

บทที่ 6

สรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ในการรับเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนถึงการกระทำในทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำหน้าที่เป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริงที่มีผู้ร้องเรียนเพื่อสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่มาร้องเรียนให้ได้รับการเยียวยาและแก้ปัญหาได้ทันทั่วถึง

ปัจจุบันพบว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปรากฏจากรายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2561 ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีเรื่องร้องเรียนที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 4,435 เรื่อง ในจำนวนนี้ประกอบด้วย เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการยกมาจากปีงบประมาณ พ.ศ.2560 จำนวน 2,097 เรื่อง และเป็นเรื่องร้องเรียนที่ได้รับไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 อีกจำนวน 2,338 เรื่อง สำหรับผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริง และมีคำวินิจฉัยตลอดจนข้อเสนอแนะแล้ว จำนวน 2,765 เรื่องหรือคิดเป็นร้อยละ 62.34 ของเรื่องร้องเรียนที่ต้องดำเนินการทั้งหมด ซึ่งดูเหมือนเป็นจำนวนที่มากแต่หากพิจารณาถึงอำนาจรับเรื่องร้องเรียนในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทั้งในทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง ซึ่งในทางพื้นที่ทั้ง 77 จังหวัดถือว่าน้อยมากที่มีเรื่องร้องเรียนไปถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังกล่าวไว้ในบทที่ 4 แล้วซึ่งกฎหมายฉบับปัจจุบันนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ยังเป็นปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังเช่นสถิติการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ทั่วถึงทั่วประเทศ โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้เช่นนี้เนื่องจากมีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ ปัญหาการฟ้องคดี เกี่ยวกับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่สำคัญที่ควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงเพื่อให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ทันทั่วถึงและให้เกิดความเสียหายต่อ

ประชาชนน้อยที่สุด ปัญหาไม่มีการตรวจสอบองค์กรตุลาการเหมือนในต่างประเทศ จากการที่
 ราชอาณาจักรสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการทำงานที่บกพร่องของศาล (องค์กร
 ตุลาการได้) ในกรณีที่ผู้พิพากษาคัดสินคดีผิดพลาดเพราะถือว่าเป็นองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากันจึง
 สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตุลาการได้เช่นเดียวกัน ย่อมสมควรให้มีองค์กร
 ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการทำงานได้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีความระมัดระวัง
 ในการทำงานที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติใน
 เรื่องดังกล่าวไว้ ปัญหาการข่มขู่ครองชั่วคราวก่อนพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน การข่มขู่
 ครอบครองชั่วคราวก่อนพิจารณา คือ การข่มขู่ครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา หมายถึง การที่โจทก์ขอให้ศาล
 มีคำสั่งในคดีก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ส่วนมากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ
 หรือให้ศาลสั่งให้จำเลยหยุดการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย กรณีที่ขอได้
 ส่วนลูกเงิน จะเป็นกรณีเร่งด่วน เช่น มีการปิดถนนซึ่งเป็นทางเข้า-ออก ปิดอาคาร ปิดโรงงาน และ
 โจทก์ได้รับความเดือดร้อน จึงต้องร้องศาลให้มีคำสั่งให้จำเลยหยุดการกระทำเป็นการเร่งด่วน และ
 การข่มขู่ครองชั่วคราวก่อนพิจารณา มีความสำคัญต่อการพิจารณาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน
 การสืบสวนหรือพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ร้องเรียนตามที่ได้
 ร้องเรียนไว้หรือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 ตามที่ได้ยื่นคำร้องเรียนไว้ โดยในปัจจุบันการข่มขู่ครองชั่วคราวก่อนพิพากษานั้นเป็นการยื่นคำ
 ร้องขอในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแต่การยื่นคำร้องขอข่มขู่ครองชั่วคราวก่อนพิจารณาตามคำ
 ร้องเรียนของผู้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ดำเนินการ
 ได้เหมือนดังเช่นในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินให้
 มีการข่มขู่ครองชั่วคราวก่อนพิจารณามาใช้ในขั้นตอนการพิจารณาสอบสวนตามคำร้องเรียนของ
 ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในส่วนนี้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน
 ไม่มีกฎหมายให้อำนาจข่มขู่ครองชั่วคราวระหว่างพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจใด ๆ
 แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะเห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายและความไม่เป็นธรรมจากการกระทำ
 ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือแม้กฎหมายจะชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เป็นธรรมต่อ
 ประชาชนอย่างชัดเจนประชาชนคงต้องรอให้เรื่องดังกล่าวไปสู่ศาลปกครองหรือรอให้ขึ้นสู่การ
 พิจารณาของศาลก่อนซึ่งอาจไม่ทันต่อความเสียหายที่ประชาชนได้รับ ทั้งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็น
 ถึงการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว แต่ไม่สามารถคุ้มครองสิทธินั้น
 ของประชาชนได้ชั่วคราวทำให้ความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการเยียวยาหรือ
 ช่วยเหลือจากการเดือดร้อนในเรื่องดังกล่าว และปัญหาสำคัญอีกประการคือ ข้อจำกัดในการเข้าถึง
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้จัดทำช่องทางการร้องเรียนต่าง ๆ เพื่อ

อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการร้องเรียน หากได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หรือมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ สามารถแจ้งหรือร้องเรียนได้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหลายช่องทางแต่การเข้าถึงผู้ตรวจการแผ่นดินแม้จะมีหลายช่องทางแต่ยังมีปัญหาในเรื่องการรับรู้และเข้าใจถึงสิทธิของประชาชน เพราะประชาชนในประเทศส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและไม่รับรู้ถึงสิทธิทางกฎหมายเท่าที่ควร ทำให้การรับรู้ถึงสิทธิที่ควรได้รับเมื่อเกิดกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมในภาพกว้าง ทั้งปัจจัยด้านสังคมที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐมองว่าเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องรักษาสีตของตนเท่านั้น ไม่ใช่หน้าที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะช่วยคุ้มครองสิทธิจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น ประชาชนต้องรักษาสีตตนเอง แสวงหาความเป็นธรรมด้วยตนเอง องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้จะมีการก่อตั้งมาแล้วจนถึงปัจจุบันก็ไม่สามารถที่จะให้ประชาชนทุกจังหวัด ได้รับรู้ถึงสิทธิที่ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องขอความเป็นธรรมได้ทั่วถึงกันทั้งประเทศ ซึ่งปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองหรือกระบวนการยุติธรรมทั่วไปของคนยากจนพอจะแบ่งเป็น 2 ปัญหาคือ (1) ฐานะยากจน (2) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเอง และข้อกฎหมาย กรณีนี้ประชาชนที่ยากจนและอยู่ห่างไกลความเจริญ ย่อมไม่สามารถเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้เลย

ทั้งปัญหากระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้มีสิทธิยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างเป็นทางการแม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจที่ชัดเจนขึ้น และมีสิทธิแสวงหาพยานหลักฐานได้เองไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียน แต่ในภาพกว้างกฎหมายมิได้กล่าวไว้ว่ากรณีใดบ้างที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการได้เอง ทั้งนี้ควรมีแนวทางที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ออกมาจากผู้ตรวจการแผ่นดินในรูปของระเบียบเพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้พึ่งพาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น มีสิทธิยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้แก่บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมีดังนี้เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ (ป.ป.ช.) และยังสามารถติดตามผลและสอบถามคดีดังกล่าวได้

ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องสอบสวนข้อเท็จจริง (วิทวัส รัชตะนันท์, 2563, สัมภาษณ์เชิงลึก) หรือเรื่องผลของคำวินิจฉัยและสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องผูกพันในองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามและติดตามผลได้ หากว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเหตุผลและพยานหลักฐานชัดเจน ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องผูกพันในองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามในรัฐธรรมนูญนั้นปัญหาของการไม่มีสภาพบังคับเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยว่าการกระทำของข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไปกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนจนทำให้ประชาชนเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมต่อประชาชน แล้วปรากฏว่าข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับคำวินิจฉัยจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ทำตามข้อเสนอแนะหรือคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุผลใด ๆ หรือมีเหตุผลที่ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนที่ร้องทุกข์หรือร้องเรียนได้ อันนำไปสู่การที่ประชาชนผู้ร้องเรียนหรือขอความเป็นธรรมไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม โดยในการปฏิรูปองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามแผนปฏิรูปประเทศที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่กระทำการใด ๆ ตามอำเภอใจหรือประพฤตินิยมชอบให้สามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจตามอำเภอใจนั้นได้โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 130(5) และมาตรา 267 ดังที่กล่าวมาข้างต้นแต่ยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในบางประการ

ดังนั้นปัญหาที่มีผลต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสามารถสรุปเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาได้ 4 ประเด็นคือการรับรู้และเข้าใจถึงสิทธิของประชาชน ประเภทของข้อร้องเรียน การกระจายการตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไปทั่วประเทศ และผลของคำวินิจฉัยและสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบัน

การวิจัยนี้เห็นถึงความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยการศึกษาวินิจฉัยเพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อใช้เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการศึกษาจากสภาการณของปัญหา ทฤษฎี หลักการ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง และนำมาจัดทำเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนและทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่

รัฐได้ทั่วถึงชัดเจนและสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนด้วย ดังนั้น ความสำคัญที่จะนำไปสู่เป้าหมายของหลักการนี้ คืออำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทำให้เกิดความชัดเจนและนำไปสู่ความเป็นธรรมแก่ประชาชนและการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผลการวิจัยสรุป อภิปรายผลได้ ดังนี้

1. สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยกำหนดให้ทำการสรุปและอภิปรายการนำข้อค้นพบมานำเสนอในเชิงบูรณาการกับเชิงอภิปรายผล ซึ่งการวิจัยนี้เป็นการกำหนดเป้าหมายหลัก คือ การจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการนำข้อค้นพบจากการวิจัยมาจัดทำเป็นกฎหมาย ซึ่งการวิจัยสรุปข้อค้นพบได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบันนี้มีปัญหาโดยมีหลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอันเป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การวิจัยนี้ใช้กระบวนการวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารในเรื่องทฤษฎี และหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามกฎหมายในต่างประเทศ เช่น 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) 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)) กฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Médiateur de la République ค.ศ.1973 (พ.ศ.2516))

สำหรับกฎหมายของประเทศไทย ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีบัญญัติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ประชากรที่เกี่ยวข้องและมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) จากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงประกอบด้วยกลุ่มผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และนักกฎหมายหรือนักวิชาการ และสุดท้ายคือการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด ผลจากการวิจัยพบว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ การคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการ การเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประชาชนไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่ควรจะเป็นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากคำตอบที่ได้มาพบว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นั้น ต้องมีโครงสร้างหลักเกณฑ์อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเรื่องการร้องเรียน การสอบสวนเกี่ยวกับบริการสาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองสูงสุด สภาพบังคับของคำวินิจฉัยหรือการเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

จากข้อค้นพบของการวิจัยสรุปได้ว่า ในการยื่นเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดิน การยื่นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองสูงสุดและติดตามผลการยื่นเรื่องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจบัญญัติเป็นกฎหมายไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560

ข้อสรุปรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ได้นำไปจัดทำเป็นกฎหมายรองรับคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบสำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน โดยมีโครงสร้างของกฎหมายสรุปได้ ดังนี้

หลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมาย

เนื่องจากการจัดทำกฎหมายใหม่ ดังนั้นจึงเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 ประกอบกับ มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 40 ไม่มีความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562

โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีบทบัญญัติ 10 มาตรา แบ่งเป็น 3 หมวด

บทนิยาม (มาตรา 4) เป็นการกำหนดความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะ”

หมวด 1 ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 8, 9, 11, 22, 23 และ 25) เป็นหมวดที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หมวด 2 การดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 33) เป็นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรี ภายในกรอบระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้หน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หมวด 3/1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภาค (มาตรา 54/1 และ 54/2) เป็นการกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภาคและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินและให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 41

การได้มีต้นแบบกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินี้ย่อมเป็นการให้คำตอบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ตอบโจทย์การมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และที่สำคัญก็คืออำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเนื่องจากการกำหนดสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานภายใต้ความเป็นองค์กรอิสระขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อสรุปของกฎหมายที่จัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ที่จะเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้วยความเสมอภาคของประชาชนไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส อันเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนพึงมี และเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่ไปตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยพบว่ายังมีปัญหาที่จะต้องนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นข้อเสนอแนะของการวิจัย ดังนี้

2.1 แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

สาระสำคัญจากผลการวิจัย คือ อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน การวิจัยข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินการสร้างความรู้แก่ประชาชนในเรื่องอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน การร้องเรียน การสอบสวน การคุ้มครองระหว่างก่อนวินิจฉัย การฟ้องคดี กรอบเวลาให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน ย่อมนำไปสู่การทราบถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้วข้างต้นที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งการบังคับใช้กฎหมายให้มีความชัดเจน เพื่อให้อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีประสิทธิภาพสามารถช่วยเหลือประชาชนจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมได้อย่างทั่วถึงกันทั่วประเทศ

2.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน การวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดทำกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน การสอบสวน การคุ้มครองระหว่างสอบสวน การฟ้องคดี กรอบเวลาให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ให้เกิดความชัดเจนในกรณีที่พบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยนี้มีจุดมุ่งเน้นให้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติมและให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การวิจัยเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและควรขยายอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไปตรวจสอบองค์กรอิสระทุกองค์กรด้วย จึงควรให้มีการทำการ

วิจัยในเรื่อง “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรเอกชนซึ่งรับมอบอำนาจรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน” และ “การฟ้องคดีของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสจะได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงยุติธรรมในการพัฒนากฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในการให้บริการแก่ประชาชนผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส และเป็นประโยชน์ต่อประเทศในการสร้างคามยุติธรรมให้แก่ประชาชนชาติที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเสมอภาคกัน

4. สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐาน

ผลจากการวิจัยทำให้ได้คำตอบตามประเด็นปัญหาวิจัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ดังต่อไปนี้

4.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษา และวิจัย ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 2
- 2) เพื่อศึกษา และวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 4
- 3) เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ อำนาจหน้าที่ของตรวจการแผ่นดิน ตามกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 4
- 4) เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย เพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเป็นสากลในการใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการบริหารปกครอง ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 4 และบทที่ 5
- 5) เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 5

4.2 ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย

สำหรับสมมติฐานที่กำหนดไว้ คือ

“การพัฒนาารูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้มี

กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ สภาพบังคับ ซึ่งเป็นต้นแบบกฎหมายในการพัฒนาอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

ข้อค้นพบจากการวิจัยคือ ปัญหาที่เกิดจากการสอบสวน การคุ้มครองระหว่างสอบสวน การฟ้องคดี กรอบเวลาที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรณีที่พบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย

จากผลการศึกษาจึงได้รูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อเป็นกฎหมายเฉพาะในการบัญญัติอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและส่งผลให้สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและประเทศชาติต่อไป

คำตอบจากการวิจัยจึงมีความสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ได้กำหนดไว้