

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นนิติรัฐ (Legal State) ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ซึ่งอำนาจธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชนชาวไทยมีรากฐานบนพื้นฐานว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุด แบ่งอำนาจธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจมีความเป็นอิสระต่อกัน แต่ก็มีกลไกการถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ มีการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายภายในองค์กรทั้งสามฝ่าย การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภาโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจองค์กรฝ่ายบริหาร ตั้งกรรมการและตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาได้ สำหรับอำนาจตุลาการนั้นฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ศาลในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงตามประเภทของคดีที่เชื่อมโยงไปถึงประเภทศาล เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง

การบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามกฎหมายตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติหรือตรากฎหมายใช้บังคับ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เป็นอำนาจรัฐซึ่งในการบริหารประเทศย่อมมีส่วนที่อาจจะกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยในปี พ.ศ.2517 คณะกรรมาการยกร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 แต่ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญโดยตัดในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2553 คณะกรรมาธิการการปกครองและคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยได้จัดสัมมนา

เรื่อง “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้ง “ผู้ตรวจการรัฐสภา” นับแต่นั้นเป็นต้นมา หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2538 จึงเกิดแรงผลักดันอย่างจริงจังในการที่จะบัญญัติ “สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา” ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2538 โดยบัญญัติในมาตรา 162 ทวิ แต่ก็ไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีกระแสผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 6) แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2539 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาว่ารัฐธรรมนูญขึ้น การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสบความสำเร็จโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 - 197 ครั้งนี้การจัดตั้งองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา” เป็นองค์กรที่สังกัดรัฐสภา เพราะการสรรหาจากรัฐสภาเช่นกัน จึงเป็นตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการถ่วงและดุลอำนาจตามหลักแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดในรูปแบบของระบบรัฐสภา จึงเป็นกลไกอันหนึ่งช่วยส่งเสริมให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่ตรวจสอบนั้นต้องเป็นอิสระทั้งยังต้องเป็นองค์กรที่มีวิธีการกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีขอบอีกด้วย ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 151) โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา พ.ศ.2542 เพื่อการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร โดยการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่การปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและหาทางแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมดังกล่าว (ชลัช จงสืบพันธ์, สมเจตน์ ไวยากรณ์ และเผด็จการ ด้วงโท, 2551, หน้า 71 อ้างถึงใน รุจโรวี สุภศิริสินธุ์, 2557, หน้า 2)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยตัดคำว่า “ของรัฐสภา” ออกเพราะต้องการที่จะให้เป็นองค์กรอิสระที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนเนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไปโดยมีหน้าที่

ตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากต้องตรวจสอบสมาชิกรัฐสภาจึงเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551, หน้า 19) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เหมือนดังเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ และเพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังสามารถตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะไม่ลงชื่อผู้ร้องเรียนหรือหนังสือสนทนง์ โดยพิจารณาจากสถิติเรื่องร้องเรียนเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบเชิงระบบได้และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 เพื่อการจัดตั้งกำหนดสาระสำคัญและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอันจะเห็นได้ว่าพัฒนาการขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีพัฒนาการจากแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารกล่าวคือผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นองค์กรที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ที่ตรวจสอบกันแบบไม่เด็ดขาด ซึ่งจะเห็นว่าการที่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารอาจเกิดจากการที่ไม่มีเสถียรภาพของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือเหตุอันเกิดจากความเป็นกลางในการใช้อำนาจขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ใช้บังคับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่หลักการที่เกิดขึ้นมิใช่เป็นแบบเดิมกล่าวคือการยึดโยงกับอำนาจประชาชนแต่เดิมนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีที่มาจากหลักและแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาในการใช้อำนาจรัฐเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหาร เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้แก้ไขชื่อองค์กรและที่มาของอำนาจหน้าที่ อันเป็นการเปลี่ยนแนวคิดหรือหลักการแบ่งแยกอำนาจที่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภามาเป็นหลักการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นการแยกอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินออกมาให้มีอำนาจอิสระจากรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ให้สามารถตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้ทุกหน่วยงานของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยความเหมาะสมหรือไม่

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดรูปแบบขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดิม มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็น

ภาระแก่ประชาชน โดยการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (รอยพิมพ์ ธีระวงษ์, 2560, หน้า 12) และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 เป็นกฎหมายที่กำหนดสาระสำคัญและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความสำคัญของการมีผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ หมายถึง การบริหารปกครองโดยกฎหมายที่ชอบธรรมซึ่งมีความสำคัญสำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือรัฐเสรีประชาธิปไตยที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จะมีรูปแบบแตกต่างกัน เช่น การเรียกชื่อและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปตามรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งเป็นองค์กรที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ สังกัดฝ่ายบริหาร หรือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรสวีเดน หรือเรียกว่า “Ombudsman” หรือ “Parliamentary Ombudsman” (รักษงษา แจ่มฉาย, 2554, หน้า 7) ที่กำหนดรูปแบบเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายรัฐสภาและเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการตรวจสอบการตัดสินใจของภาครัฐในเชิงพิทักษ์สิทธิของพลเมืองที่มีที่มาและแต่งตั้งจากรัฐสภา ส่วนราชอาณาจักรเดนมาร์กเรียกผู้ตรวจการแผ่นดินว่า “Folketingets Ombudsmand” เป็นองค์กรตรวจสอบแห่งชาติ ใช้รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยต้องมีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ และกำหนดคุณสมบัติถึงรายละเอียดความเชี่ยวชาญทางด้านสาขากฎหมายมหาชนด้วย เพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และผลของคำวินิจฉัยมีผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามในลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (พิริยะ สิริโพธิ์พันธ์กุล, 2553, หน้า 63) ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่า “Médiateur de la République” เป็นองค์กรอิสระอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารในลักษณะของการเป็นคนกลางแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน ประนีประนอมและสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง เพื่อยุติข้อพิพาทก่อนที่ประชาชนจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Conseil d'Etat) อันเป็นการสร้างคุณภาพระหว่างผลประโยชน์ของฝ่ายปกครองและประโยชน์ของประชาชน (ประสาธ พงษ์สุวรรณ และบุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2544, หน้า 1)

สรุปว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรสวีเดนเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิพลเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินราชอาณาจักรเดนมาร์ก เน้นผู้มาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร และผู้ตรวจการแผ่นดินฝรั่งเศสเน้นการแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารเพื่อยุติข้อพิพาทกัน

สำหรับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีรูปแบบเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยไม่บัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมอย่างเพียงพอและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีความทับซ้อนกับองค์กรตรวจสอบอื่น และปัญหาการไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายของการดำเนินการตามหน้าที่

ปัญหาที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีผู้ตรวจการแผ่นดินในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งของประเทศไทยยังไม่เป็นไปตามหลักการผู้ตรวจการแผ่นดินที่แท้จริงเนื่องจากการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าวที่ผ่านมายังพบปัญหาในทางปฏิบัติดังที่ได้กล่าวมานั้นทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะไม่ลงชื่อผู้ร้องเรียนหรือหนังสือสนทน่ท์โดยพิจารณาจากสถิติเรื่องร้องเรียนเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบเชิงระบบได้ออกทำให้เป็นข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางของต่างประเทศที่มีการกำหนดความชัดเจนในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอันเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องยึดโยงกับประชาชนตามระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสามารถแก้ไขปัญหาคารละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเกิดจากกฎหมายหรือการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่และผลของการใช้อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น ราชอาณาจักรสวีเดน ราชอาณาจักรเดนมาร์กและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งน่าจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามหลักสากลของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการ

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐได้อย่างอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

การวิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัยเรื่อง “กฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน” เพื่อหาคำตอบในเรื่ององค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เหมาะสมภายใต้บริบทการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปกำหนดแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากสภาพความเป็นมาของปัญหา การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญที่จะหาคำตอบเพื่อจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบในการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยให้มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาและรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการทำงาน และเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกำหนดมาตรการอื่น ๆ การศึกษาและวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัยในประเด็นดังต่อไปนี้เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. ทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ในการพัฒนากฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐนั้น การวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการนำเอาทฤษฎี หลักการ และแนวคิด ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วย

ทฤษฎี

- ทฤษฎีว่าด้วยรัฐ

“รัฐ” (State) ประกอบด้วย แผ่นดินที่มีพื้นที่ที่มีความแน่นอนชัดเจน มีประชากรของตนเอง มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีการใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีการตรวจสอบ โดยองค์กรตรวจสอบใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารปกครองประเทศ การวิจัยนำเอาทฤษฎีว่าด้วยรัฐมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์องค์การตรวจสอบใช้อำนาจรัฐของไทยที่เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

- ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจขององค์อธิปัตย์ในทางทฤษฎีนั้นหมายถึงอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงจำเป็นต้องมี อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐนั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85) ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจอตุลาการ การใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องมี กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้กฎหมายนั้นบริหารและ จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งบางครั้งอาจมีการนำเอาช่องว่างของกฎหมายมาใช้หรือใช้ดุลพินิจที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารอาจทำให้เกิดการละเมิดสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน และไม่ปฏิบัติตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงต้อง นำเรื่องทฤษฎีอำนาจอธิปไตยมาใช้วิเคราะห์การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรของรัฐ โดยองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดิน

- ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน คือ อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ปกครองโดย ประชาชนเพื่อประชาชน ซึ่งประชาชนมอบความไว้วางใจหรืออำนาจให้แก่ผู้ปกครองหรือผู้แทนใน การทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งการรับมอบอำนาจอธิปไตยของปวงชนย่อมต้องมีที่มาจาก ประชาชนเท่านั้น การที่เจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย คือ ประชาชน ผู้ปกครอง หรือ ผู้ใช้ อำนาจปกครอง ต้องกระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชนมิใช่กระทำการใด ๆ ตามอำเภอใจ ตนเอง เพราะอำนาจอธิปไตยมิใช่ของผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง ดังนั้น อำนาจอธิปไตย ย่อมเป็นหลักที่แสดงถึงการที่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่ได้รับมอบอำนาจนั้นย่อมต้อง กระทำหน้าที่เพื่อประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ปกครองหรือฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจตาม อำเภอใจ

หลักการ

- หลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยมีสองแบบ คือ ประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งประชาชนสามารถใช้ อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และ ประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือ การที่มีผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินหรือ บริหารประเทศ โดยประชาชนได้มอบความไว้วางใจให้ผู้แทนบริหารราชการแผ่นดินแทนเพื่อ ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รับมอบอำนาจจากประชาชนในการ ตรวจสอบผู้บริหารประเทศหรือฝ่ายบริหารหรือตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยว่าได้กระทำหน้าที่เพื่อ ประชาชนอีกทั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มาจากระบอบการ

ปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนให้อำนาจรัฐก็เพื่อให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่แทนประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักประชาธิปไตยจึงเป็นหลักการสำคัญต่อการวิเคราะห์ถึงรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่เหมาะสมภายใต้บริบทของประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

- หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ คือภารกิจของรัฐแบ่งแยกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และอำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้องค์กรหลักของรัฐ ซึ่งแต่ละองค์กรเป็นอิสระต่อกันอย่างชัดเจนไม่มีองค์กรใดอยู่ภายใต้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ดังนั้นอำนาจทั้งหลายในรัฐจะไม่ตกอยู่ในมือขององค์กรใดองค์กรหนึ่งและองค์กรทั้ง 3 องค์กรจะต้องตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจในทางมิชอบ (ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา, 2559, หน้า 86) หลักการแบ่งแยกอำนาจมีสองแบบคือ แบบเด็ดขาดและไม่เด็ดขาด

การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด หมายถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภา เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจกันแล้วก็ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจกันเอง (Check and Balance) ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองเพื่อเป็นกลไกเสริมของฝ่ายนิติบัญญัติ ถือเป็นตรวจสอบภายนอก

การแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด หมายถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประธานาธิบดีมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยจะมีการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ถือเป็นตรวจสอบภายใน จะไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันตามหลัก (Check and Balance)

ดังนั้น จึงต้องนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาวิเคราะห์ว่าการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่ก่อตั้งขึ้นจึงมาส่งเสริมหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ว่าอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้เพราะองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่เป็นผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนเช่นเดียวกันที่จะไม่ให้ผู้มีอำนาจรัฐใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ย่อมต้องสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

- หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย จึงเป็นหลักที่ส่งเสริมให้รัฐผูกพันกับการกระทำที่จะไม่ก้าวล่วงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง หากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย การกระทำนั้นย่อมไม่สามารถกระทำได้ เป็นไปตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” หากกระทำการใด ๆ การกระทำนั้นกระทำตามหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น (Carré de Malberg, 2003, p.489) ภายใต้อำนาจนิติรัฐที่ยอมรับการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่การใช้อำนาจรัฐจึงต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยหลักนิติรัฐและถูกจำกัดการใช้อำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายเป็นสำคัญ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นจึงต้องนำหลักนิติรัฐมาวิเคราะห์ องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อประสานคุณภาพระหว่างผลประโยชน์ฝ่ายปกครองกับประชาชนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงตามหลักนิติรัฐ

- หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม คือ การปกครองประเทศโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลเสมอกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใด ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาคดีจากศาลยุติธรรม ที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดีไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันเองก็ดี หรือระหว่างเอกชนกับรัฐก็ดี อาจถือได้ว่าหลักนิติธรรมนั้น เป็นหลักสำคัญของนิติรัฐ ตลอดจนเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยแท้ ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมต้องกระทำการภายใต้กรอบของกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

- หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Principle of Impartiality) คือ หลักที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารต้องไม่มีส่วนร่วมในการมีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนเองจัดขึ้นแทนรัฐ จัดเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายปกครองที่เป็นหลักการสำคัญ โดยในระบบกฎหมายปกครองไทยนั้นหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเรื่องของการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นกลาง มีความเสมอภาค อันจะเป็นหลักประกันได้ว่าการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ดำเนินไปด้วยความเป็นธรรม ทั้งนี้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง

ปกครอง ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ในการควบคุมฝ่ายปกครอง ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารต้องมีความเป็นกลาง เสมอภาค ไม่มีส่วนได้เสียใด ๆ ในการใช้อำนาจตรวจสอบขององค์กรบริหารปกครองอื่น ๆ

- หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คือ หลักการที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสิทธิความเสมอภาค ซึ่งรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังนั้น องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำหน้าที่ละเลยไม่ได้หากประชาชนได้รับความเดือดร้อนมาร้องทุกข์ย่อมต้องช่วยเหลืออย่างเต็มกำลังตามอำนาจหน้าที่

- หลักความเป็นอิสระ

หลักความเป็นอิสระ หมายถึง ผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจอื่น และการใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะต้องไม่มีความลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ และให้ความสำคัญกับความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย และไม่มีความเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยไม่มีเหตุผลที่สมควรตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หลักความเป็นอิสระจึงใช้กับผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง

2. สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ในปัจจุบัน องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ความเป็นกลางหรือไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการใช้อำนาจหน้าที่จึงปรากฏขึ้นในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน และเกิดปัญหาหย่อนความสามารถหรือการนิ่งเฉยต่อปัญหาที่ประชาชนมาร้องเรียนเกิดขึ้นด้วยบริบทสังคมไทยที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองยอมช่วยเหลือกันประนีประนอมกันผลกระทบจึงเกิดกับประชาชนที่ไปร้องทุกข์หรือร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีความทับซ้อนกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่น ๆ ทำให้การทำงานล่าช้าเพราะผู้ตรวจการแผ่นดินกลัวการก้าวล่วงในการใช้อำนาจตามกฎหมายเกินอำนาจขององค์กรปกครองอื่น จนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่ได้รับการช่วยเหลือได้ทันทั่วถึง และปัญหาการไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายของการดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่กระทำหน้าที่ตามอำเภอใจขัดต่อกฎหมายทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐทำให้ภาพรวมขององค์กร

ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้โดยไม่ต้องมีคดีปกครองขึ้นสู่ศาลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้ช่วยเหลือประชาชน

การได้ศึกษาและวิเคราะห์ สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นการยืนยันว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐมีพัฒนาการในรูปแบบแตกต่างกันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ฉบับพุทธศักราช 2550 และ ฉบับพุทธศักราช 2560 ทำให้เห็นถึงการมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยังไม่เป็นไปตามหลักสากลและผลกระทบจากการทำหน้าที่ตรวจสอบ เพื่อนำไปสู่การพัฒนา รูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงานเชิงรุก การวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญในการศึกษาและวิจัยสภาพการณ์ปัญหาเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3. รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ตามกฎหมายต่างประเทศ หลายประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญต่อการมีองค์กรทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารโดยมีกฎหมายรองรับ ดังเช่นรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสวีเดน ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Instrument of Government, 1653 (พ.ศ.2196)) พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (The Riksdag Act, 1971 (พ.ศ.2514)) พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman, 2017 (พ.ศ.2560)) ผู้ตรวจการแผ่นดินราชอาณาจักรสวีเดน หรือเรียกว่า “Ombudsman” หรือ “Parliamentary Ombudsman” ที่กำหนดรูปแบบเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายรัฐสภาและเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการตรวจสอบการตัดสินใจของภาครัฐในเชิงพิทักษ์สิทธิของพลเมืองที่มีที่มาและแต่งตั้งจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก มีพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (Folketingets Ombudsmand) ราชอาณาจักรเดนมาร์กเรียกผู้ตรวจการแผ่นดินว่า “Folketingets Ombudsmand” เป็นองค์กรตรวจสอบแห่งชาติ ใช้รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยต้องมีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ และกำหนดคุณสมบัติถึงรายละเอียดความเชี่ยวชาญทางด้านสาขากฎหมายมหาชนด้วย เพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และผลของคำวินิจฉัยมีผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามในลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ, พระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsman Act ค.ศ.1996 (พ.ศ.2539)) กฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Médiateur de la République ค.ศ.1973 (พ.ศ.2516)) สำหรับผู้ตรวจการ

แผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่า “Médiateur de la République” เป็นองค์กรอิสระอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารในลักษณะของการเป็นคนกลางแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน ประนีประนอมและสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง เพื่อยุติข้อพิพาทก่อนที่ประชาชนจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การวิจัยได้ให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัยรูปแบบ โครงสร้าง และกฎหมายว่าด้วยองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศดังกล่าวเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยให้มีความเป็นสากลที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการพัฒนาอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

4. อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ของไทย องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีการพัฒนากฎหมายมาตลอดโดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ซึ่งแม้ว่าจะมีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ยังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น ปัญหาอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ปัญหาไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการบริการสาธารณะขององค์กรฝ่ายปกครองของไทย และความไม่เป็นกลางหรือความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินในการใช้อำนาจหน้าที่ ปัญหาการไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ซึ่งการวิจัยนี้เห็นถึงความสำคัญที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทย

การศึกษาและวิจัยจึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิเคราะห์เพื่อจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยในประเด็นดังต่อไปนี้

1) หลักการและเหตุผลของการมีผู้ตรวจการแผ่นดิน การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยจะมีองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นหากจะพัฒนาอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็ต้องศึกษาและวิจัยถึงหลักการและเหตุผลของการมีองค์กรตรวจสอบ เพื่อแสดงถึงเหตุผลในการจัดทำกฎหมาย

2) อำนาจหน้าที่ การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและชอบด้วยหลักการของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง จึงเป็นประเด็นวิเคราะห์ เพื่อให้การพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน บรรลุตามวัตถุประสงค์ของ ทฤษฎี หลักการ ในระบอบประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น อำนาจหน้าที่และความเป็นกลางหรือความอิสระจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยกฎหมายต้นแบบเพื่อพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

3) สภาพบังคับของการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วผลของการดำเนินการจะต้องมีสภาพบังคับเพื่อให้เกิดการลงโทษผู้ที่พบว่ามีการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงให้ความสำคัญที่จะวิเคราะห์สภาพบังคับตามกฎหมายเพื่อเป็นการป้องกันปราบปรามและลงโทษผู้ใช้อำนาจรัฐที่ประพฤติไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการตามอำเภอใจ

5. การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ของไทย

กฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการจัดทำโดยการนำเอาข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อนำคำตอบที่ได้มาจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้นแบบของกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำไปปรับใช้ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษา และวิจัย ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.2 เพื่อศึกษา และวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย

2.4 เพื่อศึกษา และ วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย เพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเป็นสากลในการใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการบริหารปกครอง

2.5 เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยกำหนดขอบเขตของการวิจัย ประกอบด้วย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยมีขอบเขตครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) ขอบเขตด้านทฤษฎี หลักการ

ทฤษฎี

- ทฤษฎีว่าด้วยรัฐ
- ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจรัฐ
- ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

หลักการ

- หลักประชาธิปไตย
- หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- หลักนิติรัฐ
- หลักนิติธรรม
- หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- หลักความเป็นอิสระ

2) กฎหมาย

กฎหมายไทย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560
กฎหมายต่างประเทศ
- รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสวีเดนในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน(The Instrument of Government ค.ศ.1809 (พ.ศ.2352) พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (The Riksdag Act ค.ศ.2014 (พ.ศ.2557)), พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman ค.ศ.1986 (พ.ศ.2529))
- กฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของสหราชอาณาจักร
- รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรเดนมาร์ก (Constitutional Monarchy ค.ศ.1953(พ.ศ.2496)),
Folketingets Ombudsmand ค.ศ.1953 (พ.ศ.2496) พระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsman Act ค.ศ.1996 (พ.ศ.2539))
- กฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- กฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา
- กฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Médiateur de la République ค.ศ.1973 (พ.ศ.2516))

3) ประเด็นศึกษา

- ทฤษฎี และหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน
- สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย
- อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายต่างประเทศและตามกฎหมายไทย
- อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย
- กฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก กำหนดขอบเขตให้เป็น

- ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน
- ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน
- เลขานุการผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน
- เจ้าหน้าที่สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน
- ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้แทน
- ผู้อำนวยการกองกฎหมายสำนักคดี 5 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้แทน

- ตุลาการศาลปกครองหรือผู้แทน

- นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน

ประชากรในการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) แบ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แยกประชากรเป็นกลุ่มประชากรเฉพาะ คือ กลุ่มผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กลุ่มหน่วยงานของรัฐ กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มนักกฎหมายหรือนักวิชาการ

กลุ่มประชากรผสม เป็นประชากรที่มาจากกลุ่มประชากรเฉพาะ

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

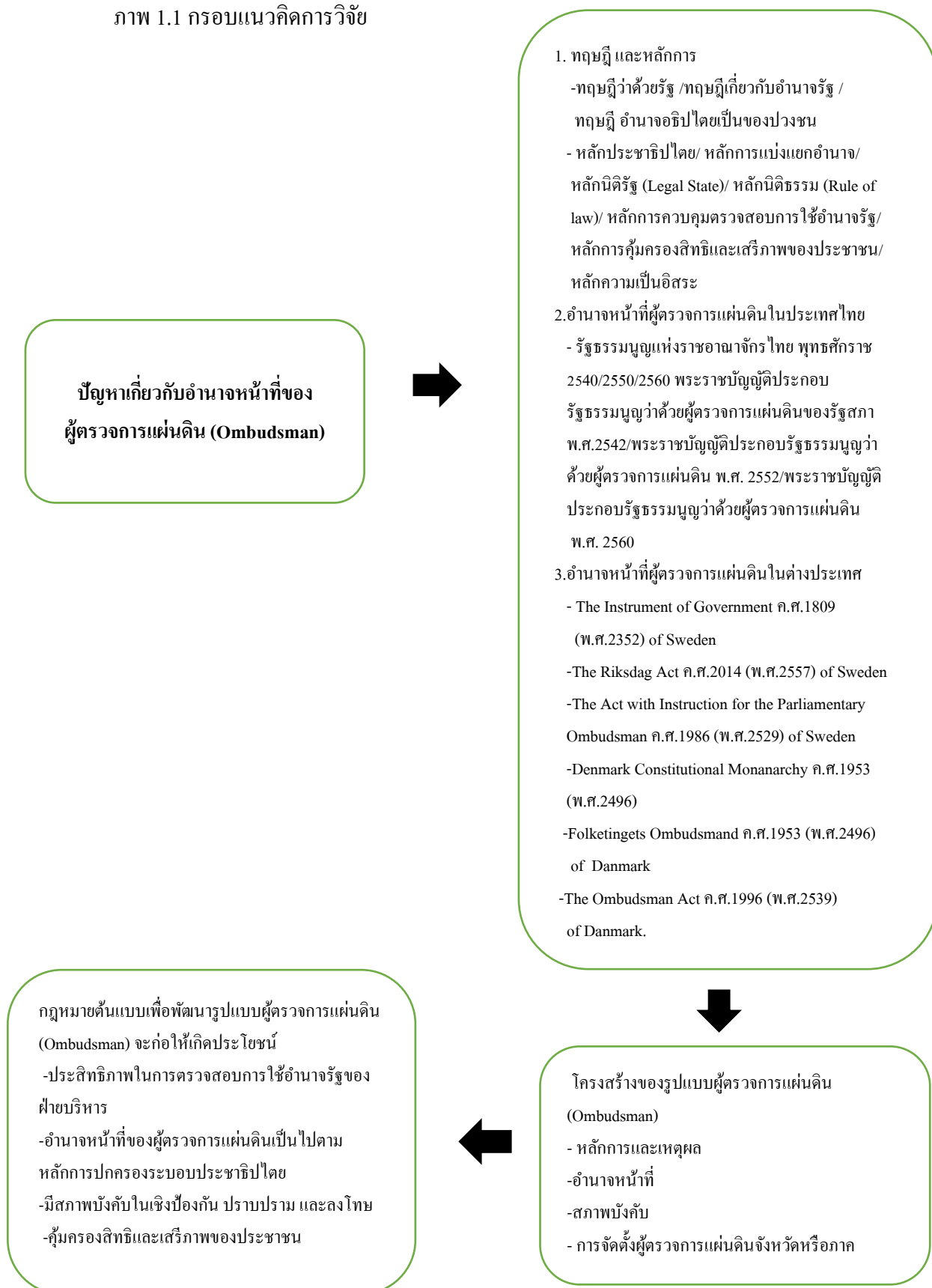
พื้นที่ที่กำหนดสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลกำหนดให้เป็นกรุงเทพมหานคร

4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual framework)

ปัญหาอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันส่งผลต่อการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มี ประสิทธิภาพตามแบบหลักสากลของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการวิจัยมีแนวคิดในการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทย ให้ เป็นไปตามทฤษฎีและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ของประเทศ และตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ แผ่นดินในต่างประเทศ โดยนำ ทฤษฎี และหลักการในระบบนิติรัฐที่ยอมรับความเป็นใหญ่ของ กฎหมายและมีกฎหมายต้นแบบอยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ได้อำนาจ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเชื่อมโยงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนา ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศให้เจริญรุ่งเรืองและเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของ ประชาชน (ดูภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)

ภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



4.2 สมมติฐานของการวิจัย (Hypothesis)

การพัฒนารูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยนั้นจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้มีกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ สภาพบังคับ ซึ่งเป็นต้นแบบกฎหมายในการพัฒนาอำนาจหน้าที่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

5. คำถามการวิจัย (Question of research)

- 1) ทฤษฎี และ หลักการในการวิเคราะห์มีอะไรบ้าง
- 2) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างไร
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างไร
- 4) ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างไร
- 5) การใช้ประโยชน์จากรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อการใดและส่งผลกระทบต่อรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านใดบ้าง
- 6) กฎหมายประเทศใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 7) กฎหมายของประเทศไทยมีอะไรบ้างที่ใช้ในการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 8) แนวทางหรือมาตรการอะไรบ้างที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 9) กฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีโครงสร้างองค์ประกอบ ประกอบอะไรบ้าง

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Examination of the Exercise of State Power) หมายความว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองแต่ไม่รวมถึงการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) หมายความว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการไม่รวมถึงการตรวจสอบอำนาจทางการเมือง

ความเป็นอิสระ หมายความว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ถูกแทรกแซงโดยผู้มีอำนาจรัฐอื่น องค์กรอื่น ๆ

ความเป็นกลาง หมายความว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่มีความลำเอียง โดยคำนึงถึงความยุติธรรมทุกฝ่าย

การตรวจสอบ หมายความว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน
สภาพบังคับ หมายความว่า มาตรการลงโทษที่ใช้กับฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การลงโทษ หมายความว่า การให้ฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายถูกลงโทษ

การพัฒนา หมายความว่า การเปลี่ยนแปลง แก้ไขให้ดีขึ้นของรูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่ หมายความว่า อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน

หลักสากล หมายความว่า รูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศพัฒนาที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

กฎหมายต้นแบบ หมายความว่า กฎหมายที่จัดทำขึ้นจากผลของการวิจัยเพื่อให้เป็นต้นแบบของกฎหมายสำหรับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำไปใช้เพื่อการพัฒนาหรือจัดทำกฎหมาย

กลไก หมายความว่า ตัวจักรต่าง ๆ โดยปริยายหมายความว่าบุคคลผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ระบบหรือองค์การที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ปฏิบัติงานร่วมกันดูเครื่องจักร ระบบที่จะให้งานสำเร็จตามประสงค์ เช่น กลไกการปกครอง

ตรวจสอบ หมายความว่า ตรวจสอบเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจตามกฎหมายไปตรวจสอบหาหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุ

การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด หมายความว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภา เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจกันแล้วก็ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจกันเอง (Check and Balance) ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองเพื่อเป็นกลไกเสริมของฝ่ายนิติบัญญัติ ถือเป็น การตรวจสอบภายนอก

การแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด หมายความว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประธานาธิบดีมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร โดยการจะมีการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาเพื่อมาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ถือเป็น การตรวจสอบภายใน จะไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันตามหลัก (Check and Balance)

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อมีกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนา รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) จะเป็นประโยชน์ต่อ

ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้อย่างทั่วถึง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการที่จะไปตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร

การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล