



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักนิติธรรม

จัดทำโดย พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์
รหัส ๕๘๐๓๓๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักนิติธรรม

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ นิติธรรม รวมถึงควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นหัวใจในการพัฒนาประเทศ และเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรม ความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยมีเจตนารมณ์ที่จะวางพื้นฐานในการส่งเสริม คุ้มครอง ตรวจสอบหลักประกันสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

อนึ่ง ตามที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ควรรวมผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกันเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการประเทศโดยยกสถานะขึ้นเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน” หรือข้อคัดค้านในการควรรวมต่างๆ นั้น เรื่องดังกล่าวนี้จะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบละเอียดและถี่ถ้วน รวมถึงการกำหนดหรือบัญญัติกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด ดังเช่นการกำหนดให้คำวินิจฉัยจะต้องมีกฎหมายรับรองและผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ หรือการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบที่มีเจตนารมณ์ในการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

คำสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หลักนิติธรรม, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักนิติธรรม

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑. บทนำ

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการในการปกครอง (Principle of Governance) ซึ่งแต่ละบุคคล สถาบัน องค์กร หน่วยงาน รวมทั้งรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองนั้นมีความตระหนักรู้และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ (Law) ที่ได้ร่วมกันสร้างและต่างยอมรับว่าเป็นกฎที่ได้บัญญัติขึ้นโดยความยุติธรรมมิใช่เป็นไปตามอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อทุกคนและทุกองค์กรอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล^๑

การใช้อำนาจรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติธรรมต้องมีกลไกการทำงานที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนให้การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม อันมีจุดมุ่งหมายสูงสุดในการดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

๒. ความหมายและแนวคิดของหลักนิติธรรม

๒.๑ ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมถือเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรมและมีผลวัดตลอดเวลา โดยมีภาระให้ความหมายและลักษณะของคำว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ดังนี้

^๑United Nation and the rule of law, <http://www.un.org/en/ruleoflaw>.

องค์การสหประชาชาติ^๒ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ดังต่อไปนี้
 “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำ
 ใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์พิเศษธานินทร์ กรัยวิเชียร^๓ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้
 ดังต่อไปนี้ “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่
 เติบโตจนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความ
 อารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับ
 เอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดย
 ยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์^๔ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ดังต่อไปนี้
 “หลักนิติธรรมมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า ‘Rule of Law’ ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ หลักพื้นฐาน
 แห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย กฎของกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์
 ของกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หลักธรรม หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา
 นิติธรรม วินัย ธรรมะ กฎหมาย ฯลฯ”

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม^๕ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ดังต่อไปนี้
 “หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาค และในกรณีเกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับ
 คดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำ
 พยานเข้าสืบหรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”

^๒ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, คณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, กันยายน ๒๕๕๗.

^๓ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม (The rule of Law)”, วารสารยุติธรรมคู่ขนาน, เล่มที่ ๗ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ กันยายน, ๒๕๕๔, หน้า ๑๖.

^๔ ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ กล่าวบรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ โรงแรมรามาร์คเดนมาร์ก.

^๕ วิษณุ เครืองาม, ปาฐกถาสาธารณะเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ^๖ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ดังต่อไปนี้ “หลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ คือ ๑) องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ๒) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลาและสถานที่ ๓) องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ ๔) องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้ การตีความกฎหมายและด้านการตัดสินคดีนั้นต้องมุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดความเที่ยงธรรม

ศาสตราจารย์พิเศษจรัญ ภักดีธนากุล^๗ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ดังต่อไปนี้ “หลักนิติธรรมมีความหมายลึกซึ้ง เป็นธรรมชาติของกฎหมาย เป็นกรอบธรรมที่กฎหมายล่วงละเมิดมิได้ ไม่ว่าสังคมจะปกครองแบบใด ก็ขอให้ใช้ธรรมาธิปไตย เอาความถูกต้องเป็นธรรมเป็นแก่นแท้ในการใช้อำนาจและปกครองบ้านเมือง เป็นธรรมชาติของฝ่ายบังคับใช้และร่างกฎหมาย สถานะ และบทบาทของหลักนิติธรรม เป็นมากกว่ารากฐานของระบบกฎหมายในประเทศ เป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีอย่างมีธรรมาภิบาล เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพัฒนาประเทศชาติ สังคม ชีวิตรมนุษยชาติอย่างยั่งยืน หลักที่ทั้งคนร่างและผู้เขียนรัฐธรรมนูญต้องเคารพ”

๒.๒ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

๒.๒.๑ หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอังกฤษ หลักนิติธรรมนั้นมาจากคำว่า “The Rule of Law” ในหนังสือ “The Common Wealth of Oceana” ของ James Harrington นักทฤษฎีการเมืองแบบสาธารณรัฐดั้งเดิมยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา (Renaissance) ของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ หลักนิติธรรมเป็นแนวความคิดในยุคกลางโดยพระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์แห่งอังกฤษได้ลงพระนามในเอกสารสำคัญที่เรียกว่ากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta Libertatum) ในปี ค.ศ.๑๒๑๖ - ค.ศ.๑๒๑๖ เอกสารฉบับนี้เป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษได้ให้ไว้แก่บรรดาขุนนางเพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์ซึ่งมีเนื้อหา กล่าวถึง สิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล^๘

^๖บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, วารสารพระธรรมนุญ, เล่มที่ ๔๙ ฉบับ หลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒, หน้า ๙๗-๑๐๑.

^๗จรัญ ภักดีธนากุล, สัมมนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็นเรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญและผลการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามาร์กาเด็น กรุงเทพฯ, วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

^๘วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติธรรม (The rule of law)”, [Online Available], URL: <http://www.enlightened-jurists.com>, มีนาคม ๒๕๕๖.

แต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการปกครองบ้านเมือง (Prerogatives) ก็ยังเป็นของกษัตริย์อย่างเดิมจะถูกจำกัดลงบ้างก็เพียงเล็กน้อย แม้ว่าจะมีการตั้งรัฐสภาขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๒๖๕ ก็ตาม กษัตริย์อังกฤษก็ยังคงไว้ซึ่งอำนาจและมีวิธีการในการจำกัดอำนาจของรัฐสภา อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมารัฐสภาได้พัฒนาต่อไปกลายเป็นสถาบันซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มคนต่าง ๆ และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นจนมีอำนาจต่อรองกับอำนาจกษัตริย์ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๖๒๘ ยุคสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง (King Charles I ค.ศ. ๑๖๐๐ - ๑๖๔๙) รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครอง รัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า Habeas Corpus Act (ค.ศ. ๑๖๗๙) นับเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยมีเนื้อหาหลัก คือ การให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกุม ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ถูกจับกุม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาลโดยคำฟ้องที่เรียกว่า Writ of Habeas Corpus ทั้งนี้ เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้รัฐสภาสามารถที่จะสถาปนาและขยายอำนาจของตนออกไปอย่างมั่นคงตามลำดับ การขยายอำนาจของรัฐสภามีผลทำให้กษัตริย์ค่อย ๆ ถูกจำกัดอำนาจลง ซึ่งนำมาสู่สงครามกลางเมืองขึ้นในระหว่าง ค.ศ. ๑๖๔๒ - ๑๖๔๙ จนกระทั่งในที่สุดรัฐสภาก็ได้รับชัยชนะและนำไปสู่การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ผลของการปฏิวัตินี้ได้นำมาซึ่งเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ Bill of Rights และทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐสภาธิปไตย คู่กันกับกษัตริย์

อนึ่ง การที่กษัตริย์กับรัฐสภาเป็นรัฐสภาธิปไตยคู่กัน และยังไม่ปรากฏแนวความคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาว่าอำนาจในการวินิจฉัยความเป็นที่สุจริตทางกฎหมายควรอยู่กับกษัตริย์ สภา หรือศาล ในเรื่องดังกล่าวนี้ศาลได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหานี้ โดย Sir Edward Coke ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งเห็นว่าทั้งกษัตริย์และรัฐสภา จะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎหมายที่ใดจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายคอมมอนลอว์ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมายคอมมอนลอว์หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามศาลต้องผูกพันต่อกฎหมายที่สภาตราขึ้นจะอ้างกฎหมายคอมมอนลอว์มาปฏิเสธกฎหมายที่สภาตราขึ้นไม่ได้ ซึ่งแนวความคิดของ Sir Edward Coke ที่ปรากฏในคำพิพากษาก็ได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษ จนกระทั่งในที่สุดอังกฤษได้พัฒนาตนไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษพัฒนาไปในทิศทางของการมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเริ่มมีอำนาจมากขึ้นและยังคงความเข้มแข็งจนถึงทุกวันนี้

๒.๒.๒ หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากกฎหมายจากประเทศอังกฤษ โดยมุ่งเน้นในการสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน^๙ โดยอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญและอำนาจสูงสุดของศาลในสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court of United State) ที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนั้นศาลสูงสุดยังมีอำนาจในการวินิจฉัยให้ฝ่ายต่างๆ ของรัฐปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ทั้งในแง่กฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ รวมถึงมีอำนาจที่จะตีความและวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ตราโดยรัฐหรือการกระทำอื่นใดของรัฐขัดต่อกระบวนการที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ (Due Process of Law^{๑๐}) หรือไม่ และคำวินิจฉัยถือเป็นที่สุด ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ^{๑๑}

หลักนิติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกามีการพัฒนาเคียงคู่กับหลักประชาธิปไตย^{๑๒} กล่าวคือ มีการสร้างหลักนิติธรรมและความเป็นกฎหมายสูงสุดภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยศาลฎีกาสหรัฐในปี ๑๐๘๓ คดี Marbury V. Madison ได้วางบรรทัดฐานเรื่องการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาออกไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและการสร้างทฤษฎีว่าด้วย “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ คือ อำนาจก่อตั้งระบอบ และองค์กรทางการเมือง” อยู่เหนือและเป็นที่มาของอำนาจขององค์กรอื่นที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้น อันเป็นที่มายุคใหม่ของสิ่งที่ John Adams ประธานาธิบดีคนที่ ๒ แห่งสหรัฐอเมริกากล่าวว่า “รัฐบาลสหรัฐอเมริกาคือ รัฐบาลของกฎหมายไม่ใช่รัฐบาลของมนุษย์”

๒.๒.๓ หลักนิติธรรมในประเทศไทย หลักนิติธรรมของไทยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑) รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ บัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมของปวงชนชาวไทยว่าจักรักษาไว้ซึ่งเอกราชแห่งชาติไทยทุกทางจักคุ้มครองศาสนาทุกศาสนาให้สถาพร จักเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมิஙษ์ขวัญของประเทศชาติ จักยึดมั่นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จักตรากฎหมายเพื่อความป็นธรรม

^๙จรัญ โฆษณษนันท์, “บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์หลักนิติธรรม”, ๒๕๕๓ หน้า ๕๕.

^{๑๐}คำว่า Due Process of Law นี้ ปรากฏในกฎบัตร แมกนาคาร์ตา ฉบับ ค.ศ. ๑๓๕๔ ซึ่งเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าไม่มีผู้ใดจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เว้นแต่โดยวิธีทางที่ถูกต้องและชอบธรรมตามกฎหมายนี้ ซึ่งหลักนิติธรรมตามกฎหมายนี้เป็นหลักที่เชื่อมโยงและใกล้เคียงกับหลัก Rule Of Law.

^{๑๑}ธานินทร์ ไกรวิเชียร, *อ้างอิง เชิงอรรถที่ ๓*, หน้า ๖-๗.

^{๑๒}บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ปาฐกถา เรื่องการปฏิรูปการเมืองไทยภายใต้หลักนิติธรรม หัวข้อทันสมัยทั้งในไทยในโลก, ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗, ในโอกาสครบ ๑๖ ปี การสถาปนารัฐธรรมนูญ, หน้า ๒.

ในสังคม จักใช้มาตรการทั้งปวงที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและทางสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ จักร่วมกันบำบัดทุกข์บำรุงสุขและจักพิทักษ์เสรีภาพของราษฎรโดยทั่วหน้าอย่างเสมอภาคและธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมเพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง

๒) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งได้เกิดขึ้นในการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ก็บัญญัติคำว่า หลักนิติธรรมไว้ในอารัมภบทเช่นกันดังความว่า “โดยที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้นำความกราบบังคมทูลว่าเหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสียนั้น ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤตการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครองและปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติ อันเป็นวิกฤตการณ์ความรุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายาม ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผลกลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกันซึ่งอาจมีการสูญเสียแก่ชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวง ต่อระบบการปกครองระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของประเทศจำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรักความสามัคคี ระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็งและระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกันก็เร่งดำเนินการให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน เพื่อให้การเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้ให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำร่างขึ้นและนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย”

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน^{๑๓} ตามมาตรา ๓ วรรค ๒ ความว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นอกจากนี้ ในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓๕ (๖) ตั้งความว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย “(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ”

อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ จะมีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรงแต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ มิได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้^{๑๔} อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยในเรื่องหลักนิติธรรมนั้นได้มีความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นมุข กอปรกับคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมแล้วเห็นควรมีบทบัญญัติว่าด้วยหลักนิติ

^{๑๓} ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๔.*

^{๑๔} เฟิงอ้าว.

ธรรมที่ชัดเจน รวมถึงเพิ่มบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการบังคับใช้หลักนิติธรรมมากขึ้น

๓. ความเป็นมาและความสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้หลักนิติธรรม

ในอดีตระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองของประเทศไทยเป็นไปอย่างไรประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครองไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ทำให้ระบบการอุทธรณ์และการตรวจราชการไม่สามารถคุ้มครองประชาชนได้อย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะระบบการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองมีเพียงศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และรัฐสภาที่ทำหน้าที่ได้เพียงการควบคุมฝ่ายบริหารเฉพาะในเรื่องการดำเนินการตามนโยบายเท่านั้น ส่วนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอื่นๆ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่แม้จะเป็นส่วนราชการอิสระแต่ก็อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้อย่างแท้จริง

จนกระทั่งเกิดการปฏิรูปทางการเมืองและได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญที่ดีควรมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ตลอดจนการสร้างหรือพัฒนาองค์กรในรัฐธรรมนูญให้เป็นกลไกในการปฏิรูปในทางการเมือง (Constitutionalism) รวมถึงการกำหนดระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองสามารถจำแนกออกได้เป็น ๓ รูปแบบ คือ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและมีอำนาจวินิจฉัย และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็น ดังนี้

รูปแบบแรก การควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือ เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลหรือองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาท มีความเป็นกลางและอิสระ และมีกระบวนการพิจารณาที่ดีที่แน่นอน ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รูปแบบที่สอง การควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและ มีอำนาจวินิจฉัย กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายปกครองและมีอำนาจวินิจฉัยในการทำหน้าที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีมากยิ่งขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง องค์การอัยการ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

รูปแบบที่สาม การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็น กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในตัวเอง คำวินิจฉัยหรือความเห็นขององค์กรประเภทนี้ จึงไม่มีสภาพบังคับและไม่มีผลผูกพันคู่ความ แต่มีลักษณะเป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะ องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทนี้ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๑ ที่มาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและให้ความเห็นในเรื่องการใช้อำนาจรัฐเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน และให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งเรียกว่า Ombudsman เป็นภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจผู้ตรวจการ” โดยมีหน้าที่หลักในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ต่อมาในศตวรรษที่ ๒๐ ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่มาเป็นการให้คำแนะนำและกำหนดมาตรฐานในการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากจนก่อให้เกิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในประเทศอื่นๆ ตัวอย่างเช่น ประเทศฟินแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์ รวมไปถึงกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชียแปซิฟิก เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดของผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนเข้ามา จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน และช่วยลดภาระงานของสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร โดยแนวคิดดังกล่าวได้รับการตอบสนองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้มีการบัญญัติจัดตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ขึ้นเพื่อเป็นกลไกหนึ่งของรัฐสภา ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยเพิ่มภารกิจการตรวจสอบในด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และภารกิจในด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

๓.๒ องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ

๓.๒.๑ ประเทศสวีเดน ประเทศสวีเดนเป็นต้นกำเนิดสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเกิดขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๐๙ เพื่อให้ถ่วงดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ป้องกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป ทั้งนี้โดยมีที่มาและมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๐๙ และพระราชบัญญัติของรัฐสภา (The Riksdag Act) ซึ่งอยู่ในฐานะของตัวแทนรัฐสภา ในส่วนที่มาจาก การแต่งตั้งของรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารโดยมีหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านเด็ก เป็นต้น ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีการตั้ง The Equality Ombudsman (DO) ซึ่งรวมองค์การผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์การเดียวกัน^{๑๕} อันทำให้ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมีขอบเขตที่กว้างและครอบคลุมในหลายๆ ด้าน

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนก็จะมีภารกิจหลัก ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมความชอบธรรมในทุกด้านตลอดจนออก คำวินิจฉัยชี้แจงพร้อมข้อเสนอแนะหรือ คำแนะนำที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อปกป้อง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสวีเดน^{๑๖} ซึ่งมีขอบเขตในการ ตรวจสอบเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

๑) หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ^{๑๗} หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติ หน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมชอบธรรมในทุกด้าน รวมถึงกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจหรือ กระทำการที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในกรณีของการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ผู้ตรวจการ แผ่นดินของสวีเดนได้มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับการ คุ้มครองและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๒) หน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย และพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่ชักช้า อีกทั้งยังมีอำนาจในการพิจารณาในส่วน of คำพิพากษาที่ไม่ ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตามไม่มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น

^{๑๕} พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “ออมบุดส์ แมน: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาในประเทศไทย”, รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, (๒๕๓๓), น.๒๗-๒๘.

^{๑๖} The Instrument of Government (SFS nr: ๑๙๗๔:๑๕๒).

^{๑๗} นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนยังมีอำนาจริเริ่มหยิบยกข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ใดๆ ขึ้น พิจารณาได้เอง (own motion) แม้จะไม่มีคำร้องเรียนจากประชาชน หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็น เรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องตรวจสอบ

รัฐบาล รัฐมนตรี อัยการสูงสุด คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารธนาคารแห่งชาติสวีเดน เว้นแต่เป็นการใช้อำนาจตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการแลกเปลี่ยนเงินตราและเครดิต

๓.๒.๒ ประเทศฝรั่งเศส ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (Mediateur) ตั้งขึ้นภายใต้แนวคิดการเป็นองค์กรเสริมของศาลปกครอง ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมของฝ่ายปกครอง ด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นคนกลางระหว่างผู้ปกครอง ฝ่ายปกครอง และประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (Mediateur) นั้น แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยมีจำนวน ๑ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว อีกทั้งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของโลก คือเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีที่มาจากฝ่ายบริหาร และเป็นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่จัดตั้งโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ มิได้จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญเหมือนประเทศส่วนใหญ่ อนึ่งแม้จะได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร แต่ก็มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลใดๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่ในด้านงบประมาณที่ต้องใช้งบประมาณร่วมกับสำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (Mediateur) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (Mediateur) มีอำนาจควบคุมเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะได้ แต่ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงาน มิใช่การจัดองค์กรการบริหารภายในองค์กร เว้นแต่การจัดการองค์กรจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองกับประชาชน นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (Mediateur) ยังมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาล่าช้า หรือการละเลยในการพิจารณาคดี แม้ว่าคดีนั้นจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลก็มีอำนาจรับคำร้องเรียนและสอบสวนได้ อีกทั้งยังมีอำนาจโต้แย้งความเห็นของศาล หรือวิจารณ์คำพิพากษารวมทั้งเสนอแนะแก้ไขคำพิพากษาได้ แต่อย่างไรก็ตามประชาชนไม่สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรงจะต้องดำเนินการร้องเรียนผ่านสมาชิกรัฐสภาคือ สภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น และผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจหยิบยกข้อเท็จจริงขึ้นมาพิจารณาได้เอง ต้องสอบสวนต่อเมื่อมีคำร้องเรียนเข้ามาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ประเทศฝรั่งเศสได้ปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ ภายใต้แนวคิดที่ต้องการสร้างระบบการควบคุมฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มอำนาจให้กับรัฐสภาแต่ละอำนาจของ ประธานาธิบดี รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อันนำมาซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญหลายเรื่อง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการเพิ่มหมวด ๑๑ ทวิ ว่าด้วย “ผู้

พิทักษ์สิทธิของประชาชน^{๑๘๖}” (The Defender of Right) ซึ่งการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน เป็นการนำองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและทงองค์กรอิสระ^{๑๘๗} ที่นำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมา ปรับปรุงและจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและลดอำนาจที่ทับซ้อนกัน ซึ่งแม้ว่าเขตอำนาจของ ทั้งสององค์กรจะแตกต่างกันแต่กระบวนการในการใช้อำนาจมีความคล้ายคลึงกัน เช่น การไม่มีอำนาจ สั่งการ มีเพียงการทำความเข้าใจเสนอผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือการทำหน้าที่เป็นองค์กรแนะนำมิใช่องค์กร ปรามปราม เป็นต้น ในส่วนการร้องเรียนนั้นประชาชนสามารถร้องเรียนต่อผู้พิทักษ์ประชาชนได้ โดยตรง อีกทั้งหากเป็นกรณีที่เอกชนผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยแต่ไม่ปฏิบัติ หน้าที่ให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพแล้ว ผู้ที่ได้รับผลกระทบก็สามารถนำเรื่องมาร้องเรียน ต่อผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้เช่นกัน รวมถึงผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถยกเรื่องขึ้น พิจารณาได้เองหากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และใน ส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนก็จะมีขอบเขตอำนาจมากขึ้นในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความ ปลอดภัยของประชาชน รวมถึงยังสามารถเสนอแก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน

^{๑๘๖} นันทวัฒน์ บรมานันท์. “ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในประเทศไทย”, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1433>.

^{๑๘๗} ๑) คณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติ มีหน้าที่ดูแลคุ้มครองข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และเสรีภาพ ค.ศ. ๑๙๗๘

๒) คณะกรรมการว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกัน สิทธิและเสรีในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของฝ่ายปกครอง

๓) ผู้พิทักษ์เด็ก มีหน้าที่เพื่อปกป้องคุ้มครองดูแลสิทธิเด็กตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อตกลง ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศฝรั่งเศสเข้าร่วมเป็นภาคี

๔) คณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย มี หน้าที่คุ้มครองจรรยาบรรณของผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภาครัฐและเอกชน

๕) ผู้ควบคุมสถานที่กักกัน ทำหน้าที่ดูแล บุคคลผู้ถูกจองจำหรือกักขังตามกฎหมาย ให้ได้รับการ ปฏิบัติที่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ

๖) คณะกรรมการต่อต้านการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติและเพื่อความเสมอภาค มีหน้าที่ ป้องกันการกระทำทั้งหลายที่เป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ ฝรั่งเศสเข้าร่วมเป็นภาคี

๓.๓ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้หลักนิติธรรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมถึงควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

๓.๓.๑ พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนในกรณีไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐทุกประเภท นอกจากนั้นแม้ในการปฏิบัติจะชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเกิดความไม่เป็นธรรมหรือลำเอียง ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมตามกฎหมายและความเป็นธรรมตามความเป็นจริง อีกทั้งยังมีอำนาจในการหยิบยกเรื่องที่เห็นว่ามีความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสังคมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นพิจารณาสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ (Own Motion)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วจะดำเนินการแก้ไขเยียวยา โดยการเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น โดยเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธีภายใต้หลักธรรมาภิบาล รวมถึงเสนอแนะให้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ตลอดจนพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย ในกรณี que เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้ในการพิจารณาตรวจสอบปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและมูลเหตุไม่ต่างกันที่อาจเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก โดยทำการศึกษาค้นหาสาเหตุที่มาของปัญหาและดำเนินการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลหรือบูรณาการงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เป็นต้น

ภารกิจดังกล่าวข้างต้นเป็นภารกิจพื้นฐานของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกประเทศที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในครรลองคลองธรรมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติธรรม โดยการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของสังคมอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยตัวอย่างผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นประจักษ์ชัด ดังนี้

๑) เรื่องร้องเรียนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์สาธารณะ

ก. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ กรณีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ข. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีการดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลและเมื่อได้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่าการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวส่งผลให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการโดยอาจมีข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ดังนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มีข้อเสนอแนะไปยังประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (นายกรัฐมนตร) และรัฐบาลเพื่อพิจารณาปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสม ตัวอย่างเช่น ขอให้พิจารณารับจำนำข้าวเปลือกในราคาที่เหมาะสมใกล้เคียงกับราคาตลาด รวมถึงขอให้พิจารณากระบวนการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพของข้าวสารที่แปรรูปแล้ว ก่อนจะนำจัดเก็บในคลังของรัฐบาล และในส่วนการระบายข้าวในคลังของรัฐบาลขอให้ดำเนินการเปิดการประมูลอย่างเปิดเผย เป็นต้น พร้อมกันนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ส่งพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ค. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนและได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้เช่าที่ดินราชพัสดุ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของผู้เช่าที่ดินราชพัสดุ โดยคณะทำงานศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ศจพ.สฎ.) จากการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในการจัดการประชุมแก้ไขปัญหามาและให้ความช่วยเหลือรวมถึงประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ส่งผลให้ผู้ร้องและประชาชน ๓๙๑ ราย สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่เคยเช่า และหากมีผู้ใดขัดขวางการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ร้องก็สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในเขตพื้นที่เพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไปได้

๒) เรื่องร้องเรียนที่เป็นการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ

ก. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีที่กลุ่มนายทุนบุกกรุกเข้าไปปลุกป่าลมน้ำมันและยางพาราในที่ดินที่ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมถึงกรณีความล่าช้าในการ

ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจำนวนกว่า ๑,๖๐๐ ไร่ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยให้เร่งดำเนินการยึดคืนพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่เหลือจากกลุ่มนายทุนและชาวบ้านที่บุกรุกครอบครอง ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่อื่นๆ ได้

ข. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรในเรื่องการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๕ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่าบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ซึ่งมีผลให้การจัดเก็บภาษีเงินได้ในรอบปีถัดไปของผู้เสียภาษีมีสิทธิเลือกได้ว่าจะยื่นรายการเสียภาษีรวมกันหรือแยกต่างหากจากคู่สมรสก็ได้ อันเป็นการแตกต่างจากเดิมที่ต้องใช้สิทธิยื่นในนามสามีเท่านั้น

ค. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีการจัดเก็บค่าน้ำประปาของการประปานครหลวงที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ผู้ร้องเรียนใช้น้ำในปริมาณที่น้อยในแต่ละเดือน เพียง ๐-๑ หน่วย แต่ผู้ร้องเรียนต้องชำระค่าน้ำประปาขั้นต่ำ ๕ หน่วย ในทุกเดือนเป็นค่าใช้จ่ายเดือนละประมาณ ๙๐ บาท ซึ่งเคยร้องเรียนไปยังการประปานครหลวงหลายครั้ง แต่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการใดๆ รวมถึงผู้ร้องเรียนยังต้องชำระค่าน้ำประปาขั้นต่ำต่อไป จึงได้ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมในเรื่องดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การประปานครหลวงกำหนดอัตราค่าน้ำประปาขั้นต่ำ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยอัตราค่าน้ำขั้นต่ำที่กำหนดไว้เป็นค่าดำเนินการขั้นต่ำในการจัดการดูแลด้านการผลิตและการให้บริการผู้ใช้น้ำ การประปานครหลวงมีความจำเป็นต้องจัดเก็บค่าน้ำประปา ผู้ร้องเรียนตามอัตราค่าน้ำขั้นต่ำที่กำหนดไว้ มิได้จัดเก็บตามอัตราที่ใช้จริง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าน้ำประปาของการประปานครหลวงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อไป และมีมติเห็นชอบให้ทำการศึกษารายละเอียดอย่างเชิงระบบ ตามหนังสือผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนที่ ๑๐/๑๑๔๐ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ผลจากการศึกษาเชิงระบบเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าน้ำประปาของการประปานครหลวงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก่ การประปานครหลวง และการประปาสวนภูมิภาค เข้าร่วมประชุมหารือเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อมูลต่างๆ จากการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้ขอให้การประปาชี้แจงข้อเท็จจริงนำมาซึ่งประโยชน์แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน โดยที่ประชุมคณะกรรมการการประปานครหลวงในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ มีมติ ดังนี้

ประการแรก การประปานครหลวงพิจารณากเลิกการเก็บค่าน้ำประปาขั้นต่ำของผู้ใช้น้ำประเภทที่ ๑ ที่พักอาศัย (R๑) ตั้งแต่งวดการอ่านน้ำวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

ประการที่สอง ตามประกาศการประปานครหลวง เรื่อง กำหนดอัตราค่าน้ำประปา ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๖๖ ตอนพิเศษ ๔๔ ง เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ มีการกำหนดอัตราค่าน้ำขั้นต่ำไว้ในการประกาศดังกล่าว ดังนั้น หากมีการยกเลิกการเก็บค่าน้ำประปาขั้นต่ำจะต้องดำเนินการออกประกาศฉบับใหม่ เพื่อให้การยกเลิกการเก็บค่าน้ำประปาขั้นต่ำมีผลใช้บังคับ โดยจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบและมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าการประปานครหลวงควรศึกษาการยกเลิกของผู้ใช้น้ำประเภทที่ ๒ ธุรกิจ ราชการ รัฐวิสาหกิจ อุตสาหกรรมและอื่นๆ เพื่อเตรียมพร้อมกับผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร

ง. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสำเนาบัตรประชาชนว่าควรสำเนาเฉพาะด้านหน้าเพียงด้านเดียว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะต่อกระทรวงมหาดไทย และเห็นพ้องต้องตรงกันของทั้งสองหน่วยงานว่ารายการในบัตรประชาชนจะมีรายละเอียดของผู้ถือบัตรปรากฏอยู่ด้านหน้าบัตรเพียงด้านเดียว ดังนั้น เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ และลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน จึงควรให้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าว

๓.๓.๒ การดำเนินงานด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งพัฒนาระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินบนพื้นฐานของหลักคุณธรรมและจริยธรรม โดยการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประกอบด้วยกลไกระบบการบังคับใช้ และการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้สามารถแบ่งภารกิจในการดำเนินงานเป็น ๒ ภารกิจหลัก คือ ๑) ภารกิจด้านการตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ๒) ภารกิจด้านการส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรม โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภทให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีประมวลจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพและผลจากการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นทำให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของแต่ละหน่วยงานขึ้นเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้ดำเนินการปลูกฝังการมีจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภท รวมถึงปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมในเด็กและเยาวชน ดังเช่น โครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ใส่ใจคุณธรรม ซึ่งเป็นการอบรมสัมมนาภายใต้หลักสูตร “จริยธรรมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน” หรือโครงการส่งเสริม

มอบความรู้เรื่องโรงเรียนต้นแบบด้านคุณธรรมและจริยธรรม โดยการถ่ายทอดต้นแบบโรงเรียนคุณธรรมจากโรงเรียนบางมูลนากภูมิวิทยาคม เป็นต้น

๓.๓.๓ การดำเนินงานด้านการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลภาครัฐให้มีการปฏิบัติหรือการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ รวมถึงเป็นการวางหลักประกันการบังคับใช้หรือสภาพบังคับในทางรัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วหากมีข้อพิจารณาที่จำเป็นเพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรได้ ภารกิจในด้านการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการติดตามเร่งรัดหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการจัดทำกฎหมายและเรื่องเชิงนโยบายที่เป็นมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมถึงการตรวจสอบและประเมินผล กระทั่งเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติ พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญไปยังผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสั่งการตามควรแก่กรณี และรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ดังเช่น ข้อเสนอแนะในด้านการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ เรื่องการจัดการศึกษาของรัฐบาลตามนโยบายเรียนดี เรียนฟรี ๑๕ ปี ว่าการขยายเวลาการให้บริการด้านการศึกษาจากเดิมที่กำหนดไว้ ๑๒ ปี ตามรัฐธรรมนูญ เพิ่มเป็น ๑๕ ปี ตามนโยบายของรัฐบาล อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ควรจะเป็น รวมถึงต้องมีการปฏิรูปการศึกษาของประเทศทั้งระบบด้วย เป็นต้น และสำหรับภารกิจด้านการจัดทำข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อาจมีปัญหาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ปฏิบัติตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไปยังประธานรัฐสภาและนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรแก่กรณี

๔. สภาพการณ์ปัจจุบันกับบทบาทอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ด้วยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐ สิ้นสุดลงกับทั้งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะเห็นได้ว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มีเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินแก้ไขสถานการณ์อันวิกฤติให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่นๆ รวมถึงให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้มีการบัญญัติถึงกระบวนการ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ตามลำดับอย่างชัดเจน และได้มีการตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นตามมาตรา ๒๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน ทำหน้าที่เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นพร้อมทั้ง ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ๑๑ ด้าน^{๒๐} ดังนี้ (๑) การเมือง (๒) การบริหารราชการแผ่นดิน (๓) กฎหมายและกระบวนการ

^{๒๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ สภาปฏิรูปแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่างๆ ตามมาตรา ๒๗ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๒) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

(๓) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น

ในการดำเนินการตาม (๑) หากเห็นว่ากรณีใดจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้จัดทำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอความเห็นชอบหรือข้อเสนอแนะตาม (๒) ต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก

ยุติธรรม (๔) การปกครองท้องถิ่น (๕) การศึกษา (๖) เศรษฐกิจ (๗) พลังงาน (๘) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (๙) สื่อสารมวลชน (๑๐) สังคม และ (๑๑) ด้านอื่น ๆ

ในส่วนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย องค์กรอิสระทั้ง ๗ องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ นั้น ได้มีการพิจารณาและข้อเสนอแนะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขรูปแบบและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปและโครงสร้างการจัดการประเทศ โดยในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ประธานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงถึงการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ มีมติให้ควรรวมองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการปรับปรุงรูปแบบอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรให้ไปเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปัญหาในเรื่องภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เหลื่อมซ้อนกันอยู่^{๒๐} รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อหน่วยงานเดียวได้อย่างครบวงจร จึงมีความจำเป็นต้องควรรวมองค์กรทั้งสองเข้าด้วยกันเพื่อเป็นการยกสถานะขึ้นเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน” ซึ่งต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน” โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ดังนี้

ตอนที่ ๔

ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

มาตรา ๒๗๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนมีจำนวนสิบเอ็ดคนจำนวนสิบเอ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรอบรู้และประสบการณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดิน หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากองค์กรเอกชนด้วย

ให้นำความในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยอนุโลม

^{๒๐}ดร. บัณฑุล เศรษฐศิโรตม์, “ควรรวมหรือยกระดับ”, จุลสารรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูป, ปีที่ ๑ ฉบับที่ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘, หน้า ๒๔-๒๕.

ให้นำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งตามมาตรา ๒๕๙ วรรคสองและวรรคสาม เรื่องหน่วยงาน
 ธุรการตามมาตรา ๒๕๙ วรรคสี่ คณะกรรมการสรรหารวมทั้งวิธีการสรรหาตามมาตรา ๒๖๐ (๒)
 และวรรคสอง มาตรา ๒๖๑ และมาตรา ๒๖๒ วาระการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ตาม
 มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งแทนตามมาตรา ๒๖๕ มาใช้
 บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์
 สิทธิมนุษยชนด้วย โดยอนุโลม แต่ให้ผู้ได้รับการสรรหานั้นดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตาม
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์
 สิทธิมนุษยชนและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น ให้
 เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน
 โดยอย่างน้อยต้องมีข้อห้ามมิให้บุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการองค์กรตาม
 รัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามมาแล้ว เข้ารับการสรรหา

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเป็นประจำ
 ทุกปี โดยคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ แล้วแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน
 และประกาศผลการประเมินดังกล่าวให้ทราบเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๗๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่พิทักษ์ศักดิ์ศรี
 ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน โดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่
 ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิ
 มนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี
 และเสนอมาตรการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อ
 ดำเนินการแก้ไข

(๒) พิจารณาและสอบหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ปรากฏว่า

(ก) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจอำนาจหน้าที่
 ตามกฎหมาย

(ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้
 ร้องเรียนหรือประชาชน หรือไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) องค์การตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรมละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(๓) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

(๔) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด กระทบต่อสิทธิมนุษยชน หรือ กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของบุคคลตาม (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(๕) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม หรือเมื่อเห็นว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

(๖) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

(๗) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิของประชาชน

(๘) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๙) รายงานต่อรัฐสภาเมื่อปรากฏว่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเสนอ และให้เปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไปด้วย และให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว

(๑๐) เสนอรายงานประจำปีพร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาและให้เปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป

(๑๑) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนแต่ละคนในการดำเนินการตามมาตรฐานให้ชัดเจน รวมทั้งกรณีใดที่ต้องเป็นมตร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

แต่อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอแนะอีกด้านหนึ่งที่คัดค้านเรื่องดังกล่าว ในเหตุผลที่ว่าเจตนารมณ์ของการก่อตั้งและวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินมีความแตกต่างและมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งตรวจสอบและคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ และ/หรือ ตามสนธิสัญญา อนุสัญญา กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นจะเกิดจากการกระทำของบุคคลใดหรือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน ซึ่งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงการเคารพคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล อันมีบริบทที่กว้างไปกว่าการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นมุ่งตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายโดยการกระทำดังกล่าวอาจจะไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ เรื่องร้องเรียนบางกรณีสามารถร้องเรียนได้ทั้งสององค์กร คือ กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและละเมิดกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเรื่องที่ได้รับร้องเรียนมีลักษณะที่ในการตรวจสอบแตกต่างกัน เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องพิจารณานโยบาย กฎหมาย และการกระทำนี้ถูกร้องเรียนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่อย่างไร ซึ่งอาจจะนำไปสู่ข้อเสนอในเชิงนโยบายและการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน ทำให้ประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิมากกว่าการพิจารณาจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การรวมองค์กรกันจะทำให้การทำหน้าที่ขาดความชัดเจนและส่งผลกระทบต่อประชาชนขาดโอกาสในสิทธิที่ตนควรได้รับการคุ้มครอง ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องนั้นควรที่จะแก้ไขปัญหาด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของทั้งสององค์กรมากกว่าการควบรวมทั้งสององค์กรเข้าด้วยกัน

จะเห็นได้ว่าในประเด็นเรื่องการควบรวมองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นมีทั้งความเห็นในทางสนับสนุนและความเห็นในทางคัดค้าน โดยด้านที่สนับสนุนให้มีการควบรวมเห็นว่าทั้งสององค์กรต่างเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการตรวจสอบและให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเหมือนกัน แต่กลับขาดความเป็นเอกภาพและขาดความชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ตลอดจนภารกิจขององค์กร หากพิจารณาจากเรื่องร้องเรียนของประชาชนจะเห็นได้ว่าลักษณะของเรื่องร้องเรียนมีความกำกวมกันระหว่างการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีการร้องเรียนในเรื่องเดียวกันหรือคาบเกี่ยวกันไปยังทั้งสององค์กร และหากผลของคำวินิจฉัยที่ออกมาไม่แตกต่างกันก็จะก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือในทางกลับกันหากผลแห่งคำวินิจฉัยแตกต่างกันแล้วอาจก่อให้เกิดคำวินิจฉัยที่ขัดหรือแย้งกันออกไป ทำให้ผลแห่งคำวินิจฉัยไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนและส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กร

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะมีการปฏิรูปองค์กรทั้งสองไปในทิศทางใด ผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม และดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินกับทั้งให้

ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน ทั้งนี้ในการดำเนินการตามภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังคงมีข้อขัดข้องสำคัญที่จะต้องได้มีการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น^{๒๒} ดังนี้

ประการแรก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ร้องเรียนไว้ แต่ในการตรวจสอบการปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า มีประชาชนได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีมีคำสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้อำนาจให้อาศัย หรือให้ยุติการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น โดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินระงับหรือชะลอการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการชั่วคราวก่อน ซึ่งผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ และเห็นว่าหากกฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ร้องเรียน เพื่อการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือมีความเป็นธรรมหรือไม่ ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กรณีเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ครอบคลุมกรณีการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ในบางครั้งประชาชนมีข้อสงสัยว่าการกระทำขององค์กรดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประกอบกับปัจจุบันไม่มีกลไกใดที่จะเสนอส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ในลักษณะเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๕

ประการที่สาม การร้องเรียนในบางเรื่องนอกจากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วยังได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม หรือประโยชน์สาธารณะ หรือในบางเรื่องเกี่ยวกับการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมาย ซึ่งประชาชนผู้ได้รับ

^{๒๒} ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอต่อ นายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ และประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ.

ผลกระทบอาจไม่กล้าในการเข้ามาดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุใด และในกรณีนี้ก็ไม่มืองค์กรหรือหน่วยงานใดที่กฎหมายให้อำนาจเข้ามาดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาแทนผู้เสียหายได้ ดังนั้นจึงควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาในศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายในคดีการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายได้

ประการที่สี่ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐรับไปพิจารณาดำเนินการ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐมักจะไม่ดำเนินการและรายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนให้กับประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรกำหนดกรอบระยะเวลาให้หน่วยงานรัฐ รายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน ๙๐ วัน

ประการที่ห้า โดยที่ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อกำหนดใดอันมีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวรับไปพิจารณาดำเนินการ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐจึงไม่ให้ความสำคัญและไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้การแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนให้กับประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการและรายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่มีเหตุอันควร ควรกำหนดให้เป็นการกระทำผิดทางวินัย

ประการสุดท้าย การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ยกตัวอย่างเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ บุคคลหรือคณะบุคคลที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น องค์กรวิชาชีพ เป็นต้น ซึ่งการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวข้างต้นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) (ข) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวได้ ทั้งที่บุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ และการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวข้างต้นไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๕. สรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ นิติธรรม รวมถึงควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นหัวใจในการพัฒนาประเทศ และเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรม ความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยมีเจตนารมณ์ที่จะวางพื้นฐานในการส่งเสริม คุ้มครอง ตรวจสอบหลักประกันสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

อนึ่ง ตามที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ควรรวมผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกันเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการประเทศโดยยกสถานะขึ้นเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน” หรือข้อคัดค้านในการควรรวมต่างๆ นั้น เรื่องดังกล่าวนี้จะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบละเอียดและถี่ถ้วน รวมถึงการกำหนดหรือบัญญัติกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด ดังเช่นการกำหนดให้คำวินิจฉัยจะต้องมีกฎหมายรับรองและผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ หรือการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบที่มีเจตนารมณ์ในการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

หนังสือ

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, ๒๕๒๓.

อุดม รัฐอมฤต. ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. โครงการจัดทำตำราทางวิชาการ
ประกอบการศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร
ระดับสูง (ปปร.) สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

บทความ

จรัญ โฆษณานันท์. “บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์ “หลักนิติธรรม”. วารสาร
กฎหมายจุฬา ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ (ธันวาคม ๒๕๒๙ – มีนาคม ๒๕๓๐).

ดร. บัณฑุล เศรษฐศิโรตม์, “ควบรวมหรือยกยระดับ”. จุลสารรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูป. ปีที่ ๑ ฉบับที่
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

ธานินทร์ กรีวิเชียร. “หลักนิติธรรม (The rule of Law)”. วารสารยุติธรรมคู่ขนาน. เล่มที่ ๗ ปีที่ ๖
ฉบับที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๔.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. วารสารพระธรรมนุญ.
เล่มที่ ๔๙ ฉบับ หลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒.

เอกสารอื่นๆ

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม (Rule of Law)
ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, คณะกรรมการวิชาการว่าด้วย
หลักนิติธรรมแห่งชาติและอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการ
อิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, กันยายน ๒๕๕๗.

จรัญ ภักดีธนากุล. สัมมนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็นเรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญและผล
การฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”. โรงแรมรามารีกาเด็น กรุงเทพฯ, วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ปาฐกถาเรื่องการปฏิรูปการเมืองไทยภายใต้หลักนิติธรรม หัวข้อทันสมัยทั้งใน
ไทยในโลกในโอกาสครบ ๑๖ ปี การสถาปนารัฐธรรมนูญ, ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “ออมบุดส์ แมน: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภาในประเทศไทย”. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, (๒๕๓๓).

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

วิชญ์ เครื่องงาม. ปาฐกถาสาธารณะเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”. สมาคมรัฐศาสตร์แห่ง
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ
กล่าวบรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่า
ฝืน”, วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ โรงแรมรามารีกาเด็นส์.

สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในองค์กรอิสระใน
คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕
วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

วิทยานิพนธ์

สิริยา พรหมราชยศ. ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต :มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๓.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

United Nations Rule of Law website and repository (www.unrol.org)

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส”.

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1433>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติธรรม (The rule of law)”, <http://www.enlightened-jurists.com>