บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการพัฒนาการทางการเมืองไทย

The Role of the Ombudsman on Thailand's Political Development

พระมหาวิเศษ เสาะพบดี *

สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

E-mail: veesaad@hotmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อการพัฒนาการทางการเมืองไทย 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อการพัฒนาการทางการเมืองไทย และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพัฒนาการทางการเมืองไทย

กลุ่มตัวอย่าง เป็นนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ นักวิชาการทางกฎหมายมหาชน นักการเมือง ข้าราชการผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ จำนวน 12 คน โดยการเลือกเฉพาะเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ในแง่ต่างๆ ตามความเป็นจริงซึ่งเป็นการวิเคราะห์ออกมาในรูปเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า 1) บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินมีผลต่อดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมือง 2) ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจที่ชัดเจนในการตรวจสอบจริยธรรมนักการเมือง 3) ควรปรับปรุงบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินมารับใช้ผู้เดือดร้อนจากนโยบายภาครัฐ

คำสำคัญ: บทบาท ผู้ตรวจการแผ่นดิน การพัฒนาการทางการเมืองไทย

Abstract

The objectives of this research were: 1) to study the role of the ombudsman on Thailand's political development; 2) to study the problems and obstacles of the duties and roles of the ombudsman on Thailand's political development and; 3) to offer the guidance to promote the role of the ombudsman on Thailand's political development.

Twelve respondents were interviewed for the study, including academics in political science, academics in public law study, politicians, civil servants, ombudsmen and secretary-generals. Samples to this study were selected specifically. A structural-interviewing was used as a methodology for the study and for data collection. The data were analyzed by adopting

descriptive analysis and linking fact and information in different angles in the form of description analyzing.

Findings of the study showed: 1) the ombudsman's roles have an impact on civil servants and politicians; 2) However, the ombudsman has weak influences to investigate politicians' ethics; 3) the roles of the ombudsman should be adapted to serve those who affected by the government's policies.

Keywords: Role, Ombudsman, Thailand's Political Development

บทนำ

จากบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวมานั้นเป็นไปตามพันธกิจที่ว่า การตรวจสอบ พัฒนา และเสริมสร้างกลไกการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การสร้างกลไกและบูรณาการการขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมทุกระดับ การดำเนินการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตลอดถึงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ให้การศึกษา และเผยแพร่งานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน: ออนไลน์) แต่ผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมายังไม่สามารถสร้างผลงานให้เห็นประจักษ์เป็นรูปธรรมแก่สังคมได้ ไม่สามารถใช้อำนาจติดตามกดดันฝ่ายปกครอง ควรเปิดเผยความจริงให้สาธารณชนรับทราบ เพื่อให้ร่วมกันติดตามและตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ ถึงจะมีผลงานเฉพาะการแก้ปัญหาเฉพาะรายแม้ก็จริง ถึงกระนั้นยังไม่มีผลงานด้านการแก้ปัญหาเชิงระบบที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพหรือธรรมาภิบาลของฝ่ายปกครางได้จริง (สิริยา พรหมราชยศ 2553) หรืออาจเป็นเพราะประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวทางการใช้สิทธิร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิที่จะร้องเรียนและขั้นตอนการเสนอเรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินการเรื่องร้องเรียนเกิดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน และหรือบางกรณีมีคำร้องที่ไม่สมบูรณ์ไม่สามารถดำเนินการได้ต้องเสียเวลาในการประสานงานให้คำร้องมีความสมบูรณ์ (ปัทมา สูบกำปัง หน้า 58) ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ เพื่อทราบถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีผลต่อการพัฒนาการทางการเมืองไทยในสถานการณ์ปัจจุบันอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีต่อการพัฒนาการทางการเมืองไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีต่อการพัฒนาการทางการเมืองไทย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพัฒนาการทางการเมืองไทย

การดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ นักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ จำนวน 2 คน นักวิชาการทางกฎหมายมหาชน จำนวน 2 คน นักการเมืองที่มีส่วนผลักดันให้เกิดมีผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 2 คน ข้าราชการในหน่วยงานที่มีผู้ร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินมาก จำนวน 2 คน ผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ จำนวน 4 คน รวมทั้งหมดจำนวน 12 คน โดยการเลือกเฉพาะเจาะจง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลเป็นเครื่องมือแบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้สร้างขึ้นโดยอาศัยกรอบแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามปัญหาวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการวิจัยและการนิยามศัพท์ปฏิบัติการ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ในแง่ต่างๆ ตามความเป็นเป็นจริงซึ่งเป็นการวิเคราะห์ออกมาในรูปเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินทำให้เกิดมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่าง เป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริต เที่ยงธรรม ซึ่งเป็นการสร้างเสริมพัฒนาการทางการเมืองไทยเป็นไปตามแนวคิดของ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2539: 35-36) ที่ได้กล่าวถึงความเท่าเทียมกันทางการเมืองในสิทธิทางการเมือง และความเท่าเทียมกันทางการเมืองที่ประชาชนจะได้รับจากการให้บริการของรัฐ ทั้งทางบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข ตลอกจนสิ่งอำนวยประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความสามารถที่ระบบการเมืองจะตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยที่ระบบการเมืองจะต้องเปิดรับการควบคุม กำกับและตรวจสอบจากประชาชน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจใดใดทางการเมือง จะเสริมสร้างให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีโดยเสมอภาคกัน

2. ประชาชนไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยเหตุที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นโครงสร้างใหม่ในระบบการเมืองไทยซึ่งไม่เคยปรากฏมีในการเมืองการปกครองไทย มีการนำแนวคิดในเผยแพร่ในแวดล้อมทางนักวิชาการและได้พัฒนาเรื่อยมากลายเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ แต่ประชาชนทั่วไปยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ที่แท้จริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ปัทมา สูบกำปัง (สถาบันพระปกเกล้า: ออนไลน์) ได้สรุปปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่นั้นเองไว้ว่า ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวทางการใช้สิทธิร้องเรียน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิที่จะร้องเรียนและขั้นตอนการเสนอเรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินการเรื่องร้องเรียนเกิดความ

ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน และหรือบางกรณีมีคำร้องที่ไม่สมบูรณ์ไม่สามารถดำเนินการได้ต้องเสียเวลาในการประสานงานให้คำร้องมีความสมบูรณ์ 2) ปัญหาการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐ

3. ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอยู่สามคน ไม่เพียงพอที่จะดูแลงานทั่วประเทศ รวมทั้งควรปฏิบัติงานเป็นในรูปแบบคณะกรรมการ เหมือนองค์กรอิสระอื่นๆ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะผู้ตรวจการแผ่นดินได้สอบสวนพิจาณาคดีต่างๆ ในรูปแบบความเป็นปัจเจก มีความไม่แน่นอนของการพิจารณาในแต่ละสถานการณ์ที่ให้เกิดความเคลือบแคลงของสังคม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสุทธิพงษ์ โอวาสิทธิ์ (2543) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผลการวิจัย พบว่า ควรมีการจัดโครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมี จำนวน 5 คน ตลอดจนการลงมติในเรื่องต่างๆ ของการประชุม สำหรับวิธีพิจารณาและบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นเพื่อการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถที่จะริเริ่มทำการสอบสวน ได้เองโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้มาร้องทุกข์

สรุปผลการวิจัย

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีผลต่อการพัฒนาการทางการเมืองไทย คือ ประชาชนได้มีช่องทางในการเรียกร้องความเป็นธรรมจากภาครัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องรับผิดชอบด้านจริยธรรมนักการเมือง ซึ่งจริยธรรมมีสภาพเป็นนามธรรมเป็นการยากในภาคปฏิบัติ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม สิ่งที่เป็นปัญหา คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินมาพิจารณาคดีทางการเมืองนั้นเป็นปัจเจกหรือคณะบุคคล การเพิ่มอำนาจตนเองให้สามารถส่งศาลธรรมนูญตีความได้ทำให้เกิดปัญหา ผลงานไม่เป็นที่ประจักษ์ ไม่เป็นรับรู้ของสังคม และมีปัญหาที่เกิดจากแรงเสียดทานทางด้านสังคมด้านสื่อมวลชน ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินควรย้อนไปสังกัดอยู่ภายใต้รัฐสภาเหมือนเดิมเพื่อช่วยเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน ควรปฏิบัติงานเป็นในรูปแบบคณะกรรมการ เหมือนองค์กรอิสระอื่นๆ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กิตติกรรมประกาศ

ขออนุโมทนาขอบคุณเป็นอย่างยิ่งต่อ รองศาสตราจารย์ ดร.วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ช่วยชี้แนะแนวคิดในการเขียนวิทยานิพนธ์ด้วยดีจนแล้วเสร็จ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มตัวอย่างที่ให้โอกาสเก็บรวบรวมข้อมูล

เอกสารอ้างอิง

สุทธิพงษ์ โอวาสิทธิ์. **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

ปัทมา สูบกำปัง. **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า (มปพ.)**

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **ทัศนคติทางการเมืองของเด็กและเยาวชนในกรุงเทพมหานคร.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539.

สิริยา พรหมราชยศ. **ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) คณะนิติศาสตร์: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.