

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภา กับการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา ผู้เขียนได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาสภาพปัญหา สาธารณะ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ หน่วยงานราชการ และองค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชน ประการที่สอง เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่บรรเทาปัญหาสาธารณะ และพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา และประการที่สาม เพื่อศึกษารูปแบบของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภา ที่จะเหมาะสมสอดคล้องต่อการ บรรเทาปัญหาสาธารณะ ในประเทศไทย

ปัญหาอุปสรรคในการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้เขียนได้พบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ ประการแรก ปัญหาทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาสาธารณะที่เกิดจากการร้องทุกข์ ของประชาชนต่อหน่วยงานต่าง ๆ ของทางราชการ ได้ขาดการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ แม้ว่า จะมีสถิติตัวเลขของการร้องทุกข์ แต่ก็ไม่มีรายละเอียดของประเภทเรื่องที่ร้องทุกข์เท่าที่ควร จึง ทำให้ไม่สามารถระบุปัญหาได้ว่าส่วนใหญ่คือเรื่องอะไร และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง

ประการที่สอง ปัญหาการขาดข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค และตัวอย่างของคดีร้องทุกข์ที่เกิดขึ้น จึงทำให้ไม่สามารถชี้ถึง ปัญหาอุปสรรคของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ที่จะนำมาวิเคราะห์ความเหมาะสมภายใต้บริบทของ สังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทยได้

ประการที่สาม ปัญหาทางด้านข้อมูลที่ได้รับการสัมภาษณ์ เนื่องจากแนวคิดสถาบัน ผู้ตรวจการรัฐสภายัง ไม่ได้เป็นที่แพร่หลายในสังคมไทย และผู้ที่ศึกษาในเรื่องนี้มีค่อนข้างจำกัด การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจึงจำกัด เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้อง และมีลักษณะ เป็นตัวแทนของหน่วยงาน หรือองค์กรที่สัมพันธ์กับการร้องทุกข์ของประชาชนเป็นสำคัญ

ประการที่สี่ เนื่องจากสภาพปัญหาทางการเมืองไทย โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการ ทุจริต คอร์รัปชัน เป็นที่กล่าวขวัญต่อสาธารณชนตลอดมา ประกอบกับความคิดที่จะให้มีการ โอน สังกัดหน่วยงานของฝ่ายบริหาร 2 หน่วยงาน ได้แก่ ป.ป.ป. และ สดง. มาขึ้นกับรัฐสภา

จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดดังกล่าวกับแนวคิดการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ไปโดยปริยาย ซึ่งทำให้ขอบเขตของการศึกษาได้ขยายรวมถึงองค์การควบคุมของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ป.ป.ป. และ สตง. ด้วย

ประการที่ห้า เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ในด้านรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการดำเนินงาน และ ฯลฯ เป็นรายละเอียดที่มีความหลากหลายและขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะติดตามมาจำนวนมาก ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับรายละเอียดของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา จึงเป็นเพียงการสรุปความเหมาะสมโดยคำนึงถึงข้อดีข้อเสียอย่างกว้าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาเงื่อนไขรายละเอียดอื่น ๆ ประกอบอีกด้วย

### วิธีการศึกษา

จากปัญหาอุปสรรคในการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ใช้วิธีการศึกษาโดยเน้นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารมาประกอบการอภิปรายและการสัมภาษณ์บุคคลในวงการต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สำหรับข้อมูลจากการอภิปรายและการสัมภาษณ์ ผู้เขียนได้พยายามเลือกบุคคลที่คิดว่ามีความรู้เกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา และเพื่อให้เกิดแนวความคิดที่หลากหลาย จึงเลือกบุคคลในวงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อดีตนายทหารจากกองทัพ ผู้ที่มีบทบาททางด้านการศึกษา นักกฎหมาย ทนายความ ผู้พิพากษา นักวิชาการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. และผู้แทน สตง. เป็นต้น

ข้อมูลทั้งในส่วนของการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ ได้นำเสนอในลักษณะของการพรรณนาวิเคราะห์เป็นสำคัญ และเน้นที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นทั้ง 3 ประการ

### ผลของการศึกษา

จากผลของการศึกษา ผู้เขียนพบว่าผู้ให้ทรรศนะ เกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา แบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิด แนวคิดแรก มีทรรศนะที่ไม่เห็นด้วยในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา เนื่องจากมีความเห็นว่าองค์การควบคุมของฝ่ายบริหารสามารถทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดีพอสมควรอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นมาอีก แต่ควรปรับปรุงองค์การควบคุมของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวคิดที่สอง มีทรรศนะที่เห็นด้วยในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา แต่ทรรศนะนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง คือ แนวทางแรก เสนอให้อิโณงค์การควบคุมของฝ่ายบริหาร 3 องค์กร คือ คณะกรรมการวินัยร้องทุกข์, ป.ป.ป. และ สตง. มาอยู่ในสังกัดสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา แนวทางที่สอง เสนอให้ผู้ตรวจการรัฐสภาทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน รวมทั้ง การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมที่

ไม่ถูกต้องของบุคคลทั้ง ในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว แนวทางที่สามเสนอให้จัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาทำหน้าที่ทั้ง ในด้านการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและบุคคลทุกฝ่าย โดยไม่ต้องพะวงว่าจะขัดแย้งกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร

จากผลของการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนได้วิเคราะห์เห็นว่า แนวทางที่สอง คือ การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน และควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม โดยไม่ขัดแย้งกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้วน่าจะเหมาะสมที่สุด แต่ในแนวทางดังกล่าวนี้ ผู้เขียนได้เสนอให้แบ่งช่วงการพัฒนาออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก ผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบข้าราชการประจำ พนักงานองค์การของรัฐ และเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และขั้นตอนที่สอง ผู้ตรวจการรัฐสภาควรขยายบทบาทหน้าที่ของตนหากประสบความสำเร็จในการปฏิบัติการกิจในขั้นตอนแรกแล้ว คือการควบคุมตรวจสอบ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาต่อไป

นอกจากนั้นจากผลของการศึกษา ผู้เขียนมีความเชื่อว่า นอกจากสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะแล้ว ยังจะมีบทบาทหน้าที่ในการช่วยเสริมสร้างการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภาของไทยในหลายลักษณะด้วยกัน ได้แก่ การช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตย โดยแบบรัฐสภา การมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาคาจรุนแรงทางการเมือง การสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ การเสริมสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ระบบการเมือง การเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบและสันติ และการช่วยปฏิรูประบบการบริหารการปกครองและกฎหมายอีกด้วย

ดังนั้น ผลของการศึกษาดังกล่าวนี้จึงมีส่วนสอดคล้องต่อสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ทุกประการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา จะมีประโยชน์สำคัญที่เป็นการหาทางออก หรือแนวทางแก้ไขปัญหาสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งนอกจากจะก่อประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภาให้สามารถเป็นระบอบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการแก้ไขปัญหของประชาชนด้วย

### ข้อเสนอแนะ

ในท้ายสุด ผู้เขียนใคร่เสนอแนะให้มีการศึกษาสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาอย่างจริงจัง และต่อเนื่องต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีแนวโน้มที่จะปรากฏเป็นจริงอย่างแน่นอน ดังที่ได้มีการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้ว และอยู่ในช่วงของการนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป การศึกษาในเรื่องนี้จะพียงมี จึงน่าจะเน้นในเรื่องรายละเอียดของรูปแบบ โครงสร้าง เทคนิคกลไก กระบวนการในการดำเนินงาน และอื่น ๆ ของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ตลอดทั้งการศึกษาปัญหาอุปสรรคของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาของนานาประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในบริบทของสังคมไทยต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย