑. การควบคุมโดยวิธีการการเมือง

ประเทศไทยปกครองในระบอบรัฐสภาจึงมีลักษณะของการถ่วงดุลย์ และคานกันระหว่าง

ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา มีวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### ๑.๑ การควบคุมนโยบาย

รัฐสภาควบคุมนโยบายของรัฐบาลโดยการให้ความเห็นชอบนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๑๖๕) และควบคุมให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ก็เป็นการควบคุมการบริหารราชการวิธหนึ่ง เพราะสภาสามารถพิจารณาถึงความเหมาะสมของนโยบายรัฐบาลได้ ถ้าหากเห็นว่าไม่เหมาะสมและมีมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลต้องลาออกเปิดโอกาสให้ฝ่ายอื่นได้จัดตั้งรัฐบาลบ้าง หรือไม่ก็ยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่

อนึ่ง เมื่อได้มีการแถลงนโยบายแล้ว จะต้องมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่แล้วแต่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนด ซึ่งบางฉบับก็ไม่มี การลงมติความไว้วางใจ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และฉบับปัจจุบัน เป็นต้น

ในอดีต เมื่อครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๘ ผลการเลือกตั้งคราวนั้น ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใด ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งพรรค ประชาธิปัตย์ โดย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้รับโอกาสแรกในการจัดตั้งรัฐบาลแต่เมื่อแถลงนโยบายก็ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจ จึงต้องลาออกเปิดทางให้พรรคกิจสังคมโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จัดตั้งรัฐบาลผสมเพื่อเข้ามาบริหารประเทศต่อไป

สำหรับการควบคุมฝ่ายบริหาร ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้นั้น ไม่ค่อยมีปัญหาสำหรับรัฐสภาของไทยเท่าไรนัก ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสภามักจะมีความคิดว่ารัฐบาลที่เพิ่งจะจัดตั้งขึ้นมา ยังไม่ได้ลงมือบริหารราชการแผ่นดิน จึงมักจะให้โอกาสแก่ฝ่ายบริหารได้แสดงฝีมือเสียก่อน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญของไทยก็มักจะบัญญัติให้รัฐบาลที่จะ เข้าบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจแต่อย่างใด รัฐสภาจะทำได้อย่างมากก็ดำเนินการอภิปรายแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลที่ร่างขึ้นเท่านั้น และรัฐสภาก็จะควบคุมรัฐบาลในเรื่องนโยบายได้ก็เป็นเพียงควบคุมให้รัฐบาล กำหนดนโยบายให้เหมาะสมและมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และคอยควบคุมให้รัฐบาลดำเนิน

การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาเท่านั้น และเนื่องจากการควบคุมในเรื่องนโยบายนั้นมีผลเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารค่อนข้างน้อย จึงไม่ค่อยมีปัญหาเกิดขึ้นเท่าใดนัก

### ๑.๒ การควบคุมการบริหารราชการทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ จะบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๘ ซึ่งสามารถทำได้ดังนี้

#### ๑) การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามคือ การที่ผู้แทนราษฎรถามรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเกี่ยวกับงานในหน้าที่ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภาในฐานะผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล (ดังรายละเอียดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๔)

กระทู้ถามมี ๒ ชนิด คือ กระทู้ถามด่วน และกระทู้ถามธรรมดา กระทู้ถามด่วน ได้แก่ กระทู้ถามในกรณีเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที ส่วนกระทู้ถามธรรมดาก็คือกระทู้ถามในในลักษณะอื่น ๆ นอกจากนี้

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่ให้ผลในการตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้น้อย ทั้งนี้เพราะไม่มีบทบังคับใด ๆ ให้รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างไร รัฐบาลจะตอบหรือไม่ตอบกระทู้นั้นก็ได้ การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นเพียงการค้นหาคำตอบหรือเหตุผลที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใดลงไปเท่านั้น ซึ่งอย่างมากก็อาจจะมียุติผลให้ฝ่ายบริหารต้องทบทวนหรือไตร่ตรองเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินให้รอบคอบหรือไม่ก็เป็นการย้ำเตือนให้ฝ่ายบริหาร เอาใจใส่หรือมุ่งความสนใจไปยังปัญหาใดปัญหาหนึ่งเป็นพิเศษเท่านั้น

๒) การตั้งคณะกรรมการ

ในแต่ละสภามีกะกรรมการ ๒ ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสมาชิกของสภานั้นล้วน ๆ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตลอดสมัยนั้น ๆ และ คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของสภานั้น ๆ และบุคคลภายนอกเพื่อปฏิบัติหน้าที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อเสร็จภารกิจก็สลายตัวไป (ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๓)

การสอบสวนสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในรูปของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ นี้ ทำให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ นี้มีอำนาจที่จะเรียกเอกสาร บุคคลหรือสิ่งอื่น ๆ เพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการสอบสวนได้ และบางครั้งคณะกรรมการเหล่านี้ยังรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรเพื่อสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารด้วย

การตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อพิจารณาสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารอาจจะนับได้ว่าเป็นวิธีการทางการเมือง ที่ให้ผลเป็นการควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารพอสมควร ทั้งนี้เพราะว่าการตั้งคณะกรรมการมีระบบการทำงานที่เป็นระบบมีประสิทธิภาพพอสมควร มีการทำงานกันเป็นกลุ่มหลายคน และยังมีอำนาจตามที่กฎหมายรับรอง เช่น การเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือมาประกอบการพิจารณาได้ นอกจากนี้ยังมีการแบ่งงานกันทำโดยแบ่งกันควบคุมตรวจสอบในแต่ละด้านแต่ละเรื่อง ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องให้ความสนใจต่อปัญหาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้ทำการศึกษาหรือพิจารณาสอบสวน ซึ่งโดยมากภายหลังการศึกษาหรือสอบสวนของคณะกรรมการมักจะมีผลให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องด้านการบริหารราชการแผ่นดิน หรือกำหนดเป็นนโยบายหรือกำหนดแผน ตลอดจนอาจมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ

แต่อย่างไรก็ตามการตั้งคณะกรรมการ ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง อาทิเช่น

(๑) อำนาจในการเรียกพยานบุคคลหรือเอกสาร ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือมาประกอบการพิจารณานั้น ไม่มีบทบังคับหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ให้ความร่วมมือ ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือเรียกพยานบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางบริหารระดับสูง จึงมักจะไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลเหล่านั้น



(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการมานั้น ต้องอาศัยการดำเนินงานของรัฐสภาเป็นหลักเมื่อใดที่ไม่มีรัฐสภา เช่น ถูกยุบ หรือหมดสมัยประชุม หรือหมดวาระคณะกรรมการก็ไม่มี การดำเนินงานของคณะกรรมการจึงมีข้อจำกัดไม่ต่อเนื่อง จึงไม่เกิดความคล่องตัว

๓) การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป หมายถึง การที่สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการปรึกษาหารือวินิจฉัย ชักพอก เรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งมีสองกรณี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๐ การเปิดอภิปรายทั่วไป และการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นับว่าเป็นมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารที่ค่อนข้างจะรุนแรง และมีผลโดยตรงต่อความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ซึ่งในอดีตรัฐสภาของไทยได้เคยแสดงบทบาทดังกล่าวจนบังเกิดผลที่สำคัญ ๆ หลายครั้งมาแล้ว

นับตั้งแต่มีรัฐสภาในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้นมา รัฐสภาได้แสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจมาแล้วทั้งสิ้น รวม ๓๗ ครั้ง ในจำนวนนี้มีหลายครั้งที่ก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงในฝ่ายบริหาร และทางการเมืองบางครั้งก็ก่อให้เกิดผลคือ การลาออกของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือลาออกเป็นรายบุคคลบางครั้งก็เกิดการยุบสภาการเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งสำคัญ ๆ ในระยะหลัง ๆ มีดังนี้ \* (๑)

- เมื่อวันที่ ๘ - ๙ ตุลาคม ๒๕๒๙ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เป็นผู้เสนอขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในเรื่องปัญหาทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงของประเทศจากการนำเข้าไม้จากต่างประเทศ ผลการลงมติที่ประชุมลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๑๒๐ ไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๑๐๔ ซึ่งภายหลังจากนั้นไม่นานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ก็ได้ลาออก

---

\* (๑) ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หน้า ๗๘ - ๗๙

- เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๑ คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคฝ่ายค้าน เป็นผู้เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยเน้นหนักที่ตัว นายกรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการทุจริตเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ แต่ก่อนจะถึงวันเปิดอภิปราย ฝ่ายบริหารได้ประกาศยุบสภาเสียก่อน

- เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๑ นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำทรัพย์สินของทางราชการไปแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง หรือผู้อื่นโดยทุจริต ผลการอภิปรายปรากฏว่าที่ประชุมลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๑๕๒ ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๒๐๖ แต่ผลจากการอภิปรายครั้งนี้ ภายหลังจากนั้นเป็นเหตุให้ นายกรัฐมนตรี พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ตัดสินใจปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีบางคนที่มีปัญหาออกไป

ดังได้กล่าวแล้วว่า การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารที่ให้ผลค่อนข้างรุนแรง ซึ่งถือว่าเป็นการถ่วงดุลย์หรือคานอำนาจ (check and balance) และนับว่าเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะคุมเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม และเมื่อการอภิปรายผ่านพ้นไป โดยรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ได้รับคะแนนเสียงความไว้วางใจข้างมากก็ตาม แต่จากตัวอย่างที่ยกมาให้เห็นก็แสดงว่าภายหลังจากที่มีการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจผ่านไปแล้ว ก็มักจะมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล หรือการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ ๆ อยู่เสมอ อาจกล่าวได้ว่าในแง่คิดทางนิติศาสตร์แล้ว การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นั้น เป็นการกระตุ้นหรือย้ำเตือนให้รัฐบาลยึดมั่นการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ( Rule of Law ) ใไม่ให้ออกนอกกรอบออกไป แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้างกล่าวคือ

(๑) การเปิดอภิปรายฯ กระทำได้เฉพาะในขณะหรือระหว่างที่อยู่ในสมัยประชุมเท่านั้น ดังนั้น ในระหว่างที่ปิดสมัยประชุม เมื่อมีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้น และมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน สภาจึงไม่อาจดำเนินการเปิดอภิปรายทั่วไปฯ ได้ และกว่าจะเข้าชื่อขอเปิดสมัยประชุมเป็นกรณีเร่งด่วนก็ล่วงเลยหรือพ้นเหตุการณ์สำคัญนั้นไปแล้ว

(๒) ภายหลังจากที่ผ่านพ้น การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไปแล้ว สมาชิกที่เข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายฯ เป็นอันหมดสิทธิ์เข้าชื่อเพื่อจะขอเปิดอภิปรายฯ อีกตลอดสมัยประชุมแต่การที่จะเข้าชื่อกันของสมาชิกจำนวนที่เหลือเพื่อขอเปิดอภิปรายฯ อีกครั้งในสมัยประชุมเดียวกันก็ทำได้ยาก เพราะรัฐบาลย่อมคุมเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น เมื่อรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาดบกพร่อง หรือส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศ หรือประชาชน ก็เป็นอันว่าสภาพหมดโอกาสที่จะเปิดอภิปรายเพื่อซักฟอก หรือลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลไปโดยปริยาย ต้องรอให้เปิดสมัยประชุมครั้งต่อไป ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวก็ได้ล่วงพ้นเวลาไปแล้ว

#### ๑.๓ การควบคุมทางการเงิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ก็สามารถทำได้ ดังนี้

##### ๑) การควบคุมก่อนการใช้เงิน

ได้แก่การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๖

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกทางหนึ่ง เพราะรัฐบาลจะต้องจัดเตรียมงบการใช้จ่ายเงินประจำปีเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ได้ ซึ่งรัฐสภาจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในโครงสร้างของงบประมาณนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศเพียงใด ถ้าหากรัฐสภาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่รัฐบาลเสนอ รัฐบาลก็ไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ จึงต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งคือ ลาออกเพื่อให้ผู้อื่นจัดตั้งรัฐบาลแทน หรือไม่ก็ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

การควบคุมด้านการเงิน โดยการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารในอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือไม่ใช่เป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยตรง แต่เป็นการดูแลการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารให้รัดกุมเหมาะสมกับนโยบายที่วางไว้ การควบคุมวิธีการนี้ไม่ได้ให้ผลเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารมากนัก เนื่องจากรัฐบาลย่อมมีเสียงข้างมากในสภาประกอบกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการพิจารณาที่ฝ่ายบริหารจะนำเงินไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นเพียงการควบคุมจากการคาดการณ์อนาคตเท่านั้น

๒) การควบคุมหลังการใช้จ่ายเงิน

ตามปกติแล้วรัฐสภาไทยยังไม่เคยมีการควบคุม ฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภายหลังการใช้จ่ายเงิน เพราะ เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ภายหลังการใช้จ่ายเงินโดยรัฐสภาที่เคยมีแนวความคิดนี้ โดยเรียกกันว่า "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา"

ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา หมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งของท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาได้บัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตามมติของรัฐสภาและให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา จะต้องเสนอรายงานการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐสภาตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ให้รัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นประธานและมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหนึ่งคน

อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ จะได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยปรากฏว่าได้ตั้งสถาบันนี้ขึ้นมาดำเนินการแต่อย่างใด เพราะยังไม่ทันที่กฎหมายจัดตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาประกาศใช้ ก็ได้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยุบสภาเสียก่อน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อีก\* (๑)

\* (๑) คณิน บุญสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๔๒ - ๑๔๔

ถึงแม้ว่าการควบคุมฝ่ายบริหารทางการเงินโดยผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาจะยังไม่เคยมีขึ้นจริงในประเทศไทยก็ตาม แต่โดยหลักการแล้ววิธีการนี้นับว่าเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่ให้ผลในทางการควบคุมมากพอสมควรวิธีหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

(๑) เป็นการควบคุมหลังการใช้เงินหรือในขณะที่ใช้จ่ายเงินทำให้พิสูจน์เจตนาของฝ่ายบริหารได้ง่ายว่าฝ่ายบริหารมีเจตนาที่สุจริตหรือมีความเหมาะสมเพียงใด และง่ายต่อการพิสูจน์ เพราะมีหลักฐานปรากฏ

(๒) มีองค์กรหรือหน่วยงานรับผิดชอบ ในการตรวจสอบอย่างแน่นนอนทำให้สามารถตรวจสอบได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน

(๓) มีอำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และมีอิสระในการตรวจสอบ เพราะไม่ได้สังกัดฝ่ายบริหาร

ปัญหาที่สำคัญ ก็คือ จนถึงขณะนี้ยังไม่เคยมีการจัดตั้งผู้ตรวจเงินของแผ่นดินขึ้นมาแต่อย่างใด จึงทำให้รัฐสภาของไทยขาดบทบาททางด้านนี้ไปอย่างน่าเสียดายจึงทำให้บทบาทของสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารไม่ค่อยมีความจริงจังมากนัก

#### ๑.๔ ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการการเมืองของไทย

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยแทบทุกฉบับจะบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าการควบคุมโดยวิธีการทางการเมืองยังมีปัญหาอยู่บางประการ ดังนี้

๑) เป็นวิธีการที่มักจะให้ผลในการควบคุมไม่มากนัก ยกเว้นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ฯ เพราะวิธีการต่าง ๆ มักจะเป็นการควบคุมให้ฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินไปตามนโยบายที่วางไว้เท่านั้น โดยมุ่งที่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารราชการแผ่นดินว่าได้ผลตามนโยบายที่วางไว้ หรือไม่มากกว่าที่จะเจาะจงพฤติกรรมในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการเฉพาะ เรื่อง

๒) ระบบรัฐสภาของไทยยังอยู่ในระหว่าง การเริ่มสร้างสมพลาณภาพ ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะควบคุมฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง สังเกตเห็นได้จากการที่รัฐบาลเป็นฝ่ายที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภา แต่เมื่อเกิดพฤติกรรมการบริหารราชการแผ่นดินที่ผิดพลาดหรือสวนทางกับความต้องการของประชาชน แทนที่สมาชิกสภาจะรวมตัวกันผนึกกำลัง เพื่อเห็นแก่ประโยชน์ หรือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนและความสงบสุขของประชาชาติ รัฐสภากลับอาศัย

เสียงข้างมากให้การสนับสนุนรัฐบาลเพื่อช่วยค้ำจุนรัฐบาลไว้ ดังเช่นเหตุการณ์เมื่อเดือน พฤษภาคม ๒๕๓๔

๓) การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการทางการเมือง ยังต้องอาศัยบทบาทของสมาชิกในสภาเป็นหลักใหญ่ ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการทางการเมืองในสภาตามสมัยประชุมเท่านั้น ในระหว่างที่ปิดสมัยประชุมหรือสภาถูกยุบ ประชาชนไม่อาจพึ่งพาอาศัยสถาบันรัฐสภาเพื่อดำเนินการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารได้

๔) จากการที่ต้องอาศัยบทบาท ของสมาชิกสภาเป็นหลักในการดำเนินการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร โดยไม่มีการตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ ของฝ่ายรัฐสภาเพื่อเป็นหน่วยงานช่วยดำเนินการนั้นเอง ทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่มีความแน่นอนและขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ และเมื่อสภาจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนการดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายบริหารก็ทำได้อย่างเชื่องช้า และมีอุปสรรคต่าง ๆ มากเพราะไม่มีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยปฏิบัติงานเป็นของตัวเอง ต้องอาศัยหยิบยืมบุคลากรและเครื่องมือจากฝ่ายบริหาร

๕) แม้แต่เมื่อรัฐสภาจะแถลงผลการดำเนินการใด ๆ เช่นผลการพิจารณา ศึกษา หรือผลการสอบสวนของคณะกรรมการในเรื่องต่าง ๆ รัฐสภาก็ต้องอาศัยสื่อมวลชนช่วยเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และที่สำคัญต้องขอความร่วมมือฝ่ายบริหารขออนุมัติออกอากาศตามสถานีวิทยุโทรทัศน์ ของฝ่ายบริหาร โดยที่รัฐสภาไม่มีสื่อประชาสัมพันธ์ของตนเองที่จะใช้เป็นปากเป็นเสียงให้กับตนเองเพื่อประชาสัมพันธ์ต่อประชาชน ทำให้รัฐสภาของไทยไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะสร้างมติมหาชนเพื่อสร้างแรงกดดันให้ฝ่ายบริหารยอมรับความผิดพลาด ในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่สภาได้ตรวจสอบพบ

ถึงแม้ว่าการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการทางการเมืองจะทำได้หลายวิธีก็ตามแต่ ก็ยังเป็นสิ่งที่หวังผลไม่ได้ เพราะ เป็นวิธีการที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ไม่แน่นอนหลายประการ เช่น

ประการแรก ขึ้นอยู่กับความเข้าใจในทางการเมืองของประชาชน เพราะประชาชนเป็นพลังทางการเมืองที่จะควบคุมหรือใช้ความพินิจพิเคราะห์ในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้สมาชิกสภาที่มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ถ้าประชาชนเป็นพลังทางการเมืองอย่างแท้จริงมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมาก การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีทางการเมืองโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนก็พลอยมีพลังไปด้วย

ประการที่สอง การควบคุมทางการเมืองมีลักษณะ เป็นการควบคุมในหลักการใหญ่ ๆ เช่น ควบคุมเป้าหมาย ควบคุมการใช้เงินของประเทศ หรือควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในกรณีที่มีผลเสียหายกระทบกระเทือนต่อประเทศชาติอย่างมาก ส่วนการควบคุมเฉพาะรายนั้น วิธีการควบคุมทางการเมืองไม่ได้ผลแม้ว่าจะ เป็นวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม เช่น

- การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งไม่อาจหาข้อเท็จจริงได้อย่างถ่องแท้ เป็นเพียงการตักเตือนให้ฝ่ายบริหารรู้สึกตัวและคิดหาทางแก้ไขข้อเสียหายเท่านั้น และยังถูกจำกัดห้ามในเรื่องส่วนตัว เรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญ หรือเคลือบคลุม เป็นต้น

- การตั้งคณะกรรมการสืบสวน การกระทำของฝ่ายบริหารจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งมั่นคงของรัฐสภาว่าจะอาศัยพลังของประชาชนด้วยหรือไม่อย่างไรก็ตาม การตั้งกรรมการก็ถูกจำกัดโดยลักษณะของวิธีการนั่นเอง

ประการที่สาม ความสำเร็จในการติดตามข้อบกพร่องของฝ่ายบริหารที่เป็นกรณีเฉพาะ เรื่องขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่ และความสามารถของสมาชิกสภานั้นเองว่าจะติดตามเรื่องมากน้อยเพียงใด

## ๒. การควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหาร

การควบคุมโดยองค์กรภายใน ของฝ่ายบริหารเองนี้ก็เป็นวิธีหนึ่งที่ฝ่ายบริหารกระทำ โดยการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมภายในฝ่ายบริหารเอง ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมา ดังนี้

### ๒.๑ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ปรากฏตามประกาศแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๑๓ และตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๔๗/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๓ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ตรวจการปฏิบัติราชการหรือการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตลอดจนองค์กรของรัฐ บริษัทที่อยู่ในความดูแลของรัฐบาลในฐานะ เป็นผู้ดูแลสอดส่องแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะได้มอบหมาย เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปตามกฎหมาย นโยบายมติคณะรัฐมนตรี โครงการแผนดำเนินงาน และระเบียบแบบแผน

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยโอนงานของกรมตรวจราชการแผ่นดินมาเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งการตรวจงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถกระทำได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีราษฎรร้องทุกข์ขึ้นมา

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการควบคุมให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงานโครงการตลอดจนกระทั่งกำกับดูแลให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมกำกับ หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อย่างดี เพราะเมื่อตรวจสอบพบว่าหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ฯลฯ ก็สามารถรายงานนายกรัฐมนตรี และใช้อำนาจภายในฝ่ายบริหารสั่งการให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสมได้ง่าย โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวก่ายอำนาจฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตามระบบการตรวจราชการ โดยผู้ตรวจราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ก็มีข้อที่เป็นปัญหาอยู่บ้าง เช่น

๑) ผู้ตรวจราชการมีจำนวนน้อย และผู้ตรวจราชการแต่ละคนมีเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานเพียง ๒ - ๓ คนเท่านั้น เมื่อไปตรวจสอบการปฏิบัติงานแต่ละหน่วยและแต่ละเรื่อง จึงไม่สามารถทำการตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายละเอียดเกี่ยวกับพยานบุคคล และเอกสารจึงทำให้การควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องในรายละเอียดทำได้ยาก ส่วนใหญ่เมื่อผู้ตรวจราชการไปตรวจงานหน่วยใดก็มักจะรับฟังคำชี้แจง หรือรายงานสรุปของหน่วยงานรับตรวจนั้น ๆ เมื่อมีข้อสงสัยใด ๆ ถึงจะสอบถาม หรือขอทราบรายละเอียดในเรื่องหรือตรงจุดนั้น ๆ

๒) ลักษณะของการตรวจราชการ เป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลมากกว่าที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีมีปัญหาพิพาท หรือขัดแย้งกับประชาชน เนื่องจากการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติงาน มักจะเกินกว่าวิสัยที่ผู้ตรวจราชการจะทำการสอบสวนรายละเอียดต่าง ๆ ได้อย่างถี่ถ้วน



## ๖.๖ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดส่วนราชการใด ๆ แต่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการรับจ่ายเก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปโดยถูกต้องและเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตาม พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งการแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

หน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน มีดังนี้

๑. ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่
๒. ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่
๓. ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติของคณะรัฐมนตรีหรือไม่และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่นและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

๔. ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีข้อบกพร่องหรือมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดให้

เมื่อพ้นเวลาที่กำหนดให้แล้ว ถ้าหน่วยรับตรวจไม่ได้ชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่อง หรือปฏิบัติทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ มติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุผลสมควร

ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ทางราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี
- ๒) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ทางราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย
- ๓) เมื่อพนักงานสอบสวนหรือผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบโดยมิชักช้า
- ๔) ในกรณีที่ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร ให้สำนักงานตรวจแผ่นดินรายงานต่อนายกรัฐมนตรี

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องทำรายงานผลการตรวจสอบรายรับรายจ่ายประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และผลการปฏิบัติราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน และการดูแลเก็บรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดแล้ว นับว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพมากพอสมควรหน่วยงานหนึ่ง นับตั้งแต่เรื่องความเป็นอิสระ เพราะผู้อำนวยการต้องแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาและ เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยตรงไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานอื่นใด ซึ่งน่าจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการตรวจสอบได้ดีพอสมควร นอกจากนี้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ก็มีกฎหมายรองรับให้อำนาจไว้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยกฎหมายให้อำนาจในการออก

หมายเรียกพยานบุคคล และ เอกสารที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจเข้าไปในเคหสถาน ฯลฯ เพื่อตรวจค้น ยึด อาศัย บัญชี เอกสาร วัตถุ หรือทรัพย์สินใด ๆ ที่จำเป็นแก่การตรวจสอบได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ยังคงมีปัญหายุ่งยากได้แก่

๑) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน หรือทรัพย์สินของหน่วยงานฝ่ายบริหารบางหน่วยงานไม่สามารถกระทำได้อย่างจริงจัง หรือละเอียดมากนัก เช่นการตรวจสอบหน่วยงานของกองทัพ เช่น งบราชการลับ การซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ นอกจากนี้การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ทำให้ภาพรวมถูกมองไปได้อาจจะมีการอ้อมอ้อมช่วยกันได้บ้าง ในการตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานระดับสูง หรือฝ่ายบริหารในระดับสูง

๒) การบังคับให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบพบความผิดพลาดบกพร่องหรือการทุจริต สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะกระทำได้ด้วยการแจ้งหน่วยงานที่รับตรวจให้แก้ไขให้ถูกต้อง ถ้ายังไม่แก้ไขก็จะต้องแจ้งให้หน่วยที่ดูแลกำกับสูงขึ้นไปให้ทราบ และกรณีที่พบพฤติกรรมการทุจริตก็ไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องคดีได้เอง ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการคดีต่อไป การบังคับของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นเพียงการแจ้งความผิดพลาดให้หน่วยงานนั้น ๆ และหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปให้ทราบ เพื่อให้แก้ไขเท่านั้นกฎหมายไม่ให้อำนาจสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะเข้าไปดำเนินการบังคับการแก้ไขให้ถูกต้องด้วยตัวเอง

### ๒.๓ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยตำแหน่งด้วย (ตามมาตรา ๒๔)

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ คือ

(๑) เป็นเรื่องของผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

- (๖) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (๑) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (ก) ละ เลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ

การนั้น หรือ

- (จ) กระทำการโดยไม่สุจริต หรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรพร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย (มาตรา ๔๔)

การร้องทุกข์โดยการร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นับว่าเป็นการให้หลักประกันแก่เอกชนมากขึ้น โดยให้ร้องทุกข์ต่อคนกลางที่มีผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือข้อโต้แย้งกับเอกชนโดยตรงวิธีนี้เป็นวิธีการพิจารณาตีปกรองที่ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาโดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส และให้หลักประกันในความยุติธรรมระหว่างคู่กรณีพิพาทกันได้พอสมควร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้พยายามที่จะสร้างหลักในการทำคำวินิจฉัย เพื่อให้ได้มาตรฐาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีความแน่นอนกับคู่กรณี จึงนับว่าเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่พอจะเป็นที่พึ่งของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนและผลกระทบจากการดำเนินการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของการกระทำนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้โดยตรง และค่อนข้างกว้างขวางพอสมควร ทั้งนี้ โดยกฎหมายได้กำหนดขอบเขตของการดำเนินการของเรื่องร้องทุกข์ที่จะนำมาขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาดำเนินการได้นั้น ได้แก่กรณีที่ได้รับการเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ ปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจ หรือละเลยอำนาจ หรือใช้ดุลพินิจเกินสมควร หรือไม่สุจริต ซึ่งเป็นไปตามหลักของการควบคุมการกระทำ

นิติกรรมทางปกครองของประเทศต่าง ๆ กล่าวคือเป็นไปตามหลักที่ว่า "การกระทำการปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" และหลัก "ultra vires" นอกจากนี้ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นองค์กรภายในของฝ่ายบริหารเอง จึงมีความได้เปรียบในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือโดยมิเจตนาที่ไม่สุจริต (abuse of discretion)

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะเป็นวิธีการควบคุมที่ให้ผลมากที่สุดและตรงจุดมากที่สุดสอดคล้องกับหลักการควบคุมฝ่ายบริหารในระดับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศต่าง ๆ ก็ตาม แต่ในการดำเนินการในทางปฏิบัติ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของประเทศไทยก็ยังคงมีปัญหาอยู่บ้างดังนี้

๑) คำวินิจฉัยร้องทุกข์ ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นคณะกรรมการ ฯ ไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยได้เอง เหมือนอย่างคำวินิจฉัยของศาล ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่นายกรัฐมนตรีจะสั่งการให้ปฏิบัติอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยชี้ขาดเหมือนกับศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงย่อมไม่เป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชนเท่าที่ควร\* (๑)

๒) วิธีการดำเนินการพิจารณาติดตามคำร้องทุกข์นั้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนด ระเบียบวิธีพิจารณาคดีเอาไว้อย่างละเอียดชัดเจนแน่นอน จึงไม่มีหลักประกันให้กับประชาชน ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการควบคุมฝ่ายปกครองได้เต็มที่นัก\* (๒)

๓) นอกจากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาตามปกติของฝ่ายบริหาร ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นวิธีการควบคุมโดยองค์กรภายในของฝ่ายบริหารเอง คณะกรรมการก็คงจะต้องพิจารณาโดยเห็นแก่ประโยชน์ของฝ่ายบริหารพวกเดียวกันเอง ทำให้ประชาชนยังไม่ค่อยนิยมที่จะมอบข้อพิพาทให้หน่วยงานนี้ดำเนินการวินิจฉัยแก้ข้อพิพาทให้ และไม่ค่อยมั่นใจในความเที่ยงธรรมของระบบนี้มากนัก

\* (๑) วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔ - ๔๕

\* (๒) โกเมศ ขวัญเมือง., เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๖

๔) ขอบเขตของการพิจารณาวินิจฉัยดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทั้ง คณะกรรมการฯ เจ้าหน้าที่ และสำนักงาน ยังไม่เปิดดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทในขอบเขตที่ กว้างขวางเต็มรูปแบบอย่าง ในคดีปกครองของศาลปกครอง เนื่องจากยังอยู่ในระหว่างขั้นตอน การพัฒนาหลักคำวินิจฉัยของคณะกรรมการและการพัฒนาบุคลากร\* (๑) ซึ่งกว่าจะดำเนินการเต็ม รูปแบบได้ต้องรอการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพอีกเป็นระยะ เวลานานมาก

๖.๔ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการ (ป.ป.ป.)

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรม การ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๔ คน แต่ไม่เกิน ๘ คน กับเลขาธิการเป็นกรรม การและเลขานุการ

การแต่งตั้งทั้งกรรมการและ เลขาธิการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

ขอบเขตการดำเนินการของคณะกรรมการ

เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะรับไว้พิจารณาดำเนินการสอบสวนได้ต้องอยู่ในขอบ เขตดังนี้

๑. ต้องเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ "ทุจริต" หรือ "ประพฤติมิ ชอบในวงราชการ" ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

๒. ผู้ถูกกล่าวหา ต้องเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามความหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ เท่านั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

๒. เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

---

\* (๑) อมร จันทรสมบูรณ์, "สนทนากับ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เรื่องศาลปกครอง", วารสาร กฎหมายปกครอง เล่มที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๓, หน้า ๔๔

๓. สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหาร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

๔. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

๕. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือนตุลาคมทุกปีแล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้น ต่อไป

เมื่อคณะกรรมการมีมติว่า เรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิดให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป และถ้ากรณีเป็นความผิดทางอาญาก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีอำนาจสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว คณะกรรมการยังมีอำนาจสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลสั่งให้ยึดทรัพย์สินเหล่านั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ด้วย ฯลฯ

อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการดำเนินการพิจารณาสอบสวน

๑. มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ

๒. มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าว ให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีอำนาจสั่งพักราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียน ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีเหตุผลสมควร เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ

จะเห็นได้ว่าการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้นเป็นการควบคุม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เฉพาะที่มีพฤติการณ์ในเรื่องของการทุจริตหรือประพฤติ มิชอบในวงราชการเท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะของการควบคุมท่ากับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ ของรัฐเกี่ยวกับความประพฤติในเรื่องของผลประโยชน์ และการใช้การเก็บรักษาทรัพย์สินของ แผ่นดิน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ทางปกครองให้ กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ (ultra vires) ด้วย นอกจากนี้ยังมุ่งไปถึงการที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจดำเนินการหรือวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ลงไปโดยมีเจตนา ที่ไม่สุจริต หรือโดยทุจริต (abuse of discretion) ด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเพิ่งจัดตั้งขึ้นมา ภายในฝ่ายบริหารได้เพียง ๑๐ กว่าปี ก็ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ได้แก่

๑. ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เนื่องจากปัญหาเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในระดับฝ่ายบริหารระดับสูงและระดับเจ้า หน้าที่ฝ่ายปกครองระดับถัดลงมา เป็นปัญหาสำคัญและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ และส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลัง ๆ มาซึ่งปัญหาการ ทุจริตประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหารถูกหยิบยกมากล่าวถึง และมักจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ในระดับรัฐบาล เมื่อมีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยหยิบยกเอาเรื่องการทุจริต ของบุคคลในระดับสูงของคณะรัฐบาลมาเป็นเป้าหมายในการเปิดอภิปราย นอกจากนี้ ยังมีการ หยิบยกเอาปัญหา เรื่องการทุจริตมาเป็นข้อกล่าวอ้างในการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน โดย ร.ส.ช. ด้วย เมื่อปัญหาเรื่องการทุจริตเป็นปัญหาที่สำคัญ แต่ปรากฏว่าการป้องกันและปราบปราม การทุจริตกลับเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่ภายใต้ ระบบสายการบังคับบัญชาตามปกติภายในฝ่ายบริหาร โดยไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระใด ๆ ย่อมเป็นเหตุให้ การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ไม่ได้ผลเต็มที่นัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องทำการสอบสวนการ ทุจริตรายใหญ่ ๆ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับสูง ๆ หรือเมื่อบุคคลในคณะรัฐมนตรีซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในระดับสูงถูกกล่าวหาหรือต้องสงสัยว่ากระทำการทุจริตการดำเนินการ สอบสวนของคณะกรรมการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง และเป็นไปอย่างถูกต้องย่อมทำได้ยาก เพราะ ต้องประสพกับปัญหาอิทธิพลของอำนาจฝ่ายบริหารที่มีอยู่เหนือกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังนั้น



การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงประสบความสำเร็จได้ เฉพาะในระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองระดับเล็ก ๆ ลงมาเท่านั้น

๒. อำนาจของคณะกรรมการในการสืบสวนสอบสวน เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่ ๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไว้เพียง ๒ กรณีคือ การมีหนังสือขอเอกสารหลักฐาน และมีหนังสือเรียกให้บุคคลให้ด้วยคำหรือส่งบัญชีเอกสาร ฯลฯ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้เป็นเพียงอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเท่านั้นซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชน แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจในการเข้าไปในเคหสถานหรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อตรวจค้น ยึด आयัด พยานเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องได้ จึงทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคณะกรรมการในการดำเนินการสอบสวน จึงมักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เพราะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิด หรือเป็นญาติของตน หรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ที่มีอิทธิพล ซึ่งมีผลกระทบต่อ การสืบสวนสอบสวนในการที่จะพิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน ทำให้การปราบปรามไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์\* (๑)

๓. คณะกรรมการไม่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้เอง ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนพบว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลเป็นความผิดทางวินัย กฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการ ต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อดำเนินการพิจารณาโทษคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสอบสวนได้ ทำให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมักจะให้ความช่วยเหลือ โดยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ และมักจะมีปัญหาการบีบบังคับล่อลวงให้พยานบุคคลกลับคำให้การจากที่เคยให้ไว้กับคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเหตุให้ไม่มี การลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกลงโทษในสถานเบา กว่าที่ควรจะเป็นถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนของตนสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องนำสำนวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักก็ตาม

---

\* (๑) สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๕, หน้า ๘๔ - ๘๐

๔. คณะกรรมการไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เอง ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. สอบสวนพบว่ามิมูลเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไปคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือไม่มีอำนาจทำสำนวนการสอบสวนคดีอาญา เพื่อส่งพนักงานอัยการฟ้องคดี ทำให้มีการวิ่งเต้นในชั้นพนักงานสอบสวน หรือมีการบีบบังคับหรือข่มขู่ล่อลวงพยานบุคคลในชั้นของพนักงานสอบสวน นอกจากนี้ ความล่าช้าในการทำคดีของพนักงานสอบสวนทำให้พยานบุคคลเกิดความเกรงกลัว และทำให้ความตั้งใจเดิมของพยานบุคคลที่จะช่วยเหลือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตถูกเปลี่ยนแปลงไปได้ พยานบางคนเกิดความเบื่อหน่ายในการที่จะต้องให้การชี้ ๆ ชาก ๆ กันหลายครั้ง เนื่องจากความซ้ำซ้อนกันของขั้นตอนการปฏิบัติการสอบสวน ซึ่งตนต้องให้ถ้อยคำต่อ ป.ป.ป. คณะกรรมการสอบสวนของต้นสังกัด พนักงานสอบสวน อัยการ และกว่าจะไปเบิกความเป็นพยานที่ศาลก็ทำให้พยานเลิกความตั้งใจเดิม ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาในความล่าช้า หรือความไม่สมบูรณ์ในทางดำเนินการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรม ทำให้ในหลายกรณีไม่สามารถนำผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีต่อไปได้อีก หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนแล้ว ผลของการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบ จึงไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างสมบูรณ์\* (๑)

๕. นอกจากนี้การที่กฎหมายบัญญัติให้ คณะกรรมการมีอำนาจสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วพบพยานหลักฐานว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทรัพย์สินมาโดยไม่ชอบและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินเหล่านั้นตกเป็นของแผ่นดิน แต่ปรากฏว่าในระหว่างที่ศาลยังไม่ได้มีคำสั่งใด ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาก็ได้จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ผู้อื่นไปแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเหล่านั้นไว้เป็นการชั่วคราว ในระหว่างการดำเนินการสอบสวนหรือในระหว่างดำเนินคดีและไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะยึดทรัพย์สินอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาทดแทนทำให้การสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติไม่ประสบผลตามเจตนารมณ์ของกฎ

---

\* (๑) สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๔, หน้า ๕๐

หมาย

๖.๔ ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการภายในฝ่ายบริหารของไทย

การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการภายในฝ่ายบริหารของไทยนั้น เป็นวิธีการที่ให้ผลดี ในด้านที่ว่า อำนาจของฝ่ายบริหารในการสั่งแก้ไข ซึ่งผู้สั่งแก้ไขอาจพิจารณาไปถึงความเหมาะสม ซึ่งเป็นการควบคุม "ดุลพินิจ" ของผู้กระทำการได้ เพราะผู้สั่งการเป็นฝ่ายบริหารด้วยกัน ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างอำนาจ นอกจากนี้ ในทางดำเนินการควบคุมตรวจสอบก็มีหน่วยงานต่าง ๆ แบ่งแยกกันทำหน้าที่ควบคุมในเฉพาะด้าน

แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในฝ่ายบริหาร โดยภาพรวมแล้วยังมีปัญหาดังนี้

๑) เป็นวิธีการควบคุมที่ไม่มีวิธีการดำเนินการพิจารณา ที่แน่นอนไม่มีการรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นข้อพิพาท จึงไม่มีหลักประกันในการพิจารณาวินิจฉัยให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและไม่มีหลักเกณฑ์ในการตัดสินให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ทุกคดี\* (๑)

๒) เป็นวิธีการที่ได้ผลน้อย ทั้งนี้เพราะการดำเนินการตามคำร้องเรียนขึ้นอยู่กับอำเภอใจของฝ่ายบริหาร แม้บางครั้งฝ่ายบริหารจะยอมรับในความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของตน แต่ก็ไม่อาจให้เป็นที่เปิดเผยได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อความผิดพลาดนั้นเกิดเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในระดับสูง\* (๒) เนื่องจากเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องเสียหายและหมดความเชื่อถือ

๓) เป็นวิธีการที่ไม่อาจให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ผู้อยู่ใต้การปกครองของฝ่ายบริหารได้อย่างเพียงพอ เพราะเป็นการพิจารณาโดยฝ่ายบริหารที่มีส่วนได้เสีย ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดและการสอบสวนพิจารณาวินิจฉัยโดยหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสังกัดอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารด้วยกัน ทำให้ไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะ

\* (๑) อมร จันทรสมบูรณ์, " เราควรมีศาลปกครองหรือยัง ", วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๔ ตอน ๑ เมษายน ๒๕๓๓, หน้า ๔

\* (๒) อมร จันทรสมบูรณ์, " เราควรมีศาลปกครองหรือยัง " เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๐

พิจารณาวินิจฉัยให้เกิดความเที่ยงธรรมได้<sup>(๑)</sup> ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามที่จะทำให้งานเหล่านี้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารจริง ๆ

### ๓. การควบคุมโดยศาล

ศาลมีบทบาทในการพิจารณาว่า ฝ่ายปกครองกระทำการเกินอำนาจที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ตีความกฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาหรือไม่ คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งเหตุผลและมีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือไม่ดำเนินการตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรมหรือไม่ ใช้ดุลพินิจโดยทุจริตหรือโดยอำเภอใจหรือไม่<sup>(๒)</sup>

ประเทศไทยเป็นประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศ ที่มอบให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีทุกชนิด รวมทั้งคดีทางปกครองด้วย โดยยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะดังเช่นประเทศฝรั่งเศส หรือเยอรมันนี ทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังไม่ได้สร้างหลักกฎหมายปกครองขึ้นอย่างจริงจังเหมือนกับประเทศที่ใช้ระบบศาลปกครอง ซึ่งมีการแยกหลักกฎหมายปกครองออกจากหลักกฎหมายเอกชนอย่างอิสระ<sup>(๓)</sup>

ศาลยุติธรรมของไทยสามารถตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้ ๒ ทาง คือ

#### ๓.๑ การตรวจสอบโดยมีพระราชบัญญัติให้อำนาจโดยเฉพาะเจาะจง<sup>(๔)</sup>

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองหลายฉบับบัญญัติชัดเจนแจ้งว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองกรณีใดได้บ้าง ข้อพิพาทระหว่างองค์การทางปกครองกับเอกชนบางกรณีเกิดจากเอกชนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งองค์การทางปกครอง จึงจำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้เอกชนปฏิบัติตาม บางกรณีเกิดจากนิติกรรมของฝ่ายปกครองกระทบกระเทือนสิทธิของเอกชน เอกชนจำเป็นต้องขอความคุ้มครองจากศาลให้วินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่เอกชนสมควรต้องเสียสละสิทธิ เพื่อประโยชน์ของรัฐหรือไม่

\* (๑) วุชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๘๗

\* (๒) จิรนิติ หะวานนท์, "การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม"

เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การจัดตั้งองค์การชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครอง โดยคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๓ หน้า ๓

\* (๓) วุชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๘๔

\* (๔) จิรนิติ หะวานนท์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔

๑) ฝ่ายปกครองขอให้ศาลออกคำสั่งห้าม ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า " ในกรณีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน "

๒) เอกชนขอความคุ้มครองจากศาล ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๗ บัญญัติเรื่องการพิสูจน์สัญชาติว่า "ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หากผู้นั้นไม่พอใจคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่จะร้องขอต่อศาลให้พิจารณาก็ได้"

### ๓.๒ การตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไป <sup>(๑)</sup>

ในกรณีที่ไม่มีพระราชบัญญัติให้อำนาจศาลโดยเฉพาะเจาะจง หรือโดยทั่วไปที่จะตรวจสอบการกระทำทางปกครองบางประเภท ศาลจำเป็นต้องแสดงบทบาทในฐานะผู้ใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไป ตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อดำรงคุณธรรมและเจตนารมณ์ของกฎหมายแห่งรัฐสภา ป้องกันมิให้การปกครองต้องผันแปรไปตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจ ประเทศจึงต้องปกครองด้วยกฎหมาย แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านอกจากฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการบังคับตามกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งมีผลตามกฎหมายได้ด้วย ทำให้ปรัชญาการแบ่งแยกอำนาจถูกทำลาย เพราะอำนาจอธิปไตยทั้งสามถูกรวมไว้ภายใต้องค์กรเดียว ความหวาดกลัวต่ออำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายปกครองจึงติดอยู่ในใจของประชาชนดังที่ได้มีคำกล่าวกันว่า "รัฐทรราชย์เกิดขึ้นได้เสมอเมื่ออำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายและการบังคับตามกฎหมายรวมอยู่ในบุคคลคนเดียว" <sup>(๒)</sup> ถึงแม้ว่าจะมีการตรวจสอบและควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองแล้วก็ตาม ก็ยังไม่สามารถที่จะป้องกันการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายปกครองได้ จึงต้องมีการตรวจสอบโดยศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจึงได้มีบทบัญญัติรับรองปรัชญาตามหลักสากลดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า

\* (๑) จิรนิติ หะวานนท์ ., เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔

\* (๒) Blackstone, Commentaries on the Law of England, (7<sup>th</sup> edition, 1975), P. 146

" สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่ง เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของ เจ้าพนักงานย่อมได้รับความคุ้มครอง "

สำหรับคดีปกครองที่ศาลยุติธรรมของไทยรับวินิจฉัยมีดังนี้

๑) คดีที่พิพาทเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นซึ่งฝ่ายปกครอง กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการอื่นเป็นการกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับประชาชนมาควบคุมฐานเป็นภัยต่อสังคม ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๔ นั้นแม้จะให้ อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ส่งตัวบุคคลนั้น ไปยังสถานอบรมและฝึกอาชีพได้โดย ไม่มีกำหนดเวลา โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล และไม่ได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบ แต่ศาลยุติธรรมก็มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาและใช้อำนาจตีความบทบัญญัติแห่งคำสั่งดังกล่าวว่า การที่จะควบคุมบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมได้ต้องมีหลักฐานพอสมควรที่จะฟังว่ามีพฤติการณ์เช่นนั้น มิใช่เพียงหลักฐานเลื่อนลอยคลุมเครือ เมื่อพยานหลักฐานไม่พอรับฟังว่า ผู้ร้องมีพฤติการณ์เป็นภัยต่อ สังคม ย่อมไม่มีเหตุที่จะควบคุมตัวไว้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกควบคุมได้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๓๑/๒๕๒๑ คดีนี้ศาลได้ยืนยันบทบาทอันมั่นคงในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๒) คดีที่พิพาทกันว่า เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ได้ปฏิบัติถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือไม่ เช่น กรณีที่อธิบดีกรมตำรวจอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๒ สั่งปิดโรงแรมของโจทก์โดยอ้างว่ามีการกระทำผิดกฎหมายในโรงแรมทั้งที่ ก่อนหน้านั้นศาลได้พิพากษายกฟ้องคดีที่อ้างว่ามีการกระทำผิดกฎหมายไปแล้ว ศาลจึงวินิจฉัยว่า คำสั่งของอธิบดีกรมตำรวจไม่มีเหตุผลอ้างเพื่อใช้ดุลพินิจ จึงไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยประกาศ ของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งนั้น ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๓๗/๒๕๒๐

นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว แม้ระเบียบข้อ บังคับก็ถือว่ามีผล เป็นกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามแม้แต่ผู้มีอำนาจออกระเบียบ ข้อ บังคับเองก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับเช่นเดียวกัน จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ เช่น กรณีที่ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับ วางระเบียบการสื่อสาร แห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๒๔/๒๕๒๐ ไว้แล้วว่า " บัญชีผู้สมัครคัดเลือกได้ ให้ชี้แจงกว่าจะมีการ สมัครคัดเลือกอย่างเดียวกันนั้นอีก และได้ประกาศผลการสมัครคัดเลือกในตำแหน่งใหม่นั้นแล้ว " ดังนั้นการยกเลิกบัญชีผู้สมัครคัดเลือกในการสอบทุกคราว ต้องเป็นไปตามระเบียบที่วางไว้ ฉะนั้น

การที่ผู้ว่าการฯ ได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกแล้วกำหนดว่า บัญชีผลการสอบคัดเลือกครั้งนี้ ให้มีกำหนด ๒ ปี นับแต่วันประกาศ จึงเป็นการฝ่าฝืนระเบียบและไม่มีอำนาจที่จะกำหนดได้ศาล จึงพิพากษาให้เพิกถอนข้อกำหนดเฉพาะข้อความดังกล่าวนั้น ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๐๖/๒๕๒๔

๓) สำหรับคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งศาลเห็นว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใดจะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายมิได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตอันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้ศาลก็จะก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่ถ้าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เอกชนย่อมมีอาจโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองได้

ถึงแม้ว่าศาลยุติธรรมของไทย จะรับพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้หลายประเภท แต่ก็ยังมีคดีปกครองบางประเภทที่ศาลไม่รับวินิจฉัยให้ คดีประเภทนั้นได้แก่ การกระทำทางปกครอง ที่เป็นการใช้อำนาจทางราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะได้แก่ อำนาจการบังคับบัญชาในระบบราชการ เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจและคานอำนาจกันซึ่งอำนาจแต่ละฝ่ายต้องอิสระจากกัน ไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน จะตรวจสอบคานอำนาจก็เพียงเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจในทางมิชอบเท่านั้น เช่น กรณีที่นายกรัฐมนตรี สั่งปลดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ อันเป็นอำนาจของทางราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลที่จะเข้าไปชี้ขาดในเรื่องนี้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๔/๒๕๑๖ และหลักดังกล่าวนี้ยังครอบคลุมไปถึงราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย

การควบคุมฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยศาลนั้น ถึงแม้ว่าจะ เป็นวิธีการควบคุมที่มีกระบวนการวิธีพิจารณาที่แน่นอนชัดเจนมีลักษณะที่ทำให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอันเป็นที่พึงของประชาชน ผู้อยู่ภายใต้การปกครองได้อย่างดีก็ตาม แต่โดยลักษณะของรูปแบบและวิธีการของศาลยุติธรรมของไทยในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวมาแล้ว จึงมีปัญหาคับข้องที่สำคัญ ดังนี้

๑) การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลมีระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความ และการรับฟังพยานหลักฐานที่ละเอียด ซับซ้อนเข้าใจยากเป็นอุปสรรคและข้อยุ่งยากที่สำคัญ สำหรับประชาชนในอันที่จะมาขอรับการพิจารณา เพื่อขัด เผาความเดือดร้อนจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งประชาชนมักจะ เคยได้รับความยุ่งยากซับซ้อนจากขั้นตอนกระบวนการ

การพิจารณาของฝ่ายปกครองมาแล้ว เมื่อนำคดีสู่การพิจารณาของศาลก็ต้องมาพบกับปัญหาความยุ่งยากซับซ้อน เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลอีก ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย และท้อแท้ไม่อยากจะมาฟ้องร้องให้ยุ่งยากอีก

๒) การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาต่อศาลต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยต้องเสียค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายเหมือนกับคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป ซึ่งมักจะมีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สูงมากทำให้ประชาชนไม่อยากจะมาฟ้องศาล ถ้าไม่ได้รับความเดือดร้อนอย่างมากจริง ๆ เป็นเหตุให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าศาลยุติธรรมไม่ใช่องค์กรที่เป็นที่พึ่งของประชาชนในการที่จะแสวงหาความยุติธรรมอย่างแท้จริง

๓) ศาลยุติธรรมยังมีข้อจำกัด ในการที่จะรับพิจารณาวินิจฉัยคดีข้อพิพาททางปกครองเพียงบางประเภทเท่านั้น กล่าวคือ ต้องเป็นคดีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ฝ่ายปกครอง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเกินกว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เว้นแต่กรณีที่ใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง จะไม่มีพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนเพียงพอซึ่งความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง ส่วนใหญ่ก็มักจะเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการในการกระทำทางปกครอง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมของไทย จึงยังไม่ใช่วิธีการที่ให้ผลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างเต็มที่

## ส่วนที่ ๒ ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นในประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่าประเทศไทยมีระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร กระจายอยู่ตามหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ หลายรูปแบบ และหลายวิธีการ แต่ก็ปรากฏว่าวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารเหล่านั้น แต่ละวิธีการต่างก็มีปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ยังไม่สามารถให้ผลในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ แต่เมื่อมีการพูดถึงแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารอย่างเช่น ผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นมา ก็มักจะมีผู้โต้แย้งนานาประการว่าตามระบบกฎหมายของไทยมีเพียงพออยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเพิ่มเติมแต่ประการใด ต่อเมื่อมีการขัดแย้งกันระหว่างราษฎรกับเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารก็มักจะถือว่าเป็นสิทธิของฝ่ายบริหาร



ที่จะวินิจฉัยข้อขัดแย้งนั้นโดยฝ่ายบริหารเอง วิธีการวินิจฉัยข้อขัดแย้งโดยฝ่ายบริหารเองท่านองนี้มิใช่เป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าจะทำประการใดจึงจะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องและสุจริต ในเมื่อองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารของไทยไปรวมอยู่ภายในฝ่ายบริหารเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นประชาชนจะมีหลักประกันที่จะให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนหลักประกันความเสมอภาคกันตามกฎหมายได้อย่างไร ถ้าไม่มีการกระจายองค์กรหรือวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองไปอยู่ในสังกัดฝ่ายที่ใช้อำนาจอื่น ๆ บ้าง เช่น ศาล หรือรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะการณปัจจุบัน ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างกว้างขวาง เกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตและทรัพย์สินของ เอกชนอย่างที่ไม่อาจ เปรียบเทียบได้ในระยะก่อน ๆ ยิ่งประเทศมีความเจริญก้าวหน้าไปในด้านเศรษฐกิจและสังคมมากเพียงใด ความจำเป็นที่จะต้องถ่วงดุลย์ หรือคานอำนาจของฝ่ายบริหารโดยการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยองค์กรที่มีลักษณะพิเศษอย่างผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ยังมีความจำเป็นมากขึ้น

การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา จึงสอดคล้องกับหลักการในทางกฎหมายที่มีความจำเป็นมากในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ๒ ประการคือ

#### ๑. เพื่อให้การปกครองสอดคล้องกับระบบนิติรัฐ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เมื่อมนุษย์มารวมตัวกันอยู่ในสังคมใหญ่ที่เรียกกันว่าประเทศนั้น ย่อมจะต้องมีการจัดการปกครองเพื่อประโยชน์สุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสมาชิก และเพื่อป้องกันมิให้การปกครองต้องผันแปรไปตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ จึงต้องปกครองด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันความแน่นอนแห่งกฎเกณฑ์ของสังคม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของระบบนิติรัฐ

ประเทศเสรีประชาธิปไตยหรือประเทศที่จัดองค์กรทางการเมืองการปกครองของตนโดยยึดหลักนิติรัฐ (Legal State Principle) นั้น การปกครองจะต้องให้หลักประกันความเป็นธรรมได้ครบวงจร กล่าวคือ จะต้องมีการจัดองค์กรที่ดี มีกฎหมายที่ดีที่ได้รับการยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การตัดสินใจในทางปกครองที่มีผลกระทบต่อปัจเจกชนจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่ให้ความเป็นธรรมได้คล้ายกับการพิจารณาคดีในศาล เช่น จะต้องมีการรับฟัง (Hearing) ผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะมีการตัดสินใจทางปกครองลงไป และ เมื่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครองก่อให้เกิด

ข้อพิพาทนั้นก็ต้องมีองค์การพิเศษ เพื่อตัดสินชี้ขาดความขัดแย้งนั้น นอกจากนี้ประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐนั้นจะมีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญอยู่หลักหนึ่ง ซึ่งเรียกกันว่า "หลักว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" ซึ่งหมายความว่า องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรอง และให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ซึ่งโดยนัยนี้กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์การของรัฐฝ่ายปกครอง และนิติกรรมทางปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น\* (๑)

สำหรับกฎหมายที่รัฐจะบัญญัติออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนทั้งประเทศได้นั้น โดยระบบนิติรัฐแล้วจะต้องเป็นกฎหมาย ที่มีลักษณะของความยุติธรรมอยู่ในตัวของข้อกำหนดของกฎหมายนั้นเองด้วย ทั้งนี้กฎหมายที่มีความเป็นธรรมนั้นจะต้องมีลักษณะหรือมีหลักที่สำคัญอยู่ ๔ ประการคือ\* (๒)

- ๑) ต้องแน่นอน (certain) เพื่อประชาชนจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้อง
- ๒) ต้องยุติธรรม (just) เพื่อเป็นที่รับรองให้มีผลบังคับได้โดยทั่วไป
- ๓) ต้องรู้ได้ง่าย (readily ascertainable) เพื่อประชาชนจะทราบว่าเขามีสิทธิและหน้าที่อย่างไร และ
- ๔) ต้องมีผู้พิพากษาที่เป็นอิสระ และเที่ยงตรงอันเป็นที่เชื่อถือของประชาชนเป็นผู้ชี้ขาดบังคับคดี

นอกจากนี้ในระบบนิติรัฐนั้น ในแง่ของผู้ใช้อำนาจปกครองจะต้องใช้อำนาจปกครองโดยเคารพในหลักการของ"หลักนิติธรรม"(Rule Of Law) ด้วย กล่าวคือ รัฐต้องปกครองด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้กฎหมาย (government under law) หรือภายใต้ "กระบวนการที่

\* (๑) วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, " การควบคุมการใช้อดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ", รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, พี. เค. พรินติงเฮาส์ กรุงเทพฯ ๖ ๒๕๓๑, หน้า ๑๔๔

\* (๒) จิตติ ดิงศภัทย์, " บทบาทของนักกฎหมายกับเทศบาลบ้านเมือง ", รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, พี. เค. พรินติงเฮาส์ กรุงเทพฯ ๖ ๒๕๓๑ หน้า ๑๔

เป็นธรรมของกฎหมาย "(due process of law) ด้วย ทั้งนี้หลัก "นิติธรรม" นั้นในทฤษฎีของ "ไดซี่" ซึ่งเป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษผู้หนึ่ง ได้แสดงทฤษฎีไว้ในหนังสือ "Law of The Constitution" ว่ามีหลักการที่สำคัญ ๓ ประการคือ\* (๑)

๑. ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ นอกจากกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยเจตนา และการลงโทษนั้นจะต้องกระทำตามขั้นตอนปกติของกฎหมายต่อศาลตามปกติเท่านั้น

๒. บุคคลทุกคนต้องเสมอกันตามกฎหมาย โดยไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายไม่ว่าเขาผู้นั้นจะเป็นใครหรือมีตำแหน่งใด ๆ

๓. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นผลจากคำตัดสินของศาลตามปกติธรรมดา มิได้เกิดจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษ โดยรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าประเทศที่ปกครองโดยยึดหลักนิติรัฐนั้น ประชาชนย่อมได้รับการปกป้องคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลจากการใช้อำนาจโดยพลการของรัฐ แต่เมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนั้นใช้อำนาจอย่างกว้างขวางในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมเอาอำนาจอธิปไตยทั้งสามเข้าไว้ในองค์กรฝ่ายบริหารกล่าวคือ นอกจากฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในฐานะฝ่ายบริหารแล้วยังมีกฎหมายบางฉบับที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในบางเรื่องด้วย และรวมไปถึงอำนาจในการออกกฎข้อบังคับหรือระเบียบที่มีผลตามกฎหมาย เช่น ออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ ที่เป็นเงื่อนไขแห่งการใช้สิทธิของเอกชนด้วย ซึ่งในอังกฤษเรียกกฎหมายท่านองนี้ว่า Subordinate Legislation หรือ Delegeted Legislation สหรัฐอเมริกาก็มีเรียกว่า Rule\* (๒) ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนเกิดความไม่แน่ใจในหลักประกันของสิทธิเสรีภาพของพวกเขาตนว่าสิทธิและเสรีภาพของพวกเขาจะไม่ถูกละเมิด หรือกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นการตรวจสอบการกระทำนิติกรรมทางปกครองจึงมีความจำเป็นอย่างมากในปัจจุบัน โดยเฉพาะ

\* (๑) D.V. Dicey, "Law of the Constitution", With an Introduction by E.C.S. Wade (English Lauguage book society & Macmillan 1979) P. 187 - 203

\* (๒) อมร จันทรสมบูรณ์, "เราควรมีสากลปกครองหรือยัง" อ้างแล้ว, หน้า ๕๗

อย่างยิ่งการตรวจสอบ และควบคุมฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงนั้น จะต้องเป็นการตรวจสอบควบคุมจากองค์กร หรือหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับฝ่ายอื่น ไม่ใช่ฝ่ายบริหารเองและการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อให้ทำหน้าที่นี้ย่อมจะมีส่วนช่วยพิทักษ์ปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยชอบธรรมของประชาชนได้อย่างดี ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักปรัชญาของการปกครองในระบอบนิติรัฐอย่างแท้จริง

#### ๖. เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักเกี่ยวกับการกระทำนิติกรรมของฝ่ายบริหารนั้นต้องยึดหลักการที่ว่า "ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจกระทำการโดยมีเหตุผลอันสมควร" และในส่วนของ การกระทำนิติกรรมในทางปกครองนั้น ก็ต้องยึดหลักที่ว่า "การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" ซึ่งเป็นหลักสากลที่ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้เป็นหลักในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร และการกระทำนิติกรรมทางปกครองในประเทศของตน ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ควบคุมอยู่หลายหน่วยงานและหลายองค์กร แต่โดยส่วนใหญ่แล้วก็มักจะปรากฏว่าหน่วยงาน หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร มักจะรวมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น ผู้ตรวจราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อโลกที่จะมาทำหน้าที่ด้านการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนของเรา ไปรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารเสียหมดแทนที่จะขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายนิติบัญญัติบ้าง จึงทำให้ภารกิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องมีมากขึ้นโดยไม่จำเป็นทั้งที่ในเรื่องเหล่านี้ควรจะให้ เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการบ้าง นอกจากนี้ การที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารไปรวมอยู่กับฝ่ายบริหารเกือบทั้งหมด ทำให้ขาดการถ่วงดุลย์หรือคานกันซึ่งอำนาจที่ดีจากฝ่ายอื่น ๆ เพราะถึงแม้หน่วยงานของฝ่ายบริหาร จะตรวจสอบพบการกระทำนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม แต่การที่จะเยียวยาแก้ไขนั้นก็เป็นอำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารเอง ที่จะดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือไม่ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือตุลาการ ไม่อาจเข้ามาตรวจสอบได้เพราะขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง

อนึ่ง สำหรับฝ่ายตุลาการ หรือศาลนั้นมีภารกิจที่สำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ในลักษณะของคดีความในระหว่างเอกชนกับเอกชน และระหว่างเอกชนกับรัฐ แต่การ

ขีดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐในลักษณะของคดีทางปกครองนั้น ศาลยุติธรรมของเรายังมีข้อจำกัดอยู่มาก กล่าวคือ ศาลจะรับวินิจฉัยคดีความที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกระทำเกินกว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ศาลจะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง<sup>(๑)</sup> เมื่อการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจที่แท้จริงของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลนั้นจึงทำได้เพียงการควบคุมความถูกต้องภายนอกของการกระทำนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือ ศาลควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจ หรือผิดขั้นตอนหรือผิดรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นส่วนความถูกต้องภายใน หรือรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือเงื่อนไขของการกระทำนิติกรรมทางปกครอง ที่เป็นในลักษณะของการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการในการกระทำนิติกรรมทางปกครองนั้น ศาลแทบจะไม่มีอำนาจในการควบคุมได้เลยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการใช้ดุลพินิจนั้นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองมีข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานสนับสนุน

ดังนั้น ถ้าหากเราได้มีการจัดตั้งองค์กรอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารให้สังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนความชอบธรรมของประชาชน อย่างเช่น ผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยให้ทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม แล้วเสนอผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาแล้วก็จะ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจสมัยใหม่ ที่พยายามที่จะถ่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะหัวหน้ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับคณะรัฐมนตรีตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร แทนประชาชนทั่ว ๆ ไป ที่มีข้อข้องใจเกี่ยวกับการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แล้วรายงานข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความคิดเห็นเกี่ยวกับ เรื่องที่ทำการสอบสวนโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติ แทนที่จะดำเนินการดังกล่าวต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงเป็นการแยกใช้อำนาจที่เหมาะสมมากกว่าที่จะให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตรวจสอบการกระทำนิติกรรมของฝ่ายปกครองเอง เป็นการภายใน และยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่มีอยู่อย่างมากมายอยู่แล้วใน

<sup>(๑)</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, " เราควรมีสศาลปกครองหรือยัง ", อ่างแล้ว, หน้า ๗๑

ปัจจุบันนี้\* (๑) การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นเป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่สังกัดอยู่ภายในฝ่ายบริหารเองหรือโดยทางศาล และแม้แต่การควบคุมโดยวิธีการทางการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีปัญหาข้อจำกัดและข้อบกพร่องต่าง ๆ ในรูปแบบวิธีการนั้น ๆ เองจึงเป็นการถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการควบคุมฝ่ายบริหารมากที่สุด

### ส่วนที่ ๓ ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย

จากเหตุผลและความจำเป็นที่ควรจะมีการจัดตั้ง ผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยดังที่ได้นำเสนอมาแล้วนั้น ประเทศไทยเองก็เคยมีความพยายามที่จะนำระบบผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้หลายครั้ง แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ โดยเริ่มตั้งแต่ความพยายามเมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๔๑๗ เรื่อยมาจนกระทั่งร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๓๕ ทั้งนี้ปรากฏว่าแทบทุกครั้งที่มีความพยายามจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาก็มักจะมีผู้โต้แย้งหรือไม่เห็นด้วย โดยมีปัญหา และข้อขัดแย้งบางประการ แต่ก็มิใช่ว่าจะไม่มีผู้สนับสนุนหรือเห็นด้วยกับการมีผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศไทยเสียเลย ดังนั้น เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แล้วว่าการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภามีความจำเป็น และมีเหตุผลสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฯลฯ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะทำการนำเสนอปัญหาต่าง ๆ ที่มีผู้โต้แย้ง และเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภายังไม่ประสบผลสำเร็จ โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์ว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มีหลักการที่แท้จริงอย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้อย่างไร และปัญหาเหล่านั้นเป็นอุปสรรคหรือขัดกับหลักการของผู้ตรวจการของรัฐสภาหรือไม่ และเมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้แล้วก็จะศึกษาในความเป็นไปได้ ที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมา ว่าถ้าจะดำเนินการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาแล้ว จะต้องมีการดำเนินการอย่างไรบ้างมีขบวนการ และขั้นตอนใน

---

\* (๑) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เกศินี หงสนันท์ และบุรีรักษ์ นามวัฒน์, รายงานเรื่อง "ผู้ตรวจการของรัฐสภา", เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, มิถุนายน ๒๕๑๗, หน้า ๘ - ๑๐

การจัดตั้งอย่างไรบ้าง จึงจะประสบความสำเร็จ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย และการแก้  
ปัญหาเหล่านั้น

แทบทุกครั้งที่แนวความคิด ในเรื่องการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ถูกหยิบยกขึ้นมา พิจารณาก็จะมีทั้งฝ่ายที่สนับสนุน และเห็นด้วยกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาทั้งฝ่ายที่คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วย และในที่สุดฝ่ายที่คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยก็จะ เป็นฝ่ายที่ได้รับการยอมรับทุกครั้งไป ทั้งนี้โดยเมื่อพิจารณาถึง เหตุผลข้อโต้แย้งของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของ รัฐสภาซึ่งมีเหตุผลต่าง ๆ หลายข้อ แต่อาจสรุปเหตุผลที่สำคัญ ๆ ได้ ๓ ประการคือ

๑.๑ ปัญหา เรื่องการเข้าซ้อนกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

๑.๑.๑ สภาของปัญหา

เมื่อครั้งที่มีความพยายามที่จะตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย ในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๑๗ นั้น ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ให้ความเห็นว่าเป็นแต่ละครกระทรวงมีผู้ตรวจราชการ อยู่แล้ว ถ้ามีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา ก็จะเป็นการเข้าซ้อนนั้นมาอีก และในขณะนั้น หน่วยงานร้องทุกข์ต่าง ๆ ของรัฐบาลก็มีมากอยู่แล้ว ทั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน เรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น และนอกจากนี้ไม่มีประเทศไหนที่มีทั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา และศาล ปกครอง ในขณะเดียวกัน เนื่องจากจะเป็นการเข้าซ้อนกับงานของศาลจึงควรจัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะดีกว่า\* (๑) และ เมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๓๔ นั้น ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็ยังเห็นต่อไปด้วยว่า การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสหายัง เป็นการเข้าซ้อนกับงาน ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและหาก รัฐสภาต้องการที่จะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารก็อาจทำได้อยู่แล้วด้วยการตั้งคณะกรรมการ ธิการ เพื่อพิจารณาสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร หรือการตั้งกระทู้ถาม\* (๒)

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นว่า หน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีอยู่ในฝ่ายบริหาร เช่น ป.ป.ป. หรือ ส.ต.ง. นั้น เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยตรงอยู่

\* (๑) อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔ - ๔๐

\* (๒) รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๓๔, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๔๓๔ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๓๔

แล้ว เพียงแต่ขาดความเป็นอิสระและมีอำนาจน้อยไปบ้าง แต่ถ้าได้มีการแก้กฎหมายให้อำนาจแก่ ป.ป.ป. มากขึ้น และมีการโอนไปสังกัดรัฐสภา ก็จะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมา

#### ๑.๑.๒. การวิเคราะห์ปัญหา

๑) เป็นที่ยอมรับกันว่าในปัจจุบันนี้ประเทศไทย มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และควบคุมฝ่ายบริหารอยู่แล้วหลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร ได้แก่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมของเราก็ยอมรับพิจารณาวินิจฉัยคดีทางปกครองได้ด้วย และในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาของเราก็มีวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารได้หลายวิธี เช่น การพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร และการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ การกระทำของฝ่ายบริหารอยู่แล้วหลายหน่วยงาน และหลายวิธีการก็ตามแต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละวิธีการเหล่านั้น ต่างก็มีปัญหาและข้อจำกัดอยู่ในตัวเองยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้ได้ผลในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ก็ได้ กล่าวคือหน่วยงานต่าง ๆ ที่สังกัดฝ่ายบริหารนั้น ยังขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องทำการสอบสวนการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในระดับสูง หรือในระดับการกระทำของรัฐบาลและนอกจากนี้เมื่อปรากฏผลการสอบสวนออกมาว่าการดำเนินการหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดหน่วยงานเหล่านี้ก็มักจะไม่มีอำนาจดำเนินการบังคับให้แก้ไขข้อผิดพลาด หรือบกพร่องเหล่านั้นได้แต่จะต้องมีการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารสั่งการ ซึ่งการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารจะดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านั้นหรือไม่เป็นอำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารเอง นอกจากนี้ การดำเนินการพิจารณาสอบสวนของหน่วยงานฝ่ายบริหารนั้นไม่มีการกำหนดระเบียบกระบวนการวิธีพิจารณาที่เปิดเผยซึ่งเป็นหลักประกันให้กับประชาชนผู้ได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำของรัฐ

สำหรับการดำเนินคดีทางปกครอง โดยศาลยุติธรรมนั้นก็มิระ เบียบวิธีดำเนินการสอบสวน



พิจารณาที่ยุ่งยากซับซ้อน ลำช้า และเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก ทั้งยังมีข้อจำกัดที่จะรับพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดคดีข้อพิพาททางปกครองได้เพียงบางลักษณะ เท่านั้น ยังไม่สามารถเป็นที่พึ่งของ ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ส่วนวิธีการควบคุมโดยวิถีทางการเมืองนั้น ก็ยังต้องมีระยะเวลาดำเนินงานทางการ เมืองขึ้นอยู่กับสมัยประชุมของสภาเป็นสำคัญ เมื่อใดที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมสภาหรือสภาถูกยุบหรือ ไม่มีรัฐสภา การดำเนินการทางการเมืองก็หยุดชะงักสะดุดลงขาดการต่อเนื่องในขณะที่การ ดำเนินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหาร ไม่มีการขาดช่วง หรือชะงัก แต่อย่างใด

ดังนั้น การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาซึ่งจะมีวิธีการดำเนินการที่แน่นอนชัดเจน สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของฝ่ายบริหาร ได้อย่างเต็มที่ และโดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการของรัฐสภา จะต้องมียุติธรรมสำหรับดำเนินการ และผู้ตรวจการของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอน ย่อมทำให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่สะดุด หรือขาดช่วงจึงเป็นการ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารเหล่านั้นได้เป็นอย่างดีจึงไม่มีความจำเป็น ใดๆ ที่จะต้องพะวงในเรื่องขอความชี้ช้อนระหว่างผู้ตรวจการของรัฐสภากับองค์กรควบคุมฝ่าย บริหาร เนื่องจากผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นสถาบันพิเศษของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการ กระทำของฝ่ายปกครอง ยังมีหลายหน่วยงานในการตรวจสอบย่อมจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่า ผลเสีย\* (๑)

อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้มีปัญหาและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชี้ช้อนกันอาจกำหนดให้ ผู้ตรวจการของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในส่วนที่ หน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารเหล่านั้นไม่มีความสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ หรือในส่วนที่ยังมี ปัญหา หรือยังไม่ประสบผลสำเร็จ ดังที่ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อภิปรายไว้ในการสัมมนา เรื่อง "ผู้ตรวจการของรัฐสภา" เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ว่า "กรณีที่สำนักงานป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีอำนาจสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตที่

---

\* (๑) อธิภัทร เสรีรังสรรค์, "แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา", วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๓๔, หน้า ๒๘๓

ต้องมีหลักฐานชัดเจนแน่ชัด ก็ควรรู้ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาดูแลการทุจริตอีกแบบหนึ่งซึ่งอาจไม่มีหลักฐานชัดเจน เราเรียกว่าสื่อทุจริตหรือมีฉ้อโกงหรือเงาของการทุจริต ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้ตรวจการของรัฐสภาในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จมาแล้วในสิ่งที่เรียกกันว่า maladministration คือการกระทำที่โดยตัวของมันเองอาจจะไม่ผิดกฎหมาย แต่มันเลวทรามในการบริหารราชการแผ่นดิน ตัวอย่างเช่น ที่ประเทศฝรั่งเศส ผู้ตรวจการฯ ได้รับคำร้องมากเกี่ยวกับการกรอกแบบฟอร์มของทางราชการ เพื่อขอรับคำรักษาพยาบาลเพียง ๑๐๐ - ๒๐๐ บาท ต้องผ่านแบบฟอร์มถึง ๔๐ ชุด กรอกทั้งหมดในเรื่องนี้คนเดียว เมื่อผู้ตรวจการฯ เข้าไปตรวจสอบถึงแบบฟอร์มต่าง ๆ ก็พบว่าแบบฟอร์มนี้มันไม่มีประโยชน์อะไรมีมากเกินไปก็ทำรายงานเสนอประธานาธิบดี และเสนอต่อสภามิตรีเผยแพร่ไม่กี่เดือนถัดมาก็มีการรายงานแบบฟอร์มใหม่ทั้งหมดของระบบราชการให้เหลือน้อยลง ดังนั้น ความสำเร็จของผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงอยู่ตรงที่ต้องไม่ทำตัวซ้ำซ้อนกับผู้อื่น แต่ต้องเป็นคนบำบัดทุกข์ของประชาชนที่ไม่มีทางเยียวยาทางอื่นได้แล้ว"\* (๑)

เมื่อเป็นดังนั้น ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนกันก็จะหมดไป เนื่องจากหน่วยงานตรวจสอบแต่ละหน่วยงานต่างก็จะมีอำนาจกันไปคนละด้าน และอยู่คนละสังกัดคนละฝ่ายกันจึงเป็นการเสริมบทบาทที่หน่วยงานเหล่านั้นยังขาดอยู่หรือบกพร่องให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและ เป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง

๒) สำหรับกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นผู้ตรวจการของรัฐสภาจะไปซ้ำซ้อนกับศาลปกครองอีกโดยไม่มีประเทศใดที่มีทั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาและศาลปกครองนั้น ความเข้าใจ หรือความกังวลใจในเรื่องดังกล่าวจะเป็นการคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริงอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องจาก ศาลปกครองนั้นจะเป็นการควบคุมในเรื่องความถูกต้อง หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น จะดำเนินการสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารที่ผิดพลาด หรือไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นที่ชอบต่อประชาชนซึ่งทั้งศาลปกครอง และผู้ตรวจการของรัฐสภาที่สามารถมีขึ้นพร้อม ๆ กันได้โดยไม่เป็นการขัดแย้งกันแต่อย่างใด ประเทศที่มีทั้งศาลปกครองและผู้ตรวจการของรัฐสภา (ซึ่งบางประเทศอาจเรียกชื่ออย่างอื่น) ก็ได้แก่สวีเดน ฝรั่งเศส เยอรมันนี่ เป็นต้น สำหรับอังกฤษเอง ก่อนที่จะมีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้น ก็มีผู้โต้แย้งอย่างมากว่าไม่มีความจำเป็นและจะเป็นการซ้ำซ้อน

\* (๑) ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๗

และลดความสำคัญของหน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารแต่ในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมา และสามารถพิสูจน์ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นที่พึ่งของประชาชน ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน\* (๑)

๓) กรณีการที่จะแก้กฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจมากขึ้นและโอนไปสังกัดรัฐสภา เพื่อให้มีความเป็นอิสระโดยไม่ต้องตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น มีข้อที่ไม่เหมาะสมคือคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องการทุจริตเท่านั้น ถึงแม้จะเพิ่มอำนาจให้ก็ไม่ควรเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ดังนั้น อย่างมากก็ทำได้เพียงเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดำเนินการสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีพบความผิดทางวินัยและฟ้องร้องกรณีมีความผิดทางอาญาเท่านั้น สำหรับการโอนไปสังกัดรัฐสภานั้นก็มีปัญหาว่าหน่วยงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหาร เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารสำหรับตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากฝ่ายนิติบัญญัติต้องการมีเครื่องมือสำหรับตรวจสอบฝ่ายบริหารของตนเองบ้าง ก็ควรที่จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเอง และการจัดตั้งหน่วยงานที่เหมาะสมไม่ให้ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจก็คือการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา

#### ๑.๑.๓ จุดสรุปและทางแก้

การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ได้มีความเข้าซ้อนกับหน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร เนื่องจากหน่วยต่าง ๆ เหล่านั้นอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกันไปคนละด้าน และแต่ละหน่วยงานเหล่านั้นต่างก็มีปัญหาข้อจำกัดในการดำเนินงานแต่ผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานเป็นการเฉพาะของตนเอง ซึ่งเป็นการเสริมบทบาทที่สำคัญซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นยังขาดอยู่ หรือในบางที่มีข้อบกพร่องอยู่บ้าง และนอกจากนี้การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถกระทำไปได้พร้อม ๆ กับการจัดตั้งศาลปกครอง โดยไม่ถือว่าเป็นการเข้าซ้อนกันแต่อย่างใดทั้งนี้เพราะเป็นการควบคุมกันคนละด้าน ทั้งนี้โดยมีหลายประเทศที่มีทั้งศาลปกครองและผู้ตรวจการของรัฐสภา เช่น สวีเดน ฝรั่งเศส เยอรมันนี่ เป็นต้น

---

\* (๑) กมล สนธิเกษตริณ, "Ombudsman ของอังกฤษ" บทนำพิศัย เล่มที่ ๒๔ ตอนที่ ๓, กรกฎาคม ๒๕๐๕, หน้า ๖๓๕

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ กับผู้ตรวจการของรัฐสภาหมดไป ผู้ตรวจการของรัฐสภาควรจะมีบทบาทที่สำคัญในเรื่องต่อไปนี้ไว้อย่างชัดเจน คือ

๑) ควรมีบทบาทที่ดีให้ การดำเนินการของผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นมีระเบียบวิธีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาที่แน่นอนชัดเจนมีขั้นตอนการปฏิบัติที่น้อยไม่ยุ่งยากซับซ้อนและประชาชนสามารถล่วงรู้ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถมายื่นคำร้องเรียนกล่าวหาการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้อย่างสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องไม่ให้ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกล่าวหาหรือเรียนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างเสมอภาคกันอย่างแท้จริง

๒) ควรมีบทบาทที่ดีที่ให้อำนาจผู้ตรวจการของรัฐสภา นอกจากจะสามารถรับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือความกระทบกระเทือนจากการกระทำทางปกครองขึ้นพิจารณาดำเนินการสอบสวนได้แล้ว ยังสามารถรับเรื่องจากการมอบหมายของรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมาดำเนินการได้ด้วย และที่สำคัญที่สุดจะต้องสามารถที่จะหยิบยกเรื่องที่ฝ่ายบริหารดำเนินการไม่ถูกต้อง หรือผิดพลาดไม่เหมาะสมขึ้นดำเนินการสอบสวนพิจารณาได้เอง โดยไม่มีผู้ใดกล่าวหาหรือเรียนได้ด้วย เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าการดำเนินการของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้น

๓) ควรบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาให้มีอำนาจสอบสวนการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ไม่เหมาะสม การกระทำเกิดความผิดพลาดเสียหายต่อประชาชน และนอกจากนี้ยังควรให้อำนาจในการสอบสวนไปถึงกรณี การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการทางปกครองที่ไม่มีเหตุผล หรือหยวนหลักฐานสนับสนุนได้ด้วยตลอดจนกระทั่งมีอำนาจสอบสวนการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือไม่เสมอภาคกัน ในการบังคับใช้กฎหมายด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการปฏิบัติการ ในทางปกครองในส่วนที่หน่วยงานอื่น ๆ ยังไม่มีอำนาจควบคุมได้

๑.๒ ปัญหาเรื่องการก้าวก้าวการบริหารราชการภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

๑.๒.๑ สภาพของปัญหา

เมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็จะให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภาเห็นว่า ตามปกติรัฐธรรมนูญได้แยกอำนาจออกจากกันดีแล้ว คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายตุลาการมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งเป็นการแยกหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจนอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้า นำเรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภามาบัญญัติไว้อีกจะ เป็นการก้าวท้าวเนื่องจากผู้ตรวจการของรัฐสภาคือฝ่ายบริหารนั่นเอง ควรจะปล่อยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินงานฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรก้าวท้าว และจะทำให้เกิดระส่ำระสายในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>(๑)</sup> และในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ฝ่ายที่คัดค้านก็ยังเห็นด้วยว่าการมีผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นการก้าวท้าวการทำงานของฝ่ายบริหาร และอาจทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการต่าง ๆ หยุดชะงักลง เพราะไม่แน่ใจว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะสอบสวนและชี้แนะให้ปฏิบัติอย่างไร<sup>(๒)</sup>

#### ๑.๖.๖. การวิเคราะห์ปัญหา

เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภา ยังไม่สามารถจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยได้นั้น ก็เนื่องจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังมีความเข้าใจอยู่เสมอมาว่า การมีผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น เป็นการก้าวล่วงเข้าไปในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย ซึ่งประเทศไทยได้บัญญัติหลักการนี้ไว้อย่างดีแล้ว ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่แบ่งแยกอำนาจอริปไตยออกเป็น ๓ อำนาจคือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งความเข้าใจของผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ร่างบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภาดังกล่าวนี้เป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนมาโดยตลอด กล่าวคือ

๑) ในความเป็นจริงแล้ว ตัวทฤษฎีว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้ เป็นทฤษฎีตามแนวความคิดของมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) ชาวฝรั่งเศสซึ่งได้เขียนไว้ใน

\* (๑) อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔

\* (๒) รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๔ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๔

หนังสือเรื่อง "เจตนารมณ์ของกฎหมาย" ( L' Esprit Des lois ) ในบทที่ ๖ หมวดที่ ๑๑ โดยกล่าวว่า "ในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ ๓ อย่างคือ "อำนาจนิติบัญญัติ" คือ อำนาจที่เกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปภายในรัฐ หรืออำนาจในการตรากฎหมาย "อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน" คืออำนาจในการใช้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและ "อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง" คืออำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดีซึ่งความมุ่งหมายของมองเตสกีเออร์ ในการแยกอำนาจดังกล่าวก็เพื่อที่จะคุ้มครอง และให้หลักประกันแก่ราษฎร เนื่องจากมองเตสกีเออร์ เห็นว่าหากอำนาจทั้ง ๓ ดังกล่าวมารวมอยู่กับบุคคล หรือองค์กรที่ใช้ อำนาจเพียงคนเดียว หรือองค์กรเดียว ก็จะนำไปสู่ระบบการปกครองแบบเผด็จการได้ง่าย และ ประชาชนก็จะถูกรีดรอนสิทธิและ เสรีภาพได้ง่าย แต่ถ้าแยกกันใช้อำนาจก็จะเป็นพหุอำนาจกัน หรือ เสี่ยงต่อการถูกใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมน้อยลง แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยก อำนาจนี้มีประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยนำไปใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วไป แต่ทั้งนี้มิใช่ ว่าองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ หรือโต้ตอบกัน หากแต่องค์กรหนึ่ง จะไม่ไปทำหน้าที่หลักของอีกองค์กรหนึ่ง เท่านั้น\* (๑) ทั้งนี้โดยประเทศใดที่ยึดแนวของหลักการ แบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด และ เคร่งครัด ก็จะมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญ และมีรูปแบบการ ปกครองแบบประธานาธิบดี ซึ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่ายจะมีอำนาจหน้าที่แยกจากกัน อย่างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกาแต่ประเทศใดที่ยึดแนวหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยไม่เคร่ง ครัดก็จะผ่อนปรนให้มีการตั้งองค์กร ที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันก็จะ มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญและระบบการปกครองแบบรัฐสภา เช่น อังกฤษ สำหรับประเทศไทย เราซึ่งปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาก็ได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักการ เดียวกับอังกฤษ กล่าวคือ มีการแยกใช้อำนาจอธิปไตยเป็น ๓ ทาง คือ อำนาจบริหารทางคณะ รัฐมนตรี อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา และอำนาจตุลาการทางศาล และจากการที่รัฐธรรมนูญ ฉบับเก่า ๆ ของประเทศไทยได้บัญญัติถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ทางนี้เองทำ ให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนของบุคคลต่าง ๆ ตลอดมาโดยมักจะมีผู้เข้าใจว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยแบ่ง

\* (๑) โภคิน พลกุล, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๓๑

เป็น ๓ อำนาจ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิตินบัญญัติผ่านรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทาง คณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล ก็ย่อมหมายความว่า องค์การที่ใช้อำนาจ อธิปไตยมีเพียง ๓ เท่านั้น คือรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งองค์การทั้ง ๓ นี้จะต้องแยก ออกจากกันไม่มีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งที่จริงแล้วตัวอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการ ปกครองประเทศนั้นไม่สามารถที่จะแบ่งแยกได้ เพียงแต่เรากำหนดให้องค์การที่จะมาทำหน้าที่ใช้ อำนาจดังกล่าวว่ามีองค์การใดบ้างเท่านั้น แต่ตัวอำนาจอธิปไตยก็ยังคงเป็นอำนาจสูงสุดเพียง หนึ่งเดียวอยู่เช่นเดิม เมื่อเป็นดังนี้รัฐธรรมนูญในฉบับหลัง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงได้เริ่ม บัญญัติในลักษณะที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้ อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ฯลฯ ซึ่งแสดงให้เห็นว่านำเอกลักษณะแบ่งแยก อำนาจมาบัญญัติไว้ แต่ไม่ได้เน้นที่การแยกตัวอำนาจ หากเป็นการแยกองค์การใช้อำนาจ ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้วองค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นได้ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิ ได้หมายความว่า จะเป็นการแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ กันเลย ตามที่มีผู้เข้าใจแต่อย่างใด การแยกใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นเพียงแต่ไม่ให้องค์กรหนึ่ง ไปทำหน้าที่หลักของอีกองค์กรหนึ่งเท่านั้น แต่องค์กรเหล่านั้นก็ต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ ซึ่งกันและกัน

๒) ประเทศที่มีระบบการปกครองแบบรัฐสภานั้น จะไม่มีการแยกฝ่ายบริหารออกจาก ฝ่ายนิตินบัญญัติโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ฝ่ายบริหารที่ประกอบเป็นคณะรัฐบาลนั้นได้รับการคัดเลือก มาจากพรรคการเมือง ซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภาโดยคัดเลือกจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในขณะที่ เดียวกันรัฐมนตรีแต่ละคนหรือทั้งคณะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้น ฝ่ายนิตินบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่เสมอ โดยฝ่ายนิตินบัญญัติ นอกจากจะมีอำนาจในการออกกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหารด้วย เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการพิจารณาสอบสวน การ กระทำของฝ่ายบริหาร หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจการทำงานของฝ่าย บริหาร และฝ่ายบริหารนอกจากมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีอำนาจออก ระเบียบ ข้อบังคับที่มีผลเป็นกฎหมายได้ด้วย และยังมีอำนาจยุบสภาได้ด้วย จะเห็นได้ว่าในระบบ รัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารและนิตินบัญญัติไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดตามที่มีผู้เข้าใจแต่อย่างใด แต่ต่างฝ่ายต่างก็มีความสัมพันธ์ในลักษณะของการตรวจสอบและควบคุมกันอยู่เสมอ ดังนั้นการจัด

ตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงเป็นไปในลักษณะของการ check and balance ตามอำนาจหน้าที่ และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอยู่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นการสอดคล้องกับระบบรัฐสภา และไม่เป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด

๓) สำหรับกรณีที่มีการกล่าวกันว่า การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นการก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายบริหาร ทำให้การปฏิบัติราชการแผ่นดินของหน่วยราชการต่าง ๆ หยุดชะงักลงนั้น ก็เป็นความเข้าใจที่ขัดกับหลักปรัชญาของระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาซึ่งมีหลักอยู่ว่า เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาสอบสวนพบว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร หรือการกระทำความผิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผิดพลาด หรือไม่ถูกต้อง ผู้ตรวจการของรัฐสภาก็จะแจ้งให้หน่วยงานนั้น ๆ ทราบ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการทำงานหรือการกระทำความผิดทางปกครองนั้นให้ถูกต้อง ผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ หรือเยี่ยวยาแก้ไขการกระทำความผิดทางปกครองใด ๆ ของฝ่ายปกครองโดยลำพังตนเองแต่อย่างใด ซึ่งถ้าหน่วยงานทางฝ่ายบริหารนั้น ๆ ไม่ยอมปรับปรุงแก้ไขการกระทำความผิดทางปกครองเสียใหม่ให้ถูกต้อง สิ่งที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะทำได้ก็เพียงแจ้งพฤติการณ์การกระทำ หรือการปฏิบัติงานดังกล่าวให้รัฐสภาทราบ เพื่อรัฐสภาจะได้ดำเนินการตอบโต้ตามวิถีทางทางการเมืองในระบบรัฐสภาต่อไป และอาจลงพิมพ์โฆษณา เผยแพร่พฤติการณ์ดังกล่าวลงในรายงานประจำปีเผยแพร่ต่อไปเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจดังกล่าวของผู้ตรวจการของรัฐสภา ย่อมมีอยู่เพียงเท่าที่รัฐสภามีตามบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่ได้เป็นการก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

อนึ่ง การควบคุมการทำงาน หรือการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนี้ ถ้าหากให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรภายในของฝ่ายบริหารโดยลำพังแล้ว ย่อมไม่อาจที่จะให้หลักประกันได้ว่า ฝ่ายบริหารจะไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนตามที่กฎหมายกำหนดและย่อมไม่เป็นหลักประกันที่ดีแก่ประชาชนว่า จะไม่ถูกฝ่ายบริหารใช้อำนาจกระทำการต่อประชาชนอย่างถูกต้องเหมาะสม ดังนั้นการที่ให้องค์กรฝ่ายอื่นมีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย จึงนับว่าเป็นหลักประกันสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่า

#### ๑.๒.๓. จุดสรุปและทางแก้ของปัญหา

หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น ไม่ได้หมายความว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ จะ



ไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ปกครองในระบบ รัฐสภานั้น องค์การผู้ใช้อำนาจทั้ง ๓ ต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะถ่วงดุลย์และคาน ชั่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐสภา ในฐานะองค์การผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น นอกจาก จะมีอำนาจในการออกกฎหมายแล้วยังมีอำนาจในการตรวจสอบ และควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วย การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติ งานของฝ่ายบริหาร จึงไม่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใดและ เนื่องจากผู้ตรวจการของ รัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นไม่มีอำนาจที่จะสั่งการให้ปรับปรุงแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับ การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยลำพังตัวเองแต่อย่างใด แต่จะต้องแจ้งให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องทราบ เพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามที่ผู้ ตรวจการของรัฐสภาให้คำแนะนำ ดังนั้นจึงไม่เป็นการก้าวล่วงหรือก้าวก่ายการทำงานของฝ่าย บริหารแต่อย่างใด และถึงแม้ว่าหน่วยงานที่ได้รับคำแนะนำจากผู้ตรวจการของรัฐสภาจะไม่ ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาแนะนำ ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ทำได้ เพียงแจ้งพฤติการณ์ให้รัฐสภาทราบเพื่อรัฐสภาจะได้ดำเนินการโต้ตอบฝ่ายบริหาร ตามวิถีทาง การเมืองต่อไป ซึ่งก็เป็นการดำเนินการสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาแล้ว

เพื่อไม่ให้มีข้อโต้แย้งในเรื่องของหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการก้าวก่ายการทำงาน ของฝ่ายบริหารอีกต่อไป ในกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภาควรมีบทบัญญัติต่อไปนี้ด้วย คือ

๑) เรื่องที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะมีอำนาจดำเนินการสอบสวนได้จะต้องเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีข้อกล่าวหาว่า ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอก เหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยไม่เป็นธรรม หรือไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติ งานของผู้ตรวจการของรัฐสภาอยู่ในขอบเขตอันจำกัด และถูกต้องสอดคล้องกับหลักการควบคุม ฝ่ายบริหารตามที่ประเทศต่าง ๆ ได้วางหลักไว้

๒) เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาตรวจ หรือสอบสวนพบว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหารไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือผิดพลาด ต้องบัญญัติให้ผู้ตรวจการของ รัฐสภาแจ้งให้แก่หน่วยงานนั้น ๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ พร้อมทั้งให้คำแนะนำหรือความ เห็น เพื่อให้มีการแก้ไข ปรับปรุง การบริหารงานการกระทำนิติกรรมทางปกครองนั้น ๆ เสีย ใหม่ให้ถูกต้อง เหมาะสม โดยต้องไม่มีการบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะมีอำนาจ

ออกคำสั่งใด ๆ ในการปรับปรุงแก้ไขคำสั่ง หรือการกระทำนิติกรรมทางปกครองด้วยตัวเอง มิฉะนั้นแล้วผู้ตรวจการของรัฐสภาจะกลายเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในทางบริหารเสียเอง ซึ่งจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและ เป็นการก้าวก้าวการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

**๑.๓ ปัญหาเรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภา**

**๑.๓.๑ สภาพของปัญหา**

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการมีผู้ตรวจการของรัฐสภา เมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ เห็นว่าการมีผู้ตรวจการของรัฐสภาจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาดังกล่าวมากมายผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องมีอำนาจมากถึงจะทำหน้าที่ได้ และเมื่อครั้งพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ฝ่ายที่คัดค้านการมีผู้ตรวจการของรัฐสภา ยังเห็นด้วยว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นมาไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการรัฐสภาทำได้อย่างมากก็เพียงให้ของผู้ตรวจการของรัฐสภาให้คำแนะนำ ในการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงไม่ค่อยมีประโยชน์ใด ๆ มากนัก

**๑.๓.๒ การวิเคราะห์ปัญหา**

ในทุกประเทศที่มีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะไม่มีอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการ (ยกเว้นในบางกรณีของประเทศสวีเดน) ทั้งนี้ตามหลักการแบ่งแยกก้าใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นของสถาบันตุลาการ ดังนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงทำหน้าที่เพียงเสนอแนะ เรื่องราวที่ได้สอบสวนมาในรูปของรายงานโดยเสนอต่อรัฐสภาและสาธารณะชนเท่านั้น อำนาจของผู้ตรวจการของรัฐสภาในทางปฏิบัติจึงมีไม่มากนัก เพราะไม่สามารถตัดสินพิพากษาเรื่องใดด้วยตัวเองได้ เป็นเพียงที่ปรึกษาที่คอยให้คำแนะนำ หรือข้อคิดเห็นในการปฏิบัติการต่อไปของสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาเท่านั้น<sup>(๑)</sup> จะเห็นได้ว่าโดยหลักการ หรือปรัชญาของระบบผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นไม่ได้มุ่งเน้นที่การมีอำนาจอย่างเด็ดขาดของตัวองค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะออกคำสั่งบังคับให้ ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือความเห็นของผู้ตรวจการของรัฐสภาแต่อย่างใด หากแต่ความสำเร็จของ

<sup>(๑)</sup> ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๒

ผู้ตรวจการของรัฐสภาอยู่ที่การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการทำงานที่ผิดพลาด หรือไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมของฝ่ายบริหารให้ปรากฏแก่ประชาชน และองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน แล้วมีมติบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องยอมรับในความผิดพลาดนั้น โดยอาศัยมติมหาชน และวิถีทางการเมืองขององค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนช่วยก่อให้เกิดแรงกดดัน เพื่อให้ฝ่ายบริหารต้องยอมแก้ไข ปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมเสียใหม่

ทั้งนี้ จะ เห็น ได้ ว่า อำนาจของผู้ตรวจการของรัฐสภาในต่างประเทศส่วนใหญ่ เป็น อำนาจในการตั้งข้อสังเกตและ เสนอแนะ เป็นการไต่สวนมหาชนบังคับให้อำนาจทุกอำนาจเป็น สถาบันเปิด จึงเกิดหลักที่ว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องทำรายงานสรุป เรื่องที่ตนได้รับการร้องเรียนเสนอต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง และพิมพ์เผยแพร่รายงานนั้นด้วย เพื่อให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กัน ในวงกว้าง สื่อมวลชนนักวิชาการควรรีความสนใจ กรณีเหล่านั้น สส. เองก็ต้องให้ความสนใจ ไม่ใช่เอาแต่ยืนกระพุ่มกามใน เรื่องที่เป็น เรื่องส่วนตัว ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าอำนาจของผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ใช่อยู่ที่การลงโทษ แต่เป็นการประจานให้สาธารณะชนได้รับทราบ\* (๑) ซึ่งจากหลักการของผู้ตรวจการของรัฐสภา เกี่ยวกับอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภาดังกล่าวนี้ มิได้เป็นเหตุให้การทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา ไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด แต่กลับปรากฏว่าหลักการของสถาบันดังกล่าวนี้ สามารถเป็น เครื่องป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตโดยมิชอบ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ยัง เป็น เครื่องถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายปกครองไปในตัวอีกด้วย\* (๒) จึงเห็นได้ว่าความสำเร็จของการทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นมิได้อยู่ที่การมีอำนาจอย่างเด็ดขาดขององค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะสั่งการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หรือคำแนะนำ ความเห็นของผู้ตรวจการของรัฐสภาแต่อย่างใด แต่ขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่สามารถเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการกระทำทางปกครองที่ผิดพลาดไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมให้ประชาชนและองค์กรที่เป็นตัวแทนของ

\* (๑) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "อมมบุคส์แมน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย" เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒, หน้า ๘๑

\* (๒) อธิกร เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๒

ประชาชนได้ทราบ ซึ่งจะ เป็นแรงกดดันที่สำคัญที่จะส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการกระทำทางปกครองที่ผิดพลาดนั้น

### ๑.๓.๓ จุดสรุปและทางแก้ของปัญหา

จุดเด่นของระบบผู้ตรวจการของรัฐสภา ก็คือหน้าที่ผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นเพียงองค์กรผู้แนะนำหรือให้ความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการกระทำนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดไม่เหมาะสม ทั้งนี้โดยอาศัยมติมหาชน และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นแรงกดดันให้ฝ่ายบริหารยินยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยความเห็น หรือคำแนะนำของผู้ตรวจการของรัฐสภาต่ออย่างไรก็ตาม ถ้าหากฝ่ายบริหารยังไม่ยอมปฏิบัติตาม หรือไม่ยอมปรับปรุงแก้ไขตามความเห็น หรือคำแนะนำของผู้ตรวจการของรัฐสภาแล้วก็มีไว้ว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาจะหมดบทบาท หรือความสำคัญไปทันที ระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ประสบความสำเร็จ และมีความเข้มแข็งได้นั้น ควรจะมีการประสานงานเชื่อมโยงกันโดยตรงกับรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยการแถลง หรือแจ้งพฤติการณ์ของฝ่ายบริหารที่ต้อตั้งดังกล่าว เพื่อให้รัฐสภาทราบเพื่อจะได้ดำเนินการตามวิถีทางทางการเมืองต่อไป เช่นอาจมีการตั้งกระทู้ถาม หรือยื่นผู้ตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น และนอกจากนี้ยังจะต้องประสานงานกับสื่อสารมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เพื่อช่วยสร้างพลังมหาชนให้เกิดผลสำเร็จในการผลักดันให้ฝ่ายบริหารยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำ หรือความเห็นของผู้ตรวจการของรัฐสภาด้วย

ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น นอกจากจะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะแจ้งผลการสอบสวนพร้อมคำแนะนำ และความเห็นไปยังหน่วยงานที่ถูกสอบสวน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ควรจะต้องมีบทบัญญัติต่อไปด้วยว่า ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจรายงาน หรือแจ้งพฤติการณ์หรือผลการสอบสวน พร้อมความเห็นไปยังสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา และมีอำนาจที่จะพิมพ์เผยแพร่ผลการสอบสวนดังกล่าวลงในรายงานประจำปี หรือต่อสื่อมวลชนต่าง ๆ ได้ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในราย หรือในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หรือคำแนะนำ หรือความเห็น โดยไม่ได้ชี้แจงเหตุผลใด ๆ

### ๖. การดำเนินการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์จนสามารถมองเห็นถึงเหตุผลและความจำเป็น ของการจัดตั้ง

ผู้ตรวจการของรัฐสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็นับได้ว่ามีความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย

สำหรับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศไทยนั้น นอกจากจะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงเหตุผล และความจำเป็น ตลอดจนกระทั่งปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยแล้ว กระบวนการที่สำคัญที่จะทำให้การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาประสบความสำเร็จขึ้นมาได้ก็คือ การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งมีปัญหาว่าควรจะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือควรเป็นกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ต่างหาก และบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาควรมีรายละเอียดเรื่องใดบ้าง ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### ๖.๑ การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภา

การตรากฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นทำได้เป็น ๒ รูปแบบคือ

๖.๑.๑. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๓๔ โดยบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นความพยายามที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๑๗ และพ.ศ. ๒๔๓๔ แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ ซึ่งการบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็มีทั้งข้อดี และข้อเสีย คือ

ข้อดีของการบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญที่เห็นได้ชัดก็คือ เพื่อจะได้มีสถานะ เป็นที่ยำเกรง และไม่ถูกเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยฝ่ายบริหาร ดังที่ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อภิปรายไว้ในการสัมมนาเรื่อง "ผู้ตรวจการของรัฐสภา" เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ว่า "คงต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเหตุผล ๒ ประการคือ ประการแรก ถ้าจะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีความสำคัญเป็นที่ยำเกรงของทุกฝ่าย และไม่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายโดยกระบวนการนิติบัญญัติธรรมดาที่ขึ้นอยู่กับความพอใจ หรือไม่ชอบของรัฐบาล หรือสมาชิกรัฐสภาแล้ว จำเป็นต้องอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นกระทำได้ยากมีขั้นตอนวิธีการพิเศษ ประการที่สองคือ ในรัฐธรรมนูญนั้นจะมีบทบัญญัติว่า วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนอกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งถ้าจะมีการบัญญัติกฎหมายผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นพระราชบัญญัติแล้วก็จะต้องโยงมาให้อำนาจ

ของผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นอยู่กับคณะกรรมการเท่านั้น”\*(๑)

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติ เรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีข้อเสียคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยาก เนื่องจากมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ยุ่งยากและอีกประการหนึ่งคือ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรายละเอียด เรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ไม่ได้มาก ถึงแม้บัญญัติหลักการในกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะต้องตราพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง\*(๒) นอกจากนี้ พลอากาศเอกอรุณ พรหมเทพ ยังมีความเห็นว่า”การบัญญัติ เรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องพิจารณาว่าหากเกิดมีการปฏิวัติรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญแล้ว จะทำให้สถานภาพของผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นสิ้นสุดลงด้วยหรือไม่”\*(๓)

#### ๒.๑.๒. การตราเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา

การตราพระราชบัญญัติผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นบังคับใช้ เป็นกฎหมายเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจไม่มีความศักดิ์สิทธิ์และไม่น่าเกรงขามเท่ากับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีข้อดีที่สามารถจะกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับสาระสำคัญของผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ได้ทั้งหมด และในกรณีที่มาบัญญัติใดมีปัญหาในทางปฏิบัติ หรือไม่สอดคล้องกับระบบการเมือง หรือระบบกฎหมาย ฯลฯ หรือสถานะการณ์ที่เป็นอยู่ในแต่ละสมัยก็สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมาก ควรจะให้ มีลักษณะที่มั่นคงแน่นอน และในขณะเดียวกันก็ควรจะได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ให้มากที่สุด ดังนั้น จึงควรระบุไว้ในรัฐธรรมนูญกล่าวคือ ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา และมีการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นโดยทันทีด้วย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศสวีเดน ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๑๘๐๙ และในพระราชบัญญัติ Act of Instruction to the Parliamentary Ombudsman และประเทศเยอรมันนีกี่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๑๙๔๙ แก้ไขเพิ่มเติม ปี ๑๙๕๖ มาตรา ๔๕๖ และบัญญัติในพระราชบัญญัติ Parliamentary Commissioner for Military

\* (๑) อีริกเกอร์ เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๒๘๑

\* (๒) อูมาสิวี สอาดเอี่ยม, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๘๒

\* (๓) อีริกเกอร์ เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๒๗๑

Affairs Act 1957\* (๑)

๒.๒ การบังคับตราลาย เขียดในกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา

ในการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น ควรจะต้องมีการบังคับตราลาย เขียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ คือ

๑) คุณสมบัติและคุณภาพของผู้ตรวจการของรัฐสภา เช่น ต้องเป็นนักกฎหมายหรือไม่ เป็นข้าราชการประเภทต่าง ๆ ได้หรือไม่ ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นกลาง ทางการเมืองมีข้อห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งหรือ เป็นลูกจ้างของกิจการ หรือธุรกิจเอกชน หรือไม่

๒) จะให้องค์กรใดมีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการของรัฐสภา

๓) วาระการดำรงตำแหน่งควรมีวาระนานเท่าใด และจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด ในการมีไต่ถาม

๔) ในกรณีที่มีการยุบสภา หรือไม่รัฐสภาสถานะของผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นอย่างไร ถูกกระทบหรือไม่

๕) สำนักงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาจัดตั้งขึ้นอย่างไร อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ใด หรือขึ้นตรงต่อสถาบันใด มีโครงสร้างและการจัดองค์กรอย่างไร และมีการจัดหางบประมาณ เป็นอิสระอย่างไร ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนไหนโดยวิธีการใด

๖) วิธีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภา กระทำได้อย่างไรและผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถรับเรื่องร้องเรียนจากใครได้บ้าง มีวิธีการอย่างไร

๗) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภา ควรมีขอบเขตอย่างไรแค่ไหนเพียงใด กล่าวคือ จะสามารถตรวจสอบการกระทำประเภทใด ๆ ได้บ้างและตรวจสอบเจ้าหน้าที่ประเภทใด หรือหน่วยงานใดได้บ้าง

๘) อำนาจในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา ควรมีอำนาจมากน้อยเพียงใด เช่นสามารถออกหมายเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร และควรมีอำนาจตรวจค้น ยึด หรืออายัด พยานเอกสาร วัตถุต่าง ๆ หรือไม่ ถ้ามีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษหรือไม่

\* (๑) พรศักดิ์ ม่องแก้ว, เรื่องเดียวกัน, อ่างแล้ว, หน้า ๔๔ - ๔๕

๔) การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภาเมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วผลปรากฏว่าพบความผิดพลาดหรือเสียหาย หรือการทุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมาย ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะสามารถมีคำสั่งให้หน่วยงานนั้น ๆ ทำการแก้ไขได้หรือไม่ หรือควรรีใช้วิธีการแจ้งให้ทราบถึงความบกพร่อง ผิดพลาดพร้อมทั้งเสนอความเห็นในการแก้ไข และถ้าในกรณีที่หน่วยงานนั้น ๆ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าว จะมีวิธีการบังคับอย่างไรให้ปฏิบัติตาม เช่น รายงานให้รัฐสภาทราบ นำมาพิมพ์เผยแพร่ในรายงานประจำปี หรือลงพิมพ์โฆษณาในหนังสือพิมพ์ออกอากาศทางวิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนทราบ

๑๐) ความเป็นอิสระของผู้ตรวจการของรัฐสภา และมาตรการคุ้มครองการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยอิสระ

รายละเอียดต่าง ๆ ดังกล่าว สามารถกำหนดในร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งควรจะมีข้อยุติอย่างใดจะได้อีกกล่าวถึงในรายละเอียดในตอนต่อ ๆ ไป



**บทที่ ๔**  
**สถานะทางกฎหมาย**  
**และลักษณะทั่วไปของ**  
**ผู้ตรวจการของรัฐสภา**

การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมานั้น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการที่จะควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และเป็นการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนด้วย การดำเนินงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงต้องมีกฎหมายรองรับและสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายด้วยจึงมีปัญหว่า องค์การผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น มีสถานะทางกฎหมายอยู่ในสถานะใดซึ่งจะมีผลที่สำคัญต่อการกำหนดลักษณะทั่วไป และบทบาทที่เหมาะสมของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

**ส่วนที่ ๑ สถานะทางกฎหมายของผู้ตรวจการของรัฐสภา**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมานั้นมีแนวความคิดมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยซึ่งทำให้สถาบันหนึ่งซึ่งมีวิวัฒนาการมาช้านานกว่าสถาบันอื่นมีการสร้างสมพลาณภาพมากกว่าสถาบันอื่น ๆ นั่นคือ สถาบันฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการควบคุมภายในฝ่ายบริหารเอง และการควบคุมโดยฝ่ายอื่น ๆ เช่น ศาล หรือฝ่ายนิติบัญญัติ และได้มีการวิวัฒนาการรูปแบบการควบคุมแบบพิเศษ โดยผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่อิงฝ่ายนิติบัญญัติ

**๑. สถานะทางกฎหมายของผู้ตรวจการรัฐสภาในต่างประเทศ**

โดยทั่วไปแล้วผู้ตรวจการของรัฐสภา ถือกำเนิดจากแนวความคิดที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง และรวมทั้งเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเสมอภาคกัน ในการปฏิบัติตามกฎหมายด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงได้รับการเสนอชื่อ หรือคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรแห่งตัวแทนความเห็นชอบของประชาชน ผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงเปรียบเสมือนตัวแทนหรือผู้แทนของประชาชน ที่รับหน้าที่คอยควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือบริหารราชการแผ่นดินไปโดยอำเภอใจผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงมีอำนาจ

หน้าที่เพียงเท่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่เท่านั้น เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาตรวจสอบพบความผิดพลาด ไม่ถูกต้องของการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงทำได้เพียงการแจ้งให้หน่วยงานนั้น ๆ ทราบถึงความบกพร่องผิดพลาดของตนพร้อมทั้งคำแนะนำในการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่จะไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำใด ๆ ให้ถูกต้องเสียเอง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่ต้องการให้องค์กรหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่หลัก หรือก้าวท้าวอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นปรัชญาที่สำคัญของระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาโดยทั่วไป

จะเห็นได้ว่าตามหลักดั้งเดิมนั้นผู้ตรวจการของรัฐสภาอาจนับได้ว่ามีสถานะเป็นองค์กรหนึ่งผู้ใช้อำนาจอริปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติ และต่อมาระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาก็ได้แพร่หลายออกไปสู่ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศได้รับเอาระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาซึ่งมีต้นกำเนิดจากสวีเดนไปปรับใช้กับประเทศของตน ซึ่งก็มีบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศสที่ได้นำระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาไปประยุกต์ใช้กับประเทศของตน โดยมีสถานะเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร เรียกว่า Mediateur ซึ่งแท้จริงแล้ว ระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาตั้งแต่นั้นซึ่งถือกำเนิดจากประเทศสวีเดน เมื่อปี ๑๘๐๙ นั้น ก็เริ่มต้นจากสถานะภาพที่เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร(พระเจ้าชาร์ลที่ ๑๒) มาก่อน แล้วต่อมาจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยโอนมาเป็นหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในปี ๑๘๖๖<sup>(๑)</sup> และนอกจากประเทศฝรั่งเศสแล้วยังมีประเทศอื่น ๆ อีกบางประเทศที่นำระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาของสวีเดนไปปรับใช้กับประเทศของตน และมีสถานะแตกต่างออกไป คือเยอรมัน ซึ่ง Ombudsman ของเยอรมันนี้จะตรวจสอบเฉพาะกิจการทหารเท่านั้น ซึ่งเป็นรูปแบบที่พิเศษแตกต่างออกไป

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสถานะของผู้ตรวจการของรัฐสภา สามารถจำแนกได้ตามรูปแบบของผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งมีอยู่ ๓ รูปแบบ หรือ ๓ สถานะ ตามทรรศนะของ Josef Puchta นักวิชาการของ International Ombudsman Institute ประเทศ

---

<sup>(๑)</sup> Ibrahim al-Wahab Dr., "The Swedish Institution of Ombudsman",  
An Instrument of Human Rights, Liber Forlag Stockholm'1979, P.27

แคนาดา กล่าวคือ\* (๑)

๑) ผู้ตรวจการของรัฐสภาในสถานะฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Ombudsman) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นรูปแบบที่ได้รับการยอมรับและนำไปปรับใช้กับประเทศต่าง ๆ มากที่สุด

๒) ผู้ตรวจการของรัฐสภาในสถานะฝ่ายบริหาร (Executive Ombudsman) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล หรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้แก่ Ombudsman ของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา (และ Mediateur ของฝรั่งเศส) ซึ่งจะแตกต่างจาก Ombudsman ฝ่ายนิติบัญญัติ โดย Ombudsman ฝ่ายบริหารนั้นจะขึ้นกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งตน

๓) ผู้ตรวจการของรัฐสภาในสถานะพิเศษเฉพาะด้าน (Specialized Ombudsman) ซึ่งเป็น Ombudsman ที่มีอำนาจจำกัดอยู่ภายในขอบเขตเฉพาะด้าน ดังเช่น Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages หรือ ข้าหลวงตรวจการฝ่ายทหารของเยอรมัน หรือ a commissioner in charge of the confidentiality of personal data (Datenschutzbeauftragter) ซึ่ง Ombudsman ประเภทนี้มีสถานะพิเศษตามแต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ซึ่งอาจเป็นไปทั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ได้

#### ๒. สถานะทางกฎหมายในปัจจุบันกับบทบาทในอนาคต

ในขณะนี้ได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาในส่วนต่าง ๆ ของโลกเพิ่มมากขึ้น แต่การจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในบางประเทศอาจแตกต่างไปจากแนวความคิดผู้ตรวจการรัฐสภาแบบดั้งเดิม เพราะรัฐสภาบางประเทศได้ตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลของตน ในขณะที่โดยทั่วไปผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ควรมียุติอำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ และควรมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำหรือให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น การที่จะให้ผู้อื่นปฏิบัติตามคำแนะนำต้องอาศัยบุคคลอีกกลุ่มละส่วนตัวของผู้ตรวจการของรัฐสภาเอง ซึ่งจากผลการประชุมนานาชาติของผู้ตรวจการของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ ณ กรุงเวียนนา และเมืองซาลส์เบอร์ก ประเทศออสเตรีย เมื่อวันที่ ๑๑ - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ที่ประชุมต่างเห็นพ้องกันว่า

---

\* (๑) Udo Kampf./Marco Mille, "The Role and the Function of the Ombudsman: Personalized" Parliamentary Control in 48 different States.", Freiburg, July 1992, p. 3

หากจะพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดของมองเตสกีเอร์แล้ว ผู้ตรวจการของรัฐสภาน่าจะมีสถานะ เป็นอำนาจที่ ๔ นอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ เนื่องจากหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่มีไว้เพื่อธำรงไว้ซึ่งความถูกต้องและความยุติธรรม แต่ในหลาย ๆ ประเทศผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจในด้านการควบคุมการแก้ไขข้อพิพาท การปฏิรูปและ เป็นตัวแทนของนโยบายประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือ<sup>\*</sup>(๑)

๑) ในด้านการควบคุม ประเทศสวีเดนผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ในออสเตรียผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารทั้งหมดรวมทั้งที่เรียกว่า การบริหารงานของฝ่ายเอกชนด้วย แต่ในหลายประเทศไม่ให้อำนาจผู้ตรวจการของรัฐสภาควบคุมหน่วยงานของรัฐบางหน่วย

๒) ในด้านการแก้ไขข้อพิพาท ในสังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน และความรับผิดชอบของภาครัฐบาลก็มีมาก จึงทำให้มีการขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐบาลมากขึ้น ศาลจึงมีงานทำมากขึ้นจนล้นมือ การพิจารณาคดีที่ล่าช้าและศาลต้องอาศัยกฎหมายเป็นหลักในการตัดสิน การพิพากษาตัดสินก็ต้องมีฝ่ายแพ้ฝ่ายชนะคดี ซึ่งจะทำให้ฝ่ายใดพอใจได้ยาก ประชาชนจึงหันไปหาผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อขอความเป็นธรรมในสิ่งที่ศาลช่วยเหลือให้ไม่ได้ ผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยให้ทั้ง ๒ ฝ่าย หันหน้าเข้าหากันและให้มีทัศนคติที่ดีต่อกัน โดยไม่ต้องใช้กฎหมายบังคับ นอกจากนี้ ในแง่กฎหมายเดิม ๆ แล้วยังให้ความคุ้มครองประชาชนไม่เพียงพอ ประชาชนมักอยู่ในฐานะ เสียเปรียบอยู่เสมอด้วย

๓) ในด้านการปฏิรูป หน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาในสวีเดนรวมถึงการริเริ่มการปฏิรูปกฎหมายและการบริหาร สิ่งสำคัญของผู้ตรวจการของรัฐสภาอีกสิ่งหนึ่งคือ ผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในระบบการบริหารได้ โดยไม่ต้องออกเป็นคำสั่งใด ๆ แต่โดยอาศัยอำนาจส่วนตัวประกอบกับการชักจูงอย่างมีศิลปะของผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งจะช่วยผ่อนคลายนบรรยากาศระหว่างภาครัฐบาลกับประชาชน ตลอดจนช่วยให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบตามความคาดหวังของประชาชนด้วย

---

<sup>\*</sup>(๑) สุกุล สิ้นสมุทฺร และชิตชัย พานิชพัฒน์, สรุปผลการประชุมจากการประชุมนานาชาติของผู้ตรวจการของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ ณ กรุงเวียนนาและเมืองซาลส์เบิร์ก ประเทศออสเตรีย วันที่ ๑๑ - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๔, สำนักงาน ป.ป.ป. ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๔, หน้า ๒

๔) ในด้านตัวแทนนโยบายประชานิยม ในระบบการบริหารงานแบบเดิมคาดหวังให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ในปัจจุบันประชาชนมักจะไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไม่มีสัมหุสุมิตา พวกเขาคาดหวังว่าจะได้รับการบริการจากภาครัฐบาลอย่างใดบ้างและจะคัดค้านมาตรการที่รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมและก้าวก้าววิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของตน รัฐจะติดต่อเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยผ่านองค์กรของรัฐซึ่งมักเกิดการขัดแย้งกันในลักษณะนี้ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นตัวกลางช่วยลดช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐทำให้ประชาชนไว้วางใจรัฐมากขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้สถานะทางกฎหมายของผู้ตรวจการของรัฐสภา เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากองค์กรผู้มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในอำนาจ ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงและพัฒนาบทบาทขององค์กรให้มีความสำคัญ และรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นตามลำดับจนอาจกล่าวได้ว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาได้กลายสถานะมาเป็นอำนาจอธิปไตยอำนาจที่ ๔ ซึ่งเป็นอำนาจใหม่ที่มีบทบาทที่สำคัญทัดเทียมอำนาจอธิปไตยที่มีอยู่เดิม ๓ อำนาจ ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

### ๓. สถานะของผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศไทย

ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามที่จะจัดตั้ง ผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยหลายครั้งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อประเทศไทยยังไม่เคยมีผู้ตรวจการของรัฐสภา จึงยังไม่อาจกำหนดได้ว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร แต่เมื่อพิจารณาจากความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาครั้งสำคัญ ๆ ๒ ครั้ง คือ เมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับสภาพทางการเมืองและสถานะขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว อาจคาดหมายถึงสถานะทางกฎหมายที่เหมาะสมของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยได้ว่า

๑) จากความพยายามที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการเสนอที่จะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาได้รับการเสนอแต่งตั้ง ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา คือจากฝ่ายนิติบัญญัติ และให้มีอำนาจสอบสวนการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ฯลฯ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมฝ่ายบริหาร อันเป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่งขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

๒) จากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของไทย ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มักจะ

บัญญัติว่า เมืองผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของไทยอยู่ ๓ องค์กร คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร และองค์กรผู้ใช้อำนาจในทางตุลาการ ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจ ตลอดมาว่า อำนาจอธิปไตยของไทยนั้น เมืองผู้ใช้อำนาจอยู่เพียง ๓ ฝ่ายเท่านั้น เมื่อมีความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้งหน่วยงาน สถาบัน หรือองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ใช้อำนาจอย่างใด อย่างหนึ่งก็จะต้อง มีการกำหนดสถานะหรือจัดให้หน่วยงาน สถาบันหรือองค์กรเหล่านั้น รวมเข้าไปอยู่ในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใน ๓ ฝ่ายดังกล่าว ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักของหน่วยงาน สถาบันหรือองค์กรนั้น ๆ แนวความคิดของคนไทยจะยังไม่ยอมรับหน่วยงาน สถาบัน หรือองค์กรใดก็ตามที่จะ เป็นผู้มีบทบาทหรือใช้อำนาจ นอกเหนือจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่เข้าใจว่ามี อยู่ ๓ อำนาจ

๓) จากสภาพทางการเมืองของไทยปรากฏว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของไทย แต่ละองค์กรจะมีสภาพความเข้มแข็ง และอำนาจหน้าที่ไม่ค่อยสมดุลย์กันเท่าที่ควร กล่าวคือ องค์กรฝ่ายบริหาร นับว่าเป็นองค์กรฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ กำลังคน และอิทธิพลประมาณมากที่สุด เพราะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องต่าง ๆ ทั่วประเทศ และมีวิวัฒนาการของสถาบันมาเป็นระยะเวลาช้านานแล้ว จึงมีการสร้างสมพลาณภาพไว้มากกว่าสถาบันอื่น สำหรับ องค์กรฝ่ายตุลาการก็เป็นองค์กรหนึ่งที่มีวิวัฒนาการมาคู่กับฝ่ายบริหารค่อนข้างนาน แต่ก็ไม่ค่อยมีพลาณภาพมากนัก เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างน้อย ส่วนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของไทยนับได้ว่าเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่มีพลาณภาพหรือความเข้มแข็งน้อยที่สุด เพราะเป็นองค์กรที่เพิ่มได้รับการวิวัฒนาการอย่างแท้จริง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา และตลอดระยะเวลาที่เรา มีองค์กรทางนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ก็ประสบกับปัญหาล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครอง ล้มเลิกรัฐสภาหลายครั้ง ประกอบกับ ปัญหาเรื่องการศึกษาของประชาชนไทย ยังไม่แพร่หลายทั่วถึงทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยยังมีปัญหาการซื้อเสียง หรือการใช้อิทธิพลและผลประโยชน์ชักจูงให้ลงคะแนน ทำให้ได้ส.ส. ที่มีคุณภาพไม่ค่อยดีนัก จึงไม่ค่อยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงนัก

จากสภาพของปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้น่าจะเป็นตัวกำหนดสถานภาพทางกฎหมายของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ให้อยู่ในสถานะขององค์กรหนึ่งของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าที่จะกำหนดให้มีสถานะ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอำนาจที่ ๔ ดังที่ได้มีการประชุมสัมมนาของผู้ตรวจการ

ของรัฐสภานานาชาติตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากคนไทยยอมรับแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยมีเพียง ๓ อำนาจเท่านั้น เรายังไม่ยอมรับอำนาจใหม่ นอกเหนือจากอำนาจดังกล่าว นอกจากนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของไทยทั้ง ๓ ดังกล่าว ก็ปรากฏว่าอำนาจนิติบัญญัติมีการวิวัฒนาการน้อยที่สุด การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาโดยกำหนดให้มีสถานะภาพเป็นองค์กรหนึ่งขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะช่วยเสริมบทบาทของรัฐสภา ให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สถาบันนิติบัญญัติของไทยมีพลานุภาพมากขึ้นและจะส่งผลให้ระบบรัฐสภาของไทยเข้มแข็งยิ่งขึ้นในที่สุด

## ส่วนที่ ๒ โครงสร้างของผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทย

ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยควรมีโครงสร้างที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการเมืองการบริหารของประเทศไทย และควรมีส่วนอำนาจให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา สามารถปฏิบัติงานไปได้อย่างสะดวกซึ่งจะต้องพิจารณาถึงจำนวนโครงสร้างและคุณสมบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภา กล่าวคือ

### ๑. จำนวนของผู้ตรวจการของรัฐสภา

ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยนั้น จะ เป็นผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร จึงต้องเป็นบุคคลที่มีความรอบรู้ มีคุณธรรม และเพียงพร้อมไปด้วยคุณลักษณะที่พิเศษกว่าเจ้าหน้าที่หรือบุคคลในตำแหน่งอื่น ๆ มาก ดังนั้น การที่จะพิจารณาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมของผู้ตรวจการของรัฐสภาว่า ควรจะมีจำนวนเพียงคนเดียว หรือเป็นคณะบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ก็อาจจะพิจารณาได้ว่าการกำหนดให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีเพียงคนเดียวนับว่าจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องตัวมาก และการที่จะเลือกหาตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติสูงสุดทุก ๆ ด้านก็จะทำได้ไม่ยากนัก แต่อย่างไรก็ตามการที่มีตัวบุคคลจำนวนเพียงคนเดียว นั้น อาจทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาแบกรับภาระหนักเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องการที่จะลงไปควบคุมการตรวจสอบเรื่องที่สำคัญบางเรื่อง ซึ่งการมีจำนวนเพียง ๑ คน จะทำให้ตัวผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องรับรู้ปัญหา และวินิจฉัยสั่งการจนเกิดความตึงเครียดมากเกินไป และในบางครั้งเมื่อมีปัญหาที่ยากแก่การวินิจฉัยจะทำให้ตัวผู้ตรวจการของรัฐสภา เกิดความโดดเดี่ยวในการตัดสินใจ โดยไม่อาจปรึกษาหารือกับผู้อื่นได้ หรือแม้กระทั่งกรณีผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญในระดับสูง และมีอิทธิพลทางการ

เมืองและการบริหารมาก ๆ อาจทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาซึ่งมีเพียงคนเดียว เกิดความหวั่นไหวได้บ้างเหมือนกัน เมื่อพิจารณาผู้ตรวจการของรัฐสภาประเทศต่าง ๆ ก็พบว่า<sup>(๑)</sup>

ประเทศสวีเดน กฎหมายกำหนดให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภา จำนวน ๔ คน

ประเทศนิวซีแลนด์ กฎหมายกำหนดให้มี ๑ คน หรือหลายคนก็ได้

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายกำหนดให้มี ๑ คน

ประเทศอังกฤษ กฎหมายกำหนดให้มี ๑ คน

ประเทศฝรั่งเศส กฎหมายกำหนดให้มี ๑ คน

ประเทศเดนมาร์ก กฎหมายกำหนดให้มี ๑ คน

ประเทศฟินแลนด์ กฎหมายกำหนดให้มี ๑ คน

ประเทศนอร์เวย์ กฎหมายกำหนดให้มี ๑ คน

จะเห็นได้ว่า บางประเทศก็มีผู้ตรวจการของรัฐสภาเพียงคนเดียว บางประเทศก็มีมากกว่า ๑ คน ทั้งนี้ประเทศสวีเดนซึ่งเป็นต้นแบบของ Ombudsman มีผู้ตรวจการของรัฐสภาถึง ๔ คน

เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม ทางด้านการเมืองการปกครองของประเทศ โดยพิจารณาองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ประกอบด้วยกรรมการมากกว่า ๑ คน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๘ คน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีหลายคนแต่ไม่ได้ทำงานในรูปของคณะกรรมการ แต่ได้แบ่งความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ฯลฯ ดังนั้นก็พบว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทยนั้น มีทั้งเป็นในรูปของคณะบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป (คณะกรรมการ) และในรูปของตัวบุคคลคนเดียวแต่มีหน่วยงานในความรับผิดชอบทำหน้าที่ปฏิบัติงานตรวจสอบ

ดังนั้น เมื่อจะหาข้อสรุปว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศไทย ควรเป็นไปในรูป

<sup>(๑)</sup> หรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, เรื่องเดียวกัน, อ่างแล้ว, หน้า ๕๑



แบบของตัวบุคคลคนเดียวหรือควรจะเป็นคณะบุคคลมากกว่า ๒ คนขึ้นไปนั้น จะได้ทำการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

๑.๑ ตัวบุคคลเพียงคนเดียว

๑.๑.๑ ข้อดี

๑) สามารถเลือกหาตัวบุคคล ที่มีคุณสมบัติเพียงพร้อมทุกด้าน และมีความเหมาะสมสูงสุดได้ไม่ยาก

๒) มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการ โดยไม่ต้องรอเรียกประชุมให้ครบองค์ประชุมเสียก่อน

๓) ความเป็นเอกภาพในการพิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาพิจารณาส่วนการสอบสวนแล้วจะทำการวินิจฉัยชี้ขาดได้โดยลำพังตัวเอง ไม่เกิดความแตกแยกในความคิดเห็น

๑.๑.๒ ข้อเสีย

๑) ตัวบุคคลเพียงคนเดียว อาจต้องแบกรับภาระหนักเกินไปหากในอนาคตมีเรื่องร้องเรียน ที่จะต้องทำการตรวจสอบมาให้ทำการพิจารณาวินิจฉัยจำนวนมาก และเป็นคดีสำคัญ ๆ ใหญ่ ๆ ซึ่งตัวผู้ตรวจการของรัฐสภาควรจะลงมาควบคุมการสอบสวนด้วยตัวเอง ก็อาจจะทำไม่ได้

๒) เมื่อต้องพิจารณาวินิจฉัยปัญหาสำคัญ ๆ ที่ยุ่งยากซับซ้อนมาก ๆ ก็ไม่สามารถปรึกษาผู้ใดได้ นอกจากจะเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องและเข้าใจในเรื่องมาให้ถ้อยคำ แต่ก็จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดตามลำพัง โดยไม่อาจปรึกษาผู้ใด

๓) อาจเกิดความหวั่นไหว เมื่อทำการตรวจสอบเรื่องที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการการเมืองระดับสูงและมีอิทธิพลมาก ๆ หรือมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน กลับแก้ง ขมุก อาจเสียขวัญและกำลังใจ เพราะต้องรับผิดชอบเพียงลำพังผู้เดียว

๑.๒ ตัวบุคคลมากกว่า ๑ คนขึ้นไป

๑.๒.๑ ข้อดี

๑) สามารถแบ่งกระจายความรับผิดชอบกันได้ ทำให้แต่ละคนไม่ต้องแบกรับภาระหนักเกินไป ตัวอย่างเช่น Ombudsman ของสวีเดนแต่ละคนจะรับผิดชอบการตรวจสอบคนละด้าน

๒) ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด จะทำให้เกิดความมั่นใจมากขึ้น เพราะสามารถปรึกษาหารือกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มีความยาก และซับซ้อนมาก ๆ

๓) เมื่อจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตำแหน่งสูง ๆ และมีอิทธิพลมาก ๆ ก็จะไม่ต้องหวั่นไหวหรือกังวลใจต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์ เพราะการทำงานในลักษณะคณะกรรมการต้องรับผิดชอบร่วมกัน

#### ๑.๒.๒ ข้อเสีย

๑) การคัดเลือกหาตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมเพียงพร้อมทุกด้าน เป็นจำนวนหลาย ๆ คนอาจทำได้ยาก

๒) อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่จะประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยผลการสอบสวน ซึ่งจะต้องมีการเรียกประชุมโดยต้องให้ครบองค์ประชุม

๓) อาจเกิดความไม่เป็นเอกภาพเมื่อที่ประชุมแต่ละคนมีความเห็นขัดแย้ง หรือไม่ลงรอยกัน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อผลการพิจารณา และภาพพจน์ของคณะผู้ตรวจการของรัฐสภาได้

จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นไม่ว่าจะมีรูปแบบตัวบุคคลเพียงคนเดียว หรือในรูปของคณะบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียด้วยกัน และ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ก็มีทั้งที่เป็นในรูปของบุคคลคนเดียวและคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เช่นเดียวกับหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีอยู่ในประเทศไทยในเวลานี้ ซึ่งก็มีทั้งในรูปของคณะกรรมการและในรูปของบุคคลคนเดียว อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศไทยซึ่งกำลังจะจัดตั้งขึ้นมาในไม่ช้านี้ เมื่อคำนึงถึงภาระหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะต้องทำการตรวจสอบการทำงานของบุคคลในระดับสูง ซึ่งผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องมีคุณสมบัติที่เพียงพอเหมาะสมอย่างสูงสุดและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ประกอบกับลักษณะการทำงานที่ต้องการความคล่องตัวอย่างมากแล้ว จึงเห็นว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยควรจะมีรูปแบบของบุคคลเพียงคนเดียว ทั้งนี้ โดยให้มีผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาตามจำนวนที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นผู้ช่วยคอยให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำ ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระผู้ตรวจการของรัฐสภาและกลั่นกรองงานด้วย นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดมาตรการที่จะให้ความคุ้มครอง

ผู้ตรวจการของรัฐสภาในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ และให้มีหลักประกันความเป็นอิสระแก่ผู้ตรวจราชการของรัฐสภา ซึ่งก็จะเป็นการแก้ไขจุดด้อยหรือข้อเสียของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่มีรูปแบบของบุคคลเพียงคนเดียวได้ และจะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาเพียงผู้เดียวนี้ มีคุณสมบัติเหมาะสมสูงสุดเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย มีความคล่องตัว และมีความเป็นเอกภาพมากกว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาในรูปแบบของคณะบุคคลอันประกอบด้วยบุคคลหลายคน

อนึ่ง ผู้ตรวจการของรัฐสภา หรือ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ มักมีแนวโน้มในอันที่จะนิยามกำหนดหรือแต่งตั้งให้มีเพียงบุคคลเพียงคนเดียวมากกว่า ที่จะแต่งตั้งบุคคลหลายคน (ประเทศที่มีผู้ตรวจการของรัฐสภาเพียงคนเดียว ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฝรั่งเศส เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และนอร์เวย์) นอกจากนี้ ในความพยายามที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้เคยร่างถึงจำนวนผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ให้มีเพียงจำนวน ๑ คน เท่านั้น

### ๒. โครงสร้างขององค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภา

องค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นมานั้น ไม่ว่าจะตัวผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นไปในรูปแบบของบุคคลเพียงคนเดียว หรือคณะบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปก็ตามย่อมเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติงานโดยลำพังคนเดียว ผู้ตรวจการของรัฐสภาซึ่งจะจัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรหนึ่งนั้นย่อมจะต้องมีหน่วยงานขึ้นมารองรับ เพื่อจัดกำลังเจ้าหน้าที่อุปกรณ์เครื่องใช้ ตลอดจนจนกระทั่งการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา การจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาเพื่อรองรับงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ดี การมีผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อช่วยปฏิบัติงานแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ดี จะต้องมีการกำหนดวางโครงสร้างขององค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อให้มีส่วนประกอบต่าง ๆ อย่างเหมาะสมซึ่งจะมีการแบ่งความรับผิดชอบของส่วนประกอบแต่ละส่วน พร้อมทั้งการควบคุมกำกับงานในแต่ละส่วนให้มีความสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสมกลมกลืน

การที่จะพิจารณาเพื่อหาโครงสร้างที่เหมาะสมของผู้ตรวจการของรัฐสภา ก็อาจจะพิจารณาโดยการเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารต่าง ๆ ของประเทศไทยว่าโครงสร้างขององค์กรนั้นอย่างไร อาทิ เช่น

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นแบ่งโครงสร้างออกเป็น ๓ ส่วนคือ

ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ส่วนนี้เป็นส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย

ส่วนที่ ๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นส่วนราชการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ปฏิบัติงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แบ่งโครงสร้างเป็น ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๔ คน แต่ไม่เกิน ๕ คน กับเลขานุการเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนนี้ทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย

ส่วนที่ ๒ อนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่คณะกรรมการมอบหมาย

ส่วนที่ ๓ สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นส่วนที่มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น ตาม พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ บัญญัติ ให้มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และให้มีรองผู้อำนวยการ ฯ เป็นผู้บังคับบัญชาและช่วยผู้อำนวยการสั่งและปฏิบัติงาน ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงส่วนประกอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว จึงเป็นองค์กรที่มีส่วนประกอบเป็นส่วนเดียวหรือหนึ่งเดียว โดยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การที่บัญญัติให้มีผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการนั้น เป็นเพียงการกำหนดชื่อเรียกตำแหน่งของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น ไม่ได้ทำให้มีส่วนประกอบเป็นโครงสร้าง ๓ ส่วนเหมือนอย่าง ๒ องค์กรที่กล่าวถึงมาแล้ว แต่อย่างใด

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น มีฐานะ เป็นส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยรับโอนงานของกรมตรวจราชการแผ่นดินเดิมมาทำแทน ทั้งนี้โดยให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ตรวจการปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรของรัฐบาล บริษัทที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล ในฐานะผู้ดูแลสอดส่องแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี

หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะได้มอบหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปตามกฎหมาย นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี โครงการ แผนดำเนินงาน และระเบียบแบบแผน<sup>(๑)</sup> ถ้าพูดถึง โครงสร้างของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีก็คงจะมีส่วนประกอบเป็นส่วนเดียว โดยเป็นส่วนราชการอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีตัวผู้ตรวจราชการแต่ละท่านเป็นผู้สั่งและปฏิบัติ ราชการโดยตรง

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภา หรือ Ombudsman ของต่างประเทศนั้น มีโครงสร้าง แตกต่างกันไป ดังนี้

ประเทศสวีเดน โครงสร้างของ Ombudsman ประกอบด้วย ผู้ตรวจการของรัฐสภา ๔ คน แบ่งแยกหน้าที่กันตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ มีสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาซึ่งมีเลขานุการสำนักงานและเจ้าหน้าที่อีกประมาณ ๖๐ คน (ส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย) และอาจมีการจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและที่ปรึกษาฝ่ายต่าง ๆ นอกจากนี้ภายในระยะเวลา ๒๐ วัน นับตั้งแต่ ผู้ตรวจการของรัฐสภาเข้ามาดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะทำการคัดเลือกคณะผู้แทน จำนวน ๖ คน เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ตรวจการของรัฐสภาในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายหรือ เรื่องอื่น ๆ ขององค์กร ตามแต่ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องการ<sup>(๒)</sup>

ประเทศนิวซีแลนด์ โครงสร้างของ Ombudsman ประกอบด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภา จำนวนหนึ่ง และซึ่งผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใด ๆ เป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ตรวจการของรัฐสภาในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ<sup>(๓)</sup>

\* (๑) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๑๓

\* (๒) ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดน, แปลและเรียบเรียงจาก The Swedish Parliementary Ombudsman JO Stockholm 1982, รัฐสภาสาร ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๓, หน้า ๒๗, ๓๐

\* (๓) เรียร์ชัย ณ นคร, ออมบุดส์แมนของประเทศนิวซีแลนด์, รัฐสภาสาร ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๓, หน้า ๗๕

Ombudsman ของมลรัฐชวายนั้น จะมีคณะผู้ช่วยประมาณ ๑๔ - ๒๐ คน หรือมากกว่านี้สุดแล้วแต่จำนวนงานที่มี\*(๑)

Mediateur ของฝรั่งเศสมีอำนาจจัดองค์การการทำงาน และสามารถเลือกผู้ร่วมงานได้โดยอิสระ ซึ่งโดยปกติผู้ร่วมงานของ Mediateur จะเป็นข้าราชการที่ขอยืมตัวมาจากหน่วยงานต่าง ๆ \*(๒) นอกจากนี้ Mediateur จะจัดตั้งผู้ประสานงานขึ้นในหน่วยราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสารและให้ความรู้แก่ประชาชนในการร้องทุกข์ด้วย

เมื่อพิจารณาโครงสร้างขององค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารของไทยที่มีอยู่ก็จะพบว่าหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทยนั้น นิยามที่จะมีส่วนประกอบหรือโครงสร้างเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการ ส่วนที่เป็นอนุกรรมการ และส่วนที่เป็นตัวสำนักงานหรือส่วนธุรการขององค์กร แต่ก็มีบางองค์กรที่มีลักษณะ เป็นส่วนประกอบอันเป็นหนึ่งเดียวไม่ได้แยกเป็น ๓ ส่วน สำหรับ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ นอกจากประเทศสวีเดนจะพบว่าส่วนใหญ่จะมีลักษณะ เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก ๆ โดยจะมีตัวบุคคลที่เป็น Ombudsman เพียง ๑ คน และผู้ช่วยอีก ๒ - ๓ คน และ Ombudsman นี้จะสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานได้ ๒๐ - ๓๐ คน ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับการแต่งตั้งเข้ามาทำงานตรวจสอบหรือสอบสวนเป็นเรื่อง ๆ ตามที่ Ombudsman มอบหมายให้ช่วย ดังนั้น Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ จึงมีลักษณะที่มีโครงสร้างเป็นหนึ่งเดียว โดยเน้นที่ตัว Ombudsman ส่วนผู้ช่วย ๒ - ๓ คน และเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งที่มาช่วย Ombudsman ปฏิบัติงานนั้น มีลักษณะ เป็นเพียงผู้ที่มาช่วยงาน Ombudsman เป็นการชั่วคราวเท่านั้น

สำหรับ Ombudsman ของสวีเดนนั้นมีลักษณะของโครงสร้างที่ค่อนข้างจะใหญ่และมั่นคงถาวร มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างของหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทย กล่าวคือ มีตัวบุคคลที่เป็น Ombudsman ถึง ๔ คน มีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาอย่างเป็นทางการเป็นเรื่องราว มีเลขานุการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการควบคุมบังคับบัญชา โดยมีเจ้าหน้าที่

---

\* (๑) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการรัฐสภา, เอกสารทางวิชาการ สถาบันนโยบายศึกษา มกราคม ๒๕๓๓, หน้า ๔

\* (๒) สุริรัตน์ พิทยาภรณ์, สถาบัน Mediateur ของฝรั่งเศส, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๑, หน้า ๑๑๔

ผู้ปฏิบัติงานต่างหากอีกประมาณ ๖๐ คน นอกจากนี้ จะมีคณะที่ปรึกษาของผู้ตรวจการของรัฐสภา อีกจำนวน ๖ คน ซึ่งคัดเลือกโดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญให้มาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายหรือเรื่องอื่น ๆ ตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องการ ดังนั้นโครงสร้างของ Ombudsman ของสวีเดน จึงแบ่งเป็น ๓ ส่วน ใกล้เคียงกับโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของประเทศไทย

ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของประเทศไทย หรือ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ นั้น มักจะมีส่วนประกอบหรือโครงสร้างที่เป็นที่นิยมกันอยู่ ๒ แบบ กล่าวคือ

๒.๑ องค์กรที่มีส่วนประกอบเพียงส่วนเดียวหรือความเป็นหนึ่ง ซึ่งองค์กรที่มีโครงสร้างแบบนี้จะมีตัวบุคคลที่ทำหน้าที่นั้น ๆ เป็นตัวสำคัญในการดำเนินการและปฏิบัติงานขององค์กร ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการแห่งรัฐสภา หรือ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ยกเว้น สวีเดน ซึ่งตัวบุคคลนี้จะมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วย ๒ - ๓ คน กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนอีกจำนวนหนึ่ง หรือไม่มีเช่นนั้นตัวบุคคลนั้น ๆ ก็จะมีฐานะเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่ทำหน้าที่นั้น ๆ เช่น กรณีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และ Ombudsman ฝ่ายกลาโหมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน องค์กรที่มีโครงสร้างในลักษณะนี้มักจะเป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก ๆ และไม่เน้นความใหญ่โตขององค์กร การตรวจสอบหรือการสอบสวนเป็นไปในลักษณะเป็นรายเรื่อง ไม่ได้ตั้งหน้าตั้งตาตรวจสอบทั้งหมด (ยกเว้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย ซึ่งมีลักษณะองค์กรที่ค่อนข้างใหญ่โต และมีหน้าที่ตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินอยู่ตลอดเวลา แม้จะไม่มีผู้กล่าวหาหรือเรียน) องค์กรในลักษณะนี้ตัวบุคคลที่เป็นหลักสำคัญขององค์กรนั้นก็ดี ผู้ช่วยก็ดี หรือสำนักงาน (เจ้าหน้าที่) ก็ดี ไม่ได้แบ่งแยกการทำงานในลักษณะที่เป็นขั้นตอนต่างหากจากกันเด็ดขาด แต่ทุกคนมีลักษณะช่วยกันทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ดี ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีก็ดีหรือการปฏิบัติงานของ Ombudsman (ยกเว้น Ombudsman สวีเดน) ก็ดี จะมีการตั้งผู้ช่วย และสำนักงานซึ่งมีตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งบุคคลเหล่านี้ต่างก็มีลักษณะ เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของตัวบุคคลที่เป็นหลักขององค์กร ซึ่งจะช่วยกันปฏิบัติภารกิจขององค์กรนั้น ๆ โดยตรง

๒.๒ องค์กรแบบที่มีส่วนประกอบหลายส่วน โครงสร้างแต่ละส่วนแบ่งแยกหน้าที่กัน ซึ่งองค์กรที่มีโครงสร้างแบบนี้จะประกอบด้วยส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดแยกต่างหากจาก

ส่วนที่ทำหน้าที่สอบสวน หรือที่เรียกว่าส่วนธุรการ หรือสำนักงาน องค์กรในลักษณะนี้พบมากในรูปแบบของคณะกรรมการฝ่ายบริหารต่าง ๆ ซึ่งมักจะมีโครงสร้างของหน่วยงาน แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน กล่าวคือ

- โครงสร้างส่วนที่ ๑ ที่เรียกว่า คณะกรรมการซึ่งเป็นตัวบุคคลหลักขององค์กรนั้น ๆ ส่วนนี้จะทำหน้าที่ตามกฎหมายที่ระบุไว้ คือ พิจารณาวินิจฉัย ชี้ขาดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามรายงานหรือสำนวนการสอบสวนที่โครงสร้างส่วนอื่นได้ดำเนินการเสนอขึ้นมา

- โครงสร้างส่วนที่ ๒ ที่เรียกว่า คณะอนุกรรมการซึ่งเป็นตัวบุคคลที่โครงสร้างส่วนแรกตั้งขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ช่วยพิจารณาและช่วยสอบสวนหรือให้คำปรึกษาในเรื่องใด ๆ ตามที่โครงสร้างส่วนที่ ๑ มอบหมาย โครงสร้างส่วนนี้จะมีลักษณะเป็นตัวเชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนที่ ๑ กับโครงสร้างส่วนที่ ๓ ในการปฏิบัติงานกล่าวคือ คณะอนุกรรมการขององค์กรจะมีส่วนในการลงไปปฏิบัติกรสอบสวนในลักษณะของการควบคุม การสอบสวนของโครงสร้างส่วนที่ ๓ และในขณะเดียวกันก็จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายเบื้องต้นตามที่โครงสร้างส่วนที่ ๓ ได้ปฏิบัติกรสอบสวนเสนอขึ้นมา แต่การพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงในชั้นนี้ยังไม่เป็นการชี้ขาดถึงที่สุด จะต้องมีการเสนอผลการพิจารณาเข้าสู่การพิจารณาของโครงสร้างส่วนที่ ๑ ต่อไป โครงสร้างส่วนที่ ๒ นี้จึงมีลักษณะเป็นผู้ช่วยโครงสร้างส่วนที่ ๑ ในการพิจารณาถ่วงถ่วงงานที่เสนอขึ้นมาจากโครงสร้างส่วนที่ ๓ พร้อมทั้งเป็นที่ปรึกษาของโครงสร้างส่วนที่ ๑ ในเรื่องต่าง ๆ ด้วย

- โครงสร้างส่วนที่ ๓ ที่เรียกว่า ตัวสำนักงานหรือส่วนธุรการ หรือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงสร้างส่วนนี้จะทำหน้าที่สอบสวน ตลอดจนปฏิบัติงานทุกอย่างตามที่ได้รับมอบหมายจากโครงสร้างส่วนที่ ๑ ซึ่งเมื่อทำการสอบสวนหรือปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากโครงสร้างส่วนที่ ๑ เสร็จและจะทำสำนวน หรือรายงานพร้อมความเห็นเสนอเข้าสู่การพิจารณาของโครงสร้างส่วนที่ ๑ โดยตรง หรือโดยผ่านการพิจารณาของโครงสร้างส่วนที่ ๒ ก่อนแล้วแต่กรณี เพื่อให้โครงสร้างส่วนที่ ๑ พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป โดยที่โครงสร้างส่วนที่ ๓ นี้จะไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้เลย

อนึ่ง อาจมีผู้มีความเห็นว่าองค์กรที่มีโครงสร้างในลักษณะนี้ ประกอบด้วยโครงสร้างสองส่วนเท่านั้น คือ โครงสร้างส่วนที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด คือ ตัวคณะกรรมการหรือตัวการหรือตัวบุคคลที่เป็นหลักขององค์กรกับโครงสร้างส่วนที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ช่วยก็คือ อนุกรม



การ และสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

องค์กรที่พบว่ามีโครงสร้างในลักษณะนี้ ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะกรรมการ การ ป.ป.ป. และ Ombudsman ของสวีเดน อย่างไรก็ตามสำหรับ Ombudsman ของสวีเดน นั้น องค์กรแบ่งโครงสร้างเป็น ๓ ส่วน แต่ไม่เหมือนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการ การ ป.ป.ป. เสียทีเดียว กล่าวคือ Ombudsman ของสวีเดนแบ่งแยกโครงสร้างขององค์กร ออกเป็น

- ส่วนที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด หรือตัวบุคคลหลักขององค์กรคือ ตัว Ombudsman ซึ่งมี ๔ คน
- ส่วนที่เป็นที่ปรึกษา จำนวน ๖ คน ของ Ombudsman ในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย หรือเรื่องอื่น ๆ ขององค์กรตามที่ Ombudsman ต้องการ
- ส่วนที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจราชการแห่งรัฐสภา ซึ่งมีเลขานุการ สำนักงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประมาณ ๖๐ คน

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของ Ombudsman ของสวีเดน ส่วนที่ ๒ คือ คณะที่ปรึกษา ๖ คนนี้ผู้ที่แต่งตั้ง ไม่ใช่ตัว Ombudsman แต่เป็นคณะกรรมการฝ่ายรัฐธรรมนูญของรัฐสภาสวีเดน ดังนั้น โครงสร้างส่วนนี้จึงมีลักษณะคล้าย ๆ เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างองค์กร Ombudsman กับ รัฐสภาของสวีเดน มากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองงานของ Ombudsman

จากการวิเคราะห์ลักษณะ โครงสร้างขององค์กรทั้ง ๒ รูปแบบดังกล่าว ก็จะพบว่า องค์กรในลักษณะที่มีโครงสร้างเป็นหนึ่งเดียวกัน นั้น จะมีความคล่องตัวค่อนข้างสูงเพราะการ ปฏิบัติงานและการพิจารณาวินิจฉัยไม่ต้องมีพิธีการ หรือกระบวนการขั้นตอนมากนัก และตัว บุคคลผู้เป็นหลักขององค์กรจะเป็นผู้ลงมือหรือมีส่วนในการสอบสวน หรือปฏิบัติงานนั้นด้วยตนเอง โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ก็จะทำเป็น รายเรื่อง ทำให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็ว และการตั้งหรือมอบหมายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็น รายเรื่องก็มักจะยืมตัวเจ้าหน้าที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจเรื่องและจับประเด็นได้ดี ทั้งยังเป็นการ ประหยัดงบประมาณ และถ้ามีงานน้อยเรื่องก็ตั้งเจ้าหน้าที่ไม่กี่คน ถ้ามีเรื่องมากก็ตั้งเพิ่มขึ้น และ เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็จะไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องทีเดียวหลายเรื่อง แต่อย่างไรก็ตามการที่ตัวบุคคล อันเป็นหลักขององค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือการสอบสวนนั้น อาจทำให้เกิดความไม่

เอียงของความเห็นในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้ ทั้งนี้ เนื่องจากตัวบุคคลที่เป็นหลักขององค์กร ได้มีส่วนรู้เห็นรับรู้และคลุกคลีสัมผัสอยู่กับข้อเท็จจริงจากการสอบสวน หรือจากการปฏิบัติงานทำให้เกิดความโน้มเอียงที่จะเชื่อว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกสอบสวน กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือถูกสอบสวนจริง หรือที่เรียกกันว่าทำการสอบสวนและพิจารณาชี้ขาดตัดสินโดยบุคคลเดียวกัน บุคคลนั้นย่อมถูกครอบงำจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนความเป็นธรรมอาจจะหย่อนลงไปได้บ้าง นอกจากนี้ การที่โครงสร้างขององค์กรมีลักษณะเป็นหนึ่งเดียว ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยไม่มีการถ่วงถ่วงจากโครงสร้างส่วนอื่นก่อน อาจเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้

สำหรับองค์กรที่มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน นั้น จะเห็นว่าลักษณะการปฏิบัติงานมีการแบ่งแยกขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาเอาไว้อย่างเป็นระบบ ซึ่งมีการแยกส่วนที่ทำหน้าที่สอบสวน หรือส่วนปฏิบัติกรนอกจากส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งนับว่าค่อนข้างสมบูรณ์แบบมากกว่าองค์กรที่มีเพียงส่วนเดียวทำการสอบสวนด้วยพิจารณาวินิจฉัยด้วย ซึ่งในกรณีขององค์กรที่มีโครงสร้างส่วนนี้ ส่วนที่ทำให้การสอบสวนจะไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดแต่จะสรุปสำนวนหรือทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอผ่านส่วนที่ ๒ ให้พิจารณาถ่วงถ่วงขั้นหนึ่งก่อนแล้วจึงเสนอไปให้ส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด จะไม่ถูกครอบงำจากข้อเท็จจริงจากการสอบสวน เพราะส่วนนี้ไม่ได้รู้หรือคลุกคลีสัมผัสกับข้อเท็จจริงที่สอบสวนมาก่อน จึงสามารถวางตัวเป็นกลางได้และจะสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน ที่ปรากฏในสำนวนหรือรายงานของเจ้าหน้าที่ แล้วอาจจะพิจารณาสั่งการให้ไปทำการสอบสวนเพิ่มเติมในบางประเด็น ซึ่งอาจจะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกสอบสวนได้ ดังนั้นองค์กรที่มีโครงสร้างแบบนี้จึงมีความเป็นธรรมและเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนน้อยกว่าองค์กรแบบที่มีโครงสร้างเป็นหนึ่งเดียว อย่างไรก็ตามองค์กรที่มีโครงสร้างแบ่งเป็น ๓ ส่วนนี้อาจมีความไม่คล่องตัวหรือเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานบ้าง เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในการทำงานหลายขั้นตอน และจะต้องประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานค่อนข้างมาก ๑ ซึ่งงบประมาณค่อนข้างสูงเป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะปัจจุบันนี้หน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดขึ้นใหม่ของฝ่ายบริหารมักจะมีลักษณะขององค์กรที่มีโครงสร้างแบ่งเป็น ๓ ส่วน โดยชื่อขององค์กรว่าคณะกรรมการต่าง ๆ หลายหน่วยงาน

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยที่จะจัดขึ้นนั้น เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะของประเทศประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งมีรัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมายและความคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความคุมการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยจึงควรจะเป็นองค์กรที่มีลักษณะของโครงสร้างแบบที่มีองค์ประกอบมากกว่า ๑ ส่วน กล่าวคือ

โครงสร้างส่วนที่ ๑ คือ ตัวผู้ตรวจการของรัฐสภา ผู้มีอำนาจสูงสุด และเป็นผู้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในผลการสอบสวน

โครงสร้างส่วนที่ ๒ คือผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาหรือที่ปรึกษาของผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งจะทำหน้าที่ช่วยกลั่นกรองงานหรือให้คำปรึกษาแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายหรือการบริหารงานตลอดจนปัญหาใด ๆ ที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาขอคำปรึกษา

โครงสร้างส่วนที่ ๓ คือ สำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณของตัวเอง และเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบหรือสืบสวนสอบสวน แล้วทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอไปยังผู้ตรวจการของรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป องค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทย ควรเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างแบบมีองค์ประกอบมากกว่า ๑ ส่วน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภามีความถูกต้องเที่ยงตรง เป็นที่เชื่อถือและยอมรับของบุคคลทุกฝ่าย ทั้งผู้ที่ร้องเรียนและผู้ถูกตรวจสอบ และเป็นที่ยอมรับของประชาชน ตลอดจนกระทั่งสอดคล้องกับระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และระบบตรวจสอบความคุมฝ่ายบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน

### ๓. คุณสมบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภา

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมานั้น ก็โดยที่ความต้องการจะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับสูงสุด คือนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีลงมา ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องเป็นที่ยอมรับและมีอิทธิพล นานหนักน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะทำให้นายงานที่ถูกตรวจสอบยอมรับปฏิบัติตาม หรือยอมรับแก้ไขตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาวินิจฉัยลงไป ผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงจะต้องเป็นบุคคลที่ทุกฝ่ายยอมรับในทุก ๆ ด้าน ทั้งความซื่อสัตย์สุจริต ความเที่ยงธรรม ความรู้ความสามารถ

ประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนความสามารถในการวินิจฉัยตัดสินปัญหาต่าง ๆ ฯลฯ นอกจากนี้ยังจะต้องพิจารณาถึงความเป็นกลางทางการเมืองด้วย ตัวผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงต้องกำหนดคุณสมบัติเอาไว้เป็นพิเศษ

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรภายในของฝ่ายบริหารเองแทบทุกองค์กรก็ยังคงกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ไว้เป็นพิเศษ และเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่ว ๆ ไป อาทิ เช่น

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ และต้องมีประสบการณ์ทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ นอกจากนี้ ยังต้องไม่ดำรงตำแหน่ง หรือประกอบอาชีพ ตามที่มาตรา ๓๑ บัญญัติห้ามไว้ด้วย

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ วรรค ๒ บัญญัติว่า ประธานกรรมการและกรรมการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ จากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และในมาตรา ๕ บัญญัติว่า ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร

ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ แต่ได้บัญญัติถึงการแต่งตั้งผู้อำนวยการไว้ตามมาตรา ๖ ว่า การแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

นอกจากการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานของฝ่ายบริหารเองดังได้กล่าวมาแล้ว ในอดีตสมัยหนึ่งประเทศไทยได้เคยมีทบบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

รวมทั้งของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ \* (๑) ทั้งนี้โดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๖๔ ว่า ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางการบัญชีหรือการคลัง และจะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำหรือผู้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างบุคคลห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ทั้งจะต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ จะได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่เคยปรากฏว่าได้ตั้งสถาบันนี้ขึ้นมาดำเนินการแต่อย่างใด เพราะยังไม่เห็นที่กฎหมายจัดตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาประกาศไว้ ก็ให้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ยุบสภาเสียก่อน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ \* (๒)

สำหรับ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ นั้น มักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งไว้กว้าง ๆ กล่าวคือ

Ombudsman ของสวีเดน ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติไว้เข้มงวดมากนัก กล่าวคือขอเพียงเป็นคนสวีเดนที่มีชื่อเสียงว่ามีความรู้ในทางกฎหมาย และมีคุณสมบัติต่าง ๆ ครบถ้วน และตามปกติมักจะแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม\* (๓) แต่เดิมได้มีการกำหนดไว้ว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องมีความรู้ทางด้านกฎหมาย และส่วนใหญ่จะมาจากผู้พิพากษา โดยบทบัญญัติใน ค.ศ. ๑๘๐๕ ผู้ตรวจการของรัฐสภานี้เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางกฎหมาย จนเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่เลื่องลือในความซื่อสัตย์มั่นคง ต่อมาก็ยังมีข้อยึดถือปฏิบัติว่าบุคคลที่จะได้รับการเลือกเป็นผู้ตรวจการของรัฐสภานี้ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากทุก ๆ พรรค แต่นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๕ เป็นต้นมา ก็ไม่มีข้อกำหนดเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติของ

\* (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๗๐

\* (๒) คณิน บุญสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘๒ - ๑๘๔

\* (๓) โภคิน พลกุล, รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง, อ้างแล้ว, หน้า ๗๓

ผู้ตรวจการของรัฐสภาในปัจจุบันล้วนแล้วแต่มาจากอาชีพเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสิ้น \* (๑)

Ombudsman ของเดนมาร์กนั้น รัฐสภาของเดนมาร์กจะเลือก Ombudsman จากผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ทางกฎหมายและมีชื่อเสียงเป็นที่ประจักษ์ โดยปกติจะเป็นนักนิติศาสตร์คนสำคัญและเป็นปัญญาชนที่ปราศผู้เปรื่อง นอกจากนี้ Ombudsman ยังเหมาะสมกับคนที่มีคุณสมบัติสูงเยี่ยมทั้งในด้านความสามารถความเฉลียวฉลาดและคุณธรรม \* (๒)

Ombudsman ของนิวซีแลนด์ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการ (Governor - General) โดยการเสนอชื่อของสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีความเป็นกลาง \* (๓) บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง Ombudsman นั้น จะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น และตลอดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งจะต้องไม่ไปดำรงตำแหน่งในทางธุรกิจหรือประกอบอาชีพใด ๆ ที่มีค่าตอบแทนเว้นแต่การไปดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพนั้น ๆ จะได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี \* (๔)

Military Ombudsman หรือข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหมของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น สภา Bundestag จะคัดเลือกจากสุภาพบุรุษชาวเยอรมัน ๑ คน ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา Bundestag ครบ ๓๔ ปีบริบูรณ์ และเคยได้รับราชการในกองทัพมาไม่น้อยกว่า ๑ ปี ไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้พิพากษามาก่อนหรือรับราชการในตำแหน่งสูงทางฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตามบุคคลที่ดำรงตำแหน่งและรับเงิน

\* (๑) เพชรารักษ์ พิทยารัตน์, ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดน, แปลและเรียบเรียงจาก The Swedish Parliamentary Ombudsman, Stockholm, ๑๙๘๒ รัฐสภาสาร ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓, หน้า ๑๔, ๑๗

\* (๒) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "ออมบุดส์แมนของเดนมาร์ก", เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, ภาคผนวก ๓.๒, หน้า ๔ - ๕

\* (๓) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "ออมบุดส์แมนของนิวซีแลนด์", เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, ภาคผนวก ๓.๔, หน้า ๓๐

\* (๔) เขียรชัย ฆ นคร, ออมบุดส์แมนของประเทศนิวซีแลนด์, รัฐสภาสาร ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๓, หน้า ๗๓

เดือนจากหน่วยงานใด ๆ ไม่ประกอบธุรกิจใด ๆ ท่านองเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แห่งสาธารณรัฐเยอรมัน ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ Federal chancellor หรือรัฐมนตรี สหพันธ์ Federal Ministers นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่ง Military Ombudsman จะเป็น สมาชิกของรัฐบาลมลรัฐหรือสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐใด ๆ ไม่ได้เช่นกัน\* (๑)

ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแห่งรัฐสภาของประเทศอังกฤษ หรือที่เรียกว่า Parliamentary Commissioner Administration นั้นจะต้องไม่ใช่สมาชิกสภา และไม่ สังกัดพรรคการเมืองใด มีความเป็นอิสระจะต้องเป็นคนดี มีความเที่ยงธรรม\* (๒)

สำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง Mediateur ของฝรั่งเศสนั้น กฎหมายได้ กำหนดว่าห้ามดำรงตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะ เป็นในระดับชาติหรือระดับ ท้องถิ่นก็ตาม และในมาตราที่ ๔ และ ๕ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่ง Mediateur สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด กฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งของ Mediateur ไว้อีก และไม่มีข้อห้าม ในการดำรงตำแหน่งของ Mediateur กับตำแหน่งงานที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจ จะเป็นตำแหน่งในส่วนราชการหรือในหน่วยงานเอกชน ดังนั้น จึงอาจเป็นไปได้ว่าผู้ดำรง ตำแหน่ง Mediateur อาจจะดำรงตำแหน่งในส่วนราชการหรือเอกชนไปพร้อมกันได้\* (๓) (La loi organique 1973 ห้าม Mediateur ดำรงตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งใด ๆ แต่ไม่ห้ามการประกอบอาชีพเอกชน)

จะ เห็นได้ว่าหน่วยงานควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทย ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้นจะต้อง ได้รับความเห็นชอบในการแต่งตั้งจากรัฐสภาทั้งสิ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ตัวบุคคลดังกล่าวเป็นที่ยอมรับ จากองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องมีคุณสมบัติ

\* (๑) วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, ออมบุดส์แมนหรือข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหมรัฐสภาใน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, ดุลพาท เล่มที่ ๔ ปีที่ ๓๒ กรกฎาคม - สิงหาคม, หน้า ๓๘

\* (๒) กมล สนิธิเกษตริน, Ombudsman ของอังกฤษ, บทบัญญัติ เล่มที่ ๒๔ ตอนที่ ๓, กรกฎาคม ๒๕๐๕, หน้า ๖๓๕

\* (๓) สุรรัตน์ พิทยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๒ - ๑๑๓

เคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า ฯลฯ และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างสูงมาก กล่าวคือ ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังบัญญัติห้ามไม่ให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร

สำหรับตัวบุคคลที่เป็น Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ นั้น ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ในรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คุณสมบัติที่สำคัญที่มักจะกำหนดไว้เป็นคุณสมบัติของ Ombudsman นั้น ได้แก่ เรื่องความเป็นกลางทางการเมือง ความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในการทำงาน มักจะกำหนดหรือเป็นธรรมเนียมที่จะต้องเป็นอดีตผู้พิพากษาหรือนักกฎหมายสาขาต่าง ๆ เรื่องความซื่อสัตย์หรือความยุติธรรม นอกจากนี้ยังมักจะมีข้อห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง Ombudsman ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นข้าราชการประจำ และดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพทางธุรกิจเอกชนใด ๆ ที่มีตำแหน่งหรือมีเงินเดือน

อนึ่ง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้เคยพิจารณาที่จะเพิ่มเติมส่วนที่ ๖ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๗ ทวิ จนถึง มาตรา ๑๖๗ สัตต เกี่ยวกับเรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภาเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยได้ร่างคุณสมบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๖๗ ตรี ว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ หรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร อย่างไรก็ตามในการพิจารณาในวาระที่สอง ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้ตรวจราชการแห่งรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗<sup>(๑)</sup> และเมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ได้มีการร่างกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้อย่างละเอียด โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้เช่นเดียวกับผู้ที่จะเป็นกรรมการรัฐธรรมนูญ เช่น ต้องไม่เป็นกรรมการใด ๆ หรือเป็นข้าราชการ

\* (๑) อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔ - ๔๐



ประเภทใด ๆ ก็ตาม สมาชิกพรรคการเมือง กรรมการผู้จัดการ บริษัทห้างร้าน ไม่เคยมีประวัติ ต้องคำพิพากษาเรื่องต่าง ๆ ฯลฯ \* (๑)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศไทยที่กำลังจะจัดตั้งขึ้น ซึ่งจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงความละเอียดอ่อนและความซับซ้อนยุ่งยากของปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้ตรวจราชการของรัฐสภา ตลอดจนการที่จะต้องระมัดระวังการปฏิบัติงานในการตรวจสอบสืบสวน โดยจะต้องให้ความสำคัญเป็นธรรม ละเอียดรอบคอบอย่างมากแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่าควรที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ค่อนข้างสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมควรที่จะกำหนดคุณสมบัติในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต และเรื่องความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในการทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาเอาไว้ด้วย นอกจากนี้ยังจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง หรือเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย กล่าวคือ จะต้องมิข้อยกเว้นมิให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำ หรือผู้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร

โดยสรุป ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยนั้น จึงควรมีการกำหนดคุณสมบัติ โดยให้มีรายละเอียดในเรื่องต่อไปนี้คือ

๑. เรื่องความซื่อสัตย์ สุจริต หรือมีคุณธรรม
๒. เรื่องความรู้ความสามารถ ได้แก่ คุณวุฒิและประสบการณ์ในการทำงาน
๓. เรื่องความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งได้แก่ การไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการฝ่ายใด ๆ กรรมการหรือสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนกระทั่งกรรมการหรือผู้จัดการของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล องค์กรค้าเพื่อหากำไร
๔. ความมั่นคงในฐานะ เช่น ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย ฯลฯ

---

\* (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พฤศจิกายน ๒๕๓๕, หน้า ๒๑ และ ๖๒

๕. ความน่าเชื่อถืออื่น ๆ เช่น ต้องไม่เคยต้องโทษทางอาญาในคดีความผิดต่าง ๆ  
ซึ่งหากได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภาให้ครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ  
เหล่านี้ได้ ก็จะเป็นที่น่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับของบุคคลได้ทุกฝ่าย

### ส่วนที่ ๓ ความเป็นอิสระของผู้ตรวจการของรัฐสภา

การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมา นั้น ก็โดยที่จะให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม  
ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และการที่ให้องค์กรดังกล่าวมาสังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ  
ก็เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องในการทำงาน ซึ่งองค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันประสมอยู่  
นั่นคือ การถูกครอบงำจากอิทธิพลของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ก็เนื่องจากปัญหาที่สำคัญคือความไม่เป็น  
อิสระขององค์กรต่าง ๆ ดังกล่าว ในเมื่อองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมเหล่านั้น จะต้องทำ  
การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือที่มีอิทธิพลมาก ๆ ซึ่งองค์กรภายในของฝ่ายบริหารย่อมจะ  
เกิดความเกรงใจ จนกระทั่งกลายเป็นความไม่เด็ดขาดในการที่จะวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้นในการจัด  
ตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมา นั้นก็จะไม่มีประโยชน์อันใดเลย หากองค์กรที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้ยังคง  
ไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระใด ๆ ในการปฏิบัติราชการ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาให้  
ความเป็นอิสระให้แก่ผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (รวมทั้ง  
ฝ่ายนิติบัญญัติเองด้วย) ที่จะเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นไปด้วย  
ความเที่ยงธรรมเด็ดขาด และมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรตรวจสอบควบคุมภายในของฝ่าย  
บริหารและจะเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของบุคคลทั่ว ๆ ไปทุกฝ่ายในที่สุด

การพิจารณาถึงความเป็นอิสระของผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น จะแยกพิจารณาเป็น ๓  
หัวข้อดังนี้

๑. การจัดตั้งหน่วยงาน สายการบังคับบัญชาและงบประมาณ
๒. การเข้ามาดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง
๓. เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

๑. การจัดตั้งหน่วยงาน สายการบังคับบัญชา และงบประมาณ

๑.๑ การจัดตั้งหน่วยงาน และสายการบังคับบัญชา

การจัดตั้งหน่วยงาน

การจัดตั้งหน่วยงานของผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น จะต้องมีความหมายที่ให้อำนาจรองรับการจัดตั้งหน่วยงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ด้วย ซึ่งความหมายที่ให้อำนาจนั้น อาจเป็นรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติก็ตาม ดังเช่นหน่วยงาน Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ได้แก่

ประเทศสวีเดน ตามพระราชบัญญัติ Ombudsman ของสวีเดน ๑๙๗๔ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมา ในมาตรา ๑๓ ได้บัญญัติให้ ผู้ตรวจการของรัฐสภามีสำนักงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาด้วยกัน\* (๑) มีเลขานุการ ผู้อำนวยการฝ่ายไต่สวนสืบสวน และเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่ง หากมีความจำเป็นและถ้ามีงบประมาณพออาจมีการจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและที่ปรึกษาฝ่ายต่าง ๆ

เลขานุการของสำนักงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานของสำนักงานและเพื่อให้ความมั่นใจว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับความช่วยเหลือในงานทุกด้านตามความจำเป็น คู่มือการปฏิบัติงานได้กำหนดหน้าที่ของฝ่ายการไต่สวนสืบสวนด้วย

นอกจากนี้ในมาตรา ๒๖ ยังบัญญัติด้วยว่า "สำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาเปิดบริการแก่ประชาชน ตามเวลาที่ประธานผู้ตรวจการของรัฐสภาเห็นสมควร" \* (๒)

ประเทศนิวซีแลนด์ The Ombudsman Act 1975 ของนิวซีแลนด์ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ Chief Ombudsman ที่จะแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือ Ombudsman ในการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ โดยมีเงินเดือน เงินไข และระยะเวลาในการแต่งตั้ง หรือจ้างตามความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมีจำนวนตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร \* (๓)

---

\* (๑) Ombudsman ของสวีเดนมี ๔ คน กฎหมายกำหนดให้ Ombudsman แต่ละคนมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบหน่วยงานของรัฐแยกจากกัน

\* (๒) เพชรภรณ์ พิทยารัฐ, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐ และ ๓๒

\* (๓) เจริญชัย ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า ๗๔

ประเทศฝรั่งเศส Mediateur มีอำนาจเต็มที่ในการจัดองค์การการทำงานและสามารถเลือกผู้ร่วมงานได้โดยอิสระ โดยที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ร่วมงานของ Mediateur เอาไว้ โดยปกติผู้ร่วมงานของ Mediateur จะเป็นข้าราชการที่ยืมตัวมาจากหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อ Mediateur ผู้นั้นหมดวาระในการดำรงตำแหน่ง ผู้ร่วมงานเหล่านั้นก็จะกลับไปยังหน่วยงานเดิม\* (๑)

กฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาประเทศต่าง ๆ นั้น ต่างก็กำหนดหรือยอมรับให้มีการจัดตั้งหน่วยงานตนเองขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยต้องมีผู้ช่วยหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้ร่วมงานตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยนั้น ได้มีความคิดเห็นของนักวิชาการของไทยบางท่านให้ทรรศนะไว้ว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์ และผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ และหากผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการชั่วคราว อาจตั้งผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทนด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา สำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาตั้งอยู่ในรัฐสภามีฐานะเทียบเท่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (ปัจจุบันคือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) ผู้ตรวจการของรัฐสภาอาจกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ผู้ตรวจการรัฐสภาได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ เทียบเท่าประธานรัฐสภา\* (๒) และจากความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยครั้งสำคัญ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ และ พ.ศ. ๒๔๓๕ ต่างก็มีแนวความคิดที่จะจัดให้มีสำนักงานหรือหน่วยงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๑๗ และ พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งในทางปฏิบัติก็จะต้องมีการออกกฎหมายจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาอีกส่วนหนึ่งด้วย เพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาได้มีสถานที่ปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานตลอดจนมีวัสดุครุภัณฑ์และงบประมาณเป็นของตนเองอันจะ เป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย การที่ผู้ตรวจการของรัฐสภามีหน่วยงานที่จัดตั้ง

\* (๑) สุรรัตน์ พทยาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๔

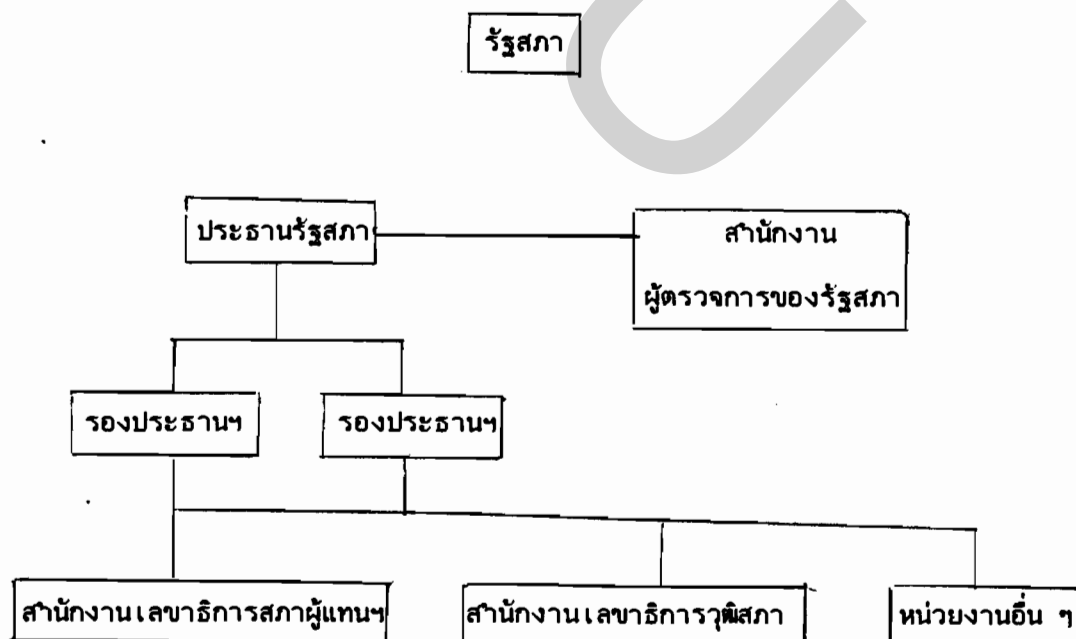
\* (๒) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๑

ขึ้นเป็นเอกเทศของตนเอง โดยไม่ต้องไปขอยืมสถานที่และบุคลากรหรือขอแบ่งงบประมาณจากหน่วยงานอื่นใดนี้จะเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาพมีความมั่นคง มีเอกภาพและเป็นอิสระพอสมควร

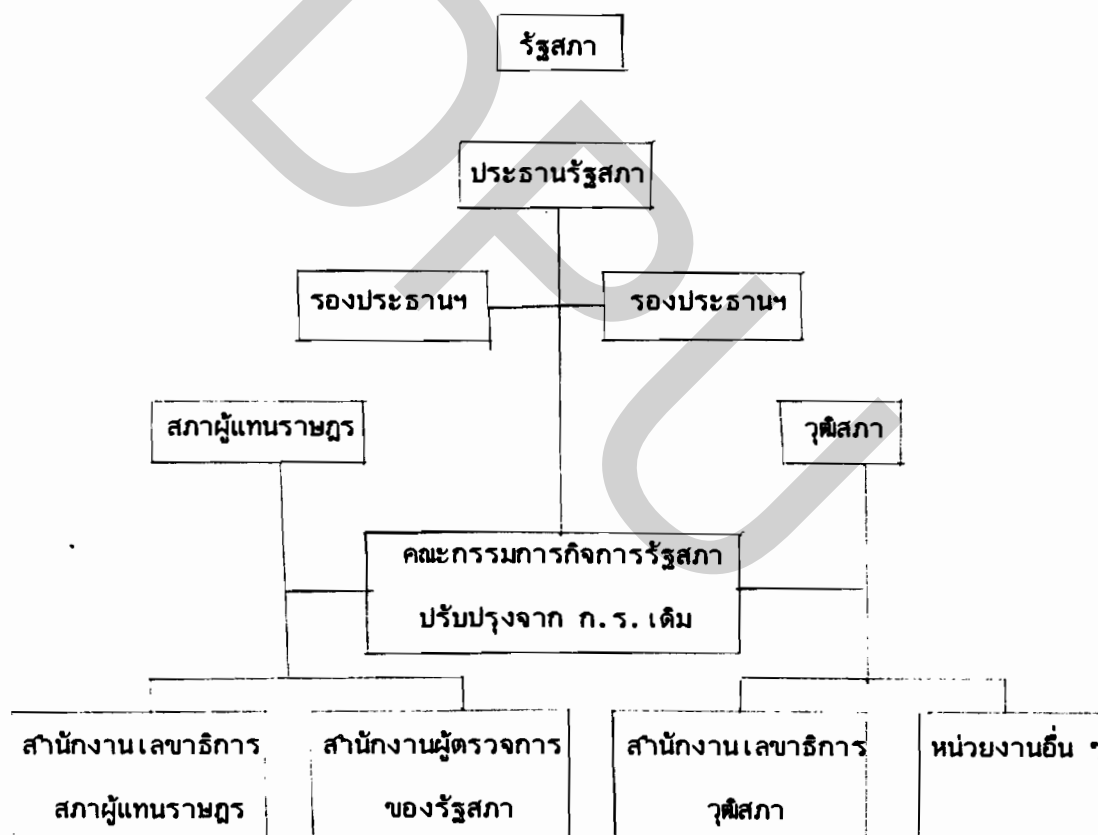
#### สายการบังคับบัญชา

ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาพนี้ได้ถูกกำหนดให้จัดตั้งขึ้น เป็นหน่วยงานที่อิงสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา แต่รูปแบบของการบริหารงานในสายการบังคับบัญชายังดูค่อนข้างสับสน โดยนักวิชาการบางท่านก็เห็นว่าควรเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นตัวแทนของอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง บางท่านก็ว่าควรขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา เพราะถือว่าเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ

๑) ฝ่ายที่เห็นว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาพควรขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภาพเห็นว่า สำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาพตั้งอยู่ในสำนักงานรัฐสภา มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (ปัจจุบัน คือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) ผู้ตรวจการของรัฐสภาพจะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ เทียบเท่าประธานรัฐสภา โดยมีลักษณะของสายการบังคับบัญชาดังนี้



๒) สำหรับฝ่ายที่เห็นว่าผู้ตรวจการของรัฐสภา ควรขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยทั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ฯ ควรขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรเพราะเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้โดยในสายการบังคับบัญชานั้น ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกตัวแทนของพรรคการเมืองต่าง ๆ (ที่ได้รับเลือกตั้ง) ทุกพรรคร่วมเป็นกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการเจ้าหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร หรือ Parliamentary Officers Committee หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการบริหารกิจการรัฐสภา โดยมีประธานรัฐสภา (ซึ่งมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร) เป็นประธานคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาหรือ ก.ร. เดิม โดยมีลักษณะสายการบังคับบัญชา ดังนี้ \* (๑)



\* (๑) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗

### การบริหารงานบุคคล

ไม่ว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาจะขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา หรือขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม จะต้องมีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภา และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภานี้จะต้องเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่เรียกกันว่า ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งเมื่อเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแล้วก็จะเกิดผลทางกฎหมายตามมาในเรื่องของการบริหารงานบุคคลคือ มีประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา หรือที่เรียกกันว่า ก.ร. ซึ่งก.ร. นี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ เลขานุการ ก.พ. เลขานุการวุฒิสภา เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาเลือกมีจำนวนไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภาเลือกสภาละไม่เกินสี่คน สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน ๔ คน นั้น มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ ต้องเคยรับราชการในตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่ามาแล้วหรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการข้าราชการประเภทใดประเภทหนึ่งมาแล้ว และต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการและเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นแล้ว ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภา ก็จะเป็นข้าราชการสังกัดรัฐสภาและอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ทั้งนี้ ซึ่งการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ตลอดจนกระทำการว่าจ้างบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ จะต้องอยู่ในความดูแลของ ก.ร. ปัญหาที่ตามมาก็คือการที่ ก.ร. เข้ามามีบทบาทในการควบคุมดูแล ให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นเหตุให้ความเป็นอิสระของสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาเสีย หรือถูกกำหนดให้เข้ามาเป็นองค์ประกอบของ ก.ร. ว่า มีความสัมพันธ์กับหลักการและเหตุผลของการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา

สำหรับหลักการและ เหตุผลของการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมา ก็คือ เพื่อให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระได้ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยองค์กรดังกล่าวนี้สมควรเป็นองค์กรที่อิงอยู่กับสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

เมื่อพิจารณาถึงตัวบุคคลอันเป็นองค์ประกอบของ ก.ร. แล้ว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ๑๓ คน นี้ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ซึ่งมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน รองประธานรัฐสภา ซึ่งมาจากประธานวุฒิสภา ๑ คน เลขานุการ ก.พ. ๑ คน เลขานุการวุฒิสภา ๑ คน เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๘ คน ให้แต่ละสภาเลือกสภาละ ๔ คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๘ คนนี้ ยังถูกบังคับด้วยว่าต้องไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภา ฯลฯ ดังนั้น ตัวบุคคลที่มาเป็นคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา หรือ ก.ร. นั้นจะมีผู้ที่ เป็น ส.ส. เพียง ๑ คน เท่านั้นคือประธานรัฐสภา ซึ่งมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร และมีตัวแทนของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายวุฒิสภาอีกเพียง ๑ คน เท่านั้น คือประธานวุฒิสภา นอกนั้นก็จะเป็นข้าราชการประจำโดยตำแหน่งได้แก่ เลขานุการ ก.พ. ซึ่งเป็นข้าราชการประจำในฝ่ายบริหาร และเลขานุการวุฒิสภากับเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นข้าราชการประจำในฝ่ายรัฐสภา สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๘ คน ก็ต้องเป็นคนภายนอกจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ ดังนั้นในคณะกรรมการ ๑๓ คนนี้ จึงมีบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาถึง ๘ คน มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ผลเสียที่ตามมาก็คือจะทำให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีอำนาจควบคุมให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการรัฐสภาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักการและ เหตุผลของการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมา โดยประสงค์จะให้เข้ามาตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเน้นที่ความเป็นอิสระด้วยการอิงสถาบันนิติบัญญัติแล้ว ก็แทบจะไม่มีประโยชน์อันใดเลย ในเมื่อตัวองค์กรหรือสำนักงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังคงตกอยู่ภายใต้การควบคุมให้คุณให้โทษของคณะกรรมการ ก.ร. ซึ่งประกอบด้วย กรรมการส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทางแก้สำหรับปัญหาดังกล่าวอาจทำได้ ๓ ทางด้วยกัน คือ

๑. แก้ไขมาตรา ๗ ของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ระบุให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๘ คน จะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด หรือ
๒. เพิ่มจำนวนคณะกรรมการโดยให้มีจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิเท่าเดิม ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา แต่ให้เพิ่มจำนวนคณะกรรมการจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภา



แต่ละสภา เป็นกรรมการ ๗ ให้มากกว่า ๘ คนขึ้นไป หรือ

๓. จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาล้วน ๆ โดยมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและ เลขาธิการวุฒิสภา กับหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งจะมีเพิ่มขึ้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมดูแลการบริหารงานของข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ จะเห็นว่ากรณีที่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภากำหนดให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการ ก.ร. นั้น เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภา และหน่วยงานอื่น ๆ ที่อาจจะมีตามมานั้นย่อมจะ เป็นการไม่เหมาะสมในส่วนนี้จึงควรมีการแก้ไขด้วย

กล่าวโดยสรุปสำหรับทางแก้ของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่ควรจะมีการปรับปรุง เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาก็คือ ควรแก้ไขให้จำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๘ คน ซึ่งแต่ละสภาเลือกมาสภละ ๔ คนนั้น จะต้องมิคุณสมบัติเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของการจัดตั้งหน่วยงาน และให้หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยให้หัวหน้าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ร. มีวาระคราวละ ๒ ปีแล้ว สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป หากสามารถจัดสายการบังคับบัญชาขององค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภาให้ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานรัฐสภาแล้ว จัดการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานผู้ตรวจการของรัฐสภาโดยปรับปรุงคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามที่ได้กล่าวมานี้ให้เป็นองค์กรที่ควบคุมด้านการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแห่งรัฐสภา ก็จะไม่ต้องกังวลใจว่าฝ่ายอื่น (บริหาร) จะเข้ามาแทรกแซงก้าวท่ายเรื่องการบังคับบัญชา และการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้ตรวจการของรัฐสภาได้เป็นอย่างดี

#### ๑.๒ การจัดทำงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณให้กับผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น ก็นับว่าเป็นเรื่องสำคัญซึ่งอาจเป็นช่องทางทำให้เกิดความไม่เป็นอิสระแก่หน่วยงานผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ง่าย หากผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่สามารถจัดทำงบประมาณของตัวเอง โดยยังต้องพึ่งหน่วยงานการบริหารและการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ เพราะฝ่ายบริหารจะสามารถบีบบังคับให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ถ้าหากฝ่ายบริหารจัด

สรรงบประมาณให้แก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาน้อยเกินไป หรือไม่จัดสรรงบประมาณให้ตามโครงการหรือตามแผนการที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาได้วางแผนและเสนอขอไว้ ดังนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงควรมีอำนาจจัดหางบประมาณและประมาณการรายรับรายจ่ายของตัวเอง แล้วเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติได้เอง

ตามปกติแล้วการจัดหางบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ อยู่ภายใต้หลักการขั้นพื้นฐาน ๒ ประการคือ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณ และฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ย่อมหมายความว่า รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณเพราะรัฐสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ ส่วนการจัดเตรียมงบประมานั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล แต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ ได้บัญญัติว่า ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น ซึ่งเป็นปริยายว่าอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณเป็นของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการงบประมาณแผ่นดินได้กำหนดวิธีการจัดหางบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ ๆ โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดหางบประมาณ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด\* (๑)

สำหรับกรณีเรื่องการจัดทำและ เสนออนุมัติงบประมาณนี้ เนื่องจากหน่วยงานผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นหน่วยงานที่สังกัดรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่าน่าจะมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณเสียใหม่ โดยให้หน่วยราชการในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติได้มีอิสระในการบริหารงบประมาณของตัวเอง ดังนี้\* (๒)

---

\* (๑) อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาส, คำอธิบายวิชากฎหมายการคลังชั้นสูง, พ.ศ. ๒๕๓๒ (เอกสารคำอธิบาย), หน้า ๓๓

\* (๒) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๒ - ๓

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณนั้น เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระ คล่องตัว ฝ่ายนิติบัญญัติควรมีสถานีในการบริหารงบประมาณของตนเอง โดยไม่ถูกจำกัดควบคุมโดย ฝ่ายบริหารในกรณีที่จะมีการตั้งสำนักงาน ๔ ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นจากเดิม (เช่น สำนักงานผู้ตรวจ การของรัฐสภา สำนักงานตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น) จึงควรพิจารณาปรับปรุงเรื่องการ บริหารงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติควบคู่กันไปคร่าวเดียวกัน โดยเสนอให้มีการแก้ไขพระราช บัญญัติวิธีการงบประมาณเสียใหม่ โดยควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบ ปรมาณโดยเพิ่มเติมข้อความดังนี้

(๑) ก่อนที่จะ เริ่มปีงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาจะ เตรียมการและ เสนอ เรื่องดังต่อไปนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร

(ก) ปรมาณการรายรับรายจ่ายของสำนักงาน ในปีงบประมาณนั้น และ

(ข) รายงานปรมาณการฐานะการเงินในต้นปี และปลายปีงบประมาณนั้น และ

(ค) คำอธิบายประเภทของผลงานที่สำนักงาน ๔ คาดว่าจะกระทำให้สำเร็จลุล่วงไป ในระหว่างปีงบประมาณนั้น

(๒) หลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาข้อมูลที่ได้รับจาก ข้อ (๑) ข้างต้นแล้ว ก็จะ รวบรวมเสนอ เป็นปรมาณการรายจ่ายประจำปีตามประเภทของแผนงาน ส่งไปยังคณะกรรมการ ธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเพื่อพิจารณาต่อไป

จะ เห็นได้ว่าหากจัดทำได้ดังนี้แล้วหน่วยงานผู้ตรวจการของรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติก็จะมีความเป็นอิสระได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหาร งบประมาณ ซึ่งจะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องกังวลใจว่าการปฏิบัติงานของตน เมื่อกระทบต่อ บุคคลระดับสูงของฝ่ายบริหารแล้ว อาจจะถูกโต้ตอบด้วยการจำกัดหรือไม่พิจารณาอนุมัติจัดทำ (เสนอ) งบประมาณตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภา เสนอไปในแต่ละปี

## ๒. การเข้ามาดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง

### ๒.๑ การเข้ามาดำรงตำแหน่ง

การคัดเลือก แต่งตั้ง สรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการของรัฐสภา นับว่า มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อความเป็นอิสระของผู้ตรวจการของรัฐสภา เพราะหากบุคคลฝ่ายใดฝ่าย หนึ่ง เป็นผู้มือนำอย่างเด็ดขาด ในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนี้แล้ว บุคคลผู้นั้นหรือ

ฝ่ายนั้นย่อมมีอำนาจหรืออิทธิพลครอบงำการทำงานหรือการตัดสินใจและการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ถูกเลือกเข้ามาได้ ดังนั้นการคัดเลือกสรรหาแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงควรจะต้องมีกระบวนการ ขั้นตอนทีละเอียดยรอบคอบและเป็นที่ยอมรับของทุก ๆ ฝ่ายซึ่งจะขอกกล่าวถึงวิธีการเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ และการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการในฝ่ายบริหารบางหน่วยงานของประเทศไทย ดังนี้

ประเทศสวีเดน มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ในพระราชบัญญัติ Ombudsman ของสวีเดนว่า "การเลือกตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเตรียมการโดยคณะผู้แทนเพื่อการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการของรัฐสภาโดยปรึกษาหารือร่วมกับกรรมการอื่น ๆ ในที่ประชุมประธานสภา ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากกลุ่มพรรคการเมืองต่าง ๆ" การสรรหาหรือคัดเลือกตัวบุคคลมาเป็น Ombudsman นั้นจะมีการเตรียมการโดยคณะผู้แทนเพื่อการนี้โดยเฉพาะ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรของสวีเดนจะทำการคัดเลือกสมาชิกสภาจำนวน ๔๘ คน เป็นคณะผู้แทนซึ่งสมาชิกสภาทั้ง ๔๘ คนนี้จะเป็นตัวแทนที่ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองทุกพรรค (ที่ได้รับการเลือกตั้ง) โดยมีการลงมติเห็นชอบในที่ประชุมรัฐสภา แล้วให้คณะผู้แทน ๔๘ คนนี้ทำการคัดเลือกตัวบุคคล ที่จะมาเป็น Ombudsman เป็นพรรคที่มีเสียงข้างมาก<sup>(๑)</sup> ซึ่งจะได้ตัวบุคคลที่ทุก ๆ พรรคยอมรับและจะเป็นที่ยอมรับของตัวแทนจากประชาชนอย่างแท้จริง เมื่อได้ตัวบุคคลที่จะเป็น Ombudsman ครบตามจำนวน (๔ คน) แล้ว ประธานรัฐสภาก็จะเสนอชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>(๒)</sup>

ประเทศนิวซีแลนด์ Ombudsman ได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการ Governor General ตามคำแนะนำของรัฐสภา House of Representatives ซึ่งรัฐสภาของประเทศนิวซีแลนด์มีเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร หรือ House of Representative <sup>(๓)</sup>

\* (๑) โภคิน พลกุล, รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๗๓

\* (๒) พรศักดิ์ ม่องแผ้ว, อ่างแล้ว, หน้า ๔๓

\* (๓) เรียรชัย ฌ นคร, อ่างแล้ว, หน้า ๗๓

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การเข้ามาดำรงตำแหน่งของ Military Ombudsman กระทำโดยสภา Bundestags\* (๑) คัดเลือกสภาประชาชนเยอรมัน ๑ คน ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา Bundestag อายุ ๓๔ ปีบริบูรณ์ และเคยรับราชการในกองทัพมาไม่น้อยกว่า ๑ ปี ซึ่งคณะกรรมการฝ่ายกิจการทหารของสภา Bundestag ร่วมกับกลุ่มสมาชิกของสภาเท่านั้น มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการคัดเลือกเป็น Military Ombudsman การลงคะแนนเสียงกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ทั้งจะต้องได้เสียงข้างมาก ไม่มีการอภิปรายก่อนการลงคะแนนเสียงเมื่อสภาเลือกใครแล้ว เสนอชื่อให้ประธานสภา Bundestag แต่งตั้งเป็น Military Ombudsman \* (๒)

ประเทศอังกฤษ Ombudsman หรือ Parliamentary Commissioner For Administration ของอังกฤษได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินี โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ\* (๓)

ประเทศฝรั่งเศส Mediateur ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง Mediateur ค.ศ. ๑๙๗๓ มาตรา ๒)\* (๔)

สำหรับการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทยนั้น จะขอยกตัวอย่างการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ของไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. และเลขาธิการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ดังนั้น นายกรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารจึง เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้ง เป็นกรรมการและ เลขาธิการ ป.ป.ป. ให้วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะ เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

\* (๑) สภา Bundestag คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

\* (๒) วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, อ้างแล้ว, หน้า ๓๔

\* (๓) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว, หน้า ๔๓

\* (๔) สุริรัตน์ พิทยาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๒

จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งโดยการคัดเลือก และนำเสนอจากรัฐสภา คงมีเพียง Mediateur ของฝรั่งเศสเท่านั้นที่ Mediateur ได้รับการแต่งตั้งโดยการคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยตรง ซึ่งแม้แต่คณะกรรมการป.ป.ป. ในฐานะฝ่ายบริหารก็ตาม ก็ยังต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วย จะเห็นได้ว่าแทบทุกประเทศให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง Ombudsman แทบทั้งสิ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลายประเทศให้สภาผู้แทนราษฎร House of Representatives เป็นผู้คัดเลือกเพราะถือว่าเป็นสภาที่มาจากตัวแทนของประชาชน และโดยเฉพาะ Ombudsman ของสวีเดนนั้น นอกจากจะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคลมาเป็น Ombudsman แล้วยังเป็นกระบวนการขั้นตอน ในการสรรหาคัดเลือกที่เป็นขั้นตอนเพื่อให้ได้ตัวบุคคลที่ทุกพรรคการเมืองยอมรับจริง ๆ

เมื่อพิจารณาจากรีการคัดเลือกตัวบุคคล มาเป็นผู้ตรวจราชการของรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในเมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบความคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ยังอยู่กับสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา เป็นผู้มีอำนาจในการสรรหาหรือคัดเลือกตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีความเป็นอิสระ จึงควรระบุให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคลมาเป็นผู้ตรวจการของรัฐสภา แล้วจึงจะเสนอชื่อให้ประธานรัฐสภานำชื่อขึ้นกราบบังคมทูลโปรดเกล้าแต่งตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาต่อไป ซึ่งถ้าสามารถทำได้ตามวิธีการดังกล่าว จะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง เข้ามาดำรงตำแหน่งมีความเป็นอิสระและเป็นตัวแทนของประชาชนที่ทุกฝ่ายยอมรับด้วย

#### ๒.๒ วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งหรือระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ของผู้ตรวจการของรัฐสภาก็นับว่ามีความสำคัญพอสมควร เนื่องจากหากผู้ตรวจการของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภา อาจต้องคอยกังวลใจในการที่จะต้องคอยตอบสนองรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกตนเข้ามา แต่ถ้าหากให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างจากวาระของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ก็จะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ต้องคอยกังวลใจในการที่จะต้องคอยตอบสนองผู้ที่แต่งตั้งตนเข้ามา ดังนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงควรมีวาระการ

ดำรงตำแหน่งมากกว่าหรือยาวนานกว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา มีระยะเวลาการทำงานเป็นของตนเอง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับวาระหรืออายุการทำงานของสภา และจะมีเวลาทำงานนานพอสมควร ซึ่งจะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถปฏิบัติงานโดยเป็นตัวของตัวเองได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องระมัดระวังไม่ควรให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งยาวนานมากเกินไป เพราะอาจทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภากลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจแฝงมากเกินไป และเป็นการสร้างสมอิทธิพล

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่ง ของผู้ตรวจการของรัฐสภาประเทศต่าง ๆ มีดังนี้ ประเทศสวีเดน Ombudsman มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรและสามารถได้รับเลือกเข้ามาใหม่อีกได้ \* (๑)

ประเทศนิวซีแลนด์ Ombudsman มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี Ombudsman ที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระจะต้องรักษาการในตำแหน่งนั้นไปจนกว่าจะมีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งแทน อย่างไรก็ตาม Ombudsman ที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหมดวาระอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้อีก \* (๒) จนกระทั่งอายุ ๗๒ ปี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน Military Ombudsman ที่ได้รับเลือกจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เพื่อให้แตกต่างกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา Bundestag เพราะหากให้มีวาระ ๕ ปี เช่นกันก็จะหมดวาระพร้อมกันทำให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินงานขององค์กร Ombudsman และบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่ง Military Ombudsman มาแล้วมีสิทธิได้รับคัดเลือกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง Military Ombudsman ได้อีกมากกว่า ๑ ครั้ง \* (๓)

ประเทศไทย ผู้ตรวจการของรัฐสภาไทยที่ได้รับการแต่งตั้ง จะอยู่ในตำแหน่งไปจนกว่าจะครบเกษียณอายุ คือ อายุ ๖๕ ปี \* (๔)

\* (๑) โภคิน พลกุล, รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๗๓

\* (๒) เขียวชัย ณ นคร, อ่างแล้ว, หน้า ๗๓

\* (๓) วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, อ่างแล้ว, หน้า ๓๔

\* (๔) กมล สนธิเกษตริน, อ่างแล้ว, หน้า ๖๓๔

ประเทศฝรั่งเศส ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็น Mediateur จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๖ ปี ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนี้จะสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น \* (๑)

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทย ควรจะมีวาระการดำรงตำแหน่งยาวนานเท่าใดและจะได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่อีกได้หรือไม่นั้น ได้มีผู้ให้ความคิดเห็นไว้ดังนี้ \* (๒)

ควรมีวาระ ๔ ปี และเกษียณเมื่ออายุ ๖๕ ปี เหตุผลของการมีวาระ ๔ ปีคือ กำหนดให้มีอายุยาวนานกว่าวาระของรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง ในกรณียุบสภา การสิ้นสุดวาระของสภาและวาระของผู้ตรวจการของรัฐสภาก็ไม่น่าจะตรงกันเสียเลยทีเดียว

การกำหนดอายุ ๖๕ ปี เป็นการกำหนดโดยการพิจารณาถึงความสามารถทางร่างกายและจิตใจของคนไทยที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

หากอายุยังไม่ครบ ๖๕ ปี สามารถรับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีกหลายครั้งไม่จำกัด จนครบเกษียณอายุ ๖๕ ปี

### ๒.๓ การพ้นจากตำแหน่ง

การเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน กล่าวคือต้องมีวาระการดำรงตำแหน่งระยะหนึ่ง เพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีเวลาพอที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเมื่อวาระการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงก็จะต้องมีการเลือกผู้ที่เหมาะสมคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน ก็เนื่องจากไม่ต้องการให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาอยู่ในตำแหน่งตลอดไปหรือยาวนานเกินไป อันอาจจะเป็นช่องทางให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาเกิดการสั่งสมอำนาจจนเกินไป จนกลายเป็นความมีอิทธิพลที่หยั่งรากฝังลึกยึดติดอยู่กับตำแหน่งและอำนาจจนอาจเกิดการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องขึ้นมาได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ เมื่อวาระการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง ตามปกติแล้ว ควรพิจารณาถึงสาเหตุของการพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ ด้วย เช่น การพ้นจากตำแหน่งโดยความสมัครใจ คือ การลาออกและการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุการณหรือความประพฤตินี้ที่ไม่เหมาะสมของผู้ตรวจการของรัฐสภาบางอย่าง ซึ่งการที่จะบัญญัติให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้อง

\* (๑) สุรรัตน์ นิตยาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๒

\* (๒) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔



พ้นจากตำแหน่ง เพราะพฤติการณ์หรือความประพฤติไม่เหมาะสมนี้ ควรจะมีรายละเอียดอย่างไร ควรจะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ เพราะถ้าหากมีการยอมให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุดังกล่าวได้ง่าย ๆ ไม่มีการพิจารณาสอบสวนโดยคณะบุคคลหรือองค์กรใด ๆ อย่างรอบคอบแล้ว ก็จะเป็นจุดหรือช่องทางที่ฝ่ายอื่นจะ เข้ามาใช้อิทธิพลบีบบังคับผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ ซึ่งจะเป็นผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากไม่ยอมให้มีการบัญญัติถึงการพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ผู้ตรวจการของรัฐสภา มีความประพฤติหรือพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมเสียเลย ก็จะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาใช้อำนาจจนเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจในทางไม่ถูกต้องได้ ดังนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภา นอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ควรจะพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุใดได้บ้างจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ควรพิจารณาอย่างรอบคอบ ทั้งนี้ จะเปรียบเทียบการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการของรัฐสภาในแต่ละประเทศ ดังนี้

ประเทศสวีเดน ในพระราชบัญญัติผู้ตรวจการของรัฐสภาสวีเดน มาตรา ๑๐ มีข้อความตอนหนึ่งบัญญัติว่า เมื่อมีคำร้องของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น รัฐสภาอาจถอดถอนผู้ตรวจการของรัฐสภาคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้นั้นปฏิบัติให้ไม่เป็นที่ไว้วางใจของรัฐสภา \* (๑)

ประเทศนิวซีแลนด์ ตามกฎหมายที่มีชื่อว่า The Ombudsman Act 1975 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า Ombudsman อาจจะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือถูกสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยผู้สำเร็จราชการ (Governor - General) ตามคำแนะนำของรัฐสภา เมื่อ Ombudsman ผู้นั้นละทิ้งหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียตกเป็นบุคคลล้มละลาย ในกรณีที่เหตุดังกล่าวได้เกิดขึ้นในระหว่างปีสมัยประชุมของรัฐสภา Ombudsmn ผู้นั้นยังอาจที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือถูกสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยสภา

\* (๑) เพชรารักษ์ พัทยาธิรัฐ, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๒๖

บริหาร (Governor - General in Council)\*<sup>(๑)</sup> ตามความเห็นชอบของผู้สำเร็จราชการ (Governor - General) ในการสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ของ Ombudsman ในระหว่าง บิดสมัยประชุมของรัฐสภา สภารบริหารจะมีอำนาจในการสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาที่ บิดสมัยประชุมของรัฐสภา หรือไม่เกิน ๒ เดือนนับจากวันที่เปิดสมัยประชุมของรัฐสภา\*<sup>(๒)</sup>

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ตามพระราชบัญญัติ Wehrbeauftragter des Bundestags 1975 ของเยอรมันนี้ บัญญัติข้อความตอนหนึ่งว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่ง Military Ombudsman อาจต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดก็ได้ ทั้งอาจถูกคณะกรรมการธิการฝ่ายทหาร (Committee of Defence) เสนอให้สภา Bundestag ลงมติให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ๕ ปี ในกรณีที่ประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง\*<sup>(๓)</sup>

ประเทศอังกฤษ ตามกฎหมายที่มีชื่อว่า Parliamentary Commissioner Act 1967 มีข้อความตอนหนึ่งบัญญัติในเรื่องนี้ว่า Parliamentary Commissioner For Administration อาจถูกถอดได้ถ้าปรากฏว่าความประพฤติไม่ดีหรือรัฐสภามีมติให้ถอดถอน\*<sup>(๔)</sup>

ประเทศฝรั่งเศส ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง Mediateur 1973 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า Mediateur จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ลาออก ตาย และกระทำผิดอย่างร้ายแรง ซึ่ง การพิจารณาสอบสวนการกระทำผิดอย่างร้ายแรงของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง Mediateur ของ ฝรั่งเศส นั้น จะกระทำโดยคณะกรรมการ (Collige) ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภา แห่งรัฐ (Vice-President du Conseil D'Etat) ประธานคนที่ ๑ ของศาลฎีกา (Premier President de la Cour De Cassation) และประธานคนที่ ๑ ของศาลบัญชี (Premier President de la Cour Des Comptes) และผู้ขอให้คณะกรรมการนี้พิจารณา สอบสวนได้มีเพียงประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเท่านั้น นอกจากนี้การตัดสินใจเกี่ยวกับความผิด

---

\*<sup>(๑)</sup> สภารบริหาร (Governor - General in Council) เป็นสภาที่ประกอบด้วย สมาชิกที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีและสมาชิกของรัฐสภา โดยปกติผู้สำเร็จราชการ (Governor - General) จะปฏิบัติหน้าที่ตามคำแนะนำของสภารบริหาร

\*<sup>(๒)</sup> เรียร์ชัย ฌ นคร, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๔

\*<sup>(๓)</sup> วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๓๔

\*<sup>(๔)</sup> กมล สนธิเกษตริน, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๖๔๐

ร้ายแรงนี้จะต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ (Unahimité)\* (๑)

เมื่อพิจารณาถึงการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยเหตุผลอันเนื่องมาจากกรณีที่ผู้ตรวจการของรัฐสภามีพฤติการณ์หรือความประพฤติที่ไม่เหมาะสม ซึ่งบทบัญญัติในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้แตกต่างกันไป แต่โดยสรุปแล้วบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาแต่ละประเทศ ต่างก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นแนวทางเดียวกันอยู่อย่างหนึ่งคือ จะมีบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องให้องค์กรอื่นอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งมักจะเป็นรัฐสภาเป็นผู้ลงมติเพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์หรือความประพฤติไม่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้น การที่จะให้ Mediateur พ้นจากตำแหน่งเพราะสาเหตุดังกล่าวนี้ จะต้องมีการสอบสวนลงมติโดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลระดับสูงของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ และจะต้องเป็นมติที่เป็นเอกฉันท์ด้วย

ดังนั้นจะ เห็นได้ว่าแต่ละประเทศต่างก็ได้พิจารณาให้ความสำคัญต่อการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการของรัฐสภาในกรณีที่ผู้ตรวจการของรัฐสภามีพฤติการณ์หรือความประพฤติไม่เหมาะสม โดยได้บัญญัติวิธีการหรือขั้นตอนปฏิบัติที่จะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีดังกล่าวไว้อย่างรอบคอบรัดกุม และมีมาตรการที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายอื่นเข้ามาแทรกแซงบีบบังคับให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องพ้นจากตำแหน่งโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรไว้ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่เสริมสร้างความเป็นอิสระให้แก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาได้อย่างดี

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ของผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศไทย ตามที่ได้เคยมีความพยายามที่จะบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๓๔ นั้นนับว่ามีความละเอียดรอบคอบและมีเหตุผลอย่างดี ตลอดจนมีมาตรการในการสอบสวนเพื่อป้องกันการแทรกแซงบีบบังคับของฝ่ายอื่นไว้ใกล้เคียงกับในระบบ Mediateur ของฝรั่งเศส กล่าวคือ

ร่างมาตรา ๒๑๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

\* (๑) สุริรัตน์ พิทยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๖

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑๖

(๔) รัฐสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๐๑ แล้วมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่รัฐสภามีมติ

ร่างมาตรา ๑๐๑ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ<sup>(๑)</sup> มีอำนาจดำเนินการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้เกิดขึ้น

(๔) ผู้ตรวจการของรัฐสภา กระทำการหรือมีพฤติกรรมเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือมีลักษณะ เป็นความผิดต่อ เจ้าพนักงาน

เมื่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าไม่มีมูลให้ยุติเรื่อง ถ้าผลปรากฏว่าการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่ากรณีมีมูล สำหรับกรณีตาม (๔) ให้เสนอรายงานไปยังประธานรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๑๘ (๔)

อนึ่ง ยังมีความเห็นของนักกฎหมายบางท่านที่มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้แตกต่างเพิ่มออกไป คือ ในระหว่างเปิดประชุมรัฐสภาสามารถถอดถอนผู้ตรวจการของรัฐสภาได้โดยประธานรัฐสภาโดยความเห็นชอบของประธานคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของรัฐสภา มีมติเป็นเอกฉันท์สามารถถอดถอนหรือสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาได้<sup>(๒)</sup>

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามที่มีความพยายามจะบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น นับว่ามีเหตุผลเหมาะสมพอสมควรแล้ว และนับว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศไทย ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นได้ เป็นอย่างดีพอสมควร

\* (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๔ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการ ๘ คน ซึ่งคณะกรรมการตุลาการฯ เลือกเข้ามา ๒ คน สภาผู้แทนราษฎรเลือกเข้ามา ๒ คน วุฒิสภาเลือกเข้ามา ๒ คน คณะรัฐมนตรีเลือกเข้ามา ๒ คน แล้วให้ทั้ง ๘ คน เลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๑ คน เป็นประธานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

\* (๒) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๖ - ๔๘

### ๓. เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

#### ๓.๑. ผู้ตรวจการของรัฐสภาควรได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันอย่างไรบ้าง

การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่นั้น ย่อมจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์และอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งอาจมีการตอบโต้จากผู้ที่ถูกสอบสวนกลับมาในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ได้ เช่น อาจมีการแจ้งความดำเนินคดี จับกุม ฟ้องร้อง ผู้ตรวจการของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และในกรณีที่มีการรายงานให้รัฐสภาทราบถึงผลการสอบสวนกรณีใด ๆ ก็อาจมีการฟ้องร้องว่ากล่าวผู้ตรวจการของรัฐสภา อันจะทำให้การปฏิบัติของผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องสะดุดหยุดลง ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาในการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันบางอย่างเท่าที่จำเป็นแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภา ทั้งนี้ผู้ตรวจการของรัฐสภาบางประเทศก็มีกฎหมายให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการปฏิบัติงานไว้ เช่น

Ombudsman ของประเทศนิวซีแลนด์ The Ombudsman Act 1975 ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีใด ๆ ไม่ว่าเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อ Ombudsman หรือต่อบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งหรือจ้างโดยหัวหน้า Ombudsman (Chief Ombudsman) ด้วยเหตุที่ Ombudsman หรือบุคคลดังกล่าวได้กระทำหรือจัดทำรายงานใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนเว้นแต่การกระทำหรือการจัดทำรายงานนั้นได้กระทำไปโดยเจตนา\* (๑)

Mediateur ของประเทศฝรั่งเศสนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง Mediateur 1973 มาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ Mediateur ได้รับความคุ้มครองในหน้าที่กล่าวคือ Mediateur ไม่สามารถถูกติดตามจับกุม กักขัง หรือถูกตัดสินพิพากษา อันเนื่องมาจากการให้ความเห็นใด ๆ ซึ่งได้กระทำลงในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ความคุ้มกันนี้กฎหมายได้ระบุไว้ไว้เฉพาะ Mediateur เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ร่วมงานของ Mediateur แต่อย่างใด\* (๒)

\* (๑) เรียงชัย ณ นคร, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๘๐

\* (๒) สุรรัตน์ พทยาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๔

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของบางประเทศได้บัญญัติไว้ให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยไม่อาจฟ้องร้อง ดำเนินคดีหรือติดตามจับกุมผู้ตรวจการของรัฐสภา ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการจัดทำรายงานตามอำนาจหน้าที่ สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศไทยนั้น ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ในหมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น ยังไม่มีการบัญญัติถึง เอกสิทธิ์และความคุ้มกันใด ๆ เอาไว้ แต่ก็ยังสามารถบัญญัติเรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวไว้ในตัวกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาได้

อนึ่ง เมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ (ฉบับเพิ่มเติม) ได้เคยมีการดำริที่จะให้มีการร่างเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้เคยร่างบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเอาไว้ และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในร่างมาตรา ๑๖๗ ฉ. ว่า ในการทำรายงานผลการสอบสวน หรือแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นตามอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีเอกสิทธิ์ตามมาตรา ๑๓๔ ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๓๔ บัญญัติว่า ในการประชุมวุฒิสภาก็ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ และความในวรรคที่ ๒ ของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณาการการประชุมโดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันตามที่กฎหมายของประเทศต่าง ๆ และตามความดำริของนักกฎหมายของไทยได้เคยพิจารณาแล้ว เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ควรบัญญัติเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภา ควรมิอยู่ ๒ ประการ ได้แก่

๑. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่จะไม่ถูกติดตามจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี เนื่องจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ทั่ว ๆ ไปของผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งเอกสิทธิ์ในกรณีนี้จะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการของ

รัฐสภา ที่ได้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น การสืบสวนสอบสวน การทำรายงาน การสอบสวน การพิจารณาลงมติ การเสนอผลการสอบสวน ฯลฯ ซึ่งในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ตัวผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ดี หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ดี ไม่อาจถูกติดตามจับกุมดำเนินคดี หรือฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้

๒. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเฉพาะ เรื่องการรายงาน หรือการแถลงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ต่อรัฐสภา เอกสิทธิ์ในกรณีนี้สืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายบัญญัติหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภา ให้ทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานในรอบปี และการรายงานพฤติการณ์หรือผลการสอบสวนให้รัฐสภาทราบเป็นพิเศษเป็นรายเรื่องนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องทำรายงานผลการสอบสวน แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือต่อที่ประชุมของทั้งสองสภาด้วยกัน ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมาย ให้การกล่าวด้วยคำรายงานผลการสอบสวนที่ดี การแถลงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นที่ดี ของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่กระทำลงในที่ประชุมรัฐสภาดังกล่าว เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดของผู้ตรวจการของรัฐสภาโดยเฉพาะ ห้ามมิให้มีการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญาต่อผู้ตรวจการของรัฐสภา

หากสามารถบัญญัติให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาแล้ว ก็นับว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาจะมีความมั่นใจในการปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่ออำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ ที่จะตอบโต้ขัดขวางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา และจะ เป็นหลักประกันในการให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาได้เป็นอย่างดี

### ๓.๒ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันครอบคลุมเพียงใด

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมาก็คือ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่จะบัญญัติให้แก่ผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น ควรมิขอบเขตหรือครอบคลุมเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากหากไม่มีการกำหนดขอบเขตไว้ให้อยู่ในวงจำกัดแล้วอาจเป็นผลเสีย เพราะผู้ตรวจการของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีขอบเขตอำนาจมากเกินไป และยังไม่อาจถูกฟ้องร้องได้อีกด้วย จึงอาจทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นองค์กรใหม่ที่มีอำนาจมากและสร้างสมอิทธิพลให้กับตนเองและพรรคพวกได้ จึงควรจำกัด เอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้อยู่ในวงเขตที่เหมาะสม กล่าวคือ

๑) ตัวบุคคลที่จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ในที่นี้คงจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของบุคคล ๒ กลุ่ม ที่จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าว คือ ตัวผู้ตรวจการของรัฐบาล และตัวเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐบาล ซึ่งสำหรับตัวผู้ตรวจการของรัฐบาลนั้น คงจะไม่เป็นปัญหาในเรื่องความเหมาะสมเพราะ เป็นตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีจำนวนเพียงคนเดียว การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทั้ง ๒ ประการแก่ตัวผู้ตรวจการของรัฐบาลนั้นว่ามีความเหมาะสมดีแล้วและจำเป็นต้องบัญญัติให้เอกสิทธิ์ดังกล่าวแก่ตัวผู้ตรวจการของรัฐบาลด้วย แต่สำหรับตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐบาลนั้น หากยอมให้ได้รับการรับรองคุ้มกันตามเอกสิทธิ์ทั้ง ๒ ประการ เช่นเดียวกับตัวผู้ตรวจการของรัฐบาลแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาเพราะ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานย่อมจะมีจำนวนหลายคน การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันมากเกินไปอาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือขาดความระมัดระวังหรือโดยปราศจากความรับผิดชอบได้ ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังปราศจากความอคติและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้วก็ย่อมจะได้รับความคุ้มครองอยู่แล้ว กล่าวคือ เมื่อมีการฟ้องร้องกล่าวหาจากบุคคลที่ถูกสอบสวนหรือผู้เสียหายผลประโยชน์ หากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานถูกต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ศาลก็ย่อมจะยกฟ้อง เพียงแต่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาไปเบิกความต่อศาล และแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดี ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้ใดจะฟ้องร้องหรือแจ้งความดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้ ถ้ามีการฟ้องร้อง ศาลจะไม่รับฟ้องเลย

ดังนั้น จึงเห็นว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการปฏิบัติงานนั้น จึงควรบัญญัติคุ้มครองให้ เฉพาะผู้ตรวจการของรัฐบาลเท่านั้น ไม่ควรให้ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐบาลด้วย เว้นแต่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในข้อ ๒) เกี่ยวกับการรายงานหรือแถลงชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามอำนาจหน้าที่ต่อที่ประชุมของรัฐบาล ซึ่งในกรณีนี้ นอกจากตัวผู้ตรวจการของรัฐบาล ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่เป็นผู้รายงาน ชี้แจง หรือแถลงโดยตรงแล้ว ยังควรบัญญัติให้ความคุ้มครองไปถึงบุคคลใดก็ตามที่ถูกเรียกให้มาชี้แจงหรือแถลงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมดังกล่าวด้วย

๒) การกระทำที่ควรจะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน เกี่ยวกับการผิดกล่าวนี้ก็เช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าตัวผู้ตรวจการของรัฐบาลจะเป็นผู้ที่มีเกียรติได้รับความเชื่อถือไว้วางใจก็ตาม แต่การที่จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวได้ จะต้องเป็นกรณีผู้ตรวจการของรัฐบาล



กระทำการ หรือปฏิบัติการไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ถ้าผู้ตรวจการของ  
 รัฐบาลปฏิบัติการนอกเหนือไปจากขอบเขตอำนาจของกฎหมาย ก็ไม่สมควรที่จะให้ได้รับเอกสิทธิ์  
 และความคุ้มกันดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กรณีการรายงาน แถลง หรือชี้แจงต่อที่ประชุมนั้น ผู้  
 ตรวจการของรัฐบาลจะต้องรายงาน แถลง ชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงพยานหลักฐานโดย  
 สามารถกล่าวด้วยคำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสอบสวนนั้น ๆ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง  
 พาดพิงถึงความสมควร ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยง เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนทำการสอบสวน  
 หรือปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จึงจะได้รับความคุ้มครองตามเอกสิทธิ์  
 และความคุ้มกันดังกล่าว แต่ถ้าผู้ตรวจการของรัฐบาลกล่าวด้วยคำเกินเลยออกไปนอกเรื่องไม่  
 เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการสอบสวน หรือไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย  
 บัญญัติไว้ก็น่าจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ตามเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป ก็คือ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของผู้ตรวจการของรัฐบาลนั้นครอบคลุม  
 เพียงเฉพาะในการกระทำ หรือการปฏิบัติงานภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย  
 กำหนดไว้เท่านั้น

การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหาร  
 และย่อมกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการให้คำปรึกษาต่อประชาชนโดยทั่ว  
 ไป ดังนั้น การทำงานของผู้ตรวจการของรัฐบาล จึงย่อมอาจจะถูกขัดขวางจากบุคคลดังกล่าว  
 โดยอาจมีการใช้อำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่กลั่นแกล้งผู้ตรวจการของรัฐบาล และฟ้องร้องผู้ตรวจ  
 การของรัฐบาลได้ ดังนั้น เอกสิทธิ์ความคุ้มกันของผู้ตรวจการของรัฐบาล จึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็น  
 และมีความสำคัญที่จะต้องบัญญัติไว้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐบาลเป็นไปอย่างมี  
 อิสระ เต็มที่ และจะทำให้การทำงานของผู้ตรวจการของรัฐบาลประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์  
 ประสงค์ และเป็นที่พึงของประชาชนได้เป็นอย่างดี.

## บทที่ ๔ อำนาจหน้าที่ ของผู้ตรวจการของรัฐสภา

ปัญหาที่สำคัญของการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา ก็คือ การกำหนดบทบาท และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภา ทั้งนี้การกำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และมีความเหมาะสมกับสภาพสังคม การเมือง ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศเราด้วย การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาอย่างเหมาะสมจะทำให้เป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป และมีความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยในอนาคต

### ส่วนที่ ๑ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภา

การกำหนดขอบเขตการทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาให้มีขอบเขตที่เหมาะสมนั้น ก็ควรที่จะให้มีอำนาจตรวจสอบควบคุมได้กว้างขวางเพียงพอที่จะตรวจสอบ "ตัวบุคคล" และ "การกระทำ" ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร องค์กรอื่น ๆ ยังไม่มีอำนาจในการตรวจสอบหรือมีอำนาจในการตรวจสอบอยู่แล้วแต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหา เรื่องการซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้น เป็นองค์กรที่เสริมระบบการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและ เป็นที่พึ่งของประชาชนได้ เป็นอย่างดี กล่าวคือ

#### ๑. วิธีการรับเรื่องร้องเรียน

การกำหนดวิธีการ หรือขั้นตอนในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น ก็นับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น คือตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องสามารถกระทำได้ง่าย และไม่มีวิธีการหรือขั้นตอนที่ยุ่งยากมากมาย เพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริงซึ่งจะ เห็นได้ว่า Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดวิธีการรับเรื่องร้องเรียนไว้แตกต่างกัน ดังนี้

Ombudsman ของสวีเดนนั้นตามพระราชบัญญัติ Parliamentary Ombudsman มาตรา ๔ บัญญัติเพียงว่า "Ombudsman จะทำการสอบสวนคำร้องที่ได้รับมาจากสาธารณะทั่ว ๆ ไป โดยจะมีการตรวจสอบหรือไต่สวนและดำเนินการทั้งหลายตามที่จำเป็น ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ได้มีการจำกัดหรือกำหนดแหล่งที่มาของคำร้องว่าจะต้องมาจากที่ใด ดังนั้น ผู้ร้องเรียนจึงอาจเป็นพลเมืองของสวีเดนหรือคนต่างชาตซึ่งไม่ได้อาศัยอยู่ในสวีเดนก็สามารถร้องเรียนได้ นอกจากนี้นิติบุคคลก็สามารถร้องเรียนได้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ร้องเรียนก็มักจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องเรียนนั้น การร้องเรียนสามารถกระทำได้โดยตรงมายัง Ombudsman โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและคำร้อง ในรูปแบบของจดหมายจะต้องมีรายละเอียดของหน่วยงานที่จะร้องเรียน วันเวลาที่เกิดเหตุ ตลอดจนกระทั่งรายละเอียดของการกระทำที่ก่อให้เกิดการร้องเรียนขึ้น ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องอย่างไรก็ตาม ผู้ร้องอาจมาร้องด้วยวาจาก็ได้ นอกจากนี้ Ombudsman ยังสามารถดำเนินการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ได้เอง โดยการสับตรับฟังข่าวความเคลื่อนไหวจากหนังสือพิมพ์ หรือแหล่งข่าวต่าง ๆ ภายหลังจากที่ได้รับคำร้องเรียนแล้วก็จะดำเนินการตรวจสอบ(ไต่สวน) เรื่องร้องเรียนนั้น ๆ เพื่อแยกประเภทว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของ Ombudsman ที่จะรับไว้ดำเนินการได้หรือไม่ และคำร้องมีรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการหรือคลุมเคลือไม่ชัดเจน เพื่อที่จะดำเนินการสอบสวนในรายละเอียดหรือเก็บเรื่อง(ยุติเรื่อง)ต่อไป\*(๑)

Ombudsman ของนิวซีแลนด์จะเข้าไปทำการสอบสวนได้เมื่อมีคำร้องทุกข์ ที่ได้ทำเป็นหนังสือส่งมายัง Ombudsman หรือเมื่อ Ombudsman เห็นว่าเป็นการสมควรที่จะเข้าไปทำการสอบสวนในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้ Ombudsman ยังอาจเข้าไปทำการสอบสวนคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของรัฐสภา เมื่อมีคำร้องขอจากคณะกรรมการหรือในบางกรณีเมื่อมีคำร้องขอจากนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม Ombudsman อาจปฏิเสธที่จะเข้าไปทำการสอบสวนเรื่องนั้น ๆ ได้ เมื่อเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นก่อนมีการร้องทุกข์และผู้ร้องทุกข์ได้ทราบเรื่องดังกล่าวแล้วไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือน หรือคำร้องทุกข์นั้นเคลือบคลุมไม่มีสาระหรือเป็นคำร้องทุกข์ที่ไม่ได้ทำมาด้วยความสุจริต หรือผู้ร้องทุกข์ไม่ได้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ร้องทุกข์ หรือเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจของ Ombudsman ที่จะเข้าไปทำการสอบสวนได้\*(๒)

\* (๑) Ibrahim al - Wahab Dr., ibit, P.85 - 90

\* (๒) เรียรชัย ๗ นคร, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๖ - ๗๗

Military Ombudsman ของเยอรมันมีคุณลักษณะที่จะดำเนินการไต่สวนสืบสวนจากการที่ข้าราชการทหารหรือสมาชิกของครอบครัวทหารหรือจเรทหาร ที่ร้องเรียนต่อ Military Ombudsman ให้มีการไต่สวนหรือสืบสวนกรณีการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ Military Ombudsman ยังมีอำนาจทำการไต่สวนสืบสวนได้เอง เมื่อมีการตรวจพบว่ามี การละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานดังกล่าวโดยทางสื่อมวลชน หรือโดยการตรวจพบเองในการไปตรวจ เยี่ยมตามกองทหาร อย่างไรก็ตามสำหรับในกรณีอื่นที่ไม่ใช่เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของ ข้าราชการทหารนั้น Military Ombudsman จะทำการสืบสวนสอบสวนได้ต่อเมื่อได้รับคำ แนะนำจากสภา Bundestag หรือคณะกรรมการฝ่ายทหาร (Defense Committee) ก่อน และจะต้องเป็นเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารเท่านั้น \*(๑)

สำหรับประเทศอังกฤษนั้นตามกฎหมาย Parliamentary Commissioner Act 1967 บัญญัติว่าบุคคลที่จะร้องทุกข์ต่อ Ombudsman ของอังกฤษได้นั้น ได้แก่เอกชน ซึ่งอาจเป็น บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคลก็ได้ ซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศอังกฤษหรืออาจเป็นคนต่าง ด้าวที่ผ่านเข้ามาในดินแดนของประเทศอังกฤษแล้วมาได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากการปฏิบัติ งานอันไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางในขณะที่อยู่ในประเทศอังกฤษ แต่ข้าราชการ พนักงานในองค์การของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอให้ Ombudsman พิจารณาสอบสวนแก้ไขความเดือดร้อนของตนได้ สำหรับวิธีการร้องเรียนนั้นผู้ร้องต้องทำคำร้อง เป็นหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อเดือดร้อนต่าง ๆ ที่ตนได้รับ เนื่องจากการปฏิบัติงานอันไม่ เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ แล้วยื่นคำร้องนั้นต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง เพื่อให้มีการ กลับกรองเรื่องร้องเรียนเสียขั้นหนึ่งก่อน และเป็นการรักษาความสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรซึ่งมีหน้าที่จะต้องสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร ผู้ร้องไม่มีสิทธิยื่นคำร้อง โดยตรงต่อ Ombudsman และ Ombudsman ก็ไม่สามารถที่จะหยิบยกเรื่องใดขึ้นมาทำการสอบสวนเองได้ สำหรับระยะเวลาในการยื่นคำร้องนั้นผู้ร้องจะต้องเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๑๒ เดือน นับแต่วันที่ตนได้รับความเดือดร้อนนั้น \*(๒)

\* (๑) วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, "ออมบุดสแมนหรือข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหมรัฐสภาใน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน", อ้างแล้ว, หน้า ๔๓

\* (๒) กมล สนธิเกษตริน, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๖๕๐

ส่วนการร้องทุกข์ต่อ Mediateur ของฝรั่งเศสนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด การร้องเรียนอาจเพียงเขียนเป็นจดหมายแจ้งข้อเท็จจริงและลงลายมือชื่อโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ผู้ร้องทุกข์ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ต่อมาก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้นิติบุคคลโดยผู้แทนที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับร้องเรียนต่อ Mediateur ได้และผู้ร้องทุกข์อาจเป็นคนสัญชาติฝรั่งเศสหรือต่างชาติที่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรของรัฐ วิธีการร้องเรียนนั้น Mediateur ไม่สามารถรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนผู้เดือดร้อนโดยตรง ผู้ที่จะร้องเรียนต้องส่งเรื่องให้สมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่กลั่นกรองว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ Mediateur หรือไม่ หากมีผู้มาร้องทุกข์โดยตรงต่อ Mediateur ก็จะมีการแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบว่าผู้ร้องทุกข์นั้นทำไม่ถูกต้องตามเงื่อนไข แต่จะรับเรื่องนั้นไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ไปดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนต่อไปกฎหมายกำหนดให้ Mediateur ทำการสอบสวนได้เฉพาะ เรื่องที่มีผู้ร้องเรียนขึ้นมาเท่านั้น Mediateur จะพิจารณาสอบสวนเรื่องใดขึ้นเองไม่ได้นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการอิสระการคณะใดคณะหนึ่งใน ๖ คณะ โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งเรื่องร้องทุกข์ให้ Mediateur ทำการพิจารณาสอบสวนได้ การร้องทุกข์ต่อ Mediateur ไม่มีกำหนดอายุความใด<sup>(๑)</sup>

จะเห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละประเทศได้บัญญัติกำหนดวิธีการที่ Ombudsman จะรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการแตกต่างกันไปในรายละเอียด ซึ่งอาจแยกพิจารณาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ได้ดังนี้

#### ๑.๑ ตัวบุคคลผู้มีสิทธิร้องเรียน

ประเทศส่วนใหญ่จะไม่จำกัดในเรื่องของสัญชาติของผู้ร้องเรียนว่า Ombudsman ของประเทศใดจะรับเรื่องร้องเรียนได้จากเฉพาะประชาชนของประเทศนั้นเท่านั้น ส่วนใหญ่จะให้สิทธินอกจากพลเมืองของประเทศตนแล้ว ชาวต่างชาติที่ประสบปัญหาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้น ๆ ก็มีสิทธิร้องเรียนต่อ Ombudsman ได้ ได้แก่ Ombudsman ของสวีเดน อังกฤษและฝรั่งเศส

<sup>(๑)</sup> สุรรัตน์ พิชยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๓

สถานะของบุคคลที่จะร้องเรียนต่อ Ombudsman ก็เช่นกันมักจะไม่ใช่จำกัว่าจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น แม้แต่นิติบุคคลก็สามารถร้องเรียนต่อ Ombudsman ได้ถ้ามีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องเรียน ได้แก่ Ombudsman ของสวีเดน อังกฤษ และฝรั่งเศส แต่สำหรับอังกฤษนั้น มีการจำกัดสิทธิของข้าราชการ พนักงานในองค์การของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ไม่มีสิทธิร้องเรียนต่อ Ombudsman ได้

ดังนั้น ในเรื่องของตัวบุคคลที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น จึงควรจะเป็นผู้ใดใครก็ได้ไม่ต้องจำกัดสัญชาติ และไม่ควรถูกกำหนดเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภา นิติบุคคลก็ควรที่จะมีสิทธิร้องเรียนได้ถ้ามีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องเรียนนั้น

#### ๑.๒ วิธีการร้องเรียน

ส่วนมากจะกำหนดให้ทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือ ลายลักษณ์อักษร หรือเป็นจดหมาย ลงชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน คงมีเพียง Ombudsman ของสวีเดนเท่านั้นที่ผู้ร้องสามารถมาร้องเรียนด้วยวาจาต่อ Ombudsman ได้ สำหรับลักษณะของคำร้องก็ต้องมีรายละเอียดของเรื่องที่ร้องเรียน หน่วยงานที่จะร้องเรียนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น วันเวลา และพฤติการณ์ของการร้องเรียน ชื่อที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรจะมีความแน่นอนและมีรายละเอียดมากกว่า การร้องเรียนด้วยวาจา หรือทางโทรศัพท์

#### ๑.๓ การเสนอคำร้องเรียน

การเสนอคำร้องเรียนนั้น แต่ละประเทศจะบัญญัติให้มีการเสนอคำร้องเรียนเป็น ๒ แบบ คือ แบบแรก ผู้ร้องเรียนต้องส่งคำร้องเรียนนั้นต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภา (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) เสียก่อน เพื่อให้สมาชิกได้กลั่นกรองเรื่องเสียก่อน ผู้ร้องเรียนจะร้องเรียนโดยตรงต่อ Ombudsman ไม่ได้ ได้แก่ Ombudsman ของอังกฤษ และ Mediateur ของฝรั่งเศส เป็นต้น อีกแบบหนึ่ง ผู้ร้องเรียนสามารถที่จะร้องเรียนโดยตรงต่อ Ombudsman ได้โดยไม่จำเป็นต้องส่งฝ่ายสมาชิกสภา ได้แก่ Ombudsman ของสวีเดนและประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย นิวซีแลนด์ เยอรมันนี (ข้าราชการทหารร้องทุกข์ต่อ Military Ombudsman ได้โดยตรง)

การกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์ต้องยื่นคำร้องต่อสมาชิกสภา ฯ เพื่อกลั่นกรองเสียก่อนนั้น

มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นการริดรอนสิทธิของประชาชน เพราะหากสมาชิกรัฐสภาผู้ได้รับคำร้องไม่เห็นความสำคัญของคำร้องทุกข้อในเรื่องใด ๆ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในเรื่องที่มีการร้องทุกข้อนั้น ๆ ก็อาจจะไม่ส่งคำร้องนั้นต่อไปยัง Ombudsman ทำให้ประชาชนผู้เดือดร้อนไม่สามารถพึ่งพาอาศัย Ombudsman ได้อย่างแท้จริงวิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกรัฐสภาจึงไม่ค่อยได้รับความนิยมในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ จึงมักจะกำหนดให้ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อ Ombudsman ได้โดยตรง

สำหรับเรื่องการเสนอคำร้องเรียนที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและนักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า ควรจะให้ประชาชนมีโอกาสร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภาได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการกลั่นกรองจากสมาชิกสภา ฯ เสียก่อน\* (๑)

#### ๑.๔ การรับเรื่องร้องเรียนจากรัฐสภา

ในบางประเทศ กฎหมายกำหนดให้รัฐสภาหรือคณะกรรมการของรัฐสภาสามารถส่งเรื่องหรือสั่งให้ Ombudsman ทำการสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่ได้รับคำร้องเรียนก็ได้ เช่น Ombudsman ของนิวซีแลนด์ Mediateur ของฝรั่งเศส และ Military Ombudsman ของเยอรมันนี ซึ่งสามารถทำการสืบสวนสอบสวนเมื่อได้รับคำแนะนำของสภา Bundestag หรือคณะกรรมการฝ่ายทหารได้

การกำหนดให้รัฐสภาหรือคณะกรรมการของสภาสามารถส่งเรื่องให้ Ombudsman ทำการสอบสวนได้นั้น เท่ากับเป็นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการของรัฐสภากับรัฐสภา เพื่อให้มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกันอยู่และ เป็นไปตามหลักของการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้สมาชิกรัฐสภาของไทยหลายท่านก็ได้ให้ความเห็นว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาควรรับเรื่องราวจากสภาหรือจากคณะกรรมการของรัฐสภา เพื่อพิจารณาดำเนินการสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วย\* (๒)

---

\* (๑) คณิน บุญสุวรรณ สัมภาษณ์, ๒๔ ก.พ. ๓๖ และวิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์, ๖ ม.ค. ๓๖

\* (๒) คณิน บุญสุวรรณ สัมภาษณ์, ๒๔ ก.พ. ๓๖, ปรีชา สุวรรณทัต สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖ และมารุต บุณนาค สัมภาษณ์, ๑๑ ม.ค. ๓๔

#### ๑.๕ การริเริ่มดำเนินการเองโดยไม่มีคำร้อง

บางประเทศ Ombudsman อาจริเริ่มทำการพิจารณาสอบสวนเรื่องราวใด ๆ ได้เองจากพฤติการณ์หรือข่าวที่ปรากฏในสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือการตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายในสภา ได้แก่ Ombudsman ของสวีเดนและนิวซีแลนด์ แต่ส่วนใหญ่แล้ว Ombudsman ไม่สามารถที่จะริเริ่มดำเนินการสอบสวนเรื่องใด ๆ เองได้ต้องมีผู้ร้องเรียนหรือได้รับเรื่องจากรัฐสภา จึงจะดำเนินการสอบสวนได้

การที่ไม่ให้ Ombudsman มีอำนาจสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ได้เองนั้น ก็เพื่อไม่ให้ Ombudsman มีเรื่องสอบสวนมากเกินไป และไม่ให้ Ombudsman มีอำนาจมากเกินไปนั่นเอง

แต่สำหรับความเห็นของนักวิชาการของไทยบางท่านกลับเห็นว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยถ้ามีการจัดตั้งขึ้นมา ก็ควรมีอำนาจริเริ่มสอบสวนได้เองด้วย โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์ \* (๑)

#### ๑.๖ ระยะเวลาในการร้องเรียน

ส่วนมากประเทศต่าง ๆ จะไม่กำหนดระยะเวลา หรืออายุความในการร้องทุกข์ต่อ Ombudsman ไว้ว่าผู้ร้องทุกข์จะต้องยื่นคำร้องทุกข์ต่อ Ombudsman ภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใดนับแต่เกิดเรื่องร้องเรียนนั้น แต่มี Ombudsman ของบางประเทศที่กำหนดระยะเวลาไว้ว่าต้องร้องทุกข์ภายใน ๑ ปีหรือ ๑๒ เดือนนับแต่เกิดเรื่องที่จะร้องทุกข์ ได้แก่ นิวซีแลนด์และอังกฤษ

การกำหนดอายุความในการร้องทุกข์นั้นก็มิขัดที่ทำให้เรื่องที่ Ombudsman จะทำการสอบสวนนั้นไม่ผ่านเลยเวลามานานเกินไปจนไม่อาจหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ได้ การไม่จำกัดระยะเวลาในการร้องทุกข์ไว้เสียเลย จะทำให้ Ombudsman ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนด้วยความยากลำบาก เมื่อต้องทำการสอบสวนเรื่องที่ล่วงเลยเวลามาเป็นเวลานานมาก ๆ แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดระยะเวลาในการร้องทุกข์ไว้สั้นเกินไป อาจทำให้ประชาชนผู้เดือดร้อนต้องถูกจำกัดสิทธิ์เสรีภาพมากเกินไปได้ ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิ์ร้องทุกข์จึงไม่ควรสั้นกว่า ๑ ปี และไม่ควรรี้นานกว่า ๕ ปี

---

\* (๑) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สัมภาษณ์, ๑๕ ม.ค. ๓๖, ปรีชา สุวรรณทัต สัมภาษณ์, ๑๕ ม.ค. ๓๖, มารุต บุนนาค สัมภาษณ์, ๑๑ ม.ค. ๓๖ และวิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์, ๖ ม.ค. ๓๖



### ๑.๗ ค่าธรรมเนียมในการร้องทุกข์

ประเทศส่วนใหญ่มักจะกำหนดว่าการร้องทุกข์ต่อ Ombudsman นั้นผู้ร้องทุกข์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง Ombudsman ขึ้นมา เพื่อให้เป็นที่พึ่งของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการกระทำของรัฐ ซึ่งการเยียวยาในทางอื่น เช่น การฟ้องร้องต่อศาลนั้นมีวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการพิจารณาที่ยุ่งยากซับซ้อนและที่สำคัญคือ ต้องเสียค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายสูงมาก Ombudsman จึงเป็นสถาบันที่พึ่งของประชาชนในการให้ความคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยมาก

#### การกำหนดวิธีการรับเรื่องร้องเรียนสำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทย

ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น ควรกำหนดวิธีการรับเรื่องร้องเรียนให้สอดคล้องกันดังนี้

#### ๑) ผู้มีสิทธิร้องเรียน

ได้แก่ประชาชนคนไทย และสัญชาติอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ

#### ๒) วิธีการร้องเรียน

โดยทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือส่งมายังผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะร้องเรียน เหตุการณ์ตามเรื่องร้องเรียน หน่วยงานที่ต้องการจะร้องเรียน วันเวลา สถานที่ ผู้เกี่ยวข้อง และลงชื่อที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

ผู้ร้องเรียนอาจมาให้ถ้อยคำร้องเรียนด้วยวาจาต่อผู้ตรวจการของรัฐสภา และให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาจดบันทึกไว้ และลงชื่อผู้ร้องเรียนก็ได้

#### ๓) การเสนอคำร้องเรียน

ผู้ร้องเรียน สามารถมายื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภา หรืออาจส่งคำร้องเรียนนั้นโดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

#### ๔) การรับคำร้องเรียนจากรัฐสภา

นอกจากนี้ รัฐสภาอาจมีมติ หรือคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งของรัฐสภาอาจมีมติให้ส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการของรัฐสภา ดำเนินการสอบสวนก็ได้

นอกจากนี้ ควรบัญญัติให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถที่จะริเริ่มทำการสอบสวนเรื่องใด ๆ เองได้ เนื่องจากจะเป็นการทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้คล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น

๔) ระยะเวลาในการร้องเรียน

ผู้ที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภาได้นั้น จะต้องร้องเรียนภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่เกิดเรื่องที่จะร้องเรียนนั้น

๖) ค่าธรรมเนียมในการร้องเรียน

การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น ผู้ร้องเรียนไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ แต่อย่างใด

๖. ตัวบุคคลและหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจสอบสวน

การกำหนดว่าผู้ตรวจการของรัฐสภา ควรจะมีอำนาจพิจารณาสอบสวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานใดหรือการกระทำของบุคคลใดได้บ้างนั้น เป็นการจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้จำกัดขอบเขตไว้แตกต่างกัน ได้แก่

Ombudsman ของสวีเดนนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ให้ Ombudsman มีอำนาจควบคุมตรวจสอบตรวจตรา การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ค.ศ. ๑๙๑๔ เป็นต้นมา กฎหมายยังได้บัญญัติให้ มีอำนาจควบคุมตรวจสอบไปถึงกิจการทหารด้วยและมีอำนาจควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นด้วย แต่มีข้อจำกัดบ้าง\*<sup>(๑)</sup> นอกจากนี้ Ombudsman ของสวีเดนยังมีอำนาจสอบสวนตรวจสอบและควบคุมบุคคลใด ๆ ที่ใช้อำนาจสาธารณะซึ่งอาจอยู่ในรูปนิติบุคคล เช่น บริษัทที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมความปลอดภัยในการสัญจรบนท้องถนนได้ด้วย ผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่มีอำนาจสอบสวนสมาชิกของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีได้ แต่ในบางกรณี Ombudsman ก็อาจมีอำนาจที่จะสอบสวนหรือฟ้องร้องรัฐมนตรีได้ โดยการดำเนินการในลักษณะของการ impeachment ซึ่งเกิดจากความริเริ่มของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของรัฐสภา (Constitutional

\* (๑) Walter Gellhorn, "Ibit", P. 205 - 207

Committee of the Parliament)\* (๑)

Ombudsman ของนิวซีแลนด์นั้น ตาม The Ombudsman Act 1975 ได้กำหนดให้ มีอำนาจสืบสวนการดำเนินงานหรือบริหารงาน คำตัดสิน ฯลฯ ของส่วนราชการหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งได้ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อท้ายพระราชบัญญัติ และไม่ว่าการกระทำหรือการดำเนินการนั้นจะกระทำโดยหน่วยงานราชการนั้น ๆ หรือโดยคณะกรรมการ อนุกรรมการ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง หรือสมาชิกของหน่วยงานองค์กรนั้น ๆ สำหรับบัญชีรายชื่อส่วนราชการ หน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ที่ Ombudsman สามารถเข้าไปทำการสืบสวนได้ แบ่งเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ๑. Government Department เช่น กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงคมนาคม เป็นต้น ๒. Organisations other than Local Organisations เช่น คณะกรรมการชดเชย อุบัติภัย คณะกรรมการทางหลวง ไปรษณีย์ และ ๓. Local Organisations เช่น Country Councils, City Councils และหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นต้น\* (๒)

Ombudsman ของอังกฤษมีอำนาจสอบสวนการกระทำ หรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล หน่วยงานราชการ รัฐมนตรี ข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐบาลและพนักงานขององค์การของรัฐตามที่มีชื่อหน่วยงานระบุอยู่ในบัญชี หมายเลข ๒ ท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานในท้องถิ่นด้วย กล่าวโดยสรุป Ombudsman หรือ Parliamentary Commissioner ของอังกฤษมีอำนาจตรวจสอบหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ อำนาจบริหาร ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจตรวจสอบความคุมหน่วยงานศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา เว้นแต่ในด้านการบริหาร (The administration of Justice) \* (๓)

Mediateur ของฝรั่งเศสนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง มาตรา ๑ บัญญัติว่า Mediateur สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และการบริการสาธารณะซึ่งเป็นองค์กรของเอกชนด้วย

---

\* (๑) Ibrahim al - Wahab Dr., ibid, P. 55 - 56

\* (๒) เวียรชัย ฌ นคร, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๔ - ๗๖

\* (๓) Peter Cane, "An Introduction to Administrative Law, Clarendon Press Oxford 1986, P. 264 - 265

Mediateur ยังมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของผู้พิพากษาด้วย (มาตรา ๑๑ วรรค ๑) แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบองค์กรต่าง ๆ ของรัฐสภา\* (๑)

จะเห็นได้ว่า Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ มีอำนาจสอบสวนหน่วยงานของทางราชการฝ่ายบริหารได้เกือบทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนมากจะมีอำนาจครอบคลุมไปถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ยังมีผู้ตรวจการของรัฐสภาบางประเทศที่มีอำนาจตรวจสอบผู้พิพากษาได้ด้วยรวมถึงรัฐมนตรีและบางประเทศก็ให้มีอำนาจสอบสวนหน่วยงานของเอกชนที่เข้ามาใช้อำนาจในทางสาธารณะด้วย แต่ส่วนมาก Ombudsman จะไม่มีอำนาจตรวจสอบการทำงานของสมาชิกรัฐสภาได้

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยที่จะจัดตั้งขึ้นควรมีขอบเขตแห่งอำนาจ ในการตรวจสอบหน่วยงานใดได้บ้างนั้น โดยหลักการแล้วผู้ตรวจการของรัฐสภาตั้งขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงควรมีอำนาจตรวจสอบตั้งแต่ผู้บริหารสูงสุดของฝ่ายบริหาร ได้แก่ รัฐมนตรี และหน่วยราชการต่าง ๆ ในฝ่ายบริหารทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาทั่วโลก แต่ปัญหาต่อไปก็คือ ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยควรมีอำนาจตรวจสอบไปถึงหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ ผู้พิพากษา และหน่วยงานเอกชนที่เข้ามาใช้อำนาจสาธารณะได้หรือไม่ พิจารณาได้ดังนี้

### ๒.๑ หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยตามที่กฎหมายกำหนดได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาในเรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาแล้ว เห็นว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในเรื่องการกระทำทางปกครอง หรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งรวมไปถึงพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจ ดังนั้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่จึงควรครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย รวมถึงเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วย \* (๒)

### ๒.๒ ผู้พิพากษา

ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของไทยนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการไม่ใช่

\* (๑) สุรรัตน์ พิศยากรณ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๔ - ๑๑๕

\* (๒) อธิภัทร เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐๑

ข้าราชการพลเรือนในสังกัดฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จึงไม่ควรรวมถึงการควบคุมตรวจสอบข้าราชการฝ่ายตุลาการหรือหน่วยงานของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดี แต่ในกรณีที่ข้าราชการฝ่ายตุลาการมาทำหน้าที่ในทางบริหารโดยโอนมาทำหน้าที่บริหาร เช่น ปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีกรมบังคับคดี เป็นต้น และมีการกล่าวหาหรือเรียนใน เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารที่ไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีแล้ว บุคคลเหล่านั้นก็ควรอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบควบคุมของผู้ตรวจการของรัฐสภาด้วยเช่นเดียวกับ Ombudsman ของอังกฤษและฝรั่งเศส

แต่อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการและสมาชิกรัฐสภาบางท่านให้ความเห็นว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยก็ควรมีอำนาจสอบสวนผู้พิพากษาได้ด้วย แต่ต้องไม่ใช่เป็นการเข้าไปก้าวก่ายในกระบวนการพิจารณาของศาลหรือการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยพิพากษาของศาลโดยตรง แต่อาจเป็นเรื่องความล่าช้า ฯลฯ \* (๑)

### ๖.๓ หน่วยงานเอกชนที่ใช้อำนาจสาธารณะ

ในต่างประเทศนั้น กิจการบริการสาธารณะบางประเภททางรัฐบาลจะ เปิดให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำสัญญากับทางราชการเพื่อประมูลให้บริหารแก่ประชาชน ซึ่งกิจการประเภทนี้ได้แก่ การจัดการจราจร และการบริการขนส่ง ซึ่งมีผลกระทบต่อสาธารณชน ซึ่งบางประเทศเห็นว่าควรจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ Ombudsman แต่สำหรับประเทศไทยนั้น การให้บริการสาธารณะไม่ว่าในเรื่องใด ๆ มักจะเป็นงานของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของผู้ตรวจการของรัฐสภา แต่ในกรณีการดำเนินการให้บริการใด ๆ ที่จัดดำเนินการโดยบริษัทเอกชนนั้นจะมีปัญหาติดอยู่ในเรื่องข้อกฎหมาย เนื่องจากพนักงาน ลูกจ้างของบริษัทเอกชนไม่ใช่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงไม่ควรอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบควบคุมของผู้ตรวจการของรัฐสภา เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา ก็เพื่อให้เป็นหน่วยงานตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงควรจำกัดให้มีอำนาจตรวจสอบเฉพาะหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารเท่านั้น

\* (๑) คณิน บุญสุวรรณ สัมภาษณ์, ๒๔ ก.พ. ๓๖, บริษัท สุวรรณทัต สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖ และวิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์, ๖ ม.ค. ๓๖

### ๓. การกระทำที่อยู่ในอำนาจสอบสวน

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาโดยหลักที่สำคัญ ๆ ก็คือ การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารทั่วประเทศ แต่มีไว้ว่าการกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการของรัฐสภาทั้งหมด จะต้องมีการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจในการตรวจสอบของผู้ตรวจการของรัฐสภา มิฉะนั้นแล้วผู้ตรวจการของรัฐสภาก็จะมีอำนาจครอบคลุมอย่างไม่จำกัด แต่ละประเทศต่างก็กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ

Ombudsman ของสวีเดน มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญของสวีเดนระบุไว้คือ ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ โดยปราศจากความยุติธรรมหรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง รวมถึงการกระทำประการอื่น ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่อันพึงต้องปฏิบัติด้วย ทั้งนี้ โดยผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้องคอยตรวจสอบควบคุมศาลยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความเป็นธรรม เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงล้ำจากกระบวนการฝ่ายบริหารในการปกครองประเทศ ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะคอยตรวจตราให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ และแนะนำให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการเสียใหม่ให้ถูกต้องรัดกุมหรือ เสนอให้รัฐบาลแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบในการปฏิบัติงาน สำหรับกรณีของศาลยุติธรรมดำเนินคดีให้เสร็จโดยไม่ชักช้าหรือการดำเนินคดีที่มีความผิดพลาด หรือการปฏิบัติต่อพยานหรือคู่ความอย่างไม่เหมาะสม <sup>\*(๑)</sup>

Ombudsman ของนิวซีแลนด์นั้น มีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามที่ The Ombudsman Act 1975 บัญญัติไว้ว่า มีหน้าที่ในการสืบสวนเกี่ยวกับเรื่องคำตัดสินหรือคำเสนอแนะ หรือการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน หรือการบริหารงานของส่วนราชการหรือองค์การใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อท้ายพระราชบัญญัติ ฯ ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวนั้นจะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุด หรือห้ามมิให้มีการอุทธรณ์คัดค้านการกระทำดัง

<sup>\*(๑)</sup> Ibrahim al - Wahab Dr., ibit, P. 53 - 57

กล่าวต่อไปหรือไม่ก็ตาม Ombudsman จะดำเนินการตรวจสอบคำตัดสินหรือการกระทำทางตรง  
 เว้นการกระทำใด ๆ ที่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือปราศจากเหตุผลอันชอบธรรม หรือเป็นการ  
 กระทำที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่สมควร หรือเป็นการ  
 กระทำที่เกิดจากการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องรวม  
 ทั้งไม่ได้ให้เหตุผลในการกระทำทั้งที่ควรจะต้องมีการให้เหตุผล นอกจากนี้ ยังมีอำนาจดำเนินการ  
 การตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างใด ๆ ที่อาศัยอำนาจจากคำตัดสินหรือคำเสนอแนะ หรือ  
 การกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่ควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือกฎหมายใด ๆ ที่  
 อาศัยเป็นหลักในการตัดสินหรือทำคำเสนอแนะ หรือการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำที่ควร  
 ได้รับความพิจารณาแก้ไข หรือควรจะต้องให้มีการให้เหตุผลในการตัดสิน หรือควรจะมีขั้นตอนใน  
 การดำเนินการเป็นอย่างอื่น \* (๑)

สำหรับ Ombudsman ของอังกฤษนั้น ตามกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ทำการสอบสวน  
 เกี่ยวกับการปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งก่อให้เกิดความ  
 เดือดร้อนไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเนื่องจากการปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 อันไม่ชอบด้วยวิธีการปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติงานที่บกพร่องก่อให้เกิดความเสียหาย\* (๒)  
 การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ Ombudsman จะเข้าไปตรวจสอบได้นั้น มีข้อจำกัดตามกฎหมาย  
 อยู่บางประการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการกระทำที่เกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากการทุจริตหรือ  
 ประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเป็นการกระทำที่ผิดพลาดไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎ  
 หมาย ที่เรียกว่า Maladministration หากไม่มีมูลแห่ง Maladministration แล้ว Om-  
 budsman ก็ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้  
 นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมอีกบางประเภทที่ Ombudsman ไม่มีอำนาจเข้าไปสอบสวน ตามราย  
 ละเอียดที่กำหนดไว้ในบัญญัติหมายเลข ๓ ท้ายพระราชบัญญัติ ฯ เช่นเกี่ยวกับกิจกรรมการต่างประ-  
 เทศ การสอบสวนคดีอาญา การทำสัญญาหรือการค้ากับเอกชน และเรื่องเดือดร้อนที่อาจขอรับการ  
 เยียวยาจากศาล หรือจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง

\* (๑) เรียร์ชัย ณ นคร, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๔ - ๗๕

\* (๒) กมล สนธิเกษตริน, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๖๔๐

(Tribunal) หรือทางอื่นที่มีกฎหมายเปิดช่องไว้ \* (๑)

ส่วน Mediateur นั้น มีอำนาจสอบสวนเกี่ยวกับการที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะหรือการกระทำที่บกพร่องต่อหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งในมาตรา ๖ ซึ่งรวมความถึงการปฏิบัติมิชอบการปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การเลือกปฏิบัติ ความล่าช้า และความบกพร่องอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามในมาตรา ๘ ได้จำกัดอำนาจของ Mediateur ไม่ให้รับเรื่องร้องทุกข์ระหว่างองค์กรกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ดังนั้น เรื่องที่เป็นคำสั่งภายใน (order interieur) จึงไม่อยู่ในอำนาจของ Mediateur นอกจากนั้นในมาตรา ๑๑ ยังห้ามมิให้ Mediateur สอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาใด ๆ ของศาล โดยห้ามมิให้พิจารณาเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลที่ตัดสินแล้ว \* (๒)

เมื่อพิจารณาจากอำนาจในการดำเนินการของ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ภายใต้อำนาจการสอบสวนของ Ombudsman นั้น อาจจำแนกได้เป็น ๔ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

๑) การกระทำหรือการละเว้นการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดและเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวนั้นจะเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ก็ตาม

๒) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ

๓) การปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

๔) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอย่างไม่เป็นธรรมหรือโดยเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่สามารถที่จะให้เหตุผลที่เหมาะสมได้

ซึ่งอำนาจของ Ombudsman ในการตรวจสอบควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่าย

\* (๑) J.F. Garner, "Administrative Law, Fourth Edition London Butterworths 1974, P. 101 - 102

\* (๒) สุรรัตน์ พัทยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๕ - ๑๑๖



บริหารหรือนิติกรรมฝ่ายปกครอง ดังกล่าวนี้อาจเป็นไปตามหลักการควบคุมฝ่ายบริหารในระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่าง ๆ นั้นเอง ซึ่งนอกจากจะสอดคล้องกันหลัก "due process of law", "ultra vires", "Principe de le'galite' des actes administratifs" และ "Gebot der Gesetzmässigkeit des Verwaltung" แล้วยังเป็นไปตามหลักของการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่ว่า "ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจกระทำการโดยมิเหตุผลสมควร" ด้วย ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วตั้งแต่ตอนต้น ซึ่งการกระทำต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของ Ombudsman นี้ มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำนิติกรรมทางปกครองที่มีมูลเหตุมาจาก Maladministration

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาประเทศไทยนั้น ก็ควรจะเป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้น จึงควรมีขอบเขตแห่งอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังต่อไปนี้

- ๑) การไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่เกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้
- ๒) การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน โดยไม่เป็นธรรมถึงแม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ก็ตาม
- ๓) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควรหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ
- ๔) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- ๕) การใช้ดุลพินิจกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่สามารถที่จะให้เหตุผลที่เหมาะสมได้

อนึ่ง เกี่ยวกับเรื่องนี้มีนักวิชาการและสมาชิกรัฐสภาของไทยหลายท่าน มีความเห็นแตกต่างกันไป ได้แก่

- ควรตรวจสอบได้ทุกเรื่อง การทุจริต การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่เรื่อง การทุจริต การใช้ดุลพินิจที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน <sup>\*(๑)</sup>

<sup>\*(๑)</sup> วิษณุ เครืองาม(สัมภาษณ์), ภาคผนวก, หน้า ๒๑๗

- ควรตรวจสอบทั้ง เรื่องการทุจริต และประพฤตินิยม โดยเฉพาะเรื่องใหญ่ ๆ ที่สำคัญ ๆ \* (๑)
- ควรเน้นเฉพาะที่หน่วยงานอื่นไม่ได้ทำ เช่น สิ่งที่ไม่ชอบมาพากล ความไม่เหมาะสมไม่ควรของการใช้อำนาจของหน่วยราชการ Maladministration บางเรื่องอาจไม่เป็นการทุจริต ไม่ผิดกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่ใช้ไม่ได้แบบนี้ก็ต้องแสดงให้เห็นว่าควรมีการแก้ไข \* (๒)
- เรื่องการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ความเสียหายที่มีต่อประชาชน และสิ่งใดที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน \* (๓)

## ส่วนที่ ๒ อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน

เพื่อให้การทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาประสบความสำเร็จ สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ จะต้องให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาในการที่จะแสวงหาพยานหลักฐาน การให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารด้วย ถ้าหากให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภามากเกินไปแล้ว อาจก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมากเกินไป ซึ่งจะมีผลทำให้งานของฝ่ายบริหารหยุดชะงัก หรือไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารแม้จะต้องคอยระมัดระวังการปฏิบัติงานของตนซึ่งอาจถูกเรียกตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อยู่เสมอ แต่หากให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาน้อยเกินไป ก็จะทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งจะมีผลให้การทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงควรแยกพิจารณาในเรื่องอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานได้ ดังนี้

---

\* (๑) ปรีชา สุวรรณทัต สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖

\* (๒) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖

\* (๓) คณิน บุญสุวรรณ สัมภาษณ์, ๒๕ ก.พ. ๓๖

๑. อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานของผู้ตรวจการของรัฐสภา

โดยหลักแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อตรวจสอบการกระทำการใด ๆ ในฝ่ายบริหารนั้น จะมีอำนาจหลัก ๆ ได้แก่ การมีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงและการมีหนังสือเรียกพยานหลักฐาน ทั้งนี้ โดยพิจารณาได้จากอำนาจของหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทย ได้แก่

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคแรกแห่ง พ.ร.บ. ป.ป.ป. พ.ศ. ๒๕๑๘ คือ ประธานกรรมการหรือกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการมอบหมายมีอำนาจ

(๑) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ

(๒) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การสืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตามมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ คือ

(๑) ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ บัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(๒) เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง

(๓) आयัดเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(๔) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานในการตรวจสอบ หรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่า เกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนี้คือ

(๑) มีหนังสือสอบถามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) ให้นำหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(๓) มีหนังสือ เรียกร้องให้ผู้ร้องทุกขนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีหนังสือ เรียกร้องบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทยนั้น มีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานใหญ่ ๆ อยู่ ๒ ประการคือ

(๑) มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรือเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวนจากส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ หรือให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงข้อเท็จจริง

(๒) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน หรือให้ส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวน

สำหรับ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ นั้นก็มีการบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป

Ombudsman ของสวีเดนนั้น กฎหมายบังคับว่าส่วนราชการทุกแห่งต้องให้ความร่วมมือในการตรวจสอบและการสืบสวนหาความจริง โดย Ombudsman มีสิทธิ์เข้าฟังการพิจารณาของศาลทุกศาลและของคณะกรรมการของหน่วยราชการทุกแห่ง มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานมาให้ถ้อยคำชี้แจงอธิบายสิ่งที่ตนได้กระทำลงไป และสามารถที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริง และออกคำสั่งให้ส่งเอกสารและตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับศาลและหน่วยงานฝ่ายบริหารได้ทุกแห่ง <sup>(๑)</sup>

<sup>(๑)</sup> Walter Gellhorn, Ibid, P. 203 - 204

Ombudsman ของนิวซีแลนด์ มีอำนาจออกหมายเรียกให้ผู้ร้องทุกข์หรือเจ้าหน้าที่ ลูกจ้างหรือสมาชิกของส่วนราชการ หรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องทุกข์ หรือออกหมาย เรียกบุคคลใด ๆ มาทำการสอบสวนให้ถ้อยคำหรือให้ข้อมูลหรือให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสาร หรือ วัตถุสิ่งของใด ๆ ที่อมมุขสแมนเห็นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังสืบสวนอยู่ก็ได้ แต่ในบางกรณี หากอธิบดีกรมอัยการ (Attorney General) เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวจะมีผลกระทบ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือต่อ ความเป็นอิสระของคณะรัฐมนตรี อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจที่จะไม่อนุญาตให้มีการให้ข้อมูลใด ๆ หรือตอบคำถามใด ๆ หรือไม่อนุญาตให้ส่งเอกสารแก่ Ombudsman ก็ได้\* (๑)

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของอังกฤษนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งใน มาตรา ๘ มีอำนาจในการตรวจสอบเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการทุกแห่ง รวมทั้งมีอำนาจที่จะขอรับพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคล และพยานเอกสารจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนที่ เห็นว่าสามารถให้ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นได้ รวมถึงรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนด้วยและ อาจแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมจากผู้ร้องเรียน หรือจากบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีนั้นได้อีก ด้วย การให้พยานบุคคลมาให้ถ้อยคำในข้อเท็จจริงที่สอบสวนนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจ เช่นเดียวกับศาล\* (๒)

ส่วน Mediateur ของฝรั่งเศสนั้น กฎหมายระบุให้รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จะต้องให้ความร่วมมือในการสอบสวนต่อ Mediateur ทั้งด้านเอกสารและด้านการให้ข้อเท็จจริง นอกจากนี้ในมาตรา ๑๒ วรรค ๓ ยังบัญญัติให้ Mediateur สามารถขอความร่วมมือจาก Conseil d'Etat และศาลบัญชี Cour des comptes ในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อีกด้วย\* (๓)

โดยสรุปแล้ว Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ มักจะมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานได้อยู่ ๓ ประการ คือ

\* (๑) เรียร์ชัย ฌ นคร, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๓๗ - ๓๘

\* (๒) สุริรัตน์ พิทยาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๗ - ๑๑๘

\* (๓) DCM. Yardley, ibid, P. 213

(๑) มีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสอบสวน หรือออกหมายเรียกให้ส่งเอกสารหรือพยานวัตถุต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐ

(๓) มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการสอบสวน

นอกจากนี้ในการประชุมนานาชาติของผู้ตรวจการของรัฐสภาครั้งที่ ๔ ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ที่ประชุมยังมีความเห็นพ้องกันว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องมีอำนาจในการเรียกข้อมูล ข่าวสารจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้สามารถเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำชี้แจงพยาน และเข้าไปตรวจสอบในสถานที่บางแห่งได้ ซึ่งรัฐบาลจะอ้างความลับ ความมั่นคงของทางราชการได้ในขอบเขตจำกัดเท่านั้น\*(๑)

ดังนั้น เพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเป็นไปโดยสอดคล้องกับระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ และสอดคล้องกับระบบการตรวจสอบ ฝ่ายบริหารของไทยนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยจึงควรมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานได้ดังนี้ คือ

๑.๑ มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องสอบสวนจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานใด ๆ

๑.๒ มีหนังสือเรียกให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสอบสวน หรือมีหนังสือเรียกให้บุคคลใด ๆ ส่งมอบเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสอบสวน

๑.๓ มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสอบสวนในหน่วยราชการหรือหน่วยงานใด ๆ

๒. ผู้ตรวจการของรัฐสภา กับอำนาจตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐาน

มีปัญหว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาในการแสวงหาพยานหลักฐานนั้น มักจะประสบกับปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องมักจะไม่ค่อยให้

\*(๑) สุกุล สีนสมุทร และชิตชัย พานิชพัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า ๘

ความร่วมมือหรือหลีกเลี่ยงในการให้ข้อเท็จจริงหรือส่งมอบพยานหลักฐาน ซึ่งเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวกับการตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทยต่างก็มีทางแก้แตกต่างกันไปดังนี้

คณะกรรมการ ป.ป.ป. กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในอันที่จะเข้าไปตรวจค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐาน ที่เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสอบสวนได้ ซึ่งมักจะมีคำกล่าวขานกันว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเสือกระดาษ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ผู้อำนวยราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น ๆ หรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ หรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในอันที่จะเข้าไปตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐาน ที่เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสอบสวน

เกี่ยวกับเรื่องนี้หน่วยงาน Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ก็มีการกำหนดให้อำนาจแตกต่างกันไป

Ombudsman ของสวีเดน กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการที่จะ ตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐาน แต่กฎหมายบังคับว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลหรือตอบข้อซักถาม หรือให้ความช่วยเหลือในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องการ \* (๑)

Ombudsman ของนิวซีแลนด์นั้น มีอำนาจที่จะเข้าไปทำการตรวจค้นสถานที่ต่าง ๆ ที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการ หรือองค์การใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ Ombudsman กำลังสืบสวนอยู่ เมื่อ Ombudsman ได้แจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่รับผิดชอบองค์การนั้น ๆ ได้ทราบว่าจะเข้าไปทำการตรวจค้นสถานที่ดังกล่าว \* (๒)

Ombudsman ของอังกฤษนั้น มีอำนาจในการเข้าไปทำการตรวจค้นสถานที่ต่าง ๆ ที่

---

\* (๑) อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๓๔ - ๔๐

\* (๒) เรียรชัย ณ นคร, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๘

เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องทุกข์ \*(๑)

สำหรับ Mediateur ของฝรั่งเศสนั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการที่ Mediateur จะดำเนินการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐานต่าง ๆ ได้

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานโดยการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐาน โดยการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐานนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจดังกล่าว เป็นอำนาจที่ค่อนข้างจะรุนแรง และมีผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายบริหาร ซึ่งแม้แต่หน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทยเองก็ยังไม่ได้รับมอบหมายให้อำนาจดังกล่าวนี้ นอกจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น (คณะกรรมการ ป.ป.ป. และ คณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ไม่มีอำนาจตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐานแต่อย่างใด) เนื่องจากอำนาจดังกล่าว มักจะเป็นอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามอาชญากรรม เช่น ตำรวจ สำนักงานปราบปรามยาเสพติด ศุลกากร ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงาน Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากก็ไม่มีอำนาจในการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐานแต่อย่างใด คงมีเพียง Ombudsman ของนิวซีแลนด์และอีกบางประเทศเท่านั้น ที่ให้อำนาจดังกล่าวในการแสวงหาพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาแต่ละประเทศมักจะบังคับอยู่แล้วว่าให้หน่วยงานต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือแก่ Ombudsman ในการสอบสวนจึงไม่มีความจำเป็นประการใดที่จะต้องให้อำนาจแก่ Ombudsman ในการเข้าไปตรวจค้น ยึด หรือ อายัด พยานหลักฐาน

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น ก็ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักการที่ต้องการให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นหน่วยงานที่จะเข้าไปตัดสิน และเยียวยาแก้ไขความไม่ถูกต้องให้ถูกต้องขึ้นมาด้วยตัวเอง และมิใช่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรในการปราบปรามอาชญากรรม ดังนั้น เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับระบบการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารของไทย และ Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยจึงยังไม่ควรมีอำนาจในการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐานแต่อย่างใด

---

\*(๑) อุมาสีร์ สอาดเยี่ยม, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๐



แต่อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการและสมาชิกสภา ฯ บางท่านมีความเห็นว่า ผู้ตรวจการ  
รัฐสภาของไทยควรมีอำนาจตรวจค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐานได้ด้วย <sup>\*</sup>(๑) และบางท่าน  
เห็นว่า ผู้ตรวจการของรัฐสภาควรแสวงหาพยานหลักฐาน โดยการขอความร่วมมือก่อน ถ้าไม่  
ได้รับความร่วมมือแล้วจึงจะมีอำนาจตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดได้<sup>\*</sup>(๒)

๓. บทลงโทษ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือขัดขวาง หรือไม่ให้ความช่วยเหลือ  
การปฏิบัติหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานของผู้ตรวจการของรัฐสภา

มีปัญหาต่อมาว่า เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่มีอำนาจในการตรวจค้น ยึด หรืออายัด  
พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการสอบสวนได้แล้ว ควรมีมาตรการหรือบทบัญญัติใด ๆ ที่จะบังคับให้  
หน่วยงานหรือบุคคลต่าง ๆ ให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริง  
และพยานหลักฐาน กล่าวคือเมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภามีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงใด ๆ หรือมี  
หนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ให้มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งมอบพยานหลักฐาน หากหน่วยงานนั้นไม่ยอม  
ให้ข้อเท็จจริง หรือบุคคลนั้น ๆ ไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งมอบพยานหลักฐานให้แก่ผู้ตรวจการของ  
รัฐสภาแล้ว บุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ควรได้รับโทษหรือไม่

พิจารณา เปรียบเทียบกับหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทย เป็นอันดับแรก  
ปรากฏว่า

คณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น ตาม พ.ร.บ. ป.ป.ป. พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๔  
บัญญัติว่าผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่เรียกหรือสั่งให้ส่งต้องระวาง  
โทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น ได้มีกฎหมายกำหนดโทษไว้ ตาม พ.ร.บ. การตรวจ  
เงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๘ และ ๑๙ ดังนี้

- ผู้ใดมีหน้าที่ครอบครองหรือรักษาเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร  
หรือหลักฐานที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ตรวจสอบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
แต่งตั้ง เรียกให้ส่งหรืออายัด ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย

---

\* (๑) มารุต บุณนาค สัมภาษณ์, ๑๑ ม.ค. ๓๖ และวิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์,

๖ ม.ค. ๓๖

\* (๒) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สัมภาษณ์, ๑๕ ม.ค. ๓๖

หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานนั้นต้อง  
ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือขัดขวางการปฏิบัติ  
ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้อำนวยการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ตรวจสอบที่  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน  
๓๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ตามพ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.  
๒๕๒๒ มาตรา ๗๓ บัญญัติกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกที่ออกตามมาตรา ๓๗ (๔)  
(เรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐาน) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน  
หนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงาน Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้  
ปรากฏว่า

Ombudsman ของสวีเดน มีบทกำหนดโทษไว้ใน พ.ร.บ. Ombudsman ซึ่งแก้ไขเพิ่ม  
เติมในค.ศ. ๑๙๗๔ มาตรา ๒๑ วรรคสองว่า เมื่อ Ombudsman ต้องการข้อมูลหรือข้อเท็จ  
จริงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของตราสารของรัฐบาล และปรากฏว่ามีกรณีที่ไม่ดำเนินการ  
ตามคำสั่งของ Ombudsman แล้ว Ombudsman อาจทำการปรับได้สูงสุดถึง ๑,๐๐๐ เหรียญ  
สวีเดน\* (๑)

Ombudsman ของนิวซีแลนด์นั้น มีบทบัญญัติตอนหนึ่งว่า บุคคลที่ขัดขวางหรือไม่ให้ความ  
ร่วมมือ หรือให้ถ้อยคำที่เป็นเท็จแก่ Ombudsman หรือทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความเข้าใจผิด  
หรือสำคัญผิดบุคคลนั้น จะต้องถูกลงโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ เหรียญ\* (๒)

สำหรับการสอบสวนของ Ombudsman ของอังกฤษนั้น มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองใน  
การปฏิบัติงานของ Ombudsman เกี่ยวกับการสอบสวนไว้ใน Parliamentary Commissioner  
Act 1967 มาตรา ๔(๑) ว่า หากผู้ใดละเว้น ขัดขืน หรือไม่ให้ความร่วมมือแก่ Ombudsman

\* (๑) เพชรภรณ์ พิทยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๓๑

\* (๒) เรียงชัย ณ นคร, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๗๘

ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนนั้นก็อาจมีความผิด เช่นเดียวกับการละเมิดอำนาจศาล<sup>\*(๑)</sup>

Mediateur ของฝรั่งเศสนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือแก่ Mediateur แต่อย่างใด<sup>\*(๒)</sup>

จะเห็นได้ว่าทั้งหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของไทยและ Ombudsman ของหลายประเทศจะมีบทบัญญัติกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน รวมทั้งไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานแสวงหาพยานหลักฐานแก่หน่วยงานนั้น ๆ หรือ Ombudsman หรือมีฉะนั้นก็จะให้ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาล ทั้งนี้ เนื่องจากในเมื่อหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือ Ombudsman โดยทั่วไปไม่มีอำนาจในการที่จะเข้าไปดำเนินการตรวจค้น ยึด หรืออายัด พยานหลักฐานเอาได้ด้วยตัวเอง จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองการปฏิบัติงานโดยต้องมีบทบังคับลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการแสวงหาพยานหลักฐาน เพื่อเป็นการชดเชยกัน

ดังนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยที่จะจัดตั้งขึ้น จึงควรที่จะมีบทบัญญัติกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งมอบเอกสารหรือพยานหลักฐานตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภามีหนังสือขอไป แต่ทั้งนี้ไม่ควรที่จะกำหนดโทษไว้สูงเกินไป ควรกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำและปรับ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งนักวิชาการและสมาชิกรัฐสภาหลายท่านต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ควรมีบทบัญญัติกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภา<sup>\*(๓)</sup>

\* (๑) Peter Cane, *ibid*, P. 263

\* (๒) สุริรัตน์ พิศายากรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๘

\* (๓) คณิน บุญสุวรรณ สัมภาษณ์, ๒๔ ก.พ. ๓๖, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖, พินิจ จารุสมบัติ สัมภาษณ์, ๒๖ ก.พ. ๓๖, มารุต บุณนาค สัมภาษณ์, ๑๑ ม.ค. ๓๖ และวิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์, ๖ ม.ค. ๓๖

### ส่วนที่ ๓ การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภา

เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วปรากฏผลว่า การปฏิบัติ  
งานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยผิดพลาดไม่ถูกต้อง ก่อให้  
เกิดความเสียหายไม่เป็นธรรมไม่เสมอภาคหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำไปโดยเกิน  
กว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือใช้ดุลพินิจดำเนินการอย่างไม่ถูกต้อง  
หรือไม่เหมาะสมหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการทุจริตหรือมีความผิดต่าง ๆ เหล่านี้  
ผู้ตรวจการของรัฐสภาควรมีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างใดต่อหน่วยงานนั้น หรือต่อเจ้าหน้าที่ผู้  
นั้น เพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภา ให้มีการแก้ไขเยียวยา  
ความผิดพลาดเสียหายเหล่านั้นให้ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการที่จะบัญญัติให้อำนาจในการบังคับให้  
เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เนื่องจากผู้ตรวจการ  
ของรัฐสภาเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ หากให้อำนาจมากเกินไปในการบังคับอาจเป็นการก้าว  
ก้าวอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย  
ของผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงควรพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

#### ๑. อำนาจในการออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบดำเนินการปรับปรุง แก้ ไข ยกเลิก เพิกถอน คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดไม่ถูกต้อง

โดยหลักการที่สำคัญของการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมานั้น ก็เพื่อให้เป็นหน่วย  
งานของฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่สอดส่อง ตรวจสอบ ดูแล การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในลักษณะ  
ของการสืบสวนสอบสวนหาข้อมูลข้อเท็จจริงว่า การทำงานของหน่วยงานของรัฐนั้นมีความถูกต้อง  
เหมาะสมหรือไม่ หากพบว่าการปฏิบัติงานของหน่วยราชการหน่วยใดมีปัญหาคือบกพร่องไม่ถูกต้อง  
ไม่เหมาะสม หรือก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ผู้ตรวจการ  
ของรัฐสภาที่จะ เป็นผู้รายงานเรื่องราวที่ตรวจสอบพบนั้นต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะมีวิธีการอย่างไร  
เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือต้นสังกัดของหน่วยงานนั้น ๆ ยอมรับปัญหาความผิดพลาด ไม่เหมาะสมใน  
การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของตน เพื่อดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงาน  
หรือคำสั่งต่าง ๆ ดังกล่าวให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป ย่อมเป็นดุลพินิจของรัฐสภาที่จะ เลือกใช้วิธี  
การหรือมาตรการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม แต่ทั้งนี้รัฐสภาย่อมจะไม่เข้าไปก้าวก้าวการปฏิบัติงาน  
ของฝ่ายบริหารหรือตุลาการในอันที่จะ เป็นผู้วินิจฉัยหรือสั่งการให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือ

ออกคำสั่งใด ๆ ขึ้นใหม่ เพราะมีเดะนั้นแล้ว ก็จะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ได้กล่าวมาแล้ว

ผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ก็ยึดหลักการเดียวกัน กล่าวคือ Ombudsman หรือ Parliamentary Commissioner ของอังกฤษไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปสั่งการให้มีการเยียวยาแก้ไขคำสั่งต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด\* (๖) Mediateur ของฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันคือ ไม่มีอำนาจในการตัดสิน หรือออกคำสั่งใด ๆ นอกจากทำข้อสังเกต (Recommendation) เท่านั้น\* (๗) สำหรับผู้ตรวจการของฝ่ายทหาร หรือ Military Ombudsman ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่ง (Instruction) หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงการบริหารราชการของหน่วยงานสหพันธ์หรือมลรัฐแต่อย่างใด\* (๘)

เกี่ยวกับเรื่องนี้นักวิชาการและสมาชิกรัฐสภาของไทยบางท่านมีความเห็นสอดคล้องกันว่า "ผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ควรมียอำนาจออกคำสั่งแก้ไขความผิดพลาด หรือคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาด"\* (๙) เป็นเรื่องของหน่วยงานที่ได้รับเรื่องไปพิจารณาดำเนินการ ผู้ตรวจการรัฐสภาทำเองไม่ได้ สภายังทำแบบนั้นไม่ได้แล้วผู้ตรวจการรัฐสภาจะไปทำอย่างนั้นได้อย่างไร ต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่"\* (๙) และ "ควรตั้งศาลปกครองเพื่อรับช่วงพิจารณา เกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป"\* (๑๐)

ดังนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคต จึงไม่ควรมียอำนาจในการออกคำสั่งใด ๆ ในการเยียวยา แก้ไข (Remedy) คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองหรือกระบวนการพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ผิดพลาด ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เป็นการก้าวก่ายการปฏิบัติงานของฝ่ายอื่น ๆ อันจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะมีวิธีการอย่างไรเพื่อที่จะชกแจงหรือโน้มน

\* (๑) Peter Cane, *ibid*, P. 265

\* (๒) สุริรัตน์ พิศยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๘

\* (๓) วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, ออมบุดสแมนข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหมรัฐสภาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, อ้างแล้ว, หน้า ๕๑

\* (๔) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สัมภาษณ์, ๑๕ ม.ค. ๓๖

\* (๕) วิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์, ๖ ม.ค. ๓๖

\* (๖) คณิน บุญสุวรรณ สัมภาษณ์, ๒๕ ก.พ. ๓๖

นำวาทให้หน่วยงานนั้น ๆ แก้ไข ปรับปรุง การปฏิบัติงานออกคำสั่งใด ๆ เสียใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสม ก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาในรายละเอียดวิธีการซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

๒. อำนาจดำเนินการ เพื่อพิจารณา ลงโทษ หรือฟ้องร้องผู้กระทำผิด

เป็นเรื่องที่มีปัญหาถกเถียงกันอย่างมากกว่า เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาสอบสวนพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด มีการกระทำอันเป็นความผิดไม่ว่าจะเป็นความผิดทางวินัยหรือทางอาญา ควรจะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจในการดำเนินการลงโทษทางวินัย หรือฟ้องร้องคดีทางอาญาได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่หลักของผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่า ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการ หรือออกคำสั่งใด ๆ ทางปกครองไปโดยชอบหรือไม่ เหมาะสมหรือไม่ มีเหตุผลสนับสนุนหรือไม่ ก็จะเห็นว่าผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นเพียงองค์กรหรือหน่วยงานที่ตรวจสอบควบคุมในลักษณะที่เป็นหูเป็นตา หรือเป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายนิติบัญญัติในการหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงไม่ควรที่จะมีอำนาจในการที่จะดำเนินการลงโทษทางวินัย หรือฟ้องร้องคดีแก่ผู้กระทำผิดด้วยตนเองโดยตรง แต่ควรเป็นการดำเนินการในลักษณะของการแจ้งประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย หรือมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลต่อไป ซึ่งผู้ตรวจการของรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากก็ถือหลักเดียวกันนี้ เว้นแต่มีผู้ตรวจการของรัฐสภาบางประเทศที่มีอำนาจในเรื่องนี้แตกต่างออกไป ได้แก่

ผู้ตรวจการรัฐสภาของสวีเดน มีอำนาจรายงานให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษในกรณี que เห็นว่า มีการกระทำผิดทางวินัยและนอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนด้วย\* (๑) เช่นเดียวกับ Mediateur ของฝรั่งเศสซึ่งมีบทบัญญัติว่า หากเรื่องที่สอบสวนนั้นมีการกระทำผิดตามกฎหมายแล้วก็ให้ Mediateur สามารถส่งเรื่องให้อัยการฟ้องร้องตามกระบวนการพิจารณาความต่อไปได้\* (๒)

\* (๑) Ibrahim al - Wahab, ibit, P. 53 - 57

\* (๒) สุริรัตน์ พัทยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๓

สำหรับเรื่องนี้ นักวิชาการและสมาชิกรัฐสภาของไทยหลายท่านก็ให้ความเห็นแตกต่างกันดังนี้

"เรื่องการลงโทษทางวินัยหรือการฟ้องร้องนั้นเป็นเรื่องของหน่วยงานนั้น ๆ เองที่จะดำเนินการเพราะผิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา" \* (๑)

"ไม่อยากจะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจ ฯลฯ การลงโทษอย่างไร ให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมหรือกระบวนการทางวินัยแล้วแต่กรณี ถ้าตรวจสอบพบความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ก็ควรส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป" \* (๒)

"ไม่ควรมียานาจลงโทษทางวินัย แต่ควรแจ้งให้หน่วยงานนั้น เพื่อดำเนินการ และไม่ควรมีอำนาจฟ้อง" \* (๓)

"Ombudsman ไม่ควรมีอำนาจลงโทษ(ทางวินัย)" \* (๔)

"ถ้าเป็นความผิดทางวินัย ให้ Ombudsman ส่งเรื่องให้ ก.พ. เพื่อดำเนินการต่อไป ส่วนทางอาญาก็ส่งให้อัยการฟ้อง" \* (๕)

"ควรมีอำนาจการลงโทษทางวินัยหรือควรมีอำนาจฟ้องคดีด้วย แต่ต้องทำอะไรให้เหมาะสมกับที่บ้านเรา ต้องรอความเห็นจากหลายฝ่าย" \* (๖)

จะเห็นได้ว่าหลาย ๆ ฝ่ายต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกับหลักการโดยทั่วไป เกี่ยวกับบทบาทของผู้ตรวจการของรัฐสภา ดังนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาของไทยจึงไม่ควรมียานาจดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดได้โดยตนเองและไม่ควรมีอำนาจฟ้องร้องคดีต่อศาลด้วย แต่เพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาคงมีบทบาทภายใต้ขอบเขตวงงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะผู้ตรวจสอบและประสานงานเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ และเพื่อให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีบทบาทเป็นที่น่าเชื่อถือแก่ประชาชน ก็ควรที่จะบัญญัติให้ผู้ตรวจ

\* (๑) วิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์, ๖ ม.ค. ๓๖

\* (๒) มารุต บุณนาค สัมภาษณ์, ๑๑ ม.ค. ๓๖

\* (๓) ปรีชา สุวรรณทัต สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖

\* (๔) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖

\* (๕) คณิน บุญสุวรรณ สัมภาษณ์, ๒๔ ม.ค. ๓๖

\* (๖) หินิจ จารุสมบัติ สัมภาษณ์, ๒๖ ก.พ. ๓๖

การของรัฐสภาแจ้งหรือรายงานพฤติการณ์ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาเห็นว่า เป็นความผิดทางวินัย ไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป สำหรับกรณีที่เป็นความผิดทางอาญาก็ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาแจ้ง เรื่องต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้มีการดำเนินการสอบสวนไปตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป

### ๓. อำนาจที่จะดำเนินการ เพื่อให้หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการของรัฐสภา

เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบเรื่องใด ๆ เสร็จแล้วและปรากฏผลการสอบสวนว่า หน่วยงานใด ๆ ที่ถูกตรวจสอบนั้นมีการกระทำ หรือออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง หรือผิดพลาด ไม่เหมาะสม หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ก็มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าจะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาดำเนินการอย่างไรต่อไป ในเมื่อไม่ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจในการออกคำสั่ง หรือดำเนินการ แก้ไข เปลี่ยนแปลง คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองที่ผิดพลาดไม่ถูกต้อง ฯลฯ เหล่านั้น

หลักสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ ผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นหน่วยงานหรือกลไกอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงควรมีอำนาจดำเนินการภายในขอบเขตของงานที่หน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติจะพึงมีนั่นก็คือ จะต้องแจ้งหรือรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีฐานะผู้ควบคุมดูแลรับผิดชอบผู้ตรวจการของรัฐสภา ได้รับทราบผลการสอบสวนดังกล่าว และสมาชิกของรัฐสภาจะได้ทราบถึงการทำงานของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ ว่าปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องเรียบร้อยดีเพียงใด มีปัญหาข้อบกพร่องผิดพลาดไม่เหมาะสมอย่างไร สมควรมีการแก้ไขปรับปรุงงานในเรื่องใดอย่างไร ซึ่งรัฐสภาก็อาจจะใช้วิธีการทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารหรือตุลาการรับไปดำเนินการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาความไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ความผิดพลาด หรือความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวต่อไป สำหรับในกรณีที่ เป็นปัญหาสำคัญและมีความร้ายแรงก็อาจต้องมีการดำเนินการทางการเมือง เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้ามารับผิดชอบหรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันทันที ซึ่งวิธีการรายงานผลการสอบสวนต่อรัฐสภานี้เป็นหลักการทั่ว ๆ ไปของระบบผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งอาจจะยังไม่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขความผิดพลาดหรือความเสียหายได้ทันทีและรวดเร็ว เพราะกว่าจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมกว่ารัฐสภาจะได้พิจารณาและลงมติแจ้งให้หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบทราบ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ก็จะต้องเสียเวลาดำเนินการนานตามระเบียบขั้นตอนมากมาย ประเทศต่าง ๆ จึงมักจะให้อำนาจผู้ตรวจ



การรัฐสภาที่จะแจ้งผลการสอบสวนพร้อมทั้งทำความเห็น (Recommendation) ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ ได้มีโอกาสพิจารณาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการ หรือการออกคำสั่งที่ผิดพลาดให้ถูกต้องพร้อม ๆ ไปกับการรายงานผลการสอบสวนไปยังรัฐสภาดังจะเห็นได้จากผู้ตรวจการรัฐสภาของสวีเดนนั้น มีอำนาจที่จะให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานใหม่หรืออาจจะเสนอให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎข้อบังคับได้\* (๑) Mediateur ของฝรั่งเศสก็เช่นกันสามารถที่จะทำข้อสังเกต Recommendations เสนอไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมาเท่านั้น เพื่อให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนนั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นมูลก่อให้เกิดเรื่องร้องทุกข์ กฎหมายกำหนดให้ Mediateur ทำข้อสังเกตส่งไปยังรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดเวลาพอสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้น และแจ้งให้ Mediateur ทราบหากภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้นหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการไม่เป็นที่พอใจแต่ Mediateur ก็อาจพิมพ์เผยแพร่ข้อสังเกตนี้ให้สาธารณชนได้ทราบ\* (๒) Ombudsman ของนิวซีแลนด์นั้นก็เช่นเดียวกัน กฎหมายบัญญัติว่า เมื่อ Ombudsman เห็นว่าคำสั่งตัดสินหรือการกระทำใด ๆ ขัดต่อกฎหมายปราศจากเหตุผล ไม่เป็นธรรมหรือเลือกปฏิบัติ ฯลฯ จะต้องรายงานความเห็นพร้อมทั้งเหตุผลไปยังส่วนราชการหรือองค์กรใด ๆ ตามที่เห็นสมควร แล้วแจ้งให้ Ombudsman ทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ถ้าหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ดำเนินการใด ๆ ให้เป็นที่เหมาะสมหรือพอใจ Ombudsman อาจส่งรายงานพร้อมคำแนะนำไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ยังต้องแจ้งไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาอีกทางหนึ่งด้วย\* (๓)

สำหรับผู้ตรวจการของรัฐสภาของอังกฤษ หรือ Parliamentary Commissions ของอังกฤษนั้น มีอำนาจที่จะให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข การกระทำหรือระเบียบวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่ผิดพลาดดังกล่าว\* (๔) ถ้าหน่วยงาน

\* (๑) เพชรภรณ์ พิทยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๔

\* (๒) สุริรัตน์ พิทยาภรณ์, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๘

\* (๓) เอียร์ชัย ณ นคร, ออมبودสแมนของนิวซีแลนด์, อ้างแล้ว, หน้า ๗๔

\* (๔) Peter Cane, Ibit, P. 265

ที่ได้รับคำแนะนำจากผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ดำเนินการแก้ไขตามที่ได้รับคำแนะนำ ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่อาจรายงานพฤติการณ์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร (The Select Committee of the House of Commons)\* (๑)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีนักวิชาการและสมาชิกรัฐสภาของไทยให้ความเห็นแตกต่างกันไป กล่าวคือ รายงานผลการสอบสวนและข้อเสนอแนะต่อทั้งรัฐสภาและรัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรี\* (๒) บางท่านก็มีความเห็นว่า ควรให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาแจ้งไปยังรัฐมนตรี เจ้าสังกัดของหน่วยงานนั้น ถ้าหน่วยงานนั้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ตรวจการของรัฐสภา ก็ต้องส่งเรื่องไปที่ประชุมรัฐสภาต่อไปและกฎหมายควรถือว่าอำนาจที่ประชุมรัฐสภาในการลงมติ เกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าวได้ต่อไปด้วย\* (๓) บางท่านก็เห็นว่า ควรให้ผู้ตรวจการของรัฐสภารายงานและเสนอแนะต่อรัฐสภาเท่านั้น\* (๔) และบางท่านก็เห็นว่าควรให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเพื่อแจ้งให้รัฐบาลดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน และต้องมีอำนาจที่จะเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบได้โดยตรงด้วย\* (๕)

เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับหลักการของผู้ตรวจการของรัฐสภาทั่ว ๆ ไป และให้สอดคล้องกับขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา โดยไม่เข้าไปก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหารมากเกินไปแล้ว ก็ควรที่จะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว คือ

๑) แจ้งผลการสอบสวนพร้อมทั้งข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่ถูกสอบสวน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงาน คำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองใด ๆ ที่ไม่ถูกต้องผิดพลาดไม่เหมาะสมหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย และนอกจากนี้ยังควรมีอำนาจส่งความเห็นไปยังรัฐบาลเพื่อให้มีการพิจารณา ปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับใด ๆ ที่เป็นมูลเหตุให้เกิดความไม่ถูกต้อง

\* (๑) J.F. Garner, *Ibid*, P. 106

\* (๒) วิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์, ๖ ม.ค. ๓๖

\* (๓) มารุต บุณนาค สัมภาษณ์, ๑๑ ม.ค. ๓๖

\* (๔) ปรีชา สุวรรณทัต สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖

\* (๕) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สัมภาษณ์, ๑๔ ม.ค. ๓๖

ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมดังกล่าวด้วย

๒) ควรมีอำนาจรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งข้อ เสนอแนะไปยังรัฐสภาหรือคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งที่รัฐสภามอบหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยงานที่ได้รับแจ้งจากผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ยอมดำเนินการใด ๆ ตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาแนะนำหรือดำเนินการไม่เหมาะสมไม่เป็นที่พอใจแก่ผู้ตรวจการของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาในฐานะผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้รับทราบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อที่จะพิจารณาดำเนินการตามวิถีทางทางการเมืองภายในขอบเขตและวงงานของรัฐสภาตามความเหมาะสมต่อไป

๓) ผู้ตรวจการของรัฐสภาควรมีอำนาจที่จะนำผลการสอบสวน พร้อมทั้งข้อสังเกตหรือคำแนะนำไปลงพิมพ์เผยแพร่ในรายงานประจำปีและสำหรับในเรื่องที่เห็นว่ามีผลสำคัญหรือมีผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชน หรือ เรื่องที่หน่วยงานใด ๆ ที่ได้รับแจ้งผลการสอบสวนและคำแนะนำ ละเลยไม่ดำเนินการตามคำแนะนำหรือดำเนินการไม่เหมาะสมไม่เป็นที่พอใจของผู้ตรวจการของรัฐสภาอาจนำเรื่องดังกล่าวไปเผยแพร่ต่อสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรับทราบถึงการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งยังเป็นการสร้างแรงกดดันให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานหรือการพิจารณาออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสม โดยอาศัยมติมหาชนเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความรับผิดชอบในทางที่ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

จะ เห็นได้ว่าการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร โดยที่สถาบันนี้ไม่ได้มีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการที่จะสั่งการ หรือ บังคับให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการ ปรับปรุง แก้ไข การกระทำที่ผิดพลาดไม่เหมาะสม เพียงแต่เป็นสถาบันที่คอยตรวจสอบชี้แนะให้ฝ่ายบริหารดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งในประเทศต่าง ๆ ที่เจริญแล้วนั้นหลักการดังกล่าวสามารถใช้ได้ผลในการดักเตือน ชี้แนะให้ฝ่ายบริหารต้องยอมรับความผิดพลาดของการกระทำของตน และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป มีปัญหาว่าหลักการหรือแนวความคิดดังกล่าวจะสามารถนำมาใช้กับประเทศไทยได้ผลเพียงใดหรือไม่ ในเมื่อเป็นที่ทราบกันดีว่าตัวบุคคลในคณะผู้บริหารของประเทศไทยนั้น มักจะไม่มี ความรับผิดชอบสูงเหมือนอย่างบุคคลฝ่ายบริหารในระดับสูงของประเทศอื่น ๆ เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวนี้ถึงแม้ว่าถ้ามีการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นมาในประเทศไทยแล้วผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะ

จัดตั้งขึ้นจะไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายบริหารต้อง เฝือกถอนหรือแก้ไขการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมนั้นก็ตาม แต่ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่มีอำนาจที่จะแจ้ง เรื่อง หรือให้คำแนะนำไป ยังหน่วยงานฝ่ายบริหารที่ถูกตรวจสอบนั้น ๆ ให้เฝือกถอนหรือปรับปรุงแก้ไขการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมนั้น และในกรณีที่หน่วยงานฝ่ายบริหารเฝือกเฉยไม่ยอมดำเนินการใด ๆ ตามที่ผู้ ตรวจการของรัฐสภาได้แจ้งหรือแนะนำไปแล้ว ผู้ตรวจการของรัฐสหายังสามารถที่จะใช้มาตรการ บังคับให้ฝ่ายบริหารต้องตัดสินใจกระทำตามคำแนะนำของผู้ตรวจการของรัฐสภา ได้อีก ๒ กระบวนการด้วยกัน คือ กระบวนการแรกผู้ตรวจการของรัฐสภาจะรายงานเรื่องที่สอบสวนพร้อม ทั้งพฤติการณ์ที่หน่วยงานดังกล่าวเฝือกเฉยให้รัฐสภาทราบ เมื่อให้รัฐสภาดำเนินการตามวิธีการ การเมืองเพื่อชักฟอกหรืออภิปรายลงมติต่อการกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารต่อไป อีกกระบวนการ หนึ่งคือ ผู้ตรวจการของรัฐสภาสามารถที่จะนำเรื่องที่สอบสวน พร้อมทั้งพฤติการณ์ที่หน่วยงาน ดังกล่าว เฝือกเฉยมาลงพิมพ์ในรายงานประจำปีและในกรณีที่เรื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญพิเศษจริงๆ มี ผลกระทบกระ เทือนต่อประชาชนหรือประเทศชาติอย่างมากแล้ว ผู้ตรวจการของรัฐสภาอาจขอ ความร่วมมือไปยังสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เพื่อเผยแพร่เรื่องดังกล่าว ต่อไป ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่รุนแรงและมีผลกระทบกระ เทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็น อย่างมาก ซึ่งเมื่อทำถึงขั้นนี้แล้วไม่ว่าฝ่ายบริหารจะมีความรับผิดชอบน้อยเพียงใดก็ตามก็คงจะไม่สามารถทนนิ่งเฉยต่อไปได้ จะต้องมีการกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมต่อไปมิฉะนั้นแล้วฝ่ายบริหารก็จะต้องหาเหตุผลมาตอบคำถามแก่สื่อมวลชน และประชาชนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นหลักการหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการ นำระบบผู้ตรวจการของรัฐสภามาใช้ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในประเทศไทยนั้น จึงน่าจะ ประสพผลสำเร็จอยู่บ้าง ถึงแม้จะไม่มากนักก็ตาม

กล่าวโดยสรุปบทบาทที่สำคัญของผู้ตรวจการของรัฐสภา ก็คือ การเป็นตัวแทนของฝ่าย นิติบัญญัติในการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีขอบเขตการดำเนินงานภายใต้ รางขอบแห่งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นเพียงผู้ที่ทำหน้าที่ชี้ให้รัฐบาล ได้มีโอกาสทราบถึงความบกพร่อง ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อ ให้นำหน่วยงานนั้น ๆ ได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงความไม่ถูกต้องหรือข้อบกพร่องทั้งหลายเหล่านั้นด้วย ตนเอง ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับการตอบสนองในการที่จะแก้ไขปรับปรุงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลแล้ว ผู้ตรวจการของรัฐสภาก็จะรายงานให้รัฐสภาทราบ เพื่อ

ดำเนินมาตรการตามวิถีทางรัฐสภาต่อไป หากสามารถกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยดังกล่าวแล้ว ก็จะมีลักษณะที่เหมาะสมกับการเมืองในระบบรัฐสภาของประเทศไทย ทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับการปกครองในแนวทางแห่งนิติรัฐด้วย

DPU

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### บทสรุป

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่มีแต่เดิม อันได้แก่การควบคุมโดยวิธีการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และการควบคุมโดยวิธีการภายในฝ่ายบริหาร นั้น ยังมีขอบเขตอันจำกัด มีปัญหาข้อข้องโดยรูปแบบและวิธีการภายในเหล่านั้นเอง จึงยังไม่เพียงพอที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่แผ่ขยายออกไปอย่างมากมากกว่ากว้างขวางจนแทบจะหาขอบเขตอันจำกัดไม่ได้

การจัดตั้ง "ผู้ตรวจการของรัฐสภา" หรือ "Ombudsman" หรือ "Parliamentary Commissioner" ก็เป็นวิธีการหรือหน่วยงานหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศต่างๆ ที่มีความเจริญก้าวหน้า สำหรับประเทศไทยนั้นได้เคยมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาเมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับสำคัญ ๆ หลายครั้ง นับตั้งแต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ได้มีการถกเถียงและศึกษาถึงเหตุผล และความจำเป็นในการที่จะจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยหลายครั้ง แต่ในที่สุดจนถึงปัจจุบันนี้ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากบุคคลหลายฝ่ายยังไม่เข้าใจถึงลักษณะและบทบาทของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ถูกต้องแท้จริง และมักจะโต้แย้งว่า การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเป็นการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารบางหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และการทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาอาจเป็นการก้าวล่วงเข้าไปไปแทรกแซงการทำงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการของรัฐสภาอาจไม่มีอำนาจที่แท้จริงและเด็ดขาดในการวินิจฉัยสั่งการ ทำให้การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ได้ผลสมความมุ่งหมาย ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงแล้วปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นเพียงความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากหลักการแห่งปรัชญาของระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาที่แท้จริง เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วการกำหนดการบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมให้กับผู้ตรวจการของรัฐสภา จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติงานเชื่อมโยงกันได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกันดีเป็นอยู่อย่างดี โดยไม่เป็นการซ้ำซ้อนและก้าวล่วงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ส.ต.ง. และ ป.ป.ป. ซึ่ง

เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินของแผ่นดิน และการทุจริต ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ก็จะทำหน้าที่วินิจฉัยถึงความถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนิติกรรมทางปกครอง และผู้ตรวจการของรัฐสภาก็จะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสม หรือเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่จำเป็นต้องเป็นการทุจริต หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ บทบาทที่สำคัญของผู้ตรวจการของรัฐสภาก็คือการที่จะชี้ให้ฝ่ายบริหารหรือตุลาการได้มีโอกาสเห็นถึงความบกพร่องไม่เหมาะสมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบในฝ่ายนั้น ๆ และยอมรับที่จะแก้ไขปรับปรุง ขอบกพร่องหรือความไม่ถูกต้องทั้งหลายเหล่านั้นด้วยตนเอง โดยไม่มีความจำเป็นต้องให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในทางปฏิบัติการมาก ๆ มาเป็นผู้บังคับสั่งการ ดังนั้น ความสำเร็จของผู้ตรวจการของรัฐสภาจึงมิได้อยู่ที่การมีอำนาจในทางปฏิบัติการมาก ๆ หากแต่อยู่ที่การปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระและอาศัยพลังแห่งอำนาจของมติมหาชนเป็นตัวผลักดันให้เกิดความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีทางการเมือง และเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภายังจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทและสถานะทางกฎหมายของผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งมีสถานะ เป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติและการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับรองและคุ้มครองการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องเหมาะสมไม่ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเกินความจำเป็น แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องให้อำนาจเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างสะดวกคล่องตัวและมีประสิทธิภาพพอสมควร ก็จะทำให้การทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาประสบผลสำเร็จและเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไปได้ในที่สุด

ดังนั้น หากสามารถทำให้บุคคลต่าง ๆ มีความเข้าใจถึงบทบาทของผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ถูกต้องและพิจารณากำหนดลักษณะรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับโครงสร้างความเป็นอิสระตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาได้อย่างเหมาะสมกับสภาพทางสังคม การเมือง และสอดคล้องกับการปกครองตามแนวทางแห่งระบบนิติรัฐของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมแล้ว การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยย่อมจะมีความเป็นไปได้ในอนาคตอันใกล้

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย มีความเป็นไปได้มากขึ้น ควรจะได้พิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญ ดังต่อไปนี้ควบคู่ไปด้วยคือ

๑. การบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา ควรทำเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้มีความศักดิ์สิทธิ์น่าเชื่อถือ โดยมีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้สั้น ๆ ไม่ต้องกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยมากนัก โดยนำรายละเอียดปลีกย่อยทั้งหมดไปบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความทันสมัยได้ง่าย

๒. ตัวบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาเป็นผู้ตรวจการของรัฐสภา ในตอนเริ่มแรกควรเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับเชื่อถือของทุกฝ่ายทุกวงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในการทำงานเป็นอย่างดี มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์และยุติธรรม

๓. การจัดตั้งสำนักงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องใช้บุคคลากรที่มีความรู้และเข้าใจในบทบาทของผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นอย่างดี และมีประสบการณ์ในการทำงานในลักษณะดังกล่าวมาแล้ว จึงอาจมีความจำเป็นต้องรับโอน หรือขอยืมตัวบุคคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฝ่ายบริหารมาก่อนในระยะแรก เพื่อให้การทำงานประสบผลสำเร็จ เป็นที่น่าเชื่อถือยอมรับแก่ประชาชนโดยทั่วไป

๔. ควรมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาพร้อม ๆ กับการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อให้ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดำเนินไปโดยครบวงจร กล่าวคือ ป.ป.ป. ควบคุมตรวจสอบเรื่องการทุจริต ศาลปกครองควบคุมเรื่องความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนิติกรรมทางปกครอง ส่วนผู้ตรวจการของรัฐสภาควบคุมเรื่องความเหมาะสมและความเป็นธรรม เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายต่าง ๆ .



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

คณิน บญสุวรรณ. ภาษาการเมืองในระบอบรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, ๒๕๓๓.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๖.

โกศิน พลกุล. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๑.

วิษณุ เครืองาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติเน็ท, ๒๕๓๐.

อนันต์ เกตวงศ์. ระบบการปกครอง แบบรัฐสภาของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕.

อมร จันทรสมบูรณ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๘.

#### วารสารและ เอกสารอื่น

กมล สนธิเกษตริน. "ออมبودสแมนในประเทศไทย" บทวิเคราะห์. เล่มที่ ๒๕ ตอนที่ ๓ (กรกฎาคม ๒๕๐๕) : ๖๓๕.

กมลชัย รัตน์สกาวงศ์. "ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ ๘, พ.ศ. ๒๕๓๖.

โกเมศ ขวัญเมือง. "การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดในการปกครองโดยคณะกรรมการการปกครอง ของสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๓.

จิตติ ดิงศภัทย์. "บทบาทของนักกฎหมายกับเทศบาลเมือง" รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เภษมทัณฑ์. กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรีนติ้งเฮาส์, ๒๕๓๑.

- จรัญ กักดิธนากุล. "การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ" หนังสือวันรพี โดยคณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ ๔๑ กรุงเทพมหานคร, ๒๔๓๖.
- จรินดี หะวานนท์. "การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดในการปกครอง โดยคณะกรรมการการปกครอง ของสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร, ๒๔๓๓.
- ชัยอนันต์ สมุทราวณิช. "ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา" เอกสารทางวิชาการของสถาบันนโยบายศึกษา. กรุงเทพมหานคร, ๒๔๓๓.
- ชัยอนันต์ สมุทราวณิช, เกศินี หงสนันท์ และบุรฉกร์ นามวัฒน์. "ผู้ตรวจการของรัฐสภา" รายงานเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา : กรุงเทพมหานคร, ๒๔๑๗.
- เชียรชัย ณ นคร. "ออมبودสแมกของประเทศนิวซีแลนด์" รัฐสภาสาร. ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๖ (มิถุนายน ๒๔๓๓) : ๗๕.
- บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ. "กฎหมายปกครองชั้นสูง ๑" คำบรรยายชั้นปริญญาโท นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุรจักษุบัณฑิตย : กรุงเทพมหานคร, ๒๔๓๑.
- บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ. "คดีปกครองเยอรมัน" รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, ๒๔๓๑.
- พูนศักดิ์ ไวสารวจ. "กฎหมายปกครองชั้นสูง ๑" คำบรรยายชั้นปริญญาโท นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุรจักษุบัณฑิตย : กรุงเทพมหานคร, ๒๔๓๑.
- โกศล พลกุล. "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑, ๒๔๒๕.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ" รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, ๒๔๓๑.
- วิชัย วิวัตเสวี. "การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครอง และการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครองโดยคณะกรรมการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร, ๒๔๓๓.

- วิชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล. "ออมبودสแมนหรือข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหมรัฐสภาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" ดุลพินิจ เล่มที่ ๔ ปีที่ ๓๒ (กรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๒๘) : ๓๘.
- สุริรัตน์ พิทยาภรณ์. "สถาบัน Mediateur ของฝรั่งเศส" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๔ (ธันวาคม ๒๕๓๑) : ๑๑๒
- สุพล สีนสมุทร และชิตชัย พาณิชพัฒน์. "สรุปผลการประชุมจากการประชุมนานาชาติของผู้ตรวจการของรัฐสภา ครั้งที่ ๕ ณ กรุงเวียนนา และเมืองซาลสเบอร์ก ประเทศออสเตรีย วันที่ ๑๑ - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๔" รายงานผลการประชุมต่อสำนักงาน ป.ป.ป., ๑๐ พ.ย. ๓๕.
- สำนักงาน ป.ป.ป. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี ๒๕๓๔, กรุงเทพมหานคร : ๒๕๓๔.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, กรุงเทพฯ : ๒๕๓๔.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๔ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๔, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๓๔.
- อมร จันทรสมบูรณ์. "สนทนากับดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เรื่องศาลปกครอง" วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ ๕ (เมษายน ๒๕๓๓) : ๔๕.
- อมร จันทรสมบูรณ์. "เราควรมีศาลปกครองหรือยัง" วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ ๕ ตอน ๑ (เมษายน ๒๕๓๑).
- อุมาสิริ สอาดเยี่ยม. "ผู้ตรวจการของรัฐสภา : หน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหาร" รัฐสภาสาร ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๓๓) " ๔๔ - ๕๐.
- อิสสระ นิตินันทประภาส. "กฎหมายการคลังขั้นสูง" คำบรรยายชั้นปริญญาโท นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ : กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๒.

วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัย

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. "แนวคิดผู้ตรวจการของรัฐสภา เพื่อพัฒนาทางการเมืองในระบบรัฐสภา"

วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

พรศักดิ์ พองแผ้ว. "ออมบุดสแมน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

ของรัฐสภาในประเทศไทย" รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ,

๒๕๓๓.

วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล. "การควบคุมฝ่ายบริหาร" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา

นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐.

ภาษาอังกฤษ

Donald C. Rowat. The Ombudsman. George Allen. LTD London, 1965.

Garner. J.F. Administrative Law. Fourth Edition. Butterworths.  
London, 1974

Ibrahim al- Wahab. The Swedish Institution of Ombudsman , An In-  
strument of Human Right. Liber Forlag Stockholm, 1979.

Jager Skold. The Swedish Ombudsman. University of Pennsylvania.  
Law Review 109, 1961.

Peter Cane. An Introduction to Administrative Law. Clarendon Press.  
Oxford, 1986.

Stacey. Ombudsman Compared. Clarendon London, 1978.

Udo Kempf, Marco Mille. The Role and the Function of the Ombudsman  
Personalized Parliamentary Control in 48 different States.  
Freiburg, 1992.

Walter Gellhor. Ombudsman and Others. Harvard University Press, 1967.

Yardley. D.C.M. Principles of Administrative Law. Butterworths.  
London, 1986.

สัมภาษณ์

- คณิน บุญสุวรรณ. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี พรรคเอกภาพ. รองประธานคณะกรรมการการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕. สัมภาษณ์, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ(รองศาสตราจารย์). หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, ๑๕ มกราคม ๒๕๓๖.
- ปรีชา สุวรรณทัต(รองศาสตราจารย์). สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร เขต ๔ พรรคประชาธิปัตย์. กรรมการการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕. สัมภาษณ์, ๑๕ มกราคม ๒๕๓๖.
- พินิจ จารุสมบัติ. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดหนองคาย เขต ๒ พรรคเสรีธรรม. โฆษกคณะกรรมการการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕. สัมภาษณ์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖.
- มารุต บุญนาค. ประธานรัฐสภา(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร เขต ๒ พรรคประชาธิปัตย์). สัมภาษณ์, ๑๑ มกราคม ๒๕๓๖.
- วิษณุ เครืองาม(ศาสตราจารย์). รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สัมภาษณ์, ๖ มกราคม ๒๕๓๖.

## ประวัติผู้เขียน

นายคมกริช ดุลยพิทักษ์ เกิดเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๐๓ ที่แขวงบางนา เขต พระโขนง กรุงเทพมหานคร เป็นบุตรของนายธรรมศักดิ์ และนางสุภาวดี ดุลยพิทักษ์ เมื่อครั้ง ประมุขวัยสำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาจากโรงเรียนอัสสัมชัญศรีราชา จังหวัดชลบุรี และสำเร็จ ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร ต่อมาได้สำเร็จการ ศึกษาชั้นปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๔ และสำเร็จเป็นเนติบัณฑิตไทย รุ่นที่ ๓๗

เริ่มเข้ารับราชการที่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) สำนักงานนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่เมื่อพ.ศ. ๒๕๒๖ ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ๓ สังกัดกองสืบสวนสอบสวน ๒ ในระหว่างรับราชการที่ สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับการศึกษาอบรม และดูงาน ที่สำคัญ ๆ ดังนี้

- ฝึกอบรมและสัมมนาหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย จากสำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เมื่อพ.ศ. ๒๕๒๔

- ได้รับทุนรัฐบาลออสเตรเลีย ภายใต้อำนาจของแผนโคลอมโบ ไปศึกษาที่มหาวิทยาลัยซิดนีย์ โดยได้ฝึกงานกับ Federal Police ที่เมือง Canberra และ The Independence Commission Against Corruption ที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ นอกจากนี้ยังได้มีโอกาสดูงาน Commonwealth Ombudsman ที่เมือง Canberra ประเทศออสเตรเลีย รวมเป็นระยะเวลา ๗ เดือนเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓

- ฝึกอบรมหลักสูตรการใช้โปรแกรม(คอมพิวเตอร์)สำเร็จรูปเบื้องต้น จากวิทยาลัยครู สวนดุสิต เมื่อพ.ศ. ๒๕๓๖

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนิติกร ๖ ฝ่ายคดี กองสืบสวนสอบสวน ๓ สำนักงาน ป.ป.ป.