รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

เรื่องในเล่ม

◆ การเมืองกับระบบการตรวจสอบและการควบคุม 1

ประทาน คงฤทธิศึกษากร

◆ สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา 17

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว

ธีรภัทร์ เศรีรังสรรค์

◆ ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง – หน้าที่
ของผู้ตรวจการรัฐสภาในร่างรัฐธรรมนูญ 51

ดร. อัครเมศวร์ ทองนวล

◆ ข่าวที่น่าสนใจ 113

กองสารนิเทศและหนังสือพิมพ์
ห้องสมุดรัฐสภา

ปีที่ 43 ฉบับที่ 9 เดือน กันยายน 2538

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอ
ข่าวสารวิชาการ ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070 - 2441071

สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอู่ทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323 - 2441324

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300 กำหนดออก
เดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ปีที่ 43 ฉบับที่ 9 เดือน กันยายน 2538 ISSN 0125-0957

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

นักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อได้รับเลือกจากประชาชนให้เป็นผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมถือว่าเป็นตัวแทนของประเทศ และเนื่องจากสังคมโลกต้องติดต่อคบค้าสมาคมเพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างกันในทุกด้าน นักการเมืองจึงต้องเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศด้วย เพื่อจะสามารถนำพาประเทศได้อย่างสมภาคภูมิ ในทางตรงกันข้าม ถ้านักการเมืองไม่เป็นที่ยอมรับ ก็ย่อมมีผลกระทบต่อความร่วมมือในระดับต่าง ๆ รวมทั้งเกียรติยศชื่อเสียงของประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งนักการเมืองที่พึงประสงค์ การเมือง จะต้องมีระบบตรวจสอบและระบบการควบคุมที่ดี

รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงขอเสนอบทความเรื่อง การเมืองกับระบบการตรวจสอบและการควบคุม พร้อมทั้งบทความที่น่าสนใจอื่นอีก เพื่อท่านที่สนใจจะได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การเมืองกับระบบการตรวจสอบและการควบคุม

ประทาน คงฤทธิศึกษากร

กรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

กรรมการวิจัยของรัฐสภา

ที่ปรึกษาสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

อาจารย์พิเศษคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ · วิทยาลัยการปกครอง ฯลฯ

กรรมการปรับปรุงชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น และการจัดระเบียบบริหารราชการไทย

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เป็นความจริงของระบบการเมืองการปกครองประเทศ ที่มีประสิทธิภาพนั้น นักการเมืองจะต้องเป็นผู้ยึดมั่นในกติกา ปฏิบัติดนอยู่ในครรลองแห่งกฎหมายและจารีตประเพณีอันดีทางการเมืองและจะต้องเป็นผู้ที่มีจริยธรรม ความรับผิดชอบ พร้อมที่จะรับการตรวจสอบ

อย่างไรก็ตามนักการเมืองและผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารจะมีคุณธรรม จริยธรรม ความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด การตรวจสอบควบคุมก็เป็นสิ่งสำคัญจะต้องนำมาพิจารณาด้วย

ความหมายและความสำคัญของการเมือง

คำว่า การเมือง ในที่นี้ก็คงจะต้องรวมความถึงระบบการเมือง ซึ่งในระบบการเมืองก็จะต้องพิจารณาไปถึงสถาบันทางการเมือง (political institutions) เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์ รัฐธรรมนูญ ข้าราชการ สื่อมวลชน ตลอดจนการพิจารณาถึงพฤติกรรมทางการเมือง (political behavior) ซึ่งสะท้อนจากบทบาทของนักการเมือง ข้าราชการและประชาชนอันเนื่องจากสังคมและวัฒนธรรมนั่นเอง

การเมือง (politics) ก็หมายถึงเรื่องของอำนาจการต่อสู้แข่งขันกันให้ได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อทำการปกครองรัฐ หรือสังคม

เมื่อพูดถึงอำนาจ (power) ปรัชญาทางการเมืองของอังกฤษคือ Lord Acton ได้กล่าวไว้ว่า "Power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely." ซึ่งก็คงจะมีความหมายว่า **"อำนาจย่อมนำไปสู่ความเหลิงระเริงและก่อให้เกิดความหายนะ และอำนาจมากเท่าใดย่อมเหลิงหรือมัวเมา และก่อให้เกิดหายนะเป็นทวีคูณ"**

จากคำกล่าวนี้ก็เห็นจะเป็นความจริง เพราะคนนั้นโดยธรรมชาติย่อมมีความอยากได้ มีความต้องการเงิน และต้องการอำนาจ ซึ่งในความต้องการเหล่านี้เป็นไปโดย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความชอบธรรมก็คงจะไม่มีปัญหาเท่าใดนัก แต่หากเป็นไปโดยลักษณะไม่ถูกต้องก็อาจจะทำให้บุคคลอื่นหรือสังคมเดือดร้อน จะเห็นได้ว่านักการเมืองบางคนที่ดีก็มาก ที่ประพฤติมิชอบ ใช้อำนาจไม่ถูกต้อง ไม่เกิดความเป็นธรรมก็มีให้เห็นอยู่ และในบางครั้งถึงกับเกิดปัญหาเนือง ๆ ในบ้านเมืองที่จะนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองการปกครอง

เมื่อเป็นเช่นนี้หากการเมืองหรือระบบการเมืองได้ทำหน้าที่อย่างถูกต้องแล้วก็คงจะเป็นการเมืองที่มีคุณธรรม มีประสิทธิภาพทำให้การปกครองการบริหารราชการเกิดผลดี มีประสิทธิภาพตามไปด้วย

การที่จะทำให้การเมือง หรือนักการเมืองได้อำนาจมาแล้ว และอยู่ในความถูกต้อง น่าจะคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1. กติกา (rule of the game)

ปัจจุบันการบริหารการปกครองประเทศ ถ้ายึดหลักการปฏิบัติไปตามกฎระเบียบต่าง ๆ โดยเคร่งครัดก็จะไม่เกิดปัญหา และที่เกิดปัญหาทุกวันนี้เพราะไม่เคารพกติกา

คำว่ากติกานั้นหมายถึงการเมือง การบริหารประเทศจะต้องคำนึงถึงการปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก กฎหมายดังกล่าวนี้เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือพระราช-บัญญัติต่าง ๆ ในการปกครองประเทศ เคารพและปฏิบัติด้วยความชอบธรรม ก็จะเกิดประสิทธิภาพในการบริหาร เกิดความเรียบร้อยเป็นผลดีแก่ประเทศชาติและสังคม ไม่เกิดการสะท้อนออกในรูปของความรุนแรงของการใช้อำนาจ หรือการประท้วงต่าง ๆ

ในเมื่อนักการเมืองไม่เคารพกติกา ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็อาจจะทำให้กระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ ไม่เป็นไปด้วยความถูกต้องยกตัวอย่าง เช่น กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ก็ต้องเคารพกติกา รัฐบาลหรือข้าราชการก็ต้องดำเนินการโดยเคร่งครัด ถ้าในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือนักการเมืองไม่เคารพกติกา หรือกฎหมายใช้อำนาจเงินในการซื้อเสียงหรือเกิดมีการทุจริตในการเลือกตั้ง อย่างนี้เรียกได้ว่านักการเมืองไม่เคารพกฎหมาย ไม่เคารพกติกา เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้ว ก็อาจใช้อำนาจต่าง ๆ โดยไม่เคารพกฎหมายต่อไปอีกได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น กฎหมายถือได้ว่าเป็นกติกาที่สำคัญ ตัวอย่างในเรื่องกระบวนการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวก็เห็นได้ว่าจุดเริ่มของการแสวงหาอำนาจ หรือการเข้าสู่อำนาจที่จะเป็นรัฐบาลบริหารประเทศนั้น นักการเมืองเคารพกฎหมาย ยึดถือกติกา คือพระราชบัญญัติเลือกตั้งหรือไม่ การตรวจสอบควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญ

2. จริยธรรม (ethics)

จริยธรรมของนักการเมือง หรือจริยธรรมทางการเมือง (political ethics) เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้ระบบการเมืองมีคุณภาพ และประสิทธิภาพ

นักการเมืองนั้น ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นรัฐมนตรี ถ้ามีคุณธรรมและจริยธรรมก็จะนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติที่ชอบธรรม ไม่ใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง บ้านเมืองก็จะสงบและการบริหารประเทศก็จะมีประสิทธิภาพ

จริยธรรมเป็นเรื่องของการปฏิบัติ หรือแสดงออกซึ่งคุณธรรมหรือสิ่งที่ตนได้ยึดถือว่าสิ่งนั้น ๆ เป็นสิ่งดี เป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดความสุข ความเจริญแก่ตนเอง และผู้อื่นที่อยู่ร่วมกันในสังคม

นักการเมืองถ้ามีคุณธรรมและจริยธรรม ก็จะไม่ทำในสิ่งที่ไม่ควรกระทำ เช่นการพูดปดหรือโกหกหลอกลวง ไม่ทำลายล้างผู้อื่นด้วยเจตนาร้าย ไม่ทุจริตคดโกงและไม่ประพฤติผิดศีลธรรมด้วยประการทั้งปวง ทั้งนี้คุณธรรมที่ควรยึดถือคือศีลห้า เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงจริยธรรมทางการเมืองของนักการเมือง มีตัวอย่างเห็นได้ชัดว่าจริยธรรมของนักการเมือง เป็นสิ่งสำคัญมาก หากขาดซึ่งจริยธรรมแล้วสังคมไม่ยอมรับสังคมจะต้องลงโทษ ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา นายเนลสัน รอคกี้ เฟลเลอร์ ได้ประพฤติผิดศีลธรรมอย่างร้ายแรงโดยนายเนลสันหย่ากับภรรยาเพื่อจะไปสมรสกับอดีตภรรยาของลูกน้อง คนอเมริกันไม่ยอมรับ และเนลสันก็ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี

นาย เอ็ดเวอร์ด เคเนดี้ ก็เช่นเดียวกัน เป็นน้องชายของอดีดประธานาธิบดีเคเนดี้ เป็นวุฒิสมาชิก เป็นนักการเมืองที่มีโอกาสจะได้เป็นประธานาธิบดี แต่พรรคก็ไม่ส่งสมัคร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รับเลือกตั้ง เพราะเขาถูกประณามว่าขาดจริยธรรมในฐานะที่มีชู้สาวกับโจแอน โดเพ็คเน และมีส่วนพัวพันกับการตายของสตรีผู้นี้ด้วย

เรื่องของจริยธรรมมีความสำคัญมากสำหรับนักการเมือง เพราะถ้านักการเมืองขาดจริยธรรม และทั้ง ๆ ที่นักการเมือง มีอำนาจแต่อาจใช้อำนาจในทางผิด ซึ่งผิดศีลธรรม ผิดคุณธรรม ก็อาจใช้อำนาจลวนลามต่อสตรีเพศ ใช้อำนาจที่จะเข่นฆ่าทำลายผู้อื่นโดยไม่ชอบธรรม อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง หากนักการเมืองขาดจริยธรรมเสียแล้ว บ้านเมืองก็ขาดความสงบสุข การปกครองการบริหารประเทศก็จะไร้ประสิทธิภาพ

3. การรู้หน้าที่และมีความรับผิดชอบ (responsibility)

เรื่องการรู้หน้าที่และมีความรับผิดชอบของนักการเมือง ก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นเดียวกัน นักการเมืองถ้าหากไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ละเว้นกระทำระบบการเมืองก็ขาดประสิทธิภาพเช่นฝ่ายค้านไม่ทำหน้าที่ของตน พยายามที่จะเข้ารวมตัวเพื่อเป็นฝ่ายรัฐบาล ก็เท่ากับระบบการเมืองรัฐบาลโดยรัฐสภา ขาดฝ่ายค้าน และเมื่อเป็นเช่นนี้ก็อาจจะนำไปสู่ระบบเผด็จการทางสภา และหรือทำให้ระบบรัฐบาลโดยรัฐสภาไร้ความหมายไปในที่สุด

เรื่องความรับผิดชอบของนักการเมืองยิ่งสำคัญ เพราะนักการเมืองจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะหรือต่อประชาชน (public responsibility) และรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ตนปฏิบัติ กรณีนี้ตัวอย่างเช่น คดีวอเตอร์เกต ซึ่งพรรครีพับลิกัน ดักฟังการประชุมพรรคเดโมแครต อันเป็นกรณีอื้อฉาว และพรรครีพับลิกันซึ่งประธานาธิบดีนิกสันเป็นหัวหน้าอยู่ในขณะนั้น โดยกฎหมายประธานาธิบดีก็จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของพรรค และจะต้องถูกสอบสวน (impeachment) แต่ด้วยความรับผิดชอบกรณีนี้ประธานาธิบดีนิกสันก็ได้ลาออกจากตำแหน่ง

เรื่องต่างประเทศจะได้ยินอยู่เสมอเช่น นายโฮโซกาวา นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ถูกฝ่ายค้านดำหนิเรื่องเมื่อครั้งนายโฮโซกาวาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 ปีเศษมาแล้ว ว่าพรรคของนายโฮโซกาวา รับเงินจากบริษัทธุรกิจมาใช้จ่าย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในการเลือกตั้ง เข้าใจว่าเงินที่ได้รับนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อฝ่ายค้านกล่าวหาเช่นนั้น นายโฮโซกาวา ก็ลาออกจากนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้จะได้ยินเสมอถึงเรื่องในเกาหลีใต้ สะพานหักพังเกิดการเสียชีวิตและทรัพย์สินของผู้คน รถไฟชนกันในญี่ปุ่น เกิดความเสียหาย รัฐมนตรีคมนาคมลาออกและให้มีการสอบสวนลงโทษแสดงถึงความรับผิดชอบ

นักการเมืองนั้นความรับผิดชอบต่อหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ มิใช่ว่ามีอำนาจแล้วจะใช้หน้าที่ไปในทางทุจริต เพื่อตนเองหรือพวกพ้อง ควรจะได้มีสำนึกรับผิดชอบอยู่เสมอที่จะต้องทำไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม เห็นแก่ประชาชนก็จะทำให้การเมืองการบริหารมีประสิทธิภาพ

4. การพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ (accountability)

การตรวจสอบ เป็นวิธีการสำคัญที่สุดที่จะทำการเมืองเป็นสิ่งที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่า นักการเมืองทุกคนพร้อมที่จะรับการตรวจสอบควบคุมโดยสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนแล้ว ก็นับว่านักการเมืองมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบมีความโปร่งใส ตลอดเวลาในการบริหารหรือการทำงาน

การตรวจสอบโดยสถาบันทางการเมือง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายและุการเป็นกรรมาธิการสภา นอกจากนี้การตรวจสอบอาจกระทำโดยองค์กรต่าง ๆ เช่น ศาลปกครอง กระบวนการสอบสวน ไต่สวน นักการเมืองที่เรียกว่า Impeachment และ การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน

การตรวจสอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การตรวจสอบโดยประชาชนหรืออาจเรียกได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อาจกระทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การใช้สิทธิในการเลือกตั้ง (election) มีฐานะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (political party) การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ(public opinion) การรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และการประท้วงในรูปแบบต่าง ๆ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การควบคุม หรือการตรวจสอบโดยประชาชนนั้น จะทำให้นักการเมืองไม่อาจทำการใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ และก็จะมีส่วนทำให้เกิดความระมัดระวังตัวมากยิ่งขึ้น การตรวจสอบหรือการควบคุมจึงเป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเรื่องของจิตสำนึกของนักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะเป็น และการพิจารณาโครงสร้างรูปแบบและวิธีการควบคุมให้นักการเมืองเกิดสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ มีจริยธรรมในทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างรูปแบบที่สามารถคานและถ่วงดุลย์อำนาจ ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างแท้จริง และก็ขึ้นอยู่กับประชาชนที่จะต้องสนใจและเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองเพื่อควบคุมนักการเมือง ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงจะสัมฤทธิผล

การเมืองกับการบริหาร

โดยที่การบริหารราชการแผ่นดิน ในระบบการเมือง รูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา (parliamentary government) นั้น รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง จะมาจากฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก (majority) ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจจะเป็นเสียงข้างมากพรรคเดียว เช่นในอังกฤษซึ่งอาจจะเป็นพรรคเลเบอร์ หรือพรรคคอนเซอร์เวตีฟ ก็ตาม หรืออาจจะเป็นรัฐบาลผสม 2 พรรค หรือหลายพรรค เช่นในประเทศไทย ปัจจุบันก็เป็นรัฐบาลผสมที่มาจาก 5 พรรคการเมืองด้วยกัน

รัฐบาลนั้นจะเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย (policy) ในการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายนี้เป็นนโยบายสาธารณะ (public policy) ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดว่าจะทำอะไร เมื่อได้กำหนดนโยบายแล้ว ผู้บริหารหรือผู้ที่จะต้องรับนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) คือข้าราชการประจำ ดังนั้น การเมืองกับการบริหารจึงสัมพันธ์กันอย่างแนบเนื่อง ต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน และคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็จะควบคุม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ให้ข้าราชการประจำปฏิบัติ และดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งความสัมพันธ์เช่นนี้ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบในการบริหารเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญ

การบริหารราชการนั้น รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงก็อาจจะออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายโดยให้ข้าราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 20 ได้ ซึ่งหมายถึงรัฐมนตรีสามารถที่จะวางแนวทางการทำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง และในกรณีนี้ความรับผิดชอบจึงเกิดขึ้น ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

คุณสมบัติเฉพาะของข้าราชการประจำที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หรือนโยบายของฝ่ายการเมืองนั้น ได้บัญญัติไว้ชัดเจนโดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่โดยมีความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) กล่าวคือไม่ว่าพรรคใด ใครที่เป็นรัฐบาล ข้าราชการประจำก็จะต้องมีวินัย ความรับผิดชอบและปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่ง และโดยเหตุนี้ในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำที่จะต้องมีคุณธรรม จริยธรรมและสำนึกในความรับผิดชอบจะต้องเกิดขึ้นทั้งสองฝ่าย กล่าวคือไม่ใช้อำนาจในทางมิชอบ ไม่กลั่นแกล้ง ใช้อำนาจอิทธิพลต่อข้าราชการประจำให้เกิดความเสียหาย และในทำนองเดียวกันข้าราชการประจำก็จะต้องไม่ประจบหรือทำการใด ๆ เป็นการขัดขืนต่อคำสั่ง หรือแกล้งทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชน

การบริหารราชการนั้นข้าราชการเป็นตัวจักรอันสำคัญที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลสัมฤทธิผล เพราะข้าราชการมีความรู้ ข้าราชการจะต้องมีความรับผิดชอบ รู้กฎรู้กติกา สามารถใช้ดุลยพินิจ (discretion) ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพ แต่ขอให้ข้าราชการมีจริยธรรม มีความรับผิดชอบ ไม่เป็นเครื่องมือที่จะเอื้ออำนวยต่อนักการเมือง หรือไม่ลงมือกระทำในสิ่งที่เป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบเสียเอง การ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บริหารก็จะมีประสิทธิภาพบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาล ประชาชนก็จะได้รับความสุขความสบายอย่างแท้จริง

อนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับการบริหารนี้ อาจจะศึกษาได้ในลัทธิหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่จะมีส่วนอันสำคัญ หรือมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการด้วย เช่น ลัทธิการเมืองการปกครองระบอบเผด็จการหรือคอมมูนิสต์อำนาจจะอยู่ที่ฝ่ายการเมือง และขึ้นอยู่กับคำสั่ง หรือความต้องการของฝ่ายการเมือง จึงเป็นเรื่องของลัทธิหรือนโยบายของฝ่ายการเมืองยากต่อการควบคุม หรือการตรวจสอบ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่ถ้าเป็นการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ฝ่ายการเมืองก็ชอบที่จะบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ และจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และอยู่ในการควบคุมตรวจสอบได้ตลอดเวลา

อย่างไรก็ดี กล่าวโดยสรุปความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้น ฝ่ายการเมือง หรือรัฐบาลจะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหาร ซึ่งนโยบายจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติและนโยบายนี้เองจะเป็นแนวทางให้ข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ และจะต้องปฏิบัติให้เกิดผลดีด้วยความรู้ความสามารถ ด้วยความรับผิดชอบ ด้วยจริยธรรม และสนองดอบหรือช่วยให้นโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จ ข้าราชการจะต้องมีวินัย มีความเป็นกลางทางการเมือง ให้ข้อคิดเห็นที่เสนอแนะต่อฝ่ายการเมืองที่มีประสิทธิภาพ มีประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลก็จะต้องไม่ทำลายข้าราชการประจำ ไม่กลั่นแกล้งแสวงหาผลประโยชน์ ให้เกียรติให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ดี ก็จะทำให้ข้าราชการมีขวัญกำลังใจช่วยให้การบริหารเกิดผลดีมีประสิทธิภาพได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การควบคุมการบริหารราชการ

เมื่อได้กล่าวถึงการเมือง ระบบการเมืองความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำมาแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะได้กล่าวถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลที่เข้ามาบริหารราชการนั้น จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันและอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบนี้อาจจะกระทำได้หลายทาง เช่น การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมโดยศาลปกครอง การควบคุมระบบผู้ตรวจการรัฐสภา (ombudsman) ตลอดจนการควบคุมโดยสื่อมวลชน และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (political participation)

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจระบบการเมืองในรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary Government) ซึ่งรูปแบบนี้ การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลจะถูกควบคุมโดยรัฐสภา ทั้งนี้ เป็นบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

1. การควบคุมโดยกระบวนการนิติบัญญัติ

การควบคุมโดยกระบวนการนิติบัญญัตินั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองและการบริหารราชการโดยข้าราชการประจำก็ตาม จะต้องมีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายให้อำนาจ มิใช่จะให้อำนาจโดยพละการหรือใช้ดุลยพินิจของตนเอง

เมื่อเป็นเช่นนี้ พระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลหรือกระทรวงทบวงกรมจะดำเนินการไปได้ก็ต้องอาศัยพระราชบัญญัติ หรือกฎหมาย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 92 บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและคำยินยอมของรัฐสภา

เมื่อเป็นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง และมาตรา 145 บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

บทบาทของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทอันสำคัญต่อการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน

2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกเหนือจากการคุมโดยกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภา ก็อาจจะกระทำได้ 3 วิธีการ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ

1) การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และโดยบทบัญญัตินี้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

การตั้งกระทู้ถามนั้น เป็นเรื่องของการที่สมาชิกรัฐสภาจะสอบถามงานในหน้าที่โดยตรงของรัฐมนตรีก็ดี งานที่ข้าราชการประจำของกระทรวงทบวงกรม ได้ปฏิบัติไปก็ดี หากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ เป็นที่เคลือบแคลงสงสัย เช่นความล่าช้าในการปฏิบัติกรณีที่ส่อถึงการทุจริตประพฤติมิชอบก็ตาม สมาชิกรัฐสภาย่อมมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามได้ การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน และหรือฝ่ายการเมือง คือรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2) การเปิดอภิปราย

การเปิดอภิปรายนี้โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

การเปิดอภิปรายดังกล่าวนี้ โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้าน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าฝ่ายค้านก็จะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบอันสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การเปิดอภิปรายนั้น จะเป็นการนำเอาประเด็นของความผิดพลาด เกิดความเสียหาย หรืออาจจะเป็นการดำเนินการมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ อาจจะเป็นความผิดเฉพาะตัว หรือทั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจ หรือการออกคำสั่งต่าง ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ทั้งนี้อาจจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมือง หรือเป็นผลอันเกิดจากการกระทำของข้าราชการ ซึ่งข้าราชการอาจจะดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรืออาจจะเป็นการกระทำที่โน้มเอียงไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบ ก็จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบในฐานะเป็นรัฐบาล และผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการด้วย

การเปิดอภิปรายนี้จะเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่ฝ่ายค้านจะต้องสอดส่องติดตามเป็นหูเป็นตาของประชาชน หรืออาจจะเรียกว่ารักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน จะต้องทำไปด้วยความบริสุทธิ์ใจ ทำไปด้วยความรับผิดชอบและมีจริยธรรม มิใช่ทำไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ และเช่นเดียวกัน หากฝ่ายค้านกระทำไปไม่อยู่บนรากฐานแห่งความจริง อาจปล่อยปละละเลย หรือกระทำไปเพื่อผลประโยชน์เช่นเพื่อข่มขู่รัฐบาล เพื่อการเข้าร่วมรัฐบาล อย่างนี้ก็แสดงว่าฝ่ายค้านขาดจริยธรรมและความรับผิดชอบและปราศจากอุดมการณ์ทางการเมือง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3) การเป็นกรรมาธิการสภา

บทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่สำคัญ ในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี และข้าราชการประจำซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย และคำสั่งของฝ่ายการเมืองนั้น รัฐสภาก็อาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบโดยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

การเป็นกรรมาธิการ จึงถือได้ว่ามีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบอันสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการ เพราะคณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้งของวุฒิสภาก็ดี สภาผู้แทนราษฎรก็ดี เช่น กรรมาธิการการปกครอง กรรมาธิการทหาร กรรมาธิการการศึกษา กรรมาธิการการต่างประเทศก็ดี ล้วนมีอำนาจโดยตรงที่จะสอบสวน หรือศึกษาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ ที่อาจจะมีความสัมพันธ์กับนโยบาย หรือคำสั่งของรัฐมนตรี หรือรัฐบาล ทั้งนี้กรรมาธิการอาจจะเร่งรัดให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย เพื่อเกิดความอยู่ดีกินดีของประชาชน และหรือการตรวจสอบของคณะกรรมาธิการอาจจะพบถึงข้อบกพร่องในการบริหารราชการ ก็อาจจะทำให้การบริหารราชการซึ่งเป็นความรับผิดชอบทั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้นโยบายของรัฐบาลสัมฤทธิผลนั้น เกิดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ตลอดเวลา จึงนับว่าบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในฐานะกรรมาธิการสภา จะเป็นการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นอย่างดี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยมาตรการอื่น ๆ

นอกเหนือไปจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีมาตรการอื่นในการควบคุมการบริหาร ซึ่งสมควรที่จะได้นำมากล่าว และเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป) ได้เสนอแนวคิดในการปฏิรูปทางการเมืองดังต่อไปนี้

1) ระบบตุลาการรัฐธรรมนูญ

ระบบตุลาการรัฐธรรมนูญนี้ ก็เป็นเรื่องที่ควรจะนำมากล่าวในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร เพราะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว และระบบตุลาการรัฐธรรมนูญนี้ควรจะเป็นองค์กรสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาในการตราพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายการดำเนินการต่าง ๆ ว่าถูกต้องตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็จะต้องมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เช่นในกรณีที่ประชาชนอาจจะขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย

2) ระบบศาลปกครอง

ระบบศาลปกครองก็เช่นเดียวกัน ถือได้ว่าเป็นองค์กรสำคัญในการควบคุมการบริหาร เพราะศาลปกครองนี้จะมีอำนาจพิจารณาคดี และพิพากษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของข้าราชการประจำ หรือรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ ได้กระทำการใด ๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเพิกถอนการกระทำนั้น ๆ ได้ ศาลปกครองจะทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครอง หรือการบริหารราชการ ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน

3) ระบบผู้ตรวจการรัฐสภา

ระบบผู้ตรวจการรัฐสภา (ombudsman) ก็เป็นกลไกอันหนึ่งในการควบคุมการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บริหารราชการแผ่นดิน เพราะผู้ตรวจการรัฐสภานั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อประชาชน นำเอาความเดือดร้อนหรือความทุกข์ของตนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้ ผู้ตรวจการรัฐสภานี้จะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา และผู้ตรวจการรัฐสภานี้จะมีอำนาจสอบข้อเท็จจริง แนะนำข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าไม่กระทำตาม ผู้ตรวจการรัฐสภาก็มีอำนาจรายงานให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

4) ระบบการตรวจสอบทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ระบบนี้เรียกกันว่า Impeachment ซึ่งเป็นมาตรการสอบสวนข้าราชการตำแหน่งสูง ทั้งในทางการเมือง และข้าราชการประจำ ที่กระทำความผิดในลักษณะของการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ระบบ Impeachment นี้ อาจจะช่วยขยายอำนาจและการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ หรือที่เรียกว่า ป.ป.ป. ซึ่งเป็นการยกระดับของ ป.ป.ป. ให้เป็นองค์กรอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง องค์กรนี้จะทำหน้าที่สอบสวนในกรณีที่ฝ่ายการเมือง ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำที่เป็นผู้บริหารระดับสูง กระทำความผิดหรือมีผู้ร้องเรียนกล่าวหา และเช่นเดียวกับองค์หรือคณะบุคคลนี้จะมีอำนาจสอบสวนเท่านั้น ไม่มีอำนาจตัดสินหรือลงโทษแต่ประการใด

ระบบ Impeachment นี้ยังมิได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นแนวคิดในการควบคุมตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งตัวอย่างในสหรัฐอเมริกา รัฐสภาโดยวุฒิสภาของสหรัฐมีอำนาจสอบสวนการกระทำที่ไม่ชอบ (Impeachment) ของประธานาธิบดีสหรัฐ ซึ่งเมื่อครั้งหนึ่งคงจะเป็นข่าวในการกระทำของพรรครีพับลิกันที่ไปดักฟังการประชุมของพรรคเดโมแครท ที่เรียกว่าคดีวอเตอร์เกท จนทำให้ประธานาธิบดีนิกสันต้องลาออกจากตำแหน่งไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ระบบ Impeachment นี้เป็นแนวคิดเท่านั้นที่จะช่วยให้มีการปรับปรุงระบบการเมือง ที่จะเป็นหลักประกันในเรื่องความรับผิดชอบ คุณธรรมและจริยธรรมในทางการเมืองการบริหารได้

5) ระบบการควบคุมหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political participation)

ระบบการเมืองการบริหารที่จะมีประสิทธิภาพ หรือไม่เพียงใดนั้น การตรวจสอบควบคุมของประชาชนในวิธีมีส่วนร่วม (participation) จะได้ผลมากที่สุด ที่จะทำให้การเมืองการบริหารมีสำนึกในความรับผิดชอบและจริยธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง อาจกระทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนจะต้องตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้ง เลือกคนดี พรรคดี ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความรับผิดชอบ มีความตั้งใจในการทำงาน ก็จะทำให้ได้นักการเมืองดี นักการเมืองดีก็จะได้รัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่ดี เมื่อมีรัฐบาลดี รัฐมนตรีดี ก็จะเข้ามาควบคุมให้การบริหารราชการแผ่นดินดีมีประสิทธิภาพไปด้วย

การตรวจสอบควบคุมของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจกระทำในวิธีอื่น ๆ ได้อีก เช่น การที่ประชาชนเข้าไปมีบทบาทเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ควบคุมนักการเมือง การรู้จักถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง (public opinion) มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ด้วยบริสุทธิ์ใจ จริงใจ ก็จะเป็นการควบคุมการเมืองการบริหารได้ นอกจากนี้ ประชาชนก็อาจใช้วิธีรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ผลักดันนโยบายของกลุ่มหรือเรียกร้องต้องการให้รัฐบาลดำเนินการหรือรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย และวิธีการสำคัญอีกอย่างหนึ่งของประชาชนที่จะแสดงความต้องการให้รัฐบาลปฏิบัติในเมื่อการกระทำของรัฐหรือทางราชการอาจไม่เป็นผลดีต่อสังคม หรืออาจจะเป็นการขอร้องเช่นในรูปของการประท้วงต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำโดยสันติ ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น หรือทำลายความสงบเรียบร้อย ก็อาจเป็นวิธีการเสนอความเห็นความต้องการ ซึ่งก็ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ดี กล่าวโดยสรุปการเมืองกับการบริหารนั้นย่อมมีความสัมพันธ์กัน เพราะการบริหารหรือการบริหารราชการก็จะต้องปฏิบัติหรือรับนโยบายของรัฐหรือฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติ ทั้งการเมืองหรือฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำต่างก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public responsibility) ต้องมีการถือกติกา ต้องทำตามกฎหมายด้วยความบริสุทธิ์ใจ และในส่วนที่สำคัญก็คือ การเมืองการบริหารต้องมีจริยธรรม การจะเป็นได้เช่นกล่าวมา การตรวจสอบควบคุมก็มีความสำคัญ ฝ่ายที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมก็จะต้องถือเป็นหน้าที่และทำหน้าที่ด้วยดีมีคุณธรรม ก็จะทำให้การเมือง การบริหารเกิดผลดีมีประสิทธิภาพได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อีราภัทร์ เสรีรังสรรค์
สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความนำ

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 มาตรา 162 ทวิ นั้น เรียกชื่อว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภา" เป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้กันแพร่หลายในยุโรปและอเมริกา ซึ่งหมายถึงสถาบันทางการเมืองที่มีชื่อว่า "Ombudsman" หรือ "ออมบุดส์แมน"

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ระบุไว้ว่า

"มาตรา 162 ทวิ

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ"

คำว่า "ออมบุดส์แมน" เป็นคำที่ใช้กันอย่างธรรมดาสามัญ ในภาษาสวีดิช หมายถึง "ผู้แทน" หรือผู้ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการ หรือกระทำการต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วในประเทศสวีเดน สหภาพการค้า สหภาพแรงงาน ธนาคาร บริษัทประกันภัย ฯลฯ ต่างก็มี "ออมบุดส์แมน" หรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่รับฟังตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงาน รัฐบาลอาจแต่งตั้งผู้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตรวจการเพื่อต่อต้านการผูกขาดธุรกิจการค้า (Anti-Trust Ombudsman) ผู้ตรวจการคุ้มครองผู้บริโภค(Consumer Ombudsman) เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใช้หรือผู้บริโภคใช้สินค้าที่ด้อยคุณภาพ หรือป้องกันมิให้ผู้ผลิตโฆษณาชวนเชื่อสินค้าในทางที่ผิด หรือผู้ตรวจการคุ้มครองความเสมอภาคของหญิงและชายในตลาดแรงงาน (Equality Ombudsman) เป็นต้น (Lundvik, 1982)

ตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา มีกำเนิดเริ่มต้นมาจากประเทศสวีเดน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1809 โดยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐสภาในอันที่จะดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รับฟังและตรวจสอบข้อกล่าวหาของพลเรือนที่มีต่อรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวนไกล่เกลี่ย รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้ เรียกเป็นทางการว่า Justitie ombudsmannen หรือผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อความยุติธรรม (Ombudsman for Justice) โดยทั่วไปเรียกเป็นคำย่อว่า JO หมายถึงผู้ตรวจการของรัฐสภาฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ดำรงไว้ ซึ่งความยุติธรรมและความถูกต้องตามข้อเท็จจริง (ลุนด์วิค, 2533)

อย่างไรก็ตาม โดยอำนาจหน้าที่ของออมบุดส์แมนจะไม่เข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง แต่จะใช้วิธีการชักชวนโน้มน้าวมติมหาชนเพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และมอบให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้นำไปแก้ไขอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น ข้อเสนอแนะของออมบุดส์แมนจึงมักจะมีน้ำหนัก และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรค เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

ออมบุดส์แมนของสวีเดนเป็นแบบอย่างที่ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้อย่างแพร่หลาย เริ่มจากประเทศฟินแลนด์ (ค.ศ.1919), เดนมาร์ก (ค.ศ.1954), เยอรมนีตะวันตก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(ค.ศ.1957), นิวซีแลนด์ (ค.ศ.1962), นอร์เว (ค.ศ.1963), สหราชอาณาจักร (ค.ศ.1967), สหรัฐอเมริกาโดยมลรัฐฮาวายเป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งออมบุดส์แมนขึ้นในปี ค.ศ.1967 ตามมาด้วยมลรัฐโอเรกอน (Oregon) ไอโอวา (Iowa) เนบราสกา (Nebraska) และเซาท์คาโรไลน่า (South Carolina) ส่วนในแคนาดา มลรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta) เป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งออมบุดส์แมนขึ้น นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งออมบุดส์แมนในกายานา (Guyana), มอริเชียส (Mauritius), อิสราเอล (Israel), ออสเตรเลีย (Australia) เริ่มต้นใน 2 มลรัฐคือ South Australia และ West Australia (The Encyclopedia Americana, 1978, Vol.20)

นอกจากองค์กรที่มีชื่อ "ออมบุดส์แมน" โดยตรงแล้ว ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับออมบุดส์แมนอื่น ๆ อีกมาก เช่น คณะกรรมาธิการสืบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายของมลรัฐยูท่าห์ (Utah), มลรัฐมิชิแกน (Michigan) และโคโรลาโด (Colorado) ในสหรัฐอเมริกา, ออมบุดส์แมนที่ทำหน้าที่เฉพาะในการควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจในอิสราเอล, องค์การเพื่อบริการด้านสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service) ในอังกฤษ, และในระดับท้องถิ่นก็มีออมบุดส์แมนที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละเมือง เช่น เมืองเดย์ตัน (Dayton) มลรัฐโอไฮโอ (Ohio), ซีแอตเติล (Seattle) มลรัฐวอชิงตัน (Washington) ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือเมืองเยรูซาเลม (Jerusalem), เทลอาวิฟ (Tel Aviv), ไฮฟา (Haifa) ในประเทศอิสราเอล เป็นต้น

นอกจากนั้นในประเทศสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก ยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับออมบุดส์แมน ได้แก่ อัยการแผ่นดิน (Procurator General) และในประเทศญี่ปุ่นโดยองค์การการจัดการบริหารราชการแผ่นดิน (Administration Management Agency) (The New Encyclopedia Britannica, 1980, Vol. VII) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น องค์การความร่วมมือและการจัดการบริหารราชการแผ่นดิน (Co-ordination and Management Agency) เมื่อประมาณเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1985 โดยอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตำแหน่งอัยการแผ่นดิน (Procurator General) ที่กล่าวมา คือหัวหน้าสำนักงานอัยการ (Procuracy) ในสหภาพโซเวียต สำนักงานอัยการนี้มีอำนาจหน้าที่หลายประการ หากเทียบกับหน่วยราชการของไทย ก็จะมีอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน 4 หน่วยรวมกัน คือ เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ, เป็นกรรมาธิการสอบสวนของสภานิติบัญญัติ เป็นกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และเป็นกรรมการกฤษฎีกา ตัวอัยการแผ่นดิน ได้รับเลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติ (Supreme Soviet) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการได้รับแต่งตั้งโดยอัยการแผ่นดิน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ที่ผ่านมาการควบคุมฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยหน่วยงานนี้เป็นไปด้วยดี สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่และสามารถแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนในประเทศยุโรปตะวันออก ก็มีการใช้ระบบดังกล่าวนี้ เช่น ในยูโกสลาเวีย บุลกาเรีย โรมาเนีย เชคโกสโลวะเกีย โปแลนด์ แต่วิธีการปลีกย่อยมีความแตกต่างกันออกไปบ้าง ในโปแลนด์อัยการแผ่นดินไม่ได้แต่งตั้งโดยสภานิติบัญญัติ แต่แต่งตั้งโดยสภาปรีชิเดียม (Presidium หรือ The Council of State) อัยการแผ่นดินของเชคโกสโลวะเกียได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี แต่โดยทั่วไปแล้ว อัยการแผ่นดินจะรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติและอยู่ตามวาระของสภานิติบัญญัติ

กล่าวได้ว่า ออมบุดส์แมนได้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่แพร่หลายในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าประเทศประชาธิปไตยเหล่านั้นจะมีระบบการปกครองแบบรัฐสภาประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีก็ตาม ดังนั้น เหตุผลของการจัดตั้งและความสำคัญของสถาบันทางการเมืองนี้ที่มีต่อการเมืองการปกครองจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจมาก

ในประเทศสวีเดน การจัดตั้งออมบุดส์แมน หรือผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามหลักการของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจ ครอบครองเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมจึงมีที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐสภา ออมบุดส์แมนเป็น "บุคคลที่มีความสามารถทางกฎหมายเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงในด้านความซื่อสัตย์มั่นคง" และในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภา ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบดูแล ให้บรรดาเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ และพระราชบัญญัติต่าง ๆ (Lundvik, 1982)

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งได้รับอิทธิพลของ แนวความคิดในเรื่องออมบุดส์แมนจากสวีเดน ก็ได้รับระบบดังกล่าวมาใช้ เมื่อปี ค.ศ.1957 แต่เน้นการช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมกิจการทหารเท่านั้น และอยู่ภายใต้ขอบเขตที่สภาเป็นผู้กำหนด ดังนั้นจึงเรียกสั้น ๆ ว่า "ออมบุดส์แมนฝ่ายทหาร" (Military Ombudsman) ทั้งนี้เพราะเยอรมนีตะวันตกมีศาลยุติธรรมและศาลปกครองอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าศาลปกครองของเยอรมนีตะวันตกยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปกป้องมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระทำการอันเป็นการขัดต่อความชอบธรรมตามกฎหมาย ทั้งตัวผู้พิพากษาศาลปกครองเองก็ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนในการคุ้มครองสาธารณประโยชน์ในเบื้องแรก ด้วยเหตุดังกล่าวเยอรมนีตะวันตกมีความต้องการระบบออมบุดส์แมนของฝ่ายทหารขึ้น ไว้ควบคุมฝ่ายปกครอง แต่ก็ยังไม่มีการจัดตั้งเต็มรูปแบบ มีแต่การจัดตั้งออมบุดส์แมนทหารเท่านั้น (วัชรินทร์, 2528)

ในสหราชอาณาจักร ออมบุดส์แมนกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ.1967 ซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีการกล่าวขวัญและถกเถียงกันในหมู่คนอังกฤษอยู่เป็นเวลานานพอสมควรว่าควรจะมีสถาบันเช่นนี้ในประเทศอังกฤษหรือไม่ เพราะคำถามที่เกิดขึ้นคือว่า การมีสถาบันดังกล่าวนี้จะเป็นการลดความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ และหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือไม่ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษไม่เหมือนกับโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของสถาบันออมบุดส์แมนอยู่หลายประการ (กมล, 2509)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในรายงานชื่อ "Justice" ได้มีการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นในประเทศสหราชอาณาจักร แต่รัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative) ในสมัยนั้นได้ปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอที่จะให้มีออมบุดส์แมนขึ้น ครั้นมาถึงสมัยรัฐบาลของพรรคกรรมกร (Labour) รัฐบาลได้ให้ความสนใจและริเริ่มโครงการนี้ขึ้นมาอีก ซึ่งในขั้นต้นรัฐบาลก็ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ไปในทำนองว่า การตั้งสถาบันนี้ขึ้นจะเป็นการรอนอำนาจและลดความสำคัญของหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลพรรคกรรมกรได้ออกสมุดปกขาวชี้แจงข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจในเรื่องนี้ไว้ว่า การที่รัฐบาลเสนอโครงการจัดตั้งสถาบันออมบุดส์แมนขึ้นนี้มิได้หมายความว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารบกพร่อง หรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนแต่ประการใด ตรงกันข้าม ยังเป็นการยอมรับประเพณีเดิมที่ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้มั่นคงและไม่เอนเอียงในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดตั้งสถาบันออมบุดส์แมนขึ้นย่อมช่วยเพิ่มความมั่นใจในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารยิ่งขึ้น กล่าวคือ ให้มีการสอบสวนคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยเที่ยงธรรมและเต็มที่ ซึ่งถ้าหากการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนคนใดขึ้น ก็จะได้หาทางจัดการแก้ไขเสีย หรือถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารดำเนินงานโดยเป็นธรรมและปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายอยู่แล้ว ก็จะได้ชี้แจงให้ผู้ที่ร้องทุกข์ได้ทราบถึงเหตุผลของการปฏิบัติงานเช่นนี้ อันจะเป็นการก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชน อนึ่ง การมีสถาบันออมบุดส์แมนไม่ได้เป็นการให้อำนาจแก่สถาบันนี้เหนือฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เพราะออมบุดส์แมนมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำ และเสนอให้ฝ่ายบริหารแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่เสียเท่านั้น ไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นได้เอง (กมล, 2509)

ในฝรั่งเศส ซึ่งมีการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี และฝ่ายปกครองสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรศาลอยู่แล้ว โดยเฉพาะศาลปกครอง แต่เนื่องจากการตระหนักถึงความไม่เพียงพอของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง ซึ่งมีจุดอ่อนอยู่บ้าง เช่น การพิจารณาคดีของศาลค่อน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้างล่าช้า และมีความยุ่งยากในการนำคดีขึ้นสู่ศาล การพิจารณาคดีของศาลจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่มีกฎหมายกำหนด มีบางเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาล (Zone de non-recours) และศาลก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจในการพิจารณาคดีอีกด้วย ดังนั้น จึงมีความต้องการองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่สามารถเข้าไปเสริมองค์กรของศาลที่มีอยู่แล้ว นั่นคือที่มาของเมเดียเตอร์ (Mediateur) ซึ่งเลียนแบบออมบุดส์แมนของสวีเดน เพียงแต่ว่าที่มาของเมเดียเตอร์มาจากการแต่งตั้งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ที่ประชุมรัฐสภา แต่เมเดียเตอร์ก็พิสูจน์ถึงความสำคัญ และผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตลอดมา จนปัจจุบันก็ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายในที่สุด (สุรีรัตน์, 2533)

การกำเนิดของสถาบันออมบุดส์แมน หรือสถาบันที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีที่มาและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ดังเช่นในประเทศต่าง ๆ ที่ยกตัวอย่างมานี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าสถาบันเช่นนี้เป็นการรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนได้ ไม่ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบใดก็ตาม

สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพื่อยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนนั้น มีปัญหาที่ยิ่งใหญ่มาก สืบเนื่องและดำเนินมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากในขณะที่บ้านเมืองได้พัฒนาและมีการก้าวหน้าไปตามลำดับ ประชาชนทวีจำนวนมากขึ้น แต่ระบบการจัดการกับปัญหาสาธารณะยังคงสภาพเดิม และไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ซึ่งทำให้กลไกของรัฐทั้งในด้านโครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงานไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน พฤติกรรมของข้าราชการหรือฝ่ายบริหาร จึงเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชนนับเป็นเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนอยู่ในลักษณะที่ห่างเหิน และมีความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน ปัญหาต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นจากปรากฏการณ์ของการขยายตัวของการก่อการร้าย ในช่วงนับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา แม้ว่าเหตุการณ์จะลดความรุนแรงลงในระยะตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ซึ่งรัฐบาลนำนโยบายการเมืองนำทหารและคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 65/2523 และ 66/2525 มาใช้ก็ตาม แต่จากสภาพการณ์ในปัจจุบัน โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของข้าราชการ และฝ่ายบริหารโดยทั่วไปยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร จึงอาจนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่รุนแรงในอนาคตได้

ในขณะเดียวกันองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารตามวิธีการปกติก็ไม่พอเพียงต่อการควบคุมตรวจสอบมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิดได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ฝ่ายบริหารควบคุมกันเองหรือให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมก็ตาม ดังนั้นในสภาพปัจจุบันจึงน่าจะเป็นสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง โดยมีที่มาจากรัฐสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง เพื่อจะทำให้ "ช่องโหว่" ที่เกิดขึ้น และเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันได้รับการแก้ไขปรับปรุง และเป็นการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้

เนื่องจากการศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาทัศนคติของสมาชิกรัฐสภากับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อเป็นกรอบความคิดในการวิจัย ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันรัฐสภา หรือ ออมบุดส์แมน (Ombudsman)

ในการนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้จะเสนอจากทัศนะว่า สถาบันนี้ในฐานะที่เป็นสิ่งแวดล้อมของสมาชิกรัฐสภาอันเป็นทั้งแนวคิด และสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในต่างประเทศซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้รับรู้และมีความคิดนี้อยู่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แล้ว โดยต้องการชี้ให้เห็นว่าสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในต่างประเทศมีที่ไหน และอย่างไรกันบ้าง

แนวความคิดทั่วไปของสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา

องค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ จึงกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรที่จะช่วยฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรออกกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน แม้ว่าหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีหน้าที่หลักด้านการออกกฎหมายก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะละเลยซึ่งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารโดยตรงได้ ในทางตรงกันข้ามสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภากลับเป็นสถาบันเสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้บรรลุซึ่งการขจัดความเดือดร้อนหรือช่วยบรรเทาปัญหาของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นสถาบันที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในด้านการช่วยเหลือฝ่ายบริหาร ได้แก่ สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีข้าราชการฝ่ายประจำทำหน้าที่หรือเป็นแขนเป็นขาให้ฝ่ายบริหาร หากฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำก่อความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการทำหน้าที่ให้เกิดขึ้นกับประชาชนแล้ว สมาชิกรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชนก็มีสิทธิและหน้าที่ขจัดความเดือดร้อนเช่นเดียวกันกับหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ที่ได้กระทำเช่นกัน เมื่อประชาชนเดือดร้อนรัฐสภา เพื่อผ่านเรื่องดังกล่าวไปยังสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอันเป็นประตู (gatekeeper) เป็นช่องทางอีกทางหนึ่งให้ประชาชนมีโอกาสหรือทางเลือก ในอันที่จะให้ผู้รับผิดชอบซึ่งมีฐานะเป็นผู้ปกครองได้รับรู้ปัญหา เพื่อจะหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอีกทางหนึ่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในขณะเดียวกันนั้น สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภายังเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับสมาชิกรัฐสภาโดยตรง นั่นหมายความว่าเมื่อประชาชนมีความเดือดร้อนก็สามารถร้องเรียนต่อผู้แทนฯ ได้โดยตรง อันเป็นวิธีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้แทน ให้ผู้แทนได้ช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างใกล้ชิดอีกทางหนึ่งด้วย จึงนับว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีประโยชน์มากในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่สมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งโดยหลักการปกครองดังกล่าวแล้ว ผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาคือผู้รับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของราษฎร

กระบวนการทำงานของสถาบันรัฐสภานั้นเริ่มต้นจากประชาชนผู้เดือดร้อนหรือประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำ ร้องเรียนคำร้องทุกข์ต่อสมาชิกรัฐสภา หรือต่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาโดยตรง ในประเทศนั้นสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้รับเรื่อง และสมาชิกรัฐสภาจะทำการตรวจสอบดูว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่ หากอยู่ภายในขอบเขตอำนาจก็จะส่งเรื่องต่อไปยังผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภารับเรื่องราวแล้ว ก็จะทำการพิจารณาตามกระบวนการตรวจสอบและเมื่อผลการพิจารณาออกมาประการใดก็จะรายงานผลนั้นให้สมาชิกรัฐสภาผู้ที่เสนอเรื่องร้องเรียนและรัฐสภาเพื่อทราบ และหากผลการตรวจสอบพบว่าฝ่ายบริหารหน่วยงานใดไม่ได้ให้ความเป็นธรรมกับราษฎร ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา อาจมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ หากหน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา เพื่อการพิจารณาดำเนินการต่อไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานั้น มีเพียงอำนาจให้การเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานราชการใดที่มีประชาชนมาร้องเรียนกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา และรายงานการตรวจสอบข้อร้องทุกข์ต่อสมาชิกรัฐสภาผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์นั้นๆ และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อรัฐสภา ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจของสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ใช่ในการลงโทษใด ๆ ทั้งสิ้น หากแต่เป็นองค์กรที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร โดยมีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวกลาง เพื่อประสานให้ทั้งสองฝ่ายได้พบกัน และแก้ไขปัญหาของประชาชน ฉะนั้นองค์กรนี้จึงเป็นองค์กรที่น่าจะมีประโยชน์สำหรับประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนนับว่าเป็นต้นแบบของการมีสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา โดยสวีเดนมีองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าว เรียกชื่อว่า ออมบุดส์แมน มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1809 และในปัจจุบันนี้สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของสวีเดนมีลักษณะเป็นคณะกรรมการ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา คณะกรรมการชุดนี้จะมีประธานหนึ่งคน รับผิดชอบเป็นหัวหน้าบริหารงาน และมีองค์กรสำนักงานที่เป็นอิสระ มีเจ้าหน้าที่ประจำที่คอยให้ความช่วยเหลือ

การได้มาซึ่งคณะกรรมการ

รัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา โดยรัฐสภาจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เตรียมการเลือกตั้งโดยเฉพาะ คณะกรรมการชุดนี้จะดำเนินการให้มีการเลือกตั้ง โดยให้มีการเลือกตั้งในที่ประชุมรัฐสภาด้วยวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับ ในการเลือกตั้งนี้จะเป็นการเลือกประธานกรรมการ และคณะกรรมการให้เบ็ดเสร็จในคราวเดียวกัน คณะกรรมการผู้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี และหากคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือขาดคุณสมบัติ รัฐสภาสามารถถอดถอนได้

คุณสมบัติของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา แม้ว่าก่อนปี ค.ศ.1974 จะได้มีการกำหนดไว้ว่าต้องมีความรู้ด้านกฎหมาย แต่หลังจากปีดังกล่าวก็ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตามเท่าที่ปรากฏก็พบว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาส่วนใหญ่จะมาจากผู้มีอาชีพเกี่ยวข้องกับกฎหมาย

อำนาจหน้าที่

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นตัวแทนของรัฐสภา เพราะได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา เพื่อให้มาควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหารทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภายังมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการในศาลยุติธรรม เพื่อให้คดีได้รับการพิพากษาไปโดยไม่ชักช้า และในบางครั้งยังอาจไปร่วมฟังการพิจารณาคดีของศาลอีกด้วย

นอกจากผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะให้คำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับวิธีการบริหาร เสนอแนะปรับปรุง รูปแบบการบริหาร การจัดองค์การ และการเสนอแก้ไขกฎหมายต่อฝ่ายบริหารด้วย

กระบวนการดำเนินการ

กระบวนการดำเนินการของสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีขั้นตอนดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ก. ผู้ร้องทุกข์ทำการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ โดยผู้ร้องทุกข์เป็นได้ทั้งประชาชนชาวสวีเดน และชาวต่างชาติที่แม้ไม่ได้อาศัยอยู่ในสวีเดน

ข. เมื่อเรื่องราวร้องทุกข์ถึงผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว การดำเนินการไต่สวนจะเริ่มจากผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา โดยรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวที่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวหาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง

ค. เมื่อได้ข้อมูลเพียงพอแล้ว ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาก็ดำเนินการไต่สวน สืบสวน ผลการพิจารณาข้อร้องทุกข์ออกมาเช่นไร ต้องประกาศออกมาโดยเปิดเผย ซึ่งโดยทั่วไปมักกระทำในหน้าหนังสือพิมพ์และพิมพ์เผยแพร่ในรายงานประจำปีของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา

การจัดองค์กร

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาประกอบด้วยคณะกรรมการผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวมาแล้ว

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีสำนักงานของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นเลขานุการอันเป็นงานเกี่ยวกับการดำเนินการด้านเอกสาร และการปฏิบัติงานประจำอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการทำหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา

สรุป

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของสวีเดนเป็นองค์การที่เป็นตัวแทนของรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งหากผลการพิจารณาไต่สวนพบว่าคำสั่งหรือการดำเนินการของฝ่ายบริหารไม่ถูกต้อง สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ของรัฐสภามีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่ง และยังมีอำนาจดำเนินการฟ้องร้องอันเป็นเสมือนอัยการของแผ่นดิน หากพบว่าข้าราชการหรือฝ่ายบริหารมีความผิด

อย่างไรก็ตาม อำนาจของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถไต่สวนรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองได้ ทั้งนี้เพราะการตรวจสอบรัฐมนตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญของสวีเดนกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภา โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการของรัฐสภา หากว่าคณะกรรมาธิการตรวจสอบพบว่า รัฐมนตรีได้มีการกระทำหรือการตัดสินใจที่ฝ่าฝืนกฎหมาย คณะกรรมาธิการสามารถแจ้งให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินคดีต่อศาลพิเศษที่เรียกว่า Court of Impeachment อันเป็นศาลที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาชั้นสูงในศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่อไป

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือเยอรมนีตะวันตก ได้รับอิทธิพลของระบบ ออมบุดส์แมนของสวีเดน และนำมาใช้เมื่อปี ค.ศ.1957 โดยมีชื่อเรียกในภาษาเยอรมันว่า Wehrbeauftragter des Bundestages หรือที่เป็นภาษาอังกฤษว่า Defense Commissioner of the Bundestag หรือ Parliamentary Commission for Military Affairs มูลเหตุของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลด้านกิจกรรมการทหาร เนื่องจากการทหารเป็นต้นเหตุของสงครามโลกครั้งที่สองของเยอรมัน ซึ่งนำไปสู่การพ่ายแพ้สงครามในที่สุด เยอรมันประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 โดยกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมกิจการเกี่ยวกับการทหาร ซึ่งไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ของเยอรมันมาก่อน ต่อมาเมื่อถึง ค.ศ.1956 ในมาตรา 45b ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร (Military Ombudsman) ขึ้นมา ทำหน้าที่คุ้มครอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน และช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรในอันที่จะทำการควบคุมกิจการทหาร

การได้มา

วิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร เริ่มต้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจการรัฐสภา บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจะต้อง

1. มีอายุครบ 35 ปีบริบูรณ์
2. ไม่เป็นข้าราชการพลเรือน
3. ไม่เป็นผู้อยู่ในตำแหน่งของหน่วยงานใด ๆ (ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือราชการ) ที่มีเงินเดือน
4. เป็นผู้เคยรับราชการในกองทัพมาไม่น้อยกว่า 1 ปี
5. ไม่เป็นสมาชิกของรัฐบาลมลรัฐหรือสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐใด ๆ

วาระของการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารมีระยะเวลา 5 ปี และสามารถได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งใหม่ได้โดยไม่จำกัดวาระ

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฉบับ ค.ศ.1949 มาตรา 45b ไว้สองประการด้วยกัน คือ

ประการแรก ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมีกฎหมายแห่งสหพันธ์ ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1957 ออกตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 45b เพื่อให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารมีอำนาจหน้าที่สืบสวนเรื่องที่เกิดขึ้นกับกิจการทหารโดยตรง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประการที่สอง ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของข้าราชการทหารตามกฎหมายแห่งสหพันธ์ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1957 มาตรา 2 วรรค 2 กำหนดให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร ทำหน้าที่ควบคุมความถูกต้องและความชอบธรรมในสายการบังคับบัญชา อันเป็นการควบคุมตรวจสอบเพื่อมิให้การปกครองบังคับบัญชาของทหารไปละเมิดสิทธิมูลฐาน และป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต

กระบวนการดำเนินการ

ดังกล่าวแล้วว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการข้างต้นนั้น อำนาจการดำเนินตามหน้าที่ดังกล่าวมีตราไว้ในกฎหมายแห่งสหพันธ์ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1957 มาตรา 1 วรรค 3 กำหนดไว้พอสรุปได้ว่า

1. ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร มีอำนาจสอบถามเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการไต่สวนจากรัฐมนตรีกลาโหมแห่งสหพันธ์ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกลาโหมแห่งสหพันธ์ รวมทั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ทหารที่อยู่ในกองทัพต่าง ๆ เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับเกี่ยวกับราชการทหารหรือเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติซึ่งไม่อาจเปิดเผยได้

2. ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารมีอำนาจตรวจสอบเอกสารพยานหลักฐานหรือสอบปากคำหรือเรียกคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมแห่งสหพันธ์ ตลอดจนจากนายทหารที่สังกัดกองทัพต่าง ๆ อำนาจในการเรียกตรวจสอบเอกสารนี้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารมีอำนาจทำนองเดียวกับพนักงานอัยการ กล่าวคือ มีอำนาจเรียกเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการต่าง ๆ มาตรวจสอบได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3. ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร มีสิทธิจะตรวจราชการตามหน่วยงานหรือสถานศึกษาได้ทุกเวลา โดยมิต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ก็เพื่อทราบข้อเท็จจริงและสภาพความเป็นจริง

4. ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร มีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดีอาญาหรือคดีวินัยที่ข้าราชการทหารถูกฟ้องในศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้ หากเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตนแม้คดีนั้นจะต้องพิจารณาลับก็ตาม

5. เมื่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารมีหนังสือขอความร่วมมือมายังศาลยุติธรรมหรือหน่วยงานฝ่ายปกครองของสหพันธ์หรือมลรัฐ หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีอาญาหรือคดีวินัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการไต่สวน รวมทั้งแจ้งผลของคดีด้วย

6. ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารยังมีอำนาจเสนอแนะหรือให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยราชการของสถาบันและมลรัฐได้ หากเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวกระทำการในทางปกครองไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และอาจแนะนำให้วางแนวปฏิบัติให้ถูกต้องได้

ตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารสามารถดำเนินการพิจารณาข้อร้องเรียนโดยให้มีการร้องทุกข์ซึ่งข้าราชการทหารทุกคนมีสิทธิ์ยื่นคำร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ โดยยื่นต่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร การร้องทุกข์นี้อาจกระทำโดยบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลได้ การร้องทุกข์ที่ไม่มีการลงชื่ออันเป็นลักษณะของใบปลิวอาจจะไม่ได้รับการพิจารณา

ผลการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จะเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบหรือไม่นั้นให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร และสิ้นปีจะต้องทำรายงานประจำปี เพื่อเสนอกิจกรรมประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศนิวซีแลนด์

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาหรือที่เรียกว่า Ombudsman ของประเทศนิวซีแลนด์นั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีพระราชบัญญัติผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาปี ค.ศ.1962 (The Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962) ขึ้น ต่อมาก็มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และมีพระราชบัญญัติออมบุดส์แมนใหม่ชื่อ The Ombudsman Act 1975 ขึ้นมาแทน เพื่อให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สืบสวนเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมหรือเกินขอบเขตของฝ่ายบริหาร

การได้มา

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นรัฐสภาเดียวของนิวซีแลนด์ โดยอาจแต่งตั้งคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ หากมีหลายคนก็ให้สภาแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาคนหนึ่งเป็นหัวหน้าของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา (Chief Ombudsman)

คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานั้น จะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องไม่ไปดำรงตำแหน่งในทางธุรกิจใด ๆ และไม่ไปประกอบอาชีพอื่นใดที่มีค่าตอบแทน โดยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงดำแหน่งคราวละ 5 ปี

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาที่สำคัญมีสองประการด้วยกันคือ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประการแรก อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคำร้องทุกข์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ร้องทุกข์ เกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในบัญชีแนบท้ายกฎหมายออมบุดส์แมน ค.ศ.1975

ประการที่สอง มีอำนาจในการออกหมายเรียกให้ผู้ร้องทุกข์หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลใด ๆ ที่ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ และยังมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่ต่าง ๆ ที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการและองค์กรใด ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

ประการที่สาม คำตัดสินพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ หากผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือหน่วยงานนั้น ๆ ก็อาจส่งข้อตัดสินนั้นๆ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

ประการที่สี่ ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ทำรายงานประจำปี เพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานในแต่ละปีต่อสภา

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสหราชอาณาจักร

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสหราชอาณาจักร เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ.1967 ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย Parliamentary Commissioner Act 1967 เพื่อเป็นองค์พิทักษ์ความเป็นธรรมอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

การได้มา

ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนหนึ่งคน โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก แล้วเสนอชื่อไปยังสมเด็จพระบรมราชินีแห่งอังกฤษ เพื่อ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทรงแต่งตั้งผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนอายครบ 65 ปี

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีดังนี้

1. ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานราชการ ตามคำร้องทุกข์ของประชาชนที่ส่งผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. มีอำนาจในการเรียกค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้องได้ ซึ่ง เป็นการให้อำนาจเช่นเดียวกันกับศาล

3. หากผลการสอบสวนตามคำร้องทุกข์ปรากฏเป็นความจริงว่าการปฏิบัติงานของหน่วยราชการของเจ้าหน้าที่มีความบกพร่องก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบถึงการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องดังกล่าว เพื่อหาทางแก้ไขและหากแจ้งแล้วหน่วยงานดังกล่าวไม่แก้ไข ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจทำรายงานแจ้งให้รัฐสภาทราบ เพื่อพิจารณาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีต่อไป ในทางตรงกันข้ามหากสอบสวนแล้วไม่พบความจริงตามคำร้องทุกข์ ก็ให้แจ้งผู้ที่ร้องทุกข์เพื่อทราบ

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส

สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของฝรั่งเศสเรียกว่า เมเดียเตอร์ (Mediateur) อันเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การได้มา

การได้มาซึ่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาของฝรั่งเศส ได้มาโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่ง 1 คน แล้วให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนั้นต้องไม่เป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งทุกตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่

มีดังนี้

1. มีอำนาจในการจัดองค์กรและเลือกผู้ร่วมงานได้อย่างอิสระ

2. มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้เดือดร้อน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากหน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะ

3. มีอำนาจในการสอบสวนตามกรณีร้องทุกข์จากประชาชน โดยกฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในด้านข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาต้องการ

4. หลังจากสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจตัดสินพิพากษาแต่อย่างใด สิ่งที่กระทำได้ก็เพียงแต่มีการให้ข้อสังเกต (recommendation) ไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมาเท่านั้น เพื่อให้หน่วยงานนั้นแก้ไขสิ่งที่เป็นมูลเหตุอันก่อให้เกิดเรื่องร้องทุกข์ และส่งข้อสังเกตนั้นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

5. จัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงข้อผิดพลาดจากการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สภาพการณ์และความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย

อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นนักวิชาการคนแรกของไทยที่พูดถึงการตรวจสอบหรือควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมุ่งไปที่การมีองค์กรที่มาทำหน้าที่ดังกล่าว โดยระบุว่าควรมีองค์กรอย่างศาลปกครองขึ้นมา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน (อมร, 2513)

นักวิชาการต่อจาก อมร จันทรสมบูรณ์ ก็คือ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเสนอความเห็นว่าควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ (ชัยอนันต์, 2533) ชัยอนันต์ สมุทวณิช พยายามเสนอให้มีการบัญญัติสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 แต่ก็ไม่เป็นผล

แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2532 สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ขณะนั้นได้กล่าวถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันดังกล่าว จากการศึกษาวิจัยของพรศักดิ์ สรุปว่าการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นในประเทศไทยมีความเป็นไปได้สูง เพราะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม อย่างรวดเร็วของไทย มีความจำเป็นที่จะจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นอย่างมาก เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมลง อีกทั้งยังพบว่าโดยทั่วไปแล้วการต่อต้านการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวจากกลุ่มต่าง ๆ มีน้อยมาก (พรศักดิ์, 2533)

จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมาธิการการปกครองก็ให้ความสำคัญต่อการมีสถาบันนี้ โดยจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ และแนวความคิดนี้ก็ได้เผยแพร่ออกสู่สาธารณชนมากพอสมควร อันเป็นการสร้างกระแสความคิดให้สาธารณชนยอมรับมากขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวความคิดที่เกี่ยวกับความต้องการและไม่ต้องการมีสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอยู่ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ

ทัศนะที่เห็นว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา อย่างเช่น จากงานวิจัยของธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ได้ทำการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่ากลไกของฝ่ายบริหารน่าจะเพียงพอที่จะควบคุมการกระทำทางการปกครอง ไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติมาคอยตรวจสอบข้าราชการประจำอีก เพราะเกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายอย่างมาก การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิถีทางการเมืองการปกครองตามระบอบรัฐสภานั้นเพียงพออยู่แล้ว (ธีรภัทร์, 2533)

อีกท่านหนึ่งที่ค่อนข้างไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาคือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (ธีรภัทร์, 2533 ; หน้า 247) อดีตนายกรัฐมนตรี โดยหากฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมโดยเคร่งครัดก็สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็เนื่องจากปัญหาตัวบุคคล การควบคุมฝ่ายบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพเพราะปัญหาอยู่ที่บุคคล หากตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว บุคคลยังมีปัญหาก็ไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหาร ยังคงเป็นปัญหาอยู่เช่นเดิม และที่สำคัญคือองค์กรนี้ไม่มีอำนาจลงโทษแท้จริงควรทำงานให้บรรลุผลจึงเป็นเรื่องค่อนข้างยาก

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสถาบันนิติบัญญัติในประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทยนั้นจะกระทำได้ยาก การควบคุมมีทางเดียวเท่านั้นคือปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพ และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ยังได้เน้นอีกว่า การควบคุมฝ่ายบริหารดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเพียงพอแล้วดังคำให้สัมภาษณ์ว่า (เสนีย์, 2533)

“ตามหลักรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีคอรัปชั่นสภาคุมอยู่แล้ว จะไปตั้งอะไรขึ้นมาพิเศษก็ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ ส่วนสภาขี้โกงก็มีอยู่แล้วประพฤติมิชอบไปถือ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สัมปทานอะไรก็มีกฎหมายอยู่แล้ว ก็ไปทางคุณสมบัติถ้าขัดข้องอะไรก็ไปทางตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจอยู่แล้วอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้แทนราษฎรนอกเหนือไปจากกฎหมายขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญตุลาการรัฐธรรมนูญ เขามีองค์กรอยู่แล้ว มันก็แก้ตกอยู่แล้ว เมื่อมันคุมกันได้และได้ผลดีจริง ๆ ก็น่าจะทำ ไม่อย่างนั้นเท่ากับล่วงอธิปไตย สภาก็เคร่งครัดให้เขาอิสระ เขาทำเพื่อประโยชน์ประชาชนจริง ๆ ไม่ต้องไปคุมอะไรเขาคุมกันเองแต่ของเราจะออกกฎหมายมาแก้ความประพฤติระยำอัปรีย์ของคนมันยาก คณะรัฐมนตรีจะทำอะไรสภาเขาคุมอยู่แล้ว และสมาชิกสภาจะทำอะไรกฎหมายรัฐธรรมนูญก็คุมอยู่แล้ว รัฐมนตรีทุจริต ป.ป.ป. ก็มีอำนาจสอบสวนอยู่แล้ว ในปัจจุบันจึงน่าจำกัดเฉพาะข้าราชการประจำพนักงานองค์กรของรัฐ"

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอีกท่านหนึ่ง คือ พลเอกสายหยุด เกิดผล อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งให้ทัศนะว่า จะเป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่น ๆ ที่มีหน้าที่อยู่แล้ว (ธีรภัทร์, 2533)

ทัศนะที่เห็นว่าควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้แสดงทัศนะมีจำแนกออกได้ 3 แนวทางด้วยกันคือ

แนวทางแรก เป็นพวกที่เห็นว่าควรโอนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหารมาสังกัดรัฐสภา เช่น การโอน ป.ป.ป., สตง. เช่น

ชวน หลีกภัย แสดงความเห็นว่าควรให้ สตง.ขึ้นอยู่กับรัฐสภา เพราะจะทำให้มีความอิสระและมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

สำหรับความเห็นต่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ในรายงานการวิจัยของธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ กล่าวถึงแนวความคิดของ สุทิน ปัทมราชวิเชียร อดีตเลขานุการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศาลฎีกาว่าสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาควรมาอยู่หรือสังกัดกับฝ่ายนิติบัญญัติ "ถ้าหน่วยงานทำเนองนี้ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารก็จะทำงานไม่เต็มที่ แต่ถ้าขึ้นกับผู้แทนปวงชนแล้วมาตรวจสอบฝ่ายบริหารน่าจะทำงานได้ดีกว่า" อำนาจของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาควรเป็นองค์กรที่สามารถตรวจสอบหน่วยงานราชการได้ทุกหน่วยงาน และการได้มาซึ่งเรื่องที่จะพิจารณานั้น นายสุทิน เห็นว่าเป็นไปได้ 2 กรณีคือ ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณา หรือพิจารณาจากการที่มีผู้มายื่นเรื่องราวร้องทุกข์ สำหรับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาน่าจะมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี มีประสบการณ์ทางการบริหาร หรือการเมืองพอสมควร การได้มาซึ่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาได้มาจากการเสนอชื่อของสมาชิกรัฐสภา และมีการเลือกตั้งในที่ประชุมรัฐสภาและมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งต่อไป

ทางด้าน ทวี หนุนภักดี อดีตผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ธีรภัทร์, 2533 หน้า 265) มีความเห็นต่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไปในแนวทางเดินสายกลาง ดังที่ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ได้ทำการสัมภาษณ์เมื่อ 4 มิถุนายน 2533 ว่า

> *"ผมว่าเป็นแนวโน้มอันดีถ้ารัฐบาลเห็นด้วยที่จะ promote การควบคุมภายในการคลังมันตายตัวก็ควรปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เป็นครั้งคราว ซึ่งหน่วยงานนี้อาจจะไปด้วยดี เพราะเหตุว่ามีสภาพทั้งสามอันมารวมกัน แล้วถ้าตัวสภาแข็งขึ้นการบริหารงานงบประมาณก็จะเป็นประโยชน์และได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยอย่างที่ว่ากันไม่ค่อยเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่อย่างไรก็ตามเป้าหมายของ สตง. ที่วางไว้ก่อนที่จะออกมาคือว่าต้องพัฒนาไปให้ถึงการตรวจสอบการประเมินผลงานเป็นที่สุดจำนวนคนทั้งหมดระดมลงไปได้ไหม ซึ่งจะได้ประโยชน์กว่าก็เขาให้ไปแล้ว สร้างแก้ว 10 ใบ ต้องได้ 10 ใบ .....ปากกา 10 อัน ต้องได้ 10 อัน ไม่ได้เพราะอะไรและเอามาเข้าสู่การพิจารณางบประมาณในปีต่อไป แล้วอีกอันหนึ่งก็คือว่าเรื่องของวิธีการงบประมาณสภาเขาอยากจะตั้งงบประมาณเอง อันนั้นก็มากไปก็ปล่อยเขาตั้งแต่ควรจะควบคุมการโอนงบประมาณที่สภาไม่ได้ให้ไป แต่ไปใช้ได้*

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทำนองนี้ ต้องมีหน่วยงานติดตามผลงานเป็นคนตรวจสอบช่วยอีกทางหนึ่ง... แต่สำคัญเมืองไทยมันอยู่ที่คนและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นจะทำอะไรอย่าให้มันแรงไปทางด้านไหนให้มันกลาง ๆ จะเดินตลอดปลอดภัย"

ในด้านคุณสมบัติของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ทวี หนุนภักดี เห็นว่าควรมีอายุมากกว่า 50 ปี เพื่อจะได้คนรอบคอบ จะต้องมีลักษณะประนีประนอม ไม่ใช่คนก้าวร้าว มีความสุขุมคัมภีรภาพ และควรอยู่ในตำแหน่งวาระละ 6 ปี เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการทำหน้าที่

"ต้อง 6 ปี ผมยังยืนยันว่าต้อง 6 ปี เพราะสภา 4 ปี ผมอยากให้อยู่ต่อไปอีกครึ่งหนึ่ง เพื่อความต่อเนื่อง ผมว่าก็เป็นกึ่งฝ่ายค้าน เพราะดูแลตรวจสอบรัฐบาลให้มันทันอีกครึ่งงวดของการเลือกตั้งครั้งต่อไป ให้มันต่อเนื่องขึ้นมาหน่อย ผู้ตรวจการแผ่นดินของอเมริกาอยู่ได้ 15 ปี ประธานาธิบดี 2 สมัยก็แค่ 8 ปี... มันจะช่วยเปลี่ยนจาก strong executive มาเป็น strong legislative"

ส่วนการได้มานั้น ทวี หนุนภักดี เห็นว่าให้ประธานคณะกรรมาธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 18 คณะ (พ.ศ.2533) เป็นผู้สรรหาและรัฐเสนอชื่อต่อรัฐสภา และสภามีมติในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาต่อไป

ผู้ที่ให้ความเห็นที่น่าสนใจอีกคนหนึ่งคือ พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ มีความเห็นว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาควรมีอำนาจการสอบสวนบุคคล ที่เป็นทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำทุกระดับ โดยให้มีอำนาจเต็มที่

"ควรจะให้มีอำนาจเด็ดขาดที่ เช่น เรียกบัญชีเงินฝาก เรียกบัญชีที่ดิน ควรจะต้องมีอำนาจเด็ดขาดที่ ควรจะถือว่าเป็นพนักงานสอบสวน ไม่อย่างนั้นมันก็จะมีสิ่งที่ปกปิด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ได้ เรียกบัญชีเงินฝากดูไม่ได้ ก็หมดท่าแล้ว เรียกบัญชีว่าคุณมีที่ดินเท่าไร ถ้าไม่ได้มันก็สืบสวนไม่ได้ไม่มีประโยชน์"

ในด้านอำนาจการลงโทษของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานั้น พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ เห็นว่าไม่ควรมี กล่าวคือ หลังการพิจารณาแล้วเห็นว่าผิด อำนาจการลงโทษควรให้เป็นผู้บังคับบัญชาของคนที่ถูกพิจารณานั้น หรือของศาล และที่สำคัญต้องให้สาธารณชนได้รับทราบ

พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ ได้เสนออีกว่า สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีความเป็นไปได้ และมีความเห็นว่า สามารถออกเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องไปแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะเกิดความยุ่งยาก และไม่มีปัญหาในการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ และยังเห็นอีกว่าจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาของชาติบ้านเมืองได้ ควรตั้งขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องรออีกต่อไป

แนวทางที่สอง เป็นกลุ่มแนวความคิดที่เห็นด้วยกับการมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ควรมีอำนาจหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรควบคุมฝ่ายบริหารคือ ความคิดเห็นของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ว่าออมบุดส์แมนเป็นองค์กรที่**ไม่ใช่ศาล** แต่เป็นองค์กรที่ทำการไต่สวนแล้วทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา และนายกรัฐมนตรี ซึ่งในระหว่างที่หน่วยงานใดถูกร้องเรียนนั้นก็ให้โอกาสได้แก้ไขข้อบกพร่องก่อน ถ้าไม่แก้ไขออมบุดส์แมนก็จะทำรายงานขั้นสุดท้ายพร้อมคำแนะนำส่งสภา และนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการต่อไป (ชัยอนันต์, 2533)

อีกผู้หนึ่งในแนวทางนี้ คือ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เสนอว่าองค์กรผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาควรขึ้นอยู่กับรัฐสภา โดยต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ (ธีรภัทร์, 2533: หน้า 276)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร ซึ่งสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหาร ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีถึงเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ส่วนอำนาจพิจารณา ต้องมีลักษณะดังนี้

1) ต้องไม่ซ้ำซ้อน

2) ต้องยึดหลักว่าไม่ใช่การเยียวยาได้หลายทาง

3) ต้องไม่ดูดำร้องซ้ำซาก

4) ตัวบุคคลที่ถูกองค์กรเหล่านี้ควบคุมได้นั้น ต้องเป็นบุคคลทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

2. ในด้านการจัดองค์กร องค์กรผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา พึงมีลักษณะดังนี้

1) ควรจัดเป็นคณะบุคคลหรือสต๊าฟ แต่อำนาจอยู่ที่คน ๆ เดียว

2)คุณสมบัติของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาต้องเป็นคนที่ประชาชนยอมรับกันทั่วไป และต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ความเชี่ยวชาญในระบบราชการดลอดจนโครงสร้าง กระบวนการ กลไก ในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

3)ต้องมีความอิสระและได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา

4)จะต้องมีกลไกควบคุมผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

3. กระบวนการพิจารณาคดีของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา จะต้องไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาล กล่าวคือ ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอาจจะหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณาได้เอง หรืออาจรับเรื่องราวที่ประชาชนร้องทุกข์ขึ้นมาได่สวน แต่กระบวนการในการพิจารณาคดีจะต้องออกไปสัมผัสกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ ไม่ใช่นั่งในห้องพิจารณาคดีเท่านั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

4. ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา จะต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งโดยแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นสถาบันสำคัญของแผ่นดินเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และให้มีการแก้ไขยากตามกระบวนการนิติบัญญัติโดยปกติ ประการที่สอง ให้สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งจากรัฐสภา แต่เมื่อแต่งตั้งแล้วก็ให้มีความเป็นอิสระจากสถาบันดังกล่าว

แนวทางที่สาม เป็นกลุ่มแนวคิดที่เห็นว่าการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาโดยมีอำนาจเช่นเดียวกับองค์กรควบคุมฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องพะวงในเรื่องความซ้ำซ้อน

แนวความคิดที่มีต่อการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าวนี้ ได้แก่ ทองใบ ทองเปาด์ ผู้ที่มีอาชีพทนายความ และเคยได้รับรางวัลแม็กไซไซ ซึ่งมีความเห็นว่าจะต้องเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา ไม่ใช่ขึ้นต่อฝ่ายบริหารหรือกระทรวงยุติธรรม โดยให้เหตุผลว่า

1) สภามาจากประชาชนย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
2) สภาเป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นต่อใคร
3) สภาใกล้ชิดชาวบ้านมากเมื่อต้องการความช่วยเหลือก็ร้องเรียนผ่าน ส.ส.ได้

ขอบเขตของอำนาจการตรวจสอบนั้น ทองใบ ทองเปาด์ เห็นว่า ควรมีอำนาจตรวจสอบข้าราชการ ซึ่งรวมทั้ง ผู้พิพากษาด้วย โดยให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษ เนื่องจากสถาบันศาลยังมีอยู่

ในด้านคุณสมบัติของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ทองใบ ทองเปาด์ มีความเห็นว่า (ธีรภัทร์, 2533 : หน้า 289)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"คุณสมบัติของผู้ตรวจการ ประการแรก ผมคิดว่าที่สำคัญก็คือต้องเป็นผู้ที่มีความเที่ยงธรรม เพราะเรื่องนี้มันเกี่ยวกับกฎหมายบ้านเมืองเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นบุคคลนี้น่าจะเป็นผู้ที่รู้กฎหมายของบ้านเมืองด้วย ประการต่อมาคือความเป็นอิสระ หรือความเป็นกลาง บุคคลนี้ควรจะเป็นกลางไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ ไม่ควรจะเป็นข้าราชการ เพราะถ้าเป็นข้าราชการ เขาจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา บุคคลนี้ควรจะเป็นบุคคลอิสระและดำเนินการได้โดยไม่ต้องไปกังวลหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร ต้องให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้ง ส่วนจำนวนนั้นก็เป็นคณะบุคคลเหมือนคณะลูกขุนไม่เลว ก็ต้องดูความเหมาะสมกับประเทศของเราด้วย ถ้าหากเราคิดว่ามีเป็นคณะมันก็ดีเหมือนกัน มันจะได้ช่วยกันแล้วก็มีประธานคนหนึ่งคอยดูแลอยู่แล้ว หลายคนจะได้ช่วยกัน และการทำงานแบบรวมหมู่แบบนี้ จะได้ผลมากกว่าให้คนเดียว เดี๋ยวจะมาบอกว่าเป็นเผด็จการ แต่งตั้งพวกตัวเอง มาตรการต่าง ๆ น่าจะเป็นรูปคณะกรรมการมากกว่า"

สรุป

ความเป็นมาของแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปแบบมากยิ่งขึ้นตามลำดับ เป็นเรื่องที่น่ายินดีว่า แม้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาจะยังไม่แพร่หลายไปสู่ประชาชนโดยทั่วไปก็ตาม แต่บุคคลระดับที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการกระทำการปกครอง และนักวิชาการส่วนใหญ่ เริ่มมีทัศนคติที่ดีต่อการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามากขึ้น เป็นการแสดงให้เห็นแนวโน้มความเป็นไปได้ในการมีสถาบันนี้ในอนาคตอันใกล้ แม้ว่าโดยทัศนะของบุคคลในวงการต่าง ๆ ยังคงมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาก็ตาม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หลังจากการศึกษาในแง่มุมต่าง ๆ ของความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา แล้ว พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว สรุปไว้ว่า สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาจะประสบความสำเร็จได้ด้วยปัจจัยสำคัญ 8 ประการ คือ (พรศักดิ์ 2533 บทที่ 6)

1. การกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ โดยเน้นที่การประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นสำคัญ และหลีกเลี่ยงการก้าวก่ายกับสถาบันอื่น

2. รูปแบบของการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ โดยเน้นวิธีการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นทางการ ยิ่งกว่าการสอบสวนและลงโทษตามวิธีการทางศาล

3. การมีบุคลากรที่เหมาะสมและเอาจริงเอาจังในการทำงานในหน้าที่นี้

4. การทำให้สถาบันเป็นที่ยอมรับของบุคคลและสถาบันอื่น

5. บุคลากรของสถาบันมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่เป็นอย่างดี

6. บุคลากรของสถาบันเข้าใจสถานการณ์ โดยเฉพาะปฏิกิริยาอันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ต่าง ๆ

7. บุคลากรปฏิบัติหน้าที่อย่างมีทักษะละมุนละไม

8. สถาบันสามารถสร้างความเป็นสถาบันให้มีความเข้มแข็งขึ้นได้.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

กมล สนธิเกษตริน. ออมบุดส์แมนในประเทศอังกฤษ. **บทบัณฑิตย์**. เล่มที่ 24 ตอน 3 (กรกฎาคม 2509) : 636-643.

กุลพล พลวัน. **จาก ป.ป.ป. สู่ผู้ตรวจการรัฐสภา**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภา (16 กุมภาพันธ์ 2533) : 1-7.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2533.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "ออมบุดส์แมน : ผู้ตรวจการของรัฐสภา.". **ผู้จัดการ** ปีที่ 3 ฉบับที่ 161 (1-7 มกราคม 2533) : 33.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. **ทัศนคติของสมาชิกรัฐสภากับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา : ศึกษาในแง่ของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดองค์การ กระบวนการดำเนินงาน และกฎหมายรองรับ**, รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนัก งานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2538.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. **แนวคิดผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

เธียรชัย ณ นคร. **ออมบุดส์แมนของประเทศนิวซีแลนด์**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ผู้ตรวจการรัฐสภา 16 กุมภาพันธ์ 2533 : 1-9.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **ออมบุดส์แมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการถ่ายทอดสถาบัน.** รายงานการวิจัย ประเภทเร่งด่วน เสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ 2533.

ลุนด์วิค, อุฟ. **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดน.** แปลโดย เพชราภรณ์ พิทยารัฐ. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องผู้ตรวจการรัฐสภา 16 กุมภาพันธ์ 2533.

วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญสกุล. ออมบุดส์แมนหรือข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหมรัฐสภา ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. **ดุลพาห.** เล่มที่ 4 ปี 32 เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2528 : 28-45.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. **72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.** กรุงเทพฯ : สวัสดิการข้าราชการ, สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530.

สำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับ Konrad Adenauer Foundation. **รายงานผลการสัมมนาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจราชการ.** กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน จำกัด, 2531

สุรีรัตน์ พิทยาภรณ์. **Mediateur.** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องผู้ตรวจการรัฐสภา, 16 กุมภาพันธ์ 2533.

อมร จันทรสมบูรณ์. **เราควรมีศาลปกครองหรือยัง.** เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2513.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง - หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในร่างรัฐธรรมนูญ

ดร. อัครเมศวร์ ทองนวล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทนำ

ภายหลังจากที่ได้มีความพยายาม (อย่างไม่ต่อเนื่อง) กันอยู่หลายปี ในที่สุด แนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา หรือออมบุดส์แมน (Ombudsman) ก็มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กล่าวคือ มาตรา 162 ทวิ ได้บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา/คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นแนวความคิดที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากต่างประเทศ ดังนั้น โครงสร้าง - หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงยังคงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจในแนวความคิดดังกล่าว

ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง - หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อศึกษาจากประวัติการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ จะพบว่าแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภามีปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คือร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าว ก็ถูกตัดออกไปจากร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับในเวลาต่อมา จนกระทั่งเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในปี พ.ศ. 2538 แนวความคิดดังกล่าว ก็ได้รับการยอมรับให้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ดังสาระสำคัญที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง - หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ภายหลังจากที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 20/2517 ได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้พิจารณา[1] และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว[2] คณะกรรมาธิการก็ได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปตามลำดับ และได้มีมติให้เพิ่มส่วนที่ 6 (ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา) ตั้งแต่มาตรา 167 ทวิ - มาตรา 167 สัตต ไว้ในหมวด 6 (รัฐสภา) ของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในเวลาต่อมาดังนี้

"มาตรา 167 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 167 ตรี ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา จะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการหรือผู้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร

มาตรา 167 จัตวา ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่คณะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรรมาธิการของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอ หรือในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้มีการสอบสวน ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย/ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 167 เบญจ ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีหน่วยราชการภายในบังคับบัญชาเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ/ข้าราชการสังกัดหน่วยราชการตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

มาตรา 167 ฉ ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาส่งผลของการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังรัฐมนตรีผู้บริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องในเมื่อเห็นสมควร/ในการทำรายงานการสอบสวนหรือแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีเอกสิทธิ์ตามมาตรา 136

มาตรา 167 สัตต ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ดำรงตำแหน่งมาครบหกปี (2) ตาย (3) ลาออก (4) มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 167 ตรี (5) รัฐสภามีมติให้ออก"

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาหรือผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นแนวความคิดใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้นเมื่อนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เสนอให้เพิ่มหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกบุคคลที่มิได้เป็นสมาชิก เป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา 1 คน เป็นรองผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอีก 2 คน เพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ประชาชนได้ร้องทุกข์ผ่านมาทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องราวที่ได้รับร้องทุกข์นั้นได้ และเมื่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาสอบสวนเรื่องราวดังกล่าวแล้ว ให้เสนอต่อรัฐสภา[3] ปรากฏว่า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรรมาธิการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันอย่างกว้างขวาง โดยมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

กรรมาธิการที่เห็นด้วยได้ให้เหตุผลว่า จะเป็นการเสริมสร้างกลไกของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นการช่วยเหลือรัฐบาลในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย[4]

ส่วนกรรมาธิการที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า ควรที่จะใช้ระบบศาลปกครองมาควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ[5] และถ้ากำหนดหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ จะทำให้รัฐบาลบริหารประเทศไม่ได้ นอกจากนั้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่ควบคุมรัฐบาลก็คือรัฐสภา ซึ่งสมาชิกสามารถที่จะควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามหรือขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อยู่แล้ว[6]

แต่เนื่องจากที่ประชุมคณะกรรมาธิการเห็นว่าหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหลักการใหม่ และเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ยังไม่ควรที่จะลงมติว่าควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่ ที่ประชุมจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณา ซึ่งต่อมา ในการประชุมครั้งที่ 24/2517 คณะอนุกรรมาธิการก็ได้นำผลการพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมาธิการ โดยให้เหตุผลประกอบว่าเพื่อให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นเครื่องมือให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ[7] ในขณะที่นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้เสนอหลักการเช่นเดียวกันกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เรียกชื่อว่า **"ข้าหลวงรัฐสภา"** แต่มีอำนาจฟ้องร้องคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย และคดีอาญาที่มิใช่ความผิดอันยอมความได้ที่มิได้มีการฟ้องร้องในเวลาอันสมควรตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยให้เหตุผลว่า ถ้าจะให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ก็ควรที่จะให้มีอำนาจในการฟ้องร้องได้ด้วย ในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการฟ้องร้อง ซึ่งในที่สุด ที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้มีมติให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา และมีมติให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ควรที่จะมีอำนาจในการฟ้องร้อง แต่นายมารุต บุนนาค ไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว จึงได้ขอสงวนความเห็นไว้ โดยเห็นว่า ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาควรที่จะมีอำนาจฟ้องร้องได้ด้วย (มาตรา 167 จัตวา)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมาธิการยังได้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา และให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคลใด ๆ มาสอบสวน หากผู้ใดฝ่าฝืนก็ควรที่จะมีบทลงโทษด้วย แต่ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาโดยเฉพาะ

ภายหลังจากที่คณะอนุกรรมาธิการได้ยกร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเสร็จ และนำเสนอต่อคณะกรรมาธิการ โดยได้เปลี่ยนชื่อเรียกผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาใหม่ว่า "มนตรีรัฐสภา" ที่ประชุมคณะกรรมาธิการก็ได้แก้ไขชื่อเรียกเป็น "ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา" และได้มีมติเห็นด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าว แต่ให้แก้ไขมาตรา 167 สัตต (1) จาก "ดำรงตำแหน่งมาครบสี่ปี" เป็น "ดำรงตำแหน่งมาครบหกปี" ดังบทบัญญัติที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย เห็นว่าไม่ควรที่จะมีส่วนที่ 6 (ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา) จึงได้ขอสงวนความเห็นไว้ ในขณะที่นายเฉลิมชัย วสีนนท์ และนายนิสสัย เวชชาชีวะ เห็นว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาควรที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่น ๆ นอกจากองค์กรของฝ่ายบริหารด้วย (มาตรา 167 จัตวา) และเห็นว่าบุคคลจะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเกินกว่า 2 วาระติดต่อกันมิได้ (มาตรา 167 สัตต) จึงได้ขอสงวนความเห็นไว้เช่นเดียวกัน[8]

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ในวาระที่สอง ในการประชุมครั้งที่ 65/2517 ที่ประชุมได้พิจารณาหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาที่คณะกรรมาธิการได้มีมติให้เพิ่มขึ้นใหม่ ปรากฏว่ามีกรรมาธิการและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันอย่างกว้างขวาง

นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงในนามของคณะกรรมาธิการว่า "...เราเอามาจากในแนวเดียวกับหลักการในเรื่องออมบุดส์แมนของนอรเวย์ สวีเดน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เดนมาร์ก และที่อังกฤษเอามาใช้ด้วย กล่าวคือว่าเพื่อจะให้มาเป็นหูเป็นตา ช่วยเหลือรัฐสภาในการที่จะตรวจสอบหรือว่าสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐสภาด้วย ปัญหามีว่าใครเล่าที่จะมาเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา บุคคลที่จะได้แต่งตั้งให้มาเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้ โดยปกติ ในประเทศที่มีสถาบันแบบนี้มักจะเลือกเอารัฐบุรุษที่มีชื่อเสียง มีภูมิหลังที่บริสุทธิ์ แล้วก็เป็นผู้ที่มีความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง เข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าเทียบตำแหน่งก็ได้เท่ากับประธานสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง โดยปกติก็ดำรงตำแหน่ง 6 ปี เหตุที่ว่าจะดำรงตำแหน่ง 6 ปี...ก็เพื่อให้การงานของสถาบันนี้ต่อเนื่องกัน แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งในระหว่างนั้นก็ตาม ...อำนาจหน้าที่ก็มีเป็นไปในทางสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐสภา คือทั้ง 2 สภา...ขอให้สอบสวน...ตามที่สมาชิกหรือคณะกรรมาธิการของรัฐสภานี้ร้องขอในการปฏิบัติงานในหน้าที่...ผู้ตรวจราชการแผ่นดินมีความเป็นอิสระ และมีเอกสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 136 ปัญหาที่สภานี้พึงพิจารณาก็คือผลที่จะได้รับจากการที่จะแต่งตั้งสถาบันใหม่นี้คืออะไร ผลที่จะได้รับก็คือว่ารัฐสภานี้มีหูมีตาของตัวเอง มีสถาบันที่กลั่นกรองข้อเท็จจริงในเรื่องยุ่งยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น...ให้สภาได้ทราบแล้วก็เพื่อสภาจะได้ดำเนินการไต่ถามหรือว่าเปิดอภิปรายทั่วไปกับคณะรัฐบาลต่อไป อย่างเช่นกรณีบ้านนาทรายก็ดี กรณีพลับพลาไชยก็ดี กรณีทุ่งสานก็ดี อย่างนี้...ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐสภาไปสอบสวนเรื่องราวมาให้รัฐสภาทราบได้ เป็นสถาบันอิสระจริง ๆ อีกประการหนึ่ง ผลดีที่จะได้จากสถาบันนี้ก็คือว่า เมื่อราษฎรมีเรื่องตกทุกข์ได้ยากร้องเรียนมาทางสมาชิกสภา สมาชิกสภาจะจัดการเองก็ไม่ไหว เพราะมันมากเรื่องด้วยกันในแต่ละถิ่น ก็อาจจะมอบเรื่องนี้ให้กับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ที่จะไปสอบสวนเรื่องราวแต่ละเรื่อง แล้วก็รายงานให้สภาทราบ ถ้ามีกรณีจำเป็น ก็อาจที่จะรายงานไปยังรัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานให้สภาทราบด้วย ปัญหาข้อที่น่าคิดก็คือว่า การที่แต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินขึ้นนี้ จะเป็นงานซ้ำซ้อนกับงานของคณะกรรมาธิการตามมาตรา 161 หรือไม่ คณะกรรมาธิการก็เห็นแล้วว่าไม่ซ้ำซ้อนกัน เป็นสถาบันอิสระเป็นตัวของตัวเอง จัดงานในเรื่องการร้องทุกข์ต่าง ๆ ...โดยเฉพาะทีเดียว แล้วก็เพื่อจัดหาข้อ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เท็จจริงในเรื่องสำคัญ ๆ ต่าง ๆ เพื่อเสนอรัฐสภา ประเด็นข้อต่อไปก็คือว่า จะซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลหรือไม่ ก็เห็นว่าไม่ซ้ำซ้อนกัน เพราะว่าสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้สังกัดรัฐสภา ไม่ได้เกี่ยวข้อง ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลแต่ประการใดเลย ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินนี้ก็ควรจะมีเพียงเท่าที่รัฐสภามีเท่านั้น การที่จะให้อำนาจอื่นอย่างเช่นให้มีอำนาจฟ้องร้องหรือไปควบคุมสถาบันอื่นนั้น ก็หาเป็นการสมควรไม่..."[9]

จากคำชี้แจงดังกล่าว ทำให้นายมารุต บุนนาค (กรรมาธิการ) ซึ่งขอสงวนความเห็นไว้ ได้ขอถอนความเห็นที่เห็นว่า ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาควรที่จะมีอำนาจฟ้องร้องได้ด้วย เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่าสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นสมควรที่จะให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเพียงเท่าที่คณะกรรมาธิการได้ชี้แจงไว้[10] ในขณะที่นายเฉลิมชัย วสีนนท์ (กรรมาธิการ) ซึ่งขอสงวนความเห็นไว้ ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...กระผมขอข้ามไปที่จะไม่อภิปรายว่าสมควรจะมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่ กระผมจะตั้งสมมุติฐานว่าสภานี้ได้รับหลักการให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว กระผมก็มีความเห็นว่าในการปกครองในรูปประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เรามีองค์กร...สำคัญหลายองค์กร ซึ่งจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้สร้างกฎหมายเพื่อให้องค์กรอื่น ๆ รับไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่องค์กรของรัฐบาล องค์กรของศาลต่าง ๆ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลเด็ก ศาลทหาร และองค์กรในท้องถิ่น ถ้าเรายอมรับว่าเพื่อที่จะใช้อำนาจของผู้ตรวจราชการแผ่นดินซึ่งเป็นหูเป็นตาของรัฐสภา มีอำนาจที่จะไปดูแลสอดส่องหรือเหลือบชายตาดูในการบริหารปฏิบัติหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายแล้ว กระผมก็เห็นว่าควรจะให้อำนาจนั้นขยายไปถึงทางองค์กรอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายด้วย..."[11] ซึ่งจากคำอภิปรายดังกล่าว นายชานินทร์ กรัยวิเชียร (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า "คณะกรรมาธิการก็ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว และเห็นว่าการที่จะให้สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินไปควบคุมสถาบันหรือองค์กรอื่น นอกจากองค์กรบริหาร ... เกรงว่าจะเป็นการก้าวก่ายไปในอำนาจของฝ่ายอื่น คือ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจภารกิจของรัฐสภาที่แท้จริง ก็มีเพียง 3 ประการ ประการที่ 1 คือการออกกฎหมาย ประการที่ 2 ก็คือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประการที่ 3 ก็คือการควบคุมเงินงบประมาณแผ่นดิน...งานของรัฐสภามีอยู่ 3 เรื่อง เพราะฉะนั้น การที่ผู้ตรวจราชการแผ่นดินจะจัดการอย่างไรลงไป ก็ควรที่จะอยู่ในเรื่องของงานของรัฐสภา... งานที่เป็นงานใหญ่ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้น ก็คือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนั่นเอง ถ้าหากว่าจะให้ไปก้าวล่วงถึงงานอื่น ๆ ด้วย ทางคณะกรรมาธิการก็เกรงว่าจะเกินกว่าอำนาจของรัฐสภาด้วยซ้ำไป อย่าว่าแต่เกินกว่าอำนาจของผู้ตรวจราชการแผ่นดินเลย เพราะฉะนั้น จึงไม่ได้ใส่ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน...มีอำนาจมากกว่าที่ได้ร่างมานี้..."[12]

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีกรรมาธิการและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภากันอย่างกว้างขวาง จึงทำให้ความคิดเห็นที่มีต่อหลักการดังกล่าวแตกต่างกันออกไป โดยมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมาธิการ

ในส่วนของผู้ที่เห็นด้วย ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง-หน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภากันอย่างกว้างขวางและหลากหลาย (นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้ว) เช่น

นายกมล สมวิเชียร (กรรมาธิการ) อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...มีผู้เข้าใจผิดว่าระบบออมบุดส์แมน หรือว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดิน...มาจากระบบที่เราขอยืมจากสหรัฐอเมริกาหรือว่าแบบประธานาธิบดี ความจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ ระบบนี้เป็นระบบซึ่งถ้าจะเรียกว่าขอยืม ก็ขอยืม...มาจากระบบรัฐสภานั่นเอง เพราะฉะนั้น...เป็นความเข้าใจผิดอย่างหนึ่งของสมาชิกบางท่าน ประการที่สอง ก็มีความเข้าใจผิดว่าหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร นี่เป็นหลักการอันสำคัญอย่างยิ่งของการจัดตั้งหน่วยงานนี้...ตรงที่ว่าจะต้องเป็นหน่วยงานซึ่งไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะไปทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ฝ่ายบริหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น มีท่านสมาชิกบางท่านอภิปรายว่าขณะนี้ก็มีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์อยู่แล้วแทบทุกกระทรวง ทบวง กรมนั้น อาจจะก่อให้เกิดความสับสนอลหม่าน กระผมมีความรู้สึกว่าไม่น่าจะเป็นอย่างนั้น ขณะนี้ความสับสนอลหม่านมีอยู่เพราะว่ามีคณะกรรมการเต็มไปหมดดังกล่าวแล้ว และอีกประการหนึ่ง ทางคณะกรรมการดังกล่าวนี้ก็ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้และทั้งนั้นก็เพราะว่าเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร การที่จะให้ฝ่ายบริหารมาเช็คมาตรวจสอบผลงานของตัวเองนั้น...มันไม่ค่อยถูกต้องตามหลักการ นั่นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง...มีความเข้าใจผิด ท่านกรรมาธิการ...บอกว่า ขณะนี้...ถ้าเผื่อเราตรวจสอบงานของฝ่ายบริหารก็แทบจะไม่ไหวอยู่แล้ว ในเรื่องของความทุจริตหรือว่าความไม่ใสสะอาด หรือว่าการไร้ประสิทธิภาพถ้าจะมาตรวจสอบสภาอีกแล้วยิ่งยุ่งหนักเข้าไปอีก ท่านยังเข้าใจผิด...หน่วยงานนี้...ไม่ใช่เป็นหน่วยงานซึ่งจะมาตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นหน่วยงานซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันนี้เป็นความเข้าใจผิดซึ่งกระผมอยากจะขออธิบายเสียก่อน... กระผมอยากจะขอเพิ่มอีกนิดหนึ่งว่าหน่วยงานนี้มีความจำเป็นอย่างไร ก็อย่างที่กล่าวแล้วว่าหน่วยงานนี้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะไปตรวจสอบฝ่ายบริหาร การที่เรามีหน่วยงานนอกระบบ เช่น ป.ช. ป.ช. ก็ดี หรือว่าศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยก็ดี... เหล่านี้เป็นหน่วยงานซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยงานนอกระบบ แต่ว่ากำลังทำหน้าที่ในลักษณะต่าง ๆ บางครั้งก็ดี บางครั้งก่อให้เกิดความหวั่นไหวอย่างมาก... นี่ก็เป็นสิ่งซึ่งแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดแล้วว่ามีความต้องการ มีความจำเป็นที่ต้องจัดหน่วยงานแบบนี้ขึ้นมา มิฉะนั้นแล้ว เมื่อประชาชนเขาไม่สามารถที่จะไปหาหน่วยงานที่เป็นหลักเป็นฐานได้ เขาก็ไปหาหน่วยงานประเภทนอกระบบนี้ ซึ่งเราควบคุมไม่ได้เลย ปัญหาเรื่องของกรรมกรจะเห็นได้เด่นชัดแล้วว่าเป็นปัญหาที่เราไม่เคยให้ความสนใจมาก่อนและสหบาลกรรมกรที่เป็นหลักเป็นฐานไม่มี เมื่อไม่มีมาเป็นเวลาช้านาน เมื่อมีการประท้วงขึ้นมาก็ใช้วิธีการนอกระบบเกิดขึ้น ก่อให้เกิดความระส่ำระสายอย่างใหญ่หลวง เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหน่วยงานในระบบขึ้น ทีนี้มีคนมีความหวาดกลัวว่าหน่วยงานนี้... จะเป็นลักษณะของหน่วยงานเกสตาโป ก.ต.ป. เดิม...กระผมมีความรู้สึกว่าอาจจะเป็นความหวั่นไหวซึ่งฝันร้ายในอดีตมากไปหน่อย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความจริงแล้วหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่จะมีคนตรวจสอบอยู่มากทีเดียว สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ก็นั่งกันอยู่เต็มไปหมด ฝ่ายที่เป็นสื่อมวลชนก็มีการแต่งตั้ง...ก็ต้องแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งกระผมมีความเชื่อว่าจะต้องใสสะอาดตามสมควร ซึ่งบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแล้วว่าจะต้องเป็นบุคคลซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่เป็น ส.ส. ไม่เป็นวุฒิสมาชิกอะไรทั้งหลายทั้งปวง ซึ่งกระผมเชื่อว่าในประเทศไทยเรานี้มีบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะดังกล่าวนั้นไม่น้อย ซึ่งสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก็ไม่มีข้อด่างพร้อย เพราะฉะนั้นความหวาดกลัวนั้น กระผมคิดว่าน่าที่จะลืมมันเสีย และ...เรามาเริ่มชีวิตกันใหม่ การแบ่งงานหรือว่าการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศนั้นอย่าเข้าใจผิดว่ามีเพียงสามเท่านั้นเอง... มันอาจจะเป็นสี่เป็นห้าเป็นหกก็ได้ แล้วแต่ความต้องการของประเทศ จะเห็นได้ว่าหลายประเทศก็แบ่งอำนาจเป็นสี่ บางประเทศก็แบ่งเป็นห้า หน่วยงานนี้อาจจะมีความเจริญรุ่งเรืองในอนาคตหรือไม่มีความสำคัญเลย สลายไปสูญพันธุ์ไปในอนาคตก็ได้ ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการหรือของสถาบัน แต่ว่าถ้าเผื่อเราเห็นว่ามันน่าจะลองกัน เผื่อว่าจะมีประสิทธิภาพขึ้นมา อาจจะเป็นหน่วยที่ช่วยทำให้การปกครองประเทศของเรานั้นเป็นไปได้โดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กระผมก็คิดว่าเราน่าจะลอง เราไม่น่าที่จะหวาดกลัวต่อสิ่งใหม่ ๆ ... เรื่องหน้าที่ของหน่วยงานนี้ที่เราเรียกว่าเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินนั้น...จะกระทำต่อเมื่อราษฎรร้องทุกข์...มีหลักฐานว่าได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมาแล้วแต่ไม่ได้รับความยุติธรรม จึงจะมาร้องเรียน ถ้ายังไม่ได้ไปหาฝ่ายบริหาร เขาก็จะแนะนำให้ไปหาฝ่ายบริหารก่อนให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน ซึ่งกระผมคิดว่าเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งซึ่งจะสนับสนุนให้เห็นว่าหน่วยงานนี้นั้นคงจะไม่ทำงานในลักษณะที่ก้าวก่ายจนเกินไปนัก แต่ว่าจะเป็นหน่วยงานเสริมให้ความยุติธรรมแก่สังคม..."[13]

นายปรีดี เกษมทรัพย์ (กรรมาธิการ) อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...กระผมคิดว่าข้อที่กระผมจะต้องยกขึ้นมาก่อนเพื่อตอบท่านสมาชิกที่ได้วิจารณ์ไว้ประการแรกเกี่ยวกับการทำหน้าที่อย่างอิสระของผู้ตรวจราชการแผ่นดิน...ที่เขียนไว้เช่นนี้ก็เพราะว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินนั้นได้รับการเลือกโดยสภา แล้วก็โดยพระบรม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ราชโองการแต่งตั้ง... ก็กลัวว่าจะอยู่ใต้อาณัติของสมาชิกมากเกินไป เดี๋ยวจะมาเล่นการเมืองกับการตรวจราชการแผ่นดิน เราจึงเขียนว่าให้เป็นอิสระไม่ใช่ขาดลอยไป อยู่เฉย ๆ มันขาดลอยไปไม่ได้ เพราะแต่งตั้งโดยสภา... นีประการแรก ประการที่สอง งานที่ผู้ตรวจราชการแผ่นดินจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นงานในกรณีที่ตามมาตรา 167 ... ในกรณีที่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรร้องขอ หรือในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้มีการสอบสวน การเริ่มต้นนั้นต้องเริ่มต้นมาอย่างนี้ เพราะฉะนั้นก็เขียนไว้เผื่อไม่ให้มาเล่นการเมือง อยู่เหนือผู้ตรวจราชการแผ่นดิน อันนี้ประการแรก ประการที่สอง งานที่ตรวจแล้วนั้นก็เพียงแต่รายงานสภาเพื่อให้มีมาตรการได้หลายอย่าง อาจจะต้องแก้กฎหมาย อาจจะต้องเป็นการซักถามหรือว่าซักฟอกรัฐบาลหรืออะไรอื่น ๆ ซึ่งมีเป็นมาตรการในทางการเมืองที่จะทำให้ฝ่ายบริหารจะต้องกระทำการแก้ไขสิ่งที่บกพร่อง ทำให้ราษฎรเดือดร้อน ...อีกประการหนึ่งซึ่งกระผมใคร่ชี้แจงคือว่า เราควรจะมีบทบัญญัติในเรื่องของผู้ตรวจราชการแผนดินในรัฐธรรมนูญขอเราหรือไม่ ข้อนี้กระผมเข้าใจว่าเป็นระบบใหม่ ซึ่งเรานำเข้ามาในรัฐธรรมนูญของเรา ท่านกรรมาธิการท่านหนึ่งบอกว่าอาจจะเป็นหน่วยงานเรื่องราวร้องทุกข์ของสภา กระผมเข้าใจว่ามันทำไม่ได้ในขณะนี้ หรือว่าทำได้กระผมก็ไม่เข้าใจ กระผมอาจจะเข้าใจผิดก็ได้ แต่กระผมเข้าใจว่ามันไม่มี แล้วก็ไม่ได้ทำและทำไม่ได้ ท่านบอกว่าอาจจะออกพระราชบัญญัติออกมา นอกจากจะมาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กระผมคิดว่าจะไปออกพระราชบัญญัติ มันจะออกก็คงจะมีโอกาสน้อยที่จะทำ ไหน ๆ เราจะเริ่มระบบใหม่ ถ้าหากไม่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ เราไปเขียนไว้ในพระราชบัญญัติคงจะไม่ค่อยดีนัก ... เพราะเราดูในหมวดนี้ทั้งหมวดแล้ว ...เราต้องการสร้างสถาบันใหม่ขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐสภาที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร เรารู้อยู่ว่าในประวัติศาสตร์การปกครองตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมา 40 กว่าปีนี้ สิ่งที่ชาวไทยได้รับความทุกข์ยากทั้งหลายในทางการเมืองและด้านอื่น ๆ ก็อยู่ที่อำนาจของฝ่ายบริหารมากเกินไป สิ่งที่เราพยายามอยู่ในขณะนี้ที่จะเขียนรัฐธรรมนูญก็เพื่อที่จะคุมอำนาจฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ และอำนาจหน้าที่ของสภาที่จะคุมฝ่ายบริหารนี้ก็เป็นหน้าที่สำคัญของสภาด้วย ...วิธีการที่จะคุมเรา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ก็มีหลายอย่างที่รู้ ๆ กันอยู่แล้ว แต่เราเอาข้อวิธีการใหม่ที่จะควบคุมการงานของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาคือตั้งระบบผู้ตรวจราชการแผ่นดินขึ้น เรากลัวว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินนี้อาจจะไม่อยู่ในสถานะที่จะไปควบคุมรัฐบาลได้ เราจึงพยายามบัญญัติให้สถานะของผู้ตรวจราชการแผ่นดินเป็นผู้ใหญ่ที่มีสถานะสูงโดยเทียบเกือบจะว่ามีสถานะสำคัญเท่า ๆ กับประธานสภา แล้วก็บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินตามมติของสภาด้วย เพื่อที่จะยกสถานะของสถาบันนี้และบุคคลนี้ให้ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมจริง ๆ ... ปัญหาว่าเราควรจะมีไหม ...กระผมคิดว่าอย่างที่ท่านสมาชิกที่กล่าวไว้ก็ยังสับสนอยู่ว่า ถ้าหากเรามียิ่งมากก็ยิ่งยุ่ง ถ้ามันมากไม่ดีมันก็ยิ่งยุ่ง เพราะอาจจะมีกรรมการตั้งขึ้นมาเพื่อจะปกปิดช่วยเหลืออะไรด้วยกันทั้งนั้น ...เพราะองค์การเหล่านั้นเป็นองค์การควบคุมโดยฝ่ายบริหารเอง เราจะเริ่มประวัติศาสตร์ใหม่ การควบคุมโดยรัฐสภา... เพราะฉะนั้นอย่าไปคิด ก.ต.ป. เลย เป็นของแสลงหัวใจของคนไทยในบ้านเมืองนี้ กระผมเข้าใจว่าหน่วยควบคุมราชการที่จะเป็นพิษเป็นภัยต่อราษฎรนั้นคือ นอกจากควบคุมแล้วยังจับเองได้ หรือว่าใช้คนให้จับได้ กระผมเข้าใจว่าถ้าเราแยกออกมาให้สภาทำ อำนาจจับกุมอะไรต่าง ๆ ไม่มี อำนาจอื่น ๆ ที่เป็นของปกติธรรมดาของฝ่ายบริหารไม่มี เพราะฉะนั้นข้อที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย กระผมจึงว่าไว้วางใจได้ ปัญหาอยู่แต่ว่าเรานำระเบียบหรือระบบใหม่นี้เข้ามาจะเป็นประโยชน์หรือมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็อยู่ที่ว่าบทบัญญัติของเรา...เขียนไว้ยกสถานะให้สูงให้เป็นที่เคารพ แล้วก็ให้มีงานที่จะทำเป็นชิ้นเป็นอัน แล้วก็อยู่กับสภา... ที่จะเลือกอย่างท่านคณะกรรมาธิการท่านหนึ่งทีพูดครั้งแรกนั้น เราจะต้องเลือกบุคคลที่ไว้ใจ ที่ได้รับความเคารพนับถือเชื่อใจกันได้ทั้งชาติหรือว่าอย่างน้อย ๆ ก็ใกล้เคียงไปในลักษณะนั้น แล้วก็ด้วยการสนับสนุนของประชาชนและของสภา กระผมเข้าใจว่าสถาบันใหม่นี้ ควรจะได้ทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติได้ ในเรื่องควบคุมกระผมว่าเรามาเริ่มกันใหม่เสียที ...เรามีระบบใหม่ตั้งขึ้นแล้ว แล้วเราจะใช้ไหม ใช้ให้ดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองและทำให้ราษฎรเดือดร้อนน้อยลง..."[14]

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นายเอนก สิทธิประศาสน์ อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...เท่าที่เขียนไว้ในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอสภาให้พิจารณาวันนี้... ยังไม่ชัดเจนพอ ปัญหาแรกที่กระผมอยากที่จะถามต่อคณะกรรมาธิการ คือไม่มีการกำหนดจำนวนผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ ซึ่งถ้าออมบุดส์แมนตามของแท้...มีคนเดียว...ก้ามีคนเดียวแล้ว ก็จำเป็นต้องมีคณะแล้วคณะเหล่านั้นจะเอาอำนาจหน้าที่มาจากไหนที่จะได้รับการคุ้มครอง และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากนั้น ...ถ้ามีคนเดียวและมีคณะ ก็จำเป็นต้องมีคณะที่ใหญ่ ซึ่งเป็นปัญหา... ในกรุงศรีอยุธยานั้นเราต้องหาคนดีได้แน่ มาเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาสักหนึ่งท่าน แต่จะหาอีกสัก 20 - 30 ท่าน ...กระผมชักสงสัย ...เราอาจจะมีข้อสงสัยได้ว่าการทำงานนั้นจะเป็นโดยมีประสิทธิภาพเข้มแข็งซื่อสัตย์ตรงไปตรงมาอย่างแท้จริงหรือไม อีกเรื่องหนึ่ง...ซึ่งยังไม่ได้กล่าวไว้ คือออมบุดส์แมนตามปกตินั้นนอกจากเป็นผู้สอดส่องดูแลในการปฏิบัติราชการ แสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งส่วนมากแล้วจะเป็นข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยหลักนั้นออมบุดส์แมนต้นฉบับของเขานั้น...จะมีหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง... คือเป็นที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของข้าราชการผู้ถูกรังแกด้วย ข้าราชการตอนนี้ไม่รู้จะไปร้องทีใคร... ร้องทีผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาบอกคุณช่วยตัวเอง ต้องไปร้องทีศาล... เวลานี้มีที่พึ่งอันเดียว...คือศาล ไม่มีทีพึ่งทีไหนอีกแล้ว ...คือไม่ได้เขียนไว้... ว่าจะให้ออมบุดส์แมนนั้นช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้อย่างไรหรือไม่ ...อีกอย่างหนึ่ง ...เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน... ...มีท่านสมาชิกผู้มีเกียรติอภิปรายว่าออมบุดส์แมนนั้นจะเลือกทำงานที่ไม่ใช่เรื่องจุกจิกแต่จะเป็นเรื่องหลักการ เช่นว่าพิจารณาว่าถ้าไปพบปัญหาเกี่ยวกับระเบียบเกี่ยวกับกฎหมายก็เสนอแก้ไข อันนั้นเป็นแง่หนึ่งเท่านั้น... แต่ความเป็นจริงนั้นถ้าหากว่าราษฎรจะร้องเรียนเรื่องอะไรสักอย่างหนึ่ง... เขาร้องทุกข์อย่างที่เขาเป็นทุกข์... เขาร้องทุกอย่าง ...เมื่อร้องผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วทุกอย่าง ทุกเรื่องเขาจะร้องได้หมด ...ในนี้ก็เขียนแต่เพียงว่า ถ้าเพียงแต่สมาชิกสภาเห็นสมควรก็มอบให้มีการสอบสวน ...ถ้าหากจะเขียนกฎหมายในเรื่องนี้ขึ้น ท่านจะจำกัดเรื่องอย่างไรว่าเรื่องใดควรจะรับหรือไม่รับ เท่าที่กระผมปฏิบัติราชการอยู่ปัจจุบันนี้ กระผมต้องมาทำเรื่องราวร้องทุกข์... ประมาณว่ากว่าครึ่งหนึ่งของเวลาทั้งหมด ประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์... จะมีทุกวัน ... จะมีแม้กระทั่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เรื่องเป็นที่สาธารณะ ก็มาขอให้แบ่งเอาไปใช้สอยกัน จะมีแม้กระทั่งว่าเรื่องป่าช้าก็จะมีคนเอาไปจัดสรรกัน ...เถียงกัน สอบสวนกันมาแล้ว 3 ปี 4 ปี ไม่จบ ...ถ้าหากจะมีออมบุดส์แมนเกิดขึ้นในเมืองไทย... ก็ขอให้เป็นผู้มีประสิทธิภาพอันสูงสุด แล้วมิสตาฟฟ์ (staff) มีคณะของท่านที่เก่งกาจอย่างแท้จริง ไม่เช่นนั้นแล้วกระผมคิดว่าท่านออมบุดส์แมนที่น่าสงสารท่านนั้น...จะต้องถูกสภานี้ไล่ออก เพราะงานค้างมาก นอกจากนั้นสิ่งที่ไม่ชัดแจ้งมีอีกอันหนึ่ง คือเมื่อท่านผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้ได้เกิดขึ้นแล้ว ก็จะมีการสอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ ...เป็นอันว่าท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายนั้นก็คงจะสบายใจ ...สมมุติว่าท่านมาประชุมคราวหนึ่ง...รับเรื่องมาจากราษฎรประมาณ 2 - 3 เรื่อง แต่ละท่านก็เอามามอบให้ท่านออมบุดส์แมน... สำนักงานเล็ก ๆ ก็คงไม่เกิดขึ้น... กระผมว่าคงจะเป็นสำนักงานใหญ่อยู่ในรัฐสภาแห่งนี้ อันนี้คือข้อวิตกของกระผมทั้งหมด ...ถ้าหากว่าท่านคณะกรรมาธิการจะอธิบายให้กระผมมองเห็นลู่ทางปฏิบัติได้บ้าง กระผมคิดว่ากระผมก็คงจะพอสนับสนุนได้..."[15]

จากคำอภิปรายของกรรมาธิการและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงสรุปในนามของคณะกรรมาธิการว่า "...ขอแก้ข้อข้องใจบางประการที่ยังค้างอยู่เวลานี้ ...ประเด็นแรกก็คือว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดิน...มีกี่คน ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน...จะต้องมีเพียงคนเดียวที่ว่าให้อำนาจเป็นอิสระและให้เอกสิทธิ์ ...ให้เฉพาะผู้ตรวจราชการแผ่นดินเพียงรายเดียวเท่านั้น ส่วนผู้ตรวจราชการแผ่นดิน...จะมีสำนักงานปฏิบัติราชการซึ่งเป็นหน่วยราชการหน่วยหนึ่งของรัฐสภา... ส่วนหน่วยราชการหน่วยนี้จะกว้างใหญ่ไพศาลอย่างไรก็แล้วแต่การที่จะวางรูปงานในเบื้องหน้า โดยจะต้องมีกฎหมาย จะต้องออกมาเป็นพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งต่างหาก แต่ว่าไม่ใช่ในตัวรัฐธรรมนูญ... แต่ว่าในกรณีที่เห็นว่าควรจะมีผู้ตรวจราชการแผนดินเพียงคนเดียว...เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติในต่างประเทศ คือถือว่าบุคลิกภาพของบุคคลนี้เป็นสิ่งสำคัญ ความเชื่อถือ ความมีศรัทธาในบุคคลนี้สำคัญมากทีเดียว เพราะฉะนั้นก็เป็นเรื่องของสภาเองที่จะต้องสรรหาบุคคลซึ่งไว้วางใจได้ และเป็นคนที่เข้มแข็งจริง ๆ มาปฏิบัติงานรับผิดชอบ ส่วนสำนักงานปฏิบัติราชการนี้ ก็แล้วแต่ท่านผู้นี้จะจัดและเป็นไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตามในกรอบบังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานของผู้ตรวจราชการแผ่นดิน... อีกข้อหนึ่งก็คือว่าท่านผู้ที่อภิปราย...ยังข้องใจเรื่องร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจราชการแผ่นดิน เท่าที่ได้ร่างมาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินไม่ได้รับคำร้องทุกข์โดยตรงจากราษฎร แต่ว่าให้ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียชั้นหนึ่งก่อน คล้าย ๆ กับว่ากลั่นกรองมาเสียชั้นหนึ่งก่อน ...ถ้าหากว่าเป็นเรื่องอื่นก็เป็นเรื่องในรัฐสภาเองอาจจะได้รับมอบหมายจากรัฐสภาหรือว่าคณะกรรมาธิการของรัฐสภา เข้ามาได้อีกทางหนึ่ง แต่ว่าเพื่อไม่ให้งาน...มากจนเกินเหตุไป ก็ขอให้ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน นั่นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ...มีบางท่านสงสัยว่า ..เมื่อเราจะตั้งศาลปกครองแล้ว...เราจะมีผู้ตรวจราชการแผ่นดิน... มันไม่ซ้ำมันไม่ซ้อนกันหรือ... ขอเรียนว่าไม่ซ้ำไม่ซ้อนกันเลย... กล่าวคือว่า ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน... ไม่ได้มีอำนาจที่จะไปถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองแม้แต่น้อย ได้แต่เพียงรายงานให้สภาทราบถึงข้อเท็จจริงตามที่ตนได้สอบสวนมาเท่านั้น เพื่อสภาจะได้ใช้มาตรการในทางการเมืองต่อไป ...เรื่องการที่จะเข้าไปตรวจในเรื่องรายละเอียดต่าง ๆ ...อาจจะกระทำได้ ทั้งในแง่นโยบาย และทั้งโดยเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี แต่ว่าไม่มีอำนาจในการที่จะไปเปลี่ยนแปลงหรือว่าสั่งใหม่ ...ซึ่งแตกต่างไปจากศาลปกครอง ...มีกรรมาธิการท่านหนึ่งให้ข้อเท็จจริงว่า ประเทศที่มีศาลปกครองแล้ว ...ไม่มีผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ...ท่านให้ข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนไป อย่างในเยอรมันนีมีทั้งศาลปกครอง มีทั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งฝ่ายพลเรือน และฝ่ายทหารด้วยซ้ำไป..."[16]

กล่าวโดยสรุป โครงสร้าง - หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาตามร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามความคิดเห็นเพิ่มเดิมของกรรมาธิการและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่ง มีลักษณะดังต่อไปนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่างของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็นเพิ่มเติมของกรรมาธิการและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่ง
ชื่อ ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ของรัฐสภา	(ไม่มีความคิดเห็น)
ผู้แต่งตั้ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของรัฐสภา โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	(ไม่มีความคิดเห็น)
จำนวน (ไม่ได้กำหนดจำนวนไว้)	ถ้ามีเพียงคนเดียว ก็ควรที่จะมีคณะทำงานด้วย
หน่วยราชการและงบประมาณ มีหน่วยราชการภายในบังคับบัญชา และให้ข้าราชการสังกัดหน่วยราชการเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา	(ไม่มีความคิดเห็น)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่างของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็นเพิ่มเติมของกรรมาธิการและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่ง
คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการหรือผู้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้จัดการกรรมการที่ปรึกษาตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร	(ไม่มีความคิดเห็น)
วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี	ดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระติดต่อกันมิได้
การพ้นจากตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ดำรงตำแหน่งมาครบ 6 ปี (2) ตาย (3) ลาออก (4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 167 ตรี (5) รัฐสภามีมติให้ออก	(ไม่มีความคิดเห็น)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่างของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็นเพิ่มเติมของกรรมาธิการและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่ง
อำนาจหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอหรือในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรให้มีการสอบสวน/ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่	ควรที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่น ๆ นอกจากองค์กรของฝ่ายบริหารด้วย
กระบวนการพิจารณา ให้ส่งผลของการสอบสวน พร้อมด้วยความเห็นไปยังรัฐมนตรีผู้บริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องในเมื่อเห็นสมควร/ในการทำรายงานการสอบสวนหรือแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นตามอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจ	(ไม่มีความคิดเห็น)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่าง ของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็น เพิ่มเติมของกรรมาธิการและสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่ง
ราชการแผ่นดินของรัฐสภามีเอกสิทธิ์ ตามมาตรา 136 **การทำรายงาน** (ไม่ได้กำหนดไว้)	 (ไม่มีความคิดเห็น)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ตาม ในที่สุด ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 65/2517 ก็ได้ลงมติไม่ให้เพิ่มส่วนที่ 6 (ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา) ตั้งแต่มาตรา 167 ทวิ - มาตรา 167 สัตต ไว้ในหมวด 6 (รัฐสภา) ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517[17]

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง - หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ภายหลังจากที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2534 ได้ลงมติตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534[18] คณะกรรมาธิการก็ได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นขั้นตอน และได้กำหนดให้มีหมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) ตั้งแต่มาตรา 215 - มาตรา 221 ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเวลาต่อมา ดังนี้

"มาตรา 215 ให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภาคนหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา/ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา/ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็น และให้รัฐสภาจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาร้องขอ/การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภากำหนด

มาตรา 216 ผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 85 และต้องไม่เป็นกรรมการรัฐธรรมนูญ/คุณสมบัติของผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภากำหนด แต่อย่างน้อยผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภาต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 85 (3) (4) และ (5)

มาตรา 217 ผู้ตรวจการของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดแล้ว จะแต่งตั้งให้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดำรงตำแหน่งใหม่อีกไม่ได้/ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาขึ้นใหม่

มาตรา 218 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 216 (4) รัฐสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 101 แล้ว มีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่รัฐสภามีมติ/ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง ให้รัฐสภาดำเนินการเสนอบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการของรัฐสภา กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

มาตรา 219 ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (2) การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 220 เมื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาได้สอบสวนเรื่องตามมาตรา 219 แล้วเห็นว่าคำร้องเรียนหรือกรณีที่พิจารณามีมูล ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขส่งให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป/ถ้าผู้ตรวจการของรัฐสภาได้สอบสวนแล้ว แม้ปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอกันในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะเสนอแนะต่อกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขก็ได้/ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการของรัฐสภา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มีอำนาจออกระเบียบและหลักเกณฑ์การรับเรื่องไว้พิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยผู้ตรวจการของรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลพยานหลักฐาน หรือเอกสารจากบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้/ระเบียบของผู้ตรวจการของรัฐสภาตามวรรคสามให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 221 ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในรายงานดังกล่าวให้ระบุถึงผลการปฏิบัติงานในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาและรายงานโดยละเอียดถึงการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะตามมาตรา 220 โดยไม่แสดงเหตุผลหรือมิได้ชี้แจงด้วย/ในกรณีที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาเห็นสมควรรายงานให้รัฐสภาทราบเป็นพิเศษเพราะเป็นกรณีรีบด่วน หรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินก็ให้กระทำได้/รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบ"

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา หรือผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นแนวความคิดที่ได้มีการนำกลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น เมื่อประธานคณะกรรมาธิการได้ปรึกษากรรมาธิการว่า ควรที่จะกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในทำนองเดียวกันกับผู้ตรวจการรัฐสภาหรือไม่ หรือจะให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการรัฐสภาด้วยหรือไม่ ปรากฏว่ามีกรรมาธิการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันอย่างกว้างขวาง โดยกรรมาธิการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า ขั้นตอนในการพิจารณาของผู้ตรวจการรัฐสภาในหลายประเทศจะมีไม่เหมือนกัน หลายประเทศในยุโรปไม่นิยมใช้ระบบผู้ตรวจการรัฐสภา เนื่องจากไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เด็ดขาดได้ด้วยตนเอง เพราะไม่มีอำนาจ กล่าวคือ จะต้องเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่นเพื่อให้ดำเนินการต่อ ดังนั้น จึงมักที่จะนิยมใช้ระบบศาลปกครองเพราะมีความแน่นอน เด็ดขาด และรวดเร็วกว่า ในขณะที่ประธานคณะกรรมาธิการได้สรุปถึงขอบข่ายของหน้าที่ที่ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถที่จะนำมาพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ไว้ดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(1) พฤติการณ์หรือการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ

(2) การกำหนดนโยบายหรือมาตรการอันเป็นการขัดต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ

(3) การออกกฎหมายอนุบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อกฎหมายแม่บท

(4) การใช้อำนาจหรือดุลยพินิจซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

ทั้งนี้ ระบบผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นด่านแรกในการตรวจสอบ ไม่มีอำนาจในการลงโทษ และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการประจำ ได้กระทำการให้เป็นที่เดือดร้อนและเสียหาย เมื่อมีพฤติการณ์เช่นนี้ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ ผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการสอบสวน แล้วรายงานต่อสภาต่อไป

นอกจากนั้น ยังมีกรรมาธิการอีกหลายคนที่อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา แต่ที่ประชุมคณะกรรมาธิการยังไม่สามารถที่จะหาข้อยุติได้[19] ดังนั้น ที่ประชุมจึงได้มอบหมายให้ประธานคณะกรรมาธิการไปพิจารณายกร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา[20]

ในการพิจารณาร่างหมวดผู้ตรวจการรัฐสภาที่ประธานคณะกรรมาธิการและฝ่ายเลขานุการได้ไปพิจารณายกร่างเป็นหมวด 9 ทวิ ตั้งแต่มาตรา 183/1 - มาตรา 183/7 ปรากฏว่าคณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขข้อความทั้ง 7 มาตรา ดังสาระสำคัญที่จะได้กล่าวถึงโดยสังเขปดังนี้[21]

มาตรา 183/1

"ให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาคนหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา/**ให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ตามที่ผู้ตรวจการรัฐสภาเห็นสมควร และให้รัฐสภาจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นที่ผู้ตรวจการรัฐสภาร้องขอ"**

1) ประเด็นในการพิจารณา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- ใครจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้นจะให้หน่วยงานใดเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานของผู้ตรวจการรัฐสภา

- ควรที่จะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในระหว่างที่ยังไม่มีสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาทำหน้าที่ให้กับผู้ตรวจการรัฐสภาไปพลางก่อน

- ควรที่จะระบุไว้ให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

- ควรที่จะกำหนดระยะเวลาให้รัฐสภาดำเนินการคัดเลือกผู้ตรวจการรัฐสภาโดยเร็วไว้ด้วย

ทั้งนี้ประธานคณะกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า ควรที่จะดำเนินการคัดเลือกผู้ตรวจการรัฐสภาโดยการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา นอกจากนั้น ผู้ที่จัดสรรงบประมาณให้กับผู้ตรวจการรัฐสภา ก็คือรัฐสภา มิใช่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 133 วรรคห้า เพื่อจัดสรรงบประมาณให้กับผู้ตรวจการรัฐสภา

2) มติของคณะกรรมาธิการ

(1) ที่ประชุมเห็นชอบความในวรรคหนึ่ง

(2)ที่ประชุมเพิ่มความเป็นวรรคสองตามที่กรรมาธิการและประธานคณะกรรมาธิการเสนอ โดยความในวรรคสองที่เพิ่ม เป็นดังนี้

"ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา"

(3)ที่ประชุมเห็นชอบความในวรรคสองเดิม โดยให้บัญญัติเป็นวรรคสาม

อนึ่ง ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการที่จะให้มีการแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณให้กับผู้ตรวจการรัฐสภาได้ โดยรัฐสภาเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 133 ต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มาตรา 183/2

"ผู้ตรวจการรัฐสภาต้องมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 73/3 (1) (2) (3) (4) (5) (7) (8) และ (9)"

1) ประเด็นในการพิจารณา

เมื่อฝ่ายเลขานุการชี้แจงว่าได้กำหนดอายุของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปี และไม่เกิน 65 ปี ทำให้กรรมาธิการหลายคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า การกำหนดอายุของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ อาจจะเกิดปัญหาขึ้นได้ในอนาคต ดังนั้น จึงไม่ควรที่จะกำหนดอายุขั้นสูงไว้ จะเป็นการเหมาะสมกว่า

2) มติของคณะกรรมาธิการ

ที่ประชุมเห็นชอบตามที่กรรมาธิการเสนอ

มาตรา 183/3

"ผู้ตรวจการรัฐสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี ผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน"

1) ประเด็นในการพิจารณา

- เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจจะได้รับแต่งตั้งอีกวาระหนึ่ง แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งในวาระที่สอง ซึ่งจะไม่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่อีก จะทำให้ไม่มีผู้ตรวจการรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ จึงขอให้ผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งพ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นใหม่ดังเช่นในกรณีของคณะรัฐมนตรี

- ถ้าผู้ตรวจการรัฐสภา สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดี มีความสามารถและไม่อาจที่จะหาบุคคลอื่นมาแทนได้ ก็ควรที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีก

- ผู้ตรวจการรัฐสภา ควรที่จะดำรงตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี และไม่ควรที่จะได้รับแต่งตั้งใหม่อีก ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาได้คัดเลือกบุคคลอื่นเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ การที่กำหนดให้ผู้ตรวจการรัฐสภาอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ก็เพื่อที่จะให้มีความต่อ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เนื่องกับสภาใหม่ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่และคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงดำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภาคนต่อไป ส่วนคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงดำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภานั้นควรที่จะมีเช่นเดียวกันกับผู้ที่จะดำรงดำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญ

2) มติของคณะกรรมาธิการ

ที่ประชุมเห็นชอบตามที่กรรมาธิการเสนอ โดยให้ผู้ตรวจการรัฐสภาอยู่ในดำแหน่งคราวละ 5 ปี และดำรงดำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา 183/4

"นอกจากการพ้นจากดำแหน่งตามวาระ ผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากดำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 183/2"

1) ประเด็นในการพิจารณา

- ควรที่จะให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากดำแหน่ง เมื่อประพฤติตัวไม่เหมาะสมหรือประพฤติมิชอบ โดยใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา ทั้งนี้เนื่องจากรัฐสภาเป็นผู้สนับสนุนให้ดำรงดำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนั้น จึงควรที่จะให้เป็นผู้พิจารณาถอดถอนได้ด้วย

- เมื่อสมาชิกของทั้ง 2 สภาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง พิจารณาเห็นว่าผู้ตรวจการรัฐสภาประพฤติตัวไม่เหมาะสม ก็ให้เสนอต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

- ควรที่จะกำหนดระยะเวลาในการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในกรณีที่มีการพ้นจากดำแหน่ง โดยให้รัฐสภาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันด้วย

2) มติของคณะกรรมาธิการ

ที่ประชุมเห็นชอบตามที่กรรมาธิการเสนอ

มาตรา 183/5

"ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การกระทำทางปกครองของหน่วยราชการเป็นการขัดต่อกฎหมาย (2) การกระทำทางปกครองของหน่วยราชการ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ แม้จะไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายก็ตาม (3) การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของท้องถิ่นหรือพนักงานของ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

องค์การของรัฐ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม"

1) ประเด็นในการพิจารณา

เมื่อฝ่ายเลขานุการขอเพิ่มความเป็น (4) ว่า "การกระทาทางการปกครองตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ประเด็นในการพิจารณาจึงมีเพิ่มขึ้นดังนี้

- ควรที่จะเพิ่มข้อความว่า "เมื่อความปรากฏ" หรือ "มีผู้ร้องเรียนแก่" ด้วย เนื่องจากผู้ตรวจการรัฐสภาจะดำเนินการพิจารณาสอบสวน ก็ต่อเมื่อมีผู้ร้องเรียนเข้ามาหรือเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำเกิดขึ้นเท่านั้น

- ข้อความว่า "การกระทำทางการปกครอง" มีความหมายที่ไม่สามารถจะอธิบายให้ได้ใจความที่ชัดเจนได้ ถ้าจะเปลี่ยนเป็น "การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ" ก็จะได้ความหมายที่ชัดเจนกว่า และควรเปลี่ยนคำว่า "หน่วยราชการ" เป็น "หน่วยงานของรัฐ" ซึ่งหมายรวมถึงหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้วย นอกจากนั้นผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการวินิจฉัยเกี่ยวกับตัวบุคคลมากกว่าที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับหน่วยงานหรือองค์การของรัฐ กล่าวคือผู้ตรวจการรัฐสภาจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงกับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ถ้าจะให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพิจารณาสอบสวนถึงหน่วยงานหรือองค์การของรัฐด้วย ก็อาจจะเป็นเรื่องที่เกินกำลังความสามารถของผู้ตรวจการรัฐสภา

- ควรที่จะแยกการพิจารณาให้เห็นโดยชัดเจนว่า ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ข้าราชการของรัฐกระทำการที่ไม่เป็นธรรมและมีการเลือกปฏิบัติ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในการดำเนินการสอบสวน แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่หน่วยงานของรัฐกระทำการที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำโดยไม่เป็นธรรม ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีศาลปกครองในประเทศไทย (และขอสนับสนุนให้มีศาลปกครอง) ความใน (1) และ (2) จึงควรที่จะให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง แต่ความใน (3) และ (4) ควรที่จะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา เพราะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติโดยไม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีศาลปกครอง ความใน (1) จึงอาจจะคงไว้ได้ ส่วน (2) ควรที่จะตัดออกทั้งหมด เพราะหน่วยงานของรัฐไม่สามารถที่จะเป็นผู้กระทำความผิดได้ ผู้สั่งการ ผู้บริหาร หรือผู้รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จึงควรที่จะเป็นผู้ที่กระทำความผิด สำหรับ (3) และ (4) ควรจะคงไว้ แต่ควรที่จะแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

- คำว่า "ไม่เป็นธรรม" เป็นถ้อยคำที่ไม่อาจจะอธิบายให้ได้ใจความที่ชัดเจนได้ แต่เป็นถ้อยคำที่มักจะนำมาใช้เฉพาะเพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงควรที่จะแก้ไขคำว่า "ไม่เป็นธรรม" เสียใหม่ เพื่อให้ได้ใจความที่ชัดเจนสำหรับผู้ตรวจการรัฐสภานั้น เมื่อได้รับการร้องเรียน ก็จะต้องพิจารณาดูว่ามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนนั้นหรือไม่ หลังจากนั้น ก็จะต้องพิจารณาหาข้อเท็จจริงและสอบสวนเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนนั้น ซึ่งบางครั้งการที่มีผู้ร้องเรียนให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพิจารณาเรื่องต่าง ๆ มากจนเกินไป อาจจะทำให้ผู้ตรวจการรัฐสภาถูกร้องเรียนได้เช่นเดียวกันเพราะไม่สามารถที่จะพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้ทั้งหมด หรือพิจารณาได้ทันเวลา หรืออาจจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้เลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมก็ได้

- ในปัจจุบัน ประชาชนไม่มีหลักประกันอะไรที่จะมาคุ้มครองให้มีสิทธิเสรีภาพและเสมอภาคกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ในกรณีที่ได้ทำการร้องเรียนเมื่อถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการที่ไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การที่รัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังร่างกันอยู่ ได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน จึงเป็นความหวังให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองให้มีสิทธิ เสรีภาพ และเสมอภาคกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ดังนั้น จึงควรที่จะนำข้อความที่ว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" มากำหนดไว้ใน (3) ด้วย เพื่อให้ได้ใจความที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

จากการที่กรรมาธิการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในลักษณะดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการจึงได้ไปยกร่างมาตรา 183/5 ขึ้นมาใหม่ ดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกฎหมาย (2) การกระทำของหน่วยงานของรัฐก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (3) การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานขององค์การของรัฐ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม (4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ในการพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาดังกล่าว ที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางทั้งในแง่ของเจตนารมณ์ ความเป็นไปได้ ความเหมาะสม และผลในทางปฏิบัติอื่น ๆ ทำให้ประเด็นในการพิจารณามีเพิ่มขึ้นดังนี้

- ควรแก้ไขร่างของฝ่ายเลขานุการให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หากกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมจะไม่มีผลในทางปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา ทั้งนี้เพราะผู้ตรวจการรัฐสภามิได้มีอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งการให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการปฏิบัติเป็นประการอื่น ซึ่งเมื่อกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแล้ว ก็คงจะไม่มีการพิจารณาดำเนินการต่อไป เพราะคงไม่มีกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานใดจะยอมรับว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และในวาระเริ่มแรกของการมีผู้ตรวจการรัฐสภา ยังไม่เป็นการสมควรที่จะให้ผู้ตรวจการรัฐสภาไปกล่าวหาหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภากระทำการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ยังมีบทบัญญัติใน (4) ที่สามารถจะไปพิจารณาออกกฎหมายให้ผู้ตรวจการรัฐสภากระทำการในเรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐต่อไปได้ จึงควรที่จะแก้ไขความใน (1) และ (2) ให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- ความที่บัญญัติไว้ใน (3) อาจจะมีปัญหาข้อโต้แย้งได้ กล่าวคือ เมื่อการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ถ้าหากเป็นการกระทำที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ จะถือว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมได้อย่างไร จึงควรที่จะแก้ไขให้เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ กระทำหรืองดเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย จึงจะเป็นการเหมาะสมกว่า

- ถ้าหากบัญญัติให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้ว อาจจะมีกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ จึงควรที่จะให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขได้

- การกำหนดให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ จะเป็นการซ้ำซ้อนกับการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (อย่างไรก็ตาม มีกรรมาธิการหลายคนเห็นว่าไม่ได้เป็นการซ้ำซ้อนกันแต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการให้ความช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในกรณีที่องค์กร 2 องค์กรดังกล่าวไม่สามารถที่จะให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาได้ นอกจากนั้น ผู้ตรวจการรัฐสภายังดำเนินการได้รวดเร็ว เพราะไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก เนื่องจากจะต้องทำหน้าที่ดูแลให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอยู่แล้ว แต่ที่น่าเป็นห่วงก็คือ ประชาชนอาจจะขอความช่วยเหลือและเสนอปัญหามาให้ดำเนินการมากจนกระทั่งไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้ จึงควรที่จะกำหนดให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบและหลักเกณฑ์ในการรับเรื่องไว้พิจารณา เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ด้วย)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2) มติของคณะกรรมาธิการ

(1) ที่ประชุมเห็นชอบให้มีการแก้ไขความใน (1) (2) และ (3) ตามที่กรรมาธิการเสนอ

(2) ที่ประชุมเห็นชอบความใน (4)

(3) ที่ประชุมเห็นชอบให้บัญญัติหลักการตามความเห็นของกรรมาธิการไว้ในบทบัญญัติมาตรา 183/6

มาตรา 183/6

"เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาสอบสวนเรื่องตามมาตรา 183/5 แล้ว เห็นว่าคำร้องเรียนหรือกรณีที่พิจารณามีมูล ให้ทำความเห็นโดยสรุป พร้อมทั้งข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขส่งให้กระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป"

1) ประเด็นในการพิจารณา

ที่ประชุมได้พิจารณาความในมาตรา 183/6 ตามร่างที่ประธานคณะกรรมาธิการและฝ่ายเลขานุการยกร่างมาเสนอ และตามที่ที่ประชุมเห็นชอบไว้ข้างต้น

2) มติของคณะกรรมาธิการ

ที่ประชุมเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว

มาตรา 183/7

"ให้ผู้ตรวจการรัฐสภาทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในรายงานดังกล่าวให้ระบุถึงผลการปฏิบัติงานในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และระบุการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะตามมาตรา 183/6 ไว้ให้ชัดเจนด้วย รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบ"

1) ประเด็นในการพิจารณา

ควรเพิ่มคำว่า "กระทรวง ทบวง กรม" หน้าคำว่า "หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง" ในวรรคหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 183/6

ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมาธิการได้เสนอให้ที่ประชุมเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้ตรวจการรัฐสภารายงานความเห็น พร้อมทั้งข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข ในกรณีรีบด่วน หรือ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องรอไปรายงานผลตามกรณีปกติได้อีกกรณีหนึ่ง

2) มติของคณะกรรมาธิการ

ที่ประชุมเห็นชอบตามที่กรรมาธิการและประธานคณะกรรมาธิการเสนอขอแก้ไข

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้พิจารณาถึงหลักการสำคัญที่เห็นว่าควรจะนำมาบัญญัติไว้เพิ่มเติม กล่าวคือ กรรมาธิการบางคนเห็นว่าควรที่จะให้มีผู้ตรวจการรัฐสภามากกว่า 1 คน เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่กรรมาธิการหลายคนเห็นว่าควรที่จะให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา 1 คน ตามร่างที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ เนื่องจาก หากกำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภามากกว่า 1 คนแล้ว จะทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะอาจจะมีความขัดแย้งกันในเรื่องของการดำเนินการ ซึ่งจะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้การดำเนินการของผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว พร้อมทั้งได้เสนอให้มีผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้ตรวจการรัฐสภา โดยกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในลักษณะเดียวกันกับผู้ตรวจการรัฐสภา เช่น ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำเป็นต้น ในขณะเดียวกันกรรมาธิการหลายคนเห็นว่าควรที่จะแก้ไขคำว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” เป็นคำว่า “ผู้ตรวจการของรัฐสภา” เพื่อให้ได้ความชัดเจนและเหมาะสม อีกทั้งจะเป็นการสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ การสังกัดอยู่กับรัฐสภา และความศักดิ์สิทธิ์ในการดำเนินการของผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งในที่สุด ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการที่เห็นว่าควรจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเห็นชอบตามที่กรรมาธิการเสนอให้แก้ไขคำว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการของรัฐสภา” ตั้งแต่ชื่อหมวด ความในมาตรา 183/1 - มาตรา 183/7 และความในบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและอ้างถึงคำว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ด้วยทุกแห่ง

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาทบทวนร่างหมวด 9 ทวิ (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) ตั้งแต่มาตรา 183/1 - มาตรา 183/7 ปรากฏว่าที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แก้ไขเพิ่มเติมข้อความอีกบางประการเพื่อความเหมาะสม เช่น กรรมาธิการบางคนเห็นว่า ข้อความในมาตรา 183/1 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า "ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภามีผู้ช่วย และเจ้าหน้าที่ตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาเห็นสมควร และให้รัฐสภาจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาร้องขอ" อาจจะทำให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาตั้งผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่มากเกินความจำเป็น ซึ่งจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ กรรมาธิการบางคนเห็นว่าควรที่จะกำหนดจำนวนของผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนว่ามีเท่าใด แต่กรรมาธิการหลายคนเห็นว่า ถ้าหากกำหนดจำนวนไว้แน่นอนอาจจะเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดจำนวนของผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ เนื่องจากยังไม่เคยมีผู้ตรวจการของรัฐสภามาก่อน จึงไม่อาจที่จะรู้ถึงลักษณะงานและความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานได้ ในขณะที่กรรมาธิการหลายคนเห็นว่าการแต่งตั้งผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่จะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด ควรที่จะให้เป็นดุลพินิจของรัฐสภาในการพิจารณาให้ตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาร้องขอ (ซึ่งในที่สุด ที่ประชุมเห็นชอบให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาจำนวนของผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ด้วย)

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อความในมาตรา 183/7 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า "ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในรายงานดังกล่าวให้ระบุถึงผลการปฏิบัติงานในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และระบุการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะตามมาตรา 183/6 ไว้ให้ชัดเจนด้วย" กรรมาธิการบางคนเห็นว่าควรที่จะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาเสนอรายงานต่อที่ประชุมรัฐสภา หรือให้สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น ซักถาม และเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการให้กับผู้ตรวจการของรัฐสภา แต่กรรมาธิการหลายคนเห็นว่า ถ้าหากให้มีการดำเนินการดังกล่าวในที่ประชุมรัฐสภา อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ และจะเป็นการสร้างความกดดันให้กับผู้ตรวจการของรัฐสภา ถ้าหากว่ามีสมาชิกของพรรคการเมืองที่ต้องเสียผลประโยชน์ อันเนื่องมาจากการดำเนินการนั้น ในขณะที่กรรมาธิการบางคนเห็นว่าควรที่จะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภารายงานโดยละเอียดถึงข้อขัดข้องและเหตุผลของข้อขัดข้องของหน่วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ราชการต่าง ๆ ที่ไม่อาจจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการของรัฐสภาได้ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยราชการต่าง ๆ ได้ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ไม่อาจจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะนั้นได้ (ซึ่งในที่สุด ที่ประชุมเห็นชอบให้แก้ไขข้อความในวรรคแรกให้ผู้ตรวจการของรัฐสภารายงานโดยละเอียดถึงการที่หน่วยราชการต่าง ๆ ไม่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะโดยไม่มีเหตุผล หรือไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงไว้ให้ชัดเจนด้วย)[22]

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ในการประชุมครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ) ที่ประชุมได้พิจารณาหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้น (มาตรา 183/1 - มาตรา 183/7 เปลี่ยนไปเป็นมาตรา 215 - มาตรา 221) ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันน้อยมาก

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (ประธานคณะกรรมาธิการ) ได้ชี้แจงว่า "...ผู้ตรวจการรัฐสภา... เป็นการแต่งตั้งโดยรัฐสภา รัฐสภาจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเพื่อที่จะกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การทำงานของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น จะมีตัวผู้ตรวจการรัฐสภาคนหนึ่ง...มีผู้ช่วยกับเจ้าหน้าที่ตามที่ผู้ตรวจการรัฐสภาเขาเห็นว่าจำเป็น จะเห็นว่าในความเป็นห่วงใยของการทำงานของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น ในร่างนี้จึงได้เขียนไว้ให้ชัดเจนว่า รัฐสภามีหน้าที่ในการที่จะต้องจัดสรรงบประมาณ แล้วก็จัดกำลังเจ้าหน้าที่ให้เขาตามที่เขาร้องขอตามที่จำเป็น เพื่อที่จะได้ไม่ถูกสกัดกั้นไม่ว่าโดยอะไรทั้งสิ้น ผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีคุณสมบัติอย่างเดียวกันกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งท่านสมาชิกทั้งหลายคงจะบ่นว่าผู้ตรวจการรัฐสภาค่อนข้างจะหายาก แต่ว่าคงจะต้องพยายามหาให้ได้เพียงคนเดียว ส่วนตัวผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะต้องมีคุณสมบัติบางอย่างบางประการที่เห็นว่าสำคัญ แต่ว่าไม่ต้องถึงขั้นขนาดผู้ตรวจการรัฐสภา อำนาจ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา โดยเจตนารมณ์ของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ก็หวังที่จะให้ผู้ตรวจการรัฐสภาทำหน้าที่ช่วยฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน แล้วนำข้อเสนอแนะหรือผลแห่งการทำงานของผู้ตรวจการรัฐสภาไปดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ ที่ผ่านมานั้น ฝ่ายนิติบัญญัติถึงแม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เครื่องไม้เครื่องมือในการทำงานไม่มี แล้วตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากต่างท้องที่กันต่างความรู้ความสามารถ จะไปทำงานนั้น ๆ โดยตรงก็มักจะเกิดข้อครหานินทาว่าฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารเองซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากสมาชิกด้วยกันเองครั้นเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารก็มักจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้เกิดความอึหลักอึเหลื่อมาโดยตลอด เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีกลไกอะไรที่จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีเครื่องไม้เครื่องมือพอที่จะไปตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้บ้าง ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะทำงานได้อย่างขาดประสิทธิภาพ แต่ว่าการที่จะให้เครื่องไม้เครื่องมือในการทำงานให้กับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็ต้องระมัดระวังว่าจะไม่เข้าไปก้าวก่าย หรือเข้าไปเป็นผู้ทำการแก้ไขอะไรในกิจการของฝ่ายบริหารเสียเอง เพราะฉะนั้น อำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาที่กำหนดไว้ จึงเป็นแต่เพียงอำนาจสอบหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นในเรื่อง 2 เรื่องหลัก...

เรื่องที่ 1 คือเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดอยู่ไว้ตามกฎหมาย

เรื่องที่ 2 คือการกระทำหรือการงดเว้นของเจ้าหน้าที่นั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายก็ตาม อันนี้ฟังดูก็จะดูน่าตกใจว่าขนาดเจ้าหน้าที่เขาทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทำไมผู้ตรวจการรัฐสภาจะยังมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ ก็ต้องขออนุญาตเรียนว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแม้กระทั่งกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในขณะหนึ่ง ๆ เมื่อถึงเวลาที่ไปปฏิบัติ และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป กฎเหล่านั้นอาจจะสร้างความไม่เป็นธรรมขึ้น หรือมติ แม้กระทั่งมติคณะรัฐมนตรีก็อาจจะสร้างความไม่เป็นธรรมขึ้นกับภาคเอกชน หรือประชาชนทั่วไปได้ ในกรณีเช่นนั้นผู้ตรวจการรัฐสภาเขาจะมีหน้าที่สอบสวน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เพื่อหาข้อเท็จจริง ถ้าพบว่าเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจ หรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตัว เขาจะรายงานไปยังกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการกำชับกำชาทับเจ้าหน้าที่ที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเขาทำถูกต้องแล้ว แต่ว่าตัวกฎ ระเบียบ ที่บังคับให้เจ้าหน้าที่เขาทำนั้นไม่เอื้ออำนวย ก่อให้เกิดความเป็นธรรม หรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยใช่เหตุ เขาจะได้รายงานไปยังกระทรวง และทั้งหมดนี้เมื่อทำหน้าที่เสร็จ ก็จะรายงานกลับมายังสภาเพื่อให้สภาพิจารณาดูว่าเรื่องใดบ้างที่สภาควรจะเดินหน้าต่อไป ที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือเรื่องใดที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ก็จะได้มีมติส่งไปให้ฝ่ายบริหารเพื่อไปดำเนินการแก้ไข กลไกเหล่านี้จะไม่มีแซงชั่น (Sanction) โดยตรง จะไม่มีบทบังคับโดยตรง แต่บทบังคับจะเป็นไปในทางการเมืองทั้งสิ้น กล่าวคือว่า เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาเสนอแนะไปยังกระทรวง ทบวง กรมแล้ว กระทรวง ทบวง กรม จะต้องดำเนินการไปตามที่เห็นสมควร ถ้าเห็นว่าผลแห่งการสอบสวนของผู้ตรวจการรัฐสภายังขาดข้อเท็จจริงหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง เขาจะต้องชี้แจงมายังผู้ตรวจการรัฐสภา ถ้าเขาเฉยเสีย ไม่ทำอะไร ผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะรายงานไปยังสภา สภาก็จะได้ดำเนินการเล่นงานไปยังฝ่ายบริหารได้ต่อไป ซึ่งจะเป็นกลไกที่สร้างเอาไว้เพื่อที่จะช่วยทั้งสภาเป็นส่วนรวม และช่วยกรรมาธิการในการทำหน้าที่ที่เคยทำอยู่ที่ผ่านมา รายงานของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น จะเปิดเผยให้ประชาชนทราบ เพราะฉะนั้น ความโปร่งใสก็จะเกิดขึ้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของสภา และส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนทั่วไป ก็จะรู้ว่า กิจการอะไรที่ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไข ...ถ้ารัฐไม่แก้ไขประชาชนก็จะได้รู้ ตรงนั้นจะเป็นตัวบทบังคับไปในตัวที่จะทำให้เกิดประโยชน์ และเกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารราชการแผ่นดิน"[23]

จากคำชี้แจงดังกล่าว พลเอก พิจิตร กุลละวณิชย์ ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง - หน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาว่า "...ผมยังไม่ค่อยจะเห็นด้วยว่าควรจะมีไว้ แต่ถ้าจำเป็นจะต้องมี ผมคิดว่าผู้ตรวจการรัฐสภาที่อ่านดูแล้ว ศึกษาดูแล้ว รู้สึกเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของรัฐสภา ในมาตรา 220 ได้ระบุไว้ว่า เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาได้สอบสวนเรื่องการต่าง ๆ แล้วในวรรคสอง ก็สามารถติดต่อไปยังกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้โดยตรง... ให้ปรับปรุงแก้ไขรู้สึกว่าจะเป็นการให้อำนาจกับบุคคลคนเดียวมาก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ไป... โดยธรรมดาแล้วประธานกรรมาธิการในสภาแห่งนี้หรือสภาไหน ๆ ก็ตาม เวลาจะทำหนังสือติดต่อไปทางกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็ทำในนามของประธานสภาฯ ถ้าจะให้สวย ผมคิดว่าทำผ่านทางประธานสภาฯ หรือผู้ที่ทำหน้าที่ประธานสภาฯ ลงไป น่าจะเหมาะสมกว่า ... เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ก็ไม่รู้สึกว่าจะเป็นการก้าวก่ายในลักษณะนั้น... ถ้ากรรมาธิการฯ จะไปพิจารณาปรับตรงนี้ออกมาว่าเป็นทำผ่านในนามของประธานสภา น่าจะเหมาะสมกว่า"[24] ซึ่งจากคำอภิปรายดังกล่าว นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (ประธานคณะกรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า "...ที่เขียนไว้ว่าให้ติดต่อกับกระทรวง ทบวง กรม ก็เพื่อที่จะลดความหนักหน่วงของเรื่องลง ถ้าผู้ตรวจการรัฐสภาสอบสวนเสร็จแล้ว ส่งเรื่องให้กับกรรมาธิการฯ ของสภา หรือสภาโดยตรง ข้อเท็จจริงอาจจะยังไม่ปรากฏ ยังไม่ได้ฟังคำชี้แจงอย่างเป็นทางการของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม อาจจะมีเหตุผลหรืออาจจะมีข้อเสนอแนะอย่างอื่น ซึ่งนอกเหนือจากที่ผู้ตรวจการรัฐสภาคิดเอาไว้ก็ได้ เพราะฉะนั้น เขาจะได้ทำเรื่องให้เบาลงไปเมื่อเวลาที่รายงานผลต่อสภาหรือรายงานต่อประชาชน จะได้ไม่รุนแรงเกินไป ถ้าทำโดยตรงอาจจะเป็นปัญหาขึ้นได้ อันนี้เป็นแนวคิดที่หามาตรการที่จะไม่ให้เกิดการกระทบกระทั่ง ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร นั่นก็เป็นเจตนารมณ์ของกรรมาธิการ"[25]

กล่าวโดยสรุป โครงสร้าง - หน้าที่ของผู้ตรวจการของรัฐสภาตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และตามความคิดเห็นเพิ่มเติมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน มีลักษณะดังต่อไปนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่างของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็นเพิ่มเติมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน
ชื่อ ผู้ตรวจการของรัฐสภา	(ไม่มีความคิดเห็น)
ผู้แต่งตั้ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	(ไม่มีความคิดเห็น)
จำนวน มี 1 คน และมีผู้ช่วยตามความจำเป็น	(ไม่มีความคิดเห็น)
หน่วยราชการและงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็นและให้รัฐสภาจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภาร้องขอ	(ไม่มีความคิดเห็น)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่างของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็นเพิ่มเติมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน
คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 85 และต้องไม่เป็นกรรมการรัฐธรรมนูญ ส่วนคุณสมบัติของผู้ช่วย ให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการของรัฐสภากำหนด แต่อย่างน้อยต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 85(3) (4) และ (5)	(ไม่มีความคิดเห็น)
วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดแล้ว จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่อีกไม่ได้	(ไม่มีความคิดเห็น)
การพ้นจากตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ดำรงตำแหน่งมาครบ 5 ปี (2) ตาย (3) ลาออก (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 216	(ไม่มีความคิดเห็น)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่างของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็นเพิ่มเติมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน
(5) รัฐสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 101 แล้วมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด **อำนาจหน้าที่** มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (2) การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม (3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ	(ไม่มีความคิดเห็น)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่าง ของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็น เพิ่มเติมของสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติบางคน
กระบวนการพิจารณา เมื่อเห็นว่าคำร้องเรียนหรือกรณีที่พิจารณามีมูล ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขส่งให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป/ถ้าได้สอบสวนแล้ว แม้ปรากฏว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือความไม่เสมอกันในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ จะเสนอแนะต่อกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขก็ได้/ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบและหลักเกณฑ์	ควรที่จะให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาทำความเห็นพร้อมทั้งข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขผ่านไปทางประธานสภาแทนที่จะส่งไปให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งถือว่าเป็นการให้อำนาจกับบุคคลคนเดียวมากเกินไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่างของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็นเพิ่มเติมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน
การรับเรื่องไว้พิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคล พยานหลักฐาน หรือเอกสารจากบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้	
การทำรายงาน ให้ทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในรายงานดังกล่าว ให้ระบุถึงผลการปฏิบัติงานในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และรายงานโดยละเอียดถึงการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะตามมาตรา 220 โดยไม่แสดงเหตุผลหรือมิได้ชี้แจงด้วย/ในกรณีที่เห็นสมควรรายงานให้รัฐสภาทราบเป็นพิเศษ	(ไม่มีความคิดเห็น)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้าง - หน้าที่ตามร่าง ของคณะกรรมาธิการ	โครงสร้าง - หน้าที่ตามความคิดเห็น เพิ่มเติมของสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติบางคน
เพราะเป็นกรณีรีบด่วน หรือจะเป็น ประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่น ดินก็ให้กระทำได้/รายงานประจำปี ให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบ	

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภายหลังจากที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ) ได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้พิจารณา[26] และตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว[27] คณะกรรมาธิการก็ได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปตามลำดับ และได้พิจารณาตัดร่างหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภาออกทั้งหมวด ทั้งนี้ โดยมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 3 มาตรา ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติตัดความในหมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) ตั้งแต่มาตรา 215 - มาตรา 221 ออกทั้งหมวด และบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องออกทั้งหมดโดยได้ชี้แจงเหตุผลว่า ถ้ากำหนดให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญจะเกิดปัญหาเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้ตรวจการของรัฐสภา จะปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันกับงานประจำของหน่วยงานบางหน่วยงานของทางราชการที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนั้น ลักษณะการดำเนินงานของผู้ตรวจการของรัฐสภา จะมีลักษณะเหมือนกันกับการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง โดยคณะกรรมาธิการจะเรียกบุคคลหรือเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก็ได้ ซึ่งประชาชนก็มักที่จะส่งเรื่องราวที่ได้รับความเดือดร้อนไปให้คณะกรรมาธิการได้พิจารณาช่วยเหลือ และผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการก็มักจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเสมอ แต่ประการที่สำคัญก็คือผู้ตรวจการของรัฐสภา ซึ่งกำหนดให้มีเพียงคนเดียว แต่มีอำนาจหน้าที่มากมาย จะทำให้เป็นข้อพิจารณาได้ว่าไม่สามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งคงจะมีลักษณะของความลังเลในการตัดสินใจได้ ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการได้ชี้แจงว่าเนื่องจากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากอภิปรายแสดงความคิดเห็นคัดค้านการกำหนดให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภา และมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติตัดหมวด11(ผู้ตรวจการรัฐสภา) เป็นจำนวนมาก ประกอบกับเมื่อได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แปรญัตติแล้ว ก็เห็นว่ามีเหตุผลที่สมควรจะรับฟังเป็นอย่างยิ่ง และหากจะพิจารณาตัด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) ออกทั้งหมวด ก็คงจะไม่กระทบกระเทือนหรือเกิดความเสียหายแต่อย่างใด คณะกรรมาธิการจึงเห็นด้วยกับผู้แปรญัตติและได้ตัดหมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) ตั้งแต่มาตรา 215 - มาตรา 221ออกทั้งหมวด[28]

ดังนั้นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่สอง ในการประชุมครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ) ที่ประชุมจึงได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาตัดหมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) ออกทั้งหมวด[29]

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีผลใช้บังคับแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2535 ก็ได้พิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ตั้งกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ (นายจำลอง ครุฑขุนทด กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (พลตำรวจเอก ประมาณ อดิเรกสาร กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (นายพินิจ จารุสมบัติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (นายวิเชียร คันฉ่อง กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (นายมนตรี พงษ์พานิช เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (นายทินวัฒน์ มฤคพิทักษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และญัตติด่วน เรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1, 2, 3, และ 4) พ.ศ. 2535 (นายเฉลิมชัย เอียสกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)[30] และได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว[31] คณะกรรมาธิการก็ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2534 และในเวลาต่อมาก็ได้พิจารณาเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าควรที่จะเพิ่มเป็นส่วนที่ 6 ของหมวด 6 (รัฐสภา) ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมาธิการเห็นว่า[32]

"...นอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลที่มีหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การกำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง โดยเน้นการควบคุม "ความเป็นธรรม" (fairness) และ "ความเหมาะสม" (appropriateness) ของการใช้อำนาจดังกล่าว เช่น การใช้อำนาจนั้นล่าช้า มีขั้นตอนและเอกสารมากเกินไป การใช้ดุลยพินิจไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะไม่ซ้ำซ้อนกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลบัญชีและวินัยงบประมาณ ซึ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ได้ควบคุมความเป็นธรรมและความเหมาะสมของการใช้ดุลยพินิจ ทั้งยังไม่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการ ปปป. ที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมที่ทุจริต ประพฤติมิชอบ และการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

องค์ประกอบของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น เมื่อไม่ใช่ศาลและไม่ได้ทำหน้าที่อย่างศาล จึงไม่จำเป็นต้องเป็นคณะบุคคลเสมอไป อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยเคยชินกับระบบคณะกรรมการ และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตั้งบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้ตรวจการรัฐสภาอย่างในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือ อังกฤษ ก็อาจให้ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นคณะบุคคล มีองค์ประกอบไม่เกิน 3 - 5 คน ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป และต้องไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐ หรือพรรคการเมือง และต้องให้คณะผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจตั้งผู้ช่วยตลอดจนมีสำนักงานทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้ ทั้งนี้ จะต้องมีลักษณะเป็นอิสระแยกจากฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย คือขึ้นตรงต่อรัฐสภา เนื่องจากผู้ตรวจการรัฐสภาไม่ใช่ศาล แต่ต้องมีอิสระพอสมควรในหน้าที่ วิธีการได้มาซึ่งบุคคลดังกล่าวจึงควรมีลักษณะใกล้เคียงกับผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ และควรมีข้อห้ามดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันอย่างในกรณีผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญด้วย แต่วาระของผู้ตรวจการรัฐสภาควรสั้นกว่าผู้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือควรมีวาระ 5 ปี และอาจถูกถอดถอนโดยสภาผู้แทนราษฎรได้

สำหรับวิธีการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น ต้องใช้ระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริง โดยมีวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามขั้นตอนดังนี้

การเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพิจารณานั้น ประชาชนอาจเสนอผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาส่งเรื่องให้ แต่ไม่ควรให้ประชาชนเสนอเรื่องโดยตรงต่อผู้ตรวจการรัฐสภาได้ เพราะจะทำให้เรื่องที่ผู้ตรวจการรัฐสภาต้องดำเนินการนั้นมีมากเกินความสามารถ จึงควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการเป็นผู้กลั่นกรองในเบื้องต้นก่อน ระบบของอังกฤษและสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ใช้วิธีนี้ อนึ่ง ผู้ตรวจการรัฐสภาอาจหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นพิจารณาเองก็ได้ หากเห็นว่าเรื่องนั้นมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติหรือประชาชน

เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ผู้ตรวจการรัฐสภาก็ต้องไต่สวนหาข้อเท็จจริงโดยเน้นเฉพาะ "ความไม่เป็นธรรม" และ "ความไม่เหมาะสม" ของการใช้อำนาจในระบบอังกฤษ Parliamentary Commissionner for Administration มีอำนาจเฉพาะเรื่องดังกล่าว คือ พิจารณาเรื่องร้องเรียนว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นผลมาจากการบริหารไม่เหมาะสม หรือ claim to have sustained injustice in consequence of maladministration โดยต้องมีข้อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐรับไปปฏิบัติด้วย แต่ข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่มีผลบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามโดยตรง (ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลที่มีหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน) แต่อาจมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของหน่วยงานดังกล่าวได้ทางความเป็นธรรม อนึ่ง ผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบโดยทั่วไป เพื่อให้เกิดความตื่นตัวที่จะแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมดังกล่าวจากทุกฝ่าย"

จากแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย) และจากพรรคการเมืองฝ่าย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ค้าน เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ภายหลังจากที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2537 ได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นผู้เสนอ[33] และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว[34] คณะกรรมาธิการก็ได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปตามลำดับ และได้มีมติให้เพิ่มมาตรา 162 ทวิ ไว้ในหมวด 6 (รัฐสภา) ของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในเวลาต่อมา ดังนี้

"มาตรา 162 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา/คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใด ดังนั้น ในขณะที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น นายอรรคพล สรสุชาติ (กรรมาธิการ) จึงได้เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นมาตรา 162 ทวิ ในส่วนที่ 5 ของหมวด 6 (รัฐสภา) ว่า "ให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาคนหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภาให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา/หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" โดยได้ชี้แจงเหตุผลว่าเป็นแนวความคิดที่ได้มาจากการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเห็นว่าการกำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งสาธารณะหรือการใช้อำนาจต่อสาธารณะ โดยสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยจะรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนและทำหน้าที่ประสานงานกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้ความเดือดร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไข หรือได้รับการบำบัดโดยวิธีการที่ถูกต้อง

จากข้อเสนอดังกล่าว ทำให้กรรมาธิการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่ของหลักการ ประโยชน์ที่จะได้รับ ที่มา อำนาจหน้าที่ และความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย ทั้งนี้ กรรมาธิการมีความคิดเห็นแตกต่างกันโดยสรุปดังนี้[35]

กลุ่มที่เห็นด้วย

กรรมาธิการที่เห็นด้วยกับการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มีความคิดเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยตนเองโดยประชาชนสามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ให้ผู้ตรวจการรัฐสภาดำเนินการและประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันด้วยวิธีการที่ถูกต้องและเหมาะสม การให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาจึงไม่ขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตยแต่อย่างใด แต่กลับจะเป็นการส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานที่บกพร่องของฝ่ายบริหาร แล้วจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อรัฐสภา หรือเผยแพร่เป็นการทั่วไปเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้แก้ไขข้อบกพร่อง หรือปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ตรวจการรัฐสภาจึงไม่ใช่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพียงองค์กรที่สนับสนุนการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ส่วนข้อวิตกกังวลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะซ้ำซ้อนกับกลไกของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วนั้น เห็นว่าเป็นคนละส่วนกัน เพราะผู้ตรวจรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติงานที่ต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะด้วยวิธีการที่ถูกต้อง โดยเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ไม่ใช่เป็นหน่วยงานที่วินิจฉัยชี้ขาดคดี จึงไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิมหรือศาลแต่อย่างใด ในประเทศที่มีผู้ตรวจการรัฐสภาก็มีคณะกรรมาธิการของสภา หรือ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศาลปกครอง และการปฏิบัติงานก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างก็เป็นปัจจัยเสริมซึ่งกันและกันในการดูแลผลประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยยังไม่เคยนำระบบผู้ตรวจการรัฐสภามาใช้บังคับ ดังนั้นจึงควรที่จะได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นให้ชัดเจน กล่าวคือ ในชั้นแรก ควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างแคบ แต่ให้สามารถพัฒนาได้ในโอกาสต่อไป

กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย

กรรมาธิการที่ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มีความคิดเห็นว่าในสภาพปัจจุบัน ยังไม่เหมาะสมที่จะมีผู้ตรวจการรัฐสภา แม้ว่าจะให้มีโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาโดยเฉพาะก็ตามทั้งนี้เนื่องจาก การให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาอาจจะไม่สอดคล้องกับหลักการของที่มาและการใช้อำนาจอธิปไตย และเมื่อพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าการให้มีผู้ตรวจการรัฐสภายังไม่เหมาะสมกับสังคมไทย อีกทั้งในปัจจุบัน ก็มีกลไกของรัฐที่มีลักษณะเช่นเดียวกันรองรับอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมาธิการของสภา และการจัดตั้งศาลปกครองที่คณะกรรมาธิการได้เห็นชอบในหลักการไปแล้ว การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเพิ่มองค์กรขึ้นมาใหม่และให้ใช้อำนาจแทนฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่ผ่านอาณัติของประชาชนจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากตามหลักแล้วพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และเมื่อพิจารณาจากสภาพสังคมไทยและแนวทางปฏิบัติที่จะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาแล้ว เห็นว่าคงจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ยากมาก แม้ว่าจะเป็นหลักการที่ดีก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ความสัมพันธ์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำยังไม่ชัดเจน บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะมาเป็นผู้ตรวจการรัฐสภา ถึงแม้ว่าจะมี แต่ก็อาจจะมีปัญหาในกระบวนการแต่งตั้งหรือการเลือกสรร และเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว เห็นว่าการมีผู้ตรวจการรัฐสภายังไม่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมไทย ความไม่รู้และความไม่เข้าใจในหลักการนี้ อาจจะทำให้การมีผู้ตรวจการรัฐสภาไม่เกิดประโยชน์ หรือขัดต่อเจตนารมณ์ที่มีมาตั้งแต่เริ่มแรกก็ได้ ประกอบกับในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่มีลักษณะเดียวกันกับผู้ตรวจการรัฐสภาทำหน้าที่อยู่แล้ว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาจึงทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม ซึ่งจะทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานและขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย จึงเห็นว่าควรที่จะปรับปรุงหน่วยงานเดิมที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพจะเกิดประโยชน์มากกว่า

นอกจากนั้น เมื่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาถึงองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ หน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของผู้ตรวจการรัฐสภา และข้อมูลที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาของต่างประเทศ ได้มีกรรมาธิการตั้งข้อสังเกตประกอบการพิจารณาไว้ดังนี้

- ควรที่จะกำหนดให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใด และจะให้มีอำนาจในการตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาด้วยหรือไม่

- ระบบผู้ตรวจการรัฐสภาอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ เมื่อนำมาใช้กับประเทศไทย เพราะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำยังไม่ชัดเจน

-ในระยะเริ่มแรกควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ให้ชัดเจนและอย่างแคบ เพื่อให้สามารถพัฒนาองค์กรและอำนาจหน้าที่ได้ตามความเหมาะสมในโอกาสต่อไป

ภายหลังจากที่ที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้นำผลการสัมมนาของคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม (สภาผู้แทนราษฎร) มาประกอบการพิจารณาในเวลาต่อมาแล้ว ที่ประชุมก็ได้ลงมติเห็นชอบให้เพิ่มหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่า การมีผู้ตรวจการรัฐสภา จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งสาธารณะหรือการใช้อำนาจสาธารณะ ทั้งนี้ได้มีกรรมาธิการตั้งข้อสังเกตก่อนที่จะมีการลงมติไว้ดังนี้[36]

- การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการรัฐสภาจะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้วหรือที่จะเพิ่มขึ้นใหม่หรือไม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- ควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันความสับสนของประชาชน หรือระหว่างหน่วยงานด้วยกันเอง

- ควรที่จะให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาด้วย

- ควรที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม นายโกวิท สุรัสวดี (กรรมาธิการ) ได้ขอสงวนความเห็นไม่ให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ในขณะที่นายสุวโรช พะลัง ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นส่วนที่ 6 (ผู้ตรวจการรัฐสภา) ตั้งแต่มาตรา162 ทวิ - มาตรา 162 นว ไว้ในหมวด 6 (รัฐสภา) ของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวดังนี้

" มาตรา 162 ทวิ ให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาคนหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา/ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา/ให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีผู้ช่วยและเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็นและให้รัฐสภาจัดให้มีสำนักงานและจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นตามที่ผู้ตรวจการรัฐสภาร้องขอ/การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการรัฐสภากำหนด

มาตรา 162 ตรี ผู้ตรวจการรัฐสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบปีบริบูรณ์ (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (3) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 110 หรือมาตรา 113 (1) (2) (8) (9) และ (10) (4) ไม่เป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตุลาการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น (5) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้มีตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนดำรงตำแหน่ง (6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก (7) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะกระทำผิดวินัย (8) ไม่เป็นประธานกรรมการกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีอำนาจกระทำการผูกพันห้างหุ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร/คุณสมบัติของผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการรัฐสภากำหนด แต่อย่างน้อยผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภาต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (3) (4) และ (5)

มาตรา 162 จัตวา ผู้ตรวจการรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองคราวไม่ได้/ผู้ตรวจการรัฐสภาที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นใหม่

มาตรา 162 เบญจ สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้รัฐสภาวินิจฉัยให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งได้ เพราะกระทำการอันขาดความซื่อสัตย์สุจริต หรือขาดความเที่ยงธรรม หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นผู้ตรวจการรัฐสภา หรือขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 162 ตรี/มติของรัฐสภาให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

มาตรา 162 ฉ. นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 162 ตรี (4) รัฐสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 162 เบญจ ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่รัฐสภามีมติ/ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง ให้รัฐสภาดำเนินการเสนอบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการรัฐสภา กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

มาตรา 162 สัตต ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่นหรือของรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (2) การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วิสาหกิจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 162 อัฏฐ เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาได้สอบสวนเรื่องตามมาตรา 162 สัตต แล้ว เห็นว่าคำร้องเรียนหรือกรณีที่พิจารณามีมูล ให้ทำความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขส่งให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป/ถ้าผู้ตรวจการรัฐสภาได้สอบสวนแล้ว แม้ปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอกันในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ ผู้ตรวจการรัฐสภาจะเสนอแนะต่อกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขก็ได้/ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบและหลักเกณฑ์การรับเรื่องไว้พิจารณา และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลพยานหลักฐาน หรือเอกสารจากบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้/ระเบียบของผู้ตรวจการรัฐสภาตามวรรคสาม ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 162 นว ให้ผู้ตรวจการรัฐสภาทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา ในรายงานดังกล่าวให้ระบุถึงผลการปฏิบัติงานในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และรายงานโดยละเอียดถึงการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะตามมาตรา 162 อัฏฐ โดยไม่แสดงเหตุผลหรือมิได้ชี้แจงด้วย/ในกรณีที่ผู้ตรวจการรัฐสภาเห็นสมควรรายงานให้รัฐสภาทราบเป็นพิเศษเพราะเป็นกรณีรีบด่วนหรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้/รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบ"

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระที่สอง ในการประชุมครั้งที่ 10/2537 ที่ประชุมได้พิจารณาหลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาที่คณะกรรมาธิการได้มีมติให้เพิ่มขึ้นใหม่ ปรากฏว่ามีสมาชิก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาอภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันพอสมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เห็นด้วยกับการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา เช่น

นายสุวโรช พะลัง ซึ่งขอสงวนคำแปรญัตติไว้ อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "... ที่ผมได้ขอแปรญัตติไว้นั้น ผมระบุเพียงแค่ว่ามีคนเดียว และก็มีองค์กร ต่อมาก็คือมีผู้ช่วยผู้ตรวจการรัฐสภา นั่นก็คือสิ่งที่ผมคิดว่าอยากที่จะให้มีลักษณะดังกล่าวนี้ได้กระจัดกระจายลงไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้มากที่สุด แต่ในร่างที่ทางกรรมาธิการได้ขอเพิ่มเติมขึ้นมาในมาตรา 162 ทวินั้น ได้มีการระบุจำนวนของผู้ตรวจการรัฐสภาว่ามีจำนวนไม่เกิน 5 คนตามมติของรัฐสภา... ท่านมีเหตุผลแค่ไหนเพียงใดในการที่ได้กำหนดจำนวนของผู้ตรวจการรัฐสภาว่า ต้องมีจำนวนไม่เกิน 5 คน ตามมติของรัฐสภานั้น มีที่มา มีคุณสมบัติ มีรายละเอียด มีหลักการ เหตุผลในการคัดเลือกของบุคคลทั้ง 5 คนนั้นแค่ไหนเพียงไร เพราะในวรรคสองนั้น ท่านได้สร้างเงื่อนปมเอาไว้ว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งตรงนี้ในร่างที่ผมได้ขอแปรญัตติและสงวนคำแปรญัตติไว้นั้น ผมได้ระบุในรายละเอียดถึงที่มาของคุณสมบัติของผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในมาตรา 162 ตรี วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในมาตรา 162 จัตวา ว่ามีไม่เกิน 5 ปี นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้วก็ได้มีการขอแปรญัตติไว้ในมาตรา 162 ฉ เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งตามวาระของผู้ตรวจการรัฐสภาและในมาตรา 162 สัตต เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่พิจารณาและการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาว่าให้มีอำนาจหน้าที่ ดังมีรายละเอียดคือ 1. ในกรณีที่มีคำร้องเรียนขึ้นมานั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่นหรือของรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย 2. การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการกระทำนั้นเป็นการชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม 3. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งตรงนี้ผมได้ระบุกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อให้เกิดความชัดเจนเหมือนกับที่ท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติได้กรุณาเรียนถามท่านประธาน ผ่านไปยังคณะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรรมาธิการว่า ผู้ตรวจการรัฐสภานั้นมีกรอบมีอำนาจหน้าที่แค่ไหนเพียงไร ซึ่งตรงนี้ผมก็ได้ระบุในรายละเอียดลงไปในมาตรา 162 สัตต แต่ก็ไม่ได้รับความกรุณาให้เพิ่มเติม ซึ่งตรงนี้ทางคณะกรรมาธิการก็ได้สร้างเงื่อนปมเอาไว้ว่า ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งผมคิดว่าในรายละเอียดทั้งหมดนี้ทางคณะกรรมาธิการก็คงจะได้มีโอกาสหยิบยกในร่างที่ผมได้ขอแปรญัตติเอาไปว่า ในกฎหมายรองซึ่งเป็นกฎหมายลูกของกฎหมายรัฐธรรมนูญในโอกาสต่อไป เพราะฉะนั้นสิ่งที่ทางคณะกรรมาธิการได้ระบุในรายละเอียดเพิ่มเติมในกรอบของผู้ตรวจการรัฐสภาทั้งหมดนี้ผมเองก็ขอ...ให้การสนับสนุนเรื่องดังกล่าวนี้..."[37]

ส่วนนายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์ (กรรมาธิการ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นและชี้แจงว่า "...คงเป็นที่ทราบเป็นที่ยอมรับกันว่า ในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้ตรวจการรัฐสภานั้นจะมีบทบาทในการที่จะเสริมสร้างความเป็นธรรมให้กับพี่น้องประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งนั้นจะอยู่ในพื้นที่ตลอด ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างพี่น้องประชาชนกับข้าราชการหรือกับระหว่างเอกชนด้วยกันนั้น เป็นปัญหาที่บางครั้งอำนาจรัฐไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นในขณะนี้ หน้าที่ดังกล่าว...ที่กรรมาธิการแต่ละคณะได้ทำอยู่ก็ยังไม่ชัดเจนนัก -แล้วไม่มีกฎหมายรองรับ เราไม่สามารถที่จะดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายได้ในการที่จะช่วยเหลือพี่น้องประชาชนในเรื่องความเป็นธรรม ความถูกต้องทั้งหลาย และปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นการที่มีผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นมานั้น ก็คงจะเป็นบทบาทหนึ่งของสภาที่จะทำงานในด้านที่จะผดุงความยุติธรรม แล้วก็หาข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นธรรม เราไม่มีอำนาจในการที่จะตัดสินว่าใครผิดใครถูก แต่ข้อมูลทั้งหมดนั้นจะเป็นเครื่องพิสูจน์ว่าความเป็นธรรมที่พี่น้องประชาชนจะได้รับหรือไม่...จากการกระทำของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ หรือระหว่างเอกชนด้วยกันก็ตาม...รายละเอียดทั้งหมด...ที่เราไม่กำหนดในรัฐธรรมนูญนั้น ก็เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด...เราคงไม่ใส่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เราได้บัญญัติไว้ แต่ตามที่ท่านแปรมานั้นก็เป็นส่วนหนึ่งในการที่เราจะมาลงรายละเอียดในกฎหมายและอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ที่จะบัญญัติขึ้น อันนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรรมาธิการได้รับฟังข้อคิดเห็นแล้ว...ตามที่ท่านแปรญัตติมาทั้งหมด...จะเป็นส่วนหนึ่งในการที่เราจะกำหนดกฎเกณฑ์ หลักเกณฑ์ที่จะบัญญัติไปตามความต้องการของท่านที่กฎหมายลูกจะต้องบัญญัติขึ้นมา..."[38] "...ในเรื่องที่ทำไมถึงมีจำนวนไม่เกิน 5 คน ตามที่กรรมาธิการได้บัญญัติขึ้นมาก็เนื่องจากว่าเรายังไม่ทราบปริมาณงาน เพราะฉะนั้นในส่วนของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น เราก็เขียนไว้ อาจจะเป็นคน 2 คน 3 คนก็ได้... ก็แล้วแต่ว่าเรามาพิจารณาในการที่จะบัญญัติขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง แต่เราก็เขียนข้อความที่สามารถที่จะตั้งได้ไม่เกิน 5 คน อาจจะคน 2 คน 3 คน ซึ่งความคล่องตัวในการที่จะกำหนดคนเดียวเป็นการตายตัว ถ้าสมมติว่าปริมาณงานหรือว่าอะไรต่าง ๆ มันมากขึ้น คนเดียวอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ให้สมาชิกพิจารณาดูเหมือนกัน...ว่ามันมีความเหมาะสมแค่ไหน ซึ่งกรรมาธิการนั้นได้พิจารณาด้วยความเหมาะสมด้วยเหตุด้วยผลแล้ว และสำหรับคุณสมบัตินั้นก็คงจะต้องพิจารณากันมาก โดยด้านคุณวุฒิวุฒิภาวะ ประวัติอะไรต่าง ๆ ซึ่งก็ถือว่าผู้ตรวจการรัฐสภานั้นจะต้อง...ได้รับเกียรติสูงสุดเป็นที่ไว้วางใจที่จะสามารถผดุงความยุติธรรมให้กับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง"[39]

ในที่สุด ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 10/2537 ก็ได้ให้ความเห็นชอบให้เพิ่มมาตรา 162 ทวิไว้ในหมวด 6 (รัฐสภา) ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช....[40]

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทสรุป

เมื่อพิจารณาจากประวัติการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่าความคิดเห็นของสมาชิก (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภา) เกี่ยวกับโครงสร้าง-หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาไม่แตกต่างจากกันมากนัก กล่าวคือมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นโดยผสมผสานแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาในต่างประเทศเข้ากับสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในสังคมไทย จึงทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะนำความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง-หน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการยกร่างและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา (ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ(ต้อง)นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในโอกาสต่อไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ) ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในสังคมไทยให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เชิงอรรถ

[1] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2), ครั้งที่ 20/2517", 3 เมษายน 2517, หน้า 133-134.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 164-178 และ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2), ครั้งที่ 21/2517", 4 เมษายน 2517, หน้า 181-189.

[3] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ครั้งที่ 18/2517", 31 พฤษภาคม 2517

[4] คำอภิปรายของนายปรีดี เกษมทรัพย์ ใน เรื่องเดียวกัน.

[5] คำอภิปรายของนายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ใน เรื่องเดียวกัน.

[6] คำอภิปรายของนายเล็ก วานิชอังกูร ใน เรื่องเดียวกัน.

[7] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ครั้งที่ 24/2517", 10 มิถุนายน 2517.

[8] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ครั้งที่ 29/2517", 22 มิถุนายน 2517.

[9] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2), ครั้งที่65/2517", 13 กันยายน 2517, หน้า 469-471.

[10] เรื่องเดียวกัน, หน้า 471.

[11] เรื่องเดียวกัน, หน้า 471.

[12] เรื่องเดียวกัน, หน้า 472.

[13] เรื่องเดียวกัน, หน้า 476-478.

[14] เรื่องเดียวกัน, หน้า 480-481.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

[15]เรื่องเดียวกัน, หน้า 490-491.

[16]เรื่องเดียวกัน, หน้า 491-492.

[17]เรื่องเดียวกัน, หน้า 495-496.

[18]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2534", 4 เมษายน 2534, หน้า 90-92.

[19]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 15/2534", 30 พฤษภาคม 2534, หน้า 94-95.

[20]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16/2534", 3 มิถุนายน 2534, หน้า 96.

[21]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่29/2534", 18 กรกฎาคม 2534, หน้า 285-293 และ "ครั้งที่ 30/2534", 22 กรกฎาคม 2534 , หน้า 295-301.

[22]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 35/2534", 5 สิงหาคม 2534, หน้า 417-423.

[23]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ)", 28 สิงหาคม 2534, หน้า 35-38.

[24]เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

[25]เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44.

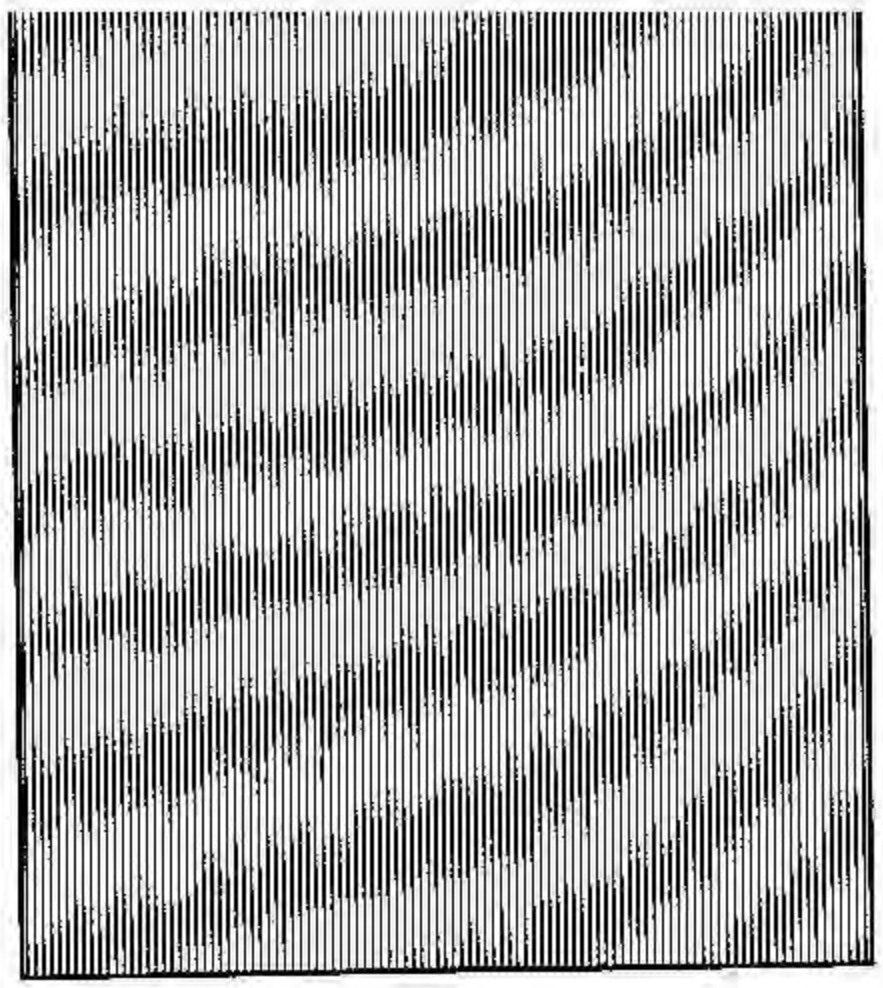
[26]เรื่องเดียวกัน, หน้า44-85.

[27]เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-88.

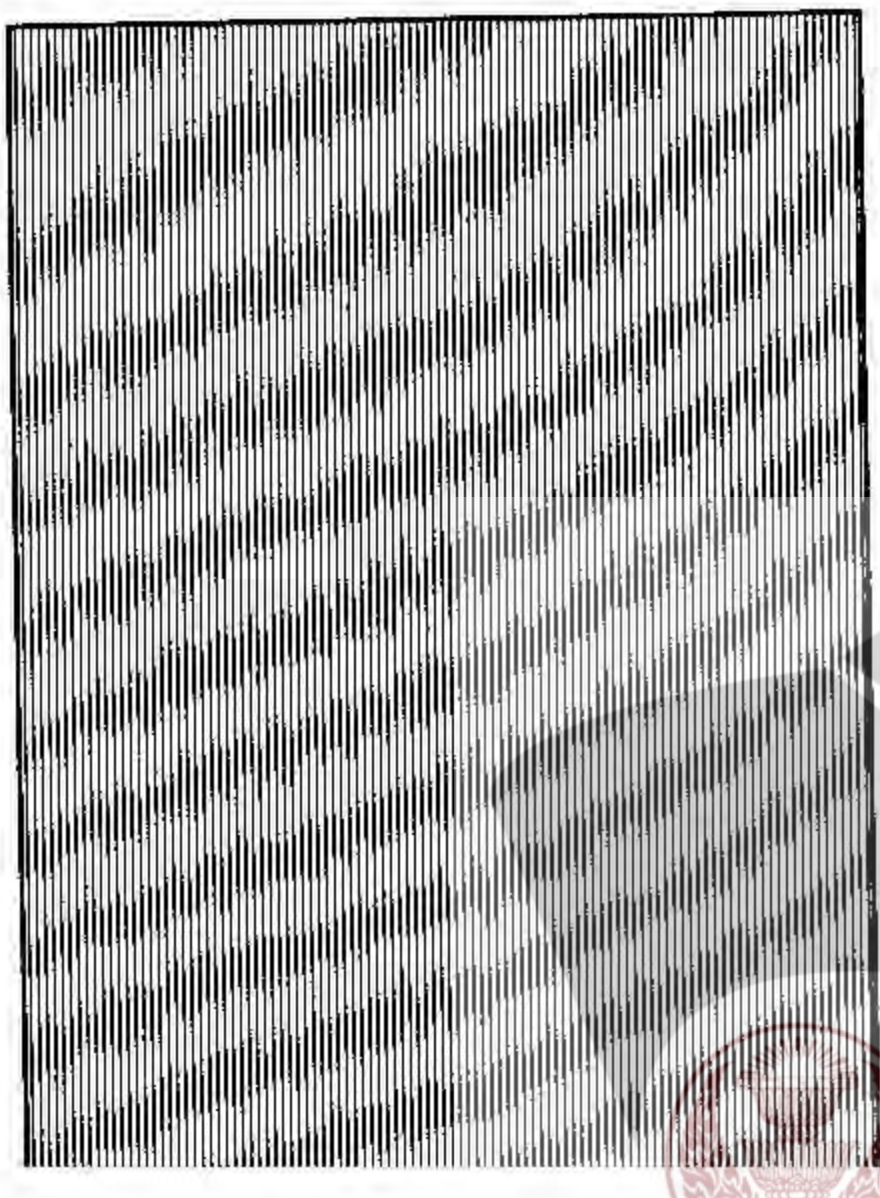
[28]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14/2534", 16 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 15/2534", 18 ตุลาคม 2534.

[29]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534, หน้า 221-222.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1 กันยายน 2538 - ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมี นายอาษา เมฆสวรรค์ รองประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจราจรทางบก มีหลักการสำคัญให้ผู้ขับขี่รถยนต์และผู้โดยสารที่นั่งตอนหน้าแถวเดียวกับผู้ขับขี่ต้องคาดเข็มขัดนิรภัย ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท ซึ่งร่างพระราชบัญญัติจะมีผลบังคับใช้ทันทีสำหรับรถยนต์ใหม่ ส่วนรถยนต์เก่านั้นจะต้องจัดให้มีเข็มขัดนิรภัยภายใน 2 ปี

6 กันยายน 2538 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 19 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมี นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 22 คน เพื่อพิจารณาร่างดังกล่าว นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ โดยมีหลักการสำคัญเพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2535 ให้เหมาะสมมากขึ้น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ขอนำร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการมีกำหนด 60 วัน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

8 กันยายน 2538 - นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ โฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแสดงทรัพย์สิน หนี้สิน ของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แถลงผลการประชุมว่า ที่ประชุมมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา จะต้องแสดงทรัพย์สินภายใน 60 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง และให้แสดงทรัพย์สิน หนี้สิน ซึ่งรวมถึงสินสมรสในครอบครัวด้วย โดยใส่ซองปิดผนึกและลงนามบนรอยปิดผนึกซองยื่นต่อประธานสภาที่สังกัด

13 กันยายน 2538 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่19 ปีที่ 1 ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกับร่างพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้าประเวณี สำหรับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมีสาระสำคัญ คือ ห้ามนายจ้างเรียกเงินประกันจากลูกจ้างในการสมัครเข้าทำงาน ยกเว้นกรณีที่เป็นงานที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของนายจ้าง และเมื่อลูกจ้างลาออกจะต้องคืนเงินประกันให้ภายใน 30 วัน และห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง หรือพนักงานสตรีที่มีครรภ์

ส่วนร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี มีสาระสำคัญให้เพิ่มโทษผู้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จัดหา ผู้ล่อลวง ตลอดจนเจ้าของบริการที่จัดให้มีการค้าประเวณี พร้อมกับให้มีการลงโทษบิดามารดาที่ให้ลูกสาวไปประกอบอาชีพค้าประเวณี นอกจากนี้ยังให้มีการลงโทษผู้ชายที่ไปเที่ยวในสถานบริการที่มีการค้าประเวณี โดยมีโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 1 ปี

14 กันยายน 2538

- นายบรรหาร.ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งมี พันเอกถนัด คอมันดร์ เป็นประธาน เพื่อให้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อนำไปสู่ข้อยุติของข้อกล่าวหาที่บุคคลไทยถูกอ้างโดยต่างประเทศ ว่าพัวพันการกระทำผิดว่าด้วยการค้าสินค้าบางอย่าง ซึ่งมีผลต่อชื่อเสียง และความเป็นธรรมของบุคคลและสังคมไทย

15 กันยายน 2538

- ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมี นายอาษา เมฆสวรรค์ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 30 คน เพื่อหามาตรการปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม ภายในกำหนดเวลา 150 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาอนุมัติให้ดำเนินการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

20 กันยายน 2538 - มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 19 ปีที่ 1 ครั้งที่ 17(สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ที่รัฐสภา โดยมี นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม การประชุมครั้งนี้เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 ที่มีจำนวนเงินรวม 843,200 ล้านบาท โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาลที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ได้แก่ การตั้งงบประมาณด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น

21 กันยายน 2538 - มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 19 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ที่รัฐสภา โดยมีนายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วนคือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2539 ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายชิงชัย มงคลธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ตอบชี้แจงจนถึงเวลาพอสมควรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สั่งเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไปในคราวหน้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

22 กันยายน 2538 - ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมี นายอาษา เมฆสวรรค์ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดลพบุรี และที่ประชุมได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชี้สองสถาน และว่าด้วยการแก้ไขวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และส่งให้คณะกรรมาธิการบริหารและยุติธรรมพิจารณาแปรญัตติต่อไป

- ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 19 ปีที่ 1 ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมี นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 57 คน กำหนดการแปรญัตติภายใน 30 วัน

27 กันยายน 2538 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 19 ปีที่ 1 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมี นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 7 ฉบับ คือ ร่าง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พ.ร.บ.ข่าวสารของราชการ พ.ศ. .... (จำนวน 3 ฉบับ) ร่าง พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. .... (จำนวน 2 ฉบับ) ร่าง พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (จำนวน 2 ฉบับ) และมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติจำนวน 2 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

29 กันยายน 2538

- มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง ที่รัฐสภา โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขการชี้สองสถาน) และร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา) นอกจากนั้นยังมีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่าง พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand