



บทที่ 1

บทนำ

สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา

คำว่า "Ombudsman" หรือ "ออมบุดสแมน" เป็นคำที่ใช้กันอย่างธรรมดาสามัญในภาษาสวีดิชหมายถึง "ผู้แทน" หรือผู้ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการ หรือกระทำการต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วในประเทศสวีเดน สหภาพการค้า สหภาพแรงงาน ธนาคาร บริษัทประกันภัย ฯลฯ ต่างก็มี "ออมบุดสแมน" หรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการให้ทำหน้าที่รับฟังตรวจสอบ และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงาน รัฐบาลอาจแต่งตั้งผู้ตรวจการเพื่อต่อต้านการผูกขาดธุรกิจการค้า (Anti-Trust Ombudsman) ผู้ตรวจการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Ombudsman) เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใช้หรือผู้บริโภคใช้สินค้าที่ด้อยคุณภาพ หรือป้องกันมิให้ผู้ผลิตโฆษณาชวนเชื่อสินค้าในทางที่ผิด หรือผู้ตรวจการคุ้มครองความเสมอภาคของหญิงและชายในตลาดแรงงาน (Equality Ombudsman) เป็นต้น (Lundvik, 1982)

ตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภา มีกำเนิดเริ่มต้นมาจากประเทศสวีเดน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1809 โดยผู้ตรวจการรัฐสภาได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา โดยทำหน้าที่เป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐสภา ในอันที่จะดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รับฟังและตรวจสอบข้อกล่าวหาของพลเรือนที่มีต่อรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไกล่เกลี่ย รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภานี้ เรียกเป็นทางการว่า Justitieombudsmannen หรือผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อความยุติธรรม (Ombudsman for Justice) โดยทั่วไปเรียกเป็นคำย่อว่า JO หมายถึงผู้ตรวจการของรัฐสภาฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความถูกต้องตามข้อเท็จจริง (Lundvik, 1982)

อย่างไรก็ตาม ออมบุดสแมนโดยอำนาจหน้าที่ของตนเองแล้วจะไม่เข้าไปแก้ไขปัญหาก่ที่เกิดขึ้นโดยตรง ออมบุดสแมนจะใช้วิธีการชักชวนโน้มน้าวมติมหาชนเพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้นำไปแก้ไขอีกทีหนึ่ง ดังนั้นข้อเสนอแนะของอมบุดสแมนจึงมักจะมีน้ำหนักและนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรค เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

ออมบุคสแมนของสวีเดนได้เป็นแบบอย่างในประเทศต่าง ๆ นำไปใช้อย่างแพร่หลาย เริ่มต้นจากประเทศฟินแลนด์ (ค.ศ.1919), เดนมาร์ก (ค.ศ.1954), เยอรมนีตะวันตก (ค.ศ.1957), นิวซีแลนด์ (ค.ศ.1962), นอร์เว (ค.ศ.1963), สหราชอาณาจักร (ค.ศ. 1967), สหรัฐอเมริกาโดยมลรัฐฮาวายเป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งอมบุคสแมน ในปี ค.ศ.1967 และ ต่อมาก็มีการจัดตั้งในโอเรกอน (Oregon), ไอโอวา (Iowa), เนบราสกา (Nebraska) และ เซาท์แคโรไลนา (South Carolina), ในแคนาดาโดยมลรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta) ก็ เป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งอมบุคสแมน

นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งอมบุคสแมนใน Guyana and Mauritius, อิสราเอล, ออสเตรเลียเริ่มต้นใน 2 มลรัฐคือ South Australia และ West Australia (The Encyclopedia Americana, 1978, vol.20)

องค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับอมบุคสแมน ยังได้แก่ คณะกรรมการสืบสวนที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยกฎหมายของมลรัฐยูทาห์ (Utah), มลรัฐมิชิแกนและ โคโรลาโดในสหรัฐอเมริกา, ออมบุคสแมนที่ทำหน้าที่เฉพาะในการควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจในอิสราเอล, องค์กรเพื่อบริการด้านสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service) ในอังกฤษ และในระดับท้องถิ่นก็จะมี ออมบุคสแมนที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละเมือง เช่น ที่เมืองเดตัน (Dayton), โอไฮโอ (Ohio), ซีแอตเติล (Seattle), วอชิงตัน (Washington) ในสหรัฐอเมริกา หรือเมือง เยรูซาเลม, เทลอาวีฟ, ไฮฟา ในประเทศอิสราเอล เป็นต้น

นอกจากนั้นในประเทศสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับอมบุคสแมนได้แก่ อัยการแผ่นดิน (Procurator General)* และในประเทศญี่ปุ่น โดย องค์กรการจัดการบริหารราชการแผ่นดิน (Administration Management Agency) (The

*อัยการแผ่นดิน (Procurator General) คือหัวหน้าสำนักงานอัยการ (Procuracy) ในสหภาพโซเวียต สำนักงานอัยการนี้มีอำนาจหน้าที่หลายประการ หากเทียบกับหน่วยราชการของไทย ก็จะมีอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน 4 หน่วยรวมกัน คือ เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ, เป็นกรรมการสอบสวนของสภานิติบัญญัติ, เป็นกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์, และเป็นกรรมการกฤษฎีกา ตัวอัยการแผ่นดิน ได้รับเลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติ (Supreme Soviet) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการได้รับแต่งตั้งโดยอัยการแผ่นดิน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ที่ผ่านมากการควบคุมฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยหน่วยงานนี้เป็นไปด้วยดี โดยสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่และสามารถแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในระดับรัฐบาล

New Encyclopedia Britannica, 1980, vol. VII) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น Co-ordination and Management Agency เมื่อประมาณเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1985 โดยอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่า ออมบุดสแมนได้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่แพร่หลายในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าประเทศประชาธิปไตยเหล่านั้นจะมีระบบการปกครองแบบรัฐสภา, ประธานาธิบดี หรือกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดีก็ตาม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง เหตุผลในการจัดตั้งและความสำคัญของสถาบันทางการเมืองนี้พอสมควร

ในประเทศสวีเดน การจัดตั้งอมบุดสแมน หรือผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นไปตามหลักการของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจครอบครองเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมจึงมีที่มาจาก การเลือกตั้งของรัฐสภา ออมบุดสแมนจึงเป็น "บุคคลที่มีความสามารถทางกฎหมายจนเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นผู้ที่เลื่องลือในความซื่อสัตย์มั่นคง" และในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภา ผู้ตรวจการรัฐสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลให้บรรดาเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ และพระราชบัญญัติต่าง ๆ (Lundvik, 1982)

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือเยอรมนีตะวันตก ซึ่งได้รับอิทธิพลของแนวความคิดในเรื่องอมบุดสแมนจากสวีเดนก็ได้รับระบบดังกล่าวมาใช้ เมื่อปี ค.ศ.1957 แต่เน้นการช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมกิจการทหารเท่านั้น และอยู่ภายใต้ขอบเขตที่สภาเป็นผู้กำหนด ดังนั้นจึงเรียกสั้น ๆ ว่า Military Ombudsman ทั้งนี้เพราะเยอรมนีตะวันตกมีศาลยุติธรรมและศาลปกครองอยู่แล้ว เพียงแต่ศาลปกครองของเยอรมนีตะวันตก ยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปกป้องมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระทำการอันเป็นการขัดต่อความชอบธรรมตามกฎหมาย ทั้งตัวผู้พิพากษาศาลปกครองเองก็ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนในการคุ้มครองสาธารณะประโยชน์ในเบื้องต้น ด้วยเหตุดังกล่าวเยอรมนีตะวันตกจึงยังมีความต้องการระบอบอมบุดสแมน

ส่วนในประเทศยุโรปตะวันออกก็ใช้ระบบดังกล่าวนี้โดยทั่วไป เช่น ในยูโกสลาเวีย บุลกาเรีย โรมาเนีย เชคโกสโลวะเกีย โปแลนด์ แต่วิธีการปลีกย่อยมีความแตกต่างกันออกไปบ้าง ในโปแลนด์อัยการแผ่นดินไม่ได้แต่งตั้งโดยสภานิติบัญญัติ แต่แต่งตั้งโดยสภาปรีซีเดียม (Presidium หรือ The Council of State) อัยการแผ่นดิน (Public Prosecutor) ของเชคโกสโลวะเกียได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี แต่โดยหลักการทั่วไปแล้ว อัยการแผ่นดินจะรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติและอยู่ตามวาระของสภานิติบัญญัติ ยกเว้นของ โปแลนด์ที่รับผิดชอบต่อสภาปรีซีเดียม (สภาปรีซีเดียมทำหน้าที่สภานิติบัญญัติในขณะ นอกสมัยประชุมของสภานิติบัญญัติ และมีอำนาจหน้าที่เหมือนประมุขของรัฐในรูปกลุ่มบุคคล หรือ Collective Head of State)

ไว้ควบคุมฝ่ายปกครอง แต่ก็ยังไม่มีการจัดตั้งเต็มรูปแบบ มีแต่การจัดตั้งองค์การออมบุดสแมนสำหรับกิจการทหารเท่านั้น (วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, 2528)

ในสหราชอาณาจักร ออมบุดสแมนกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ.1967 ซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีการกล่าวขวัญและถกเถียงกันในหมู่คนอังกฤษอยู่เป็นเวลานานพอสมควรว่าควรจะมีสถาบันเช่นนี้ในประเทศอังกฤษหรือไม่ เพราะคำถามที่เกิดขึ้นคือว่า การมีสถาบันดังกล่าวนี้จะเป็นการลดความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ และหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือไม่ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษไม่เหมือนกับโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของสถาบันออมบุดสแมนอยู่หลายประการ (กมล สนธิเกษศริน, 2509)

ในรายงานชื่อ "Justice" ได้มีการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันขึ้นขึ้นในประเทศสหราชอาณาจักร แต่รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยม (Conservative) ในสมัยนั้นได้ปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอที่จะให้มีอมบุดสแมนขึ้น ครั้นมาถึงสมัยรัฐบาลของพรรคกรรมกร (Labour) รัฐบาลได้ให้ความสนใจและริเริ่มโครงการนี้ขึ้นมาอีก ซึ่งในขั้นต้นรัฐบาลก็ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่ว่า การตั้งสถาบันขึ้นจะเป็นการรอนานาจและลดความสำคัญของหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารทางรัฐสภาไป และยอมเท่ากับเป็นการยอมรับโดยปริยายว่า การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารบกพร่อง ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลพรรคกรรมกรได้ออกสมุดปกขาวชี้แจงข้อเท็จจริง และชักจูงความเข้าใจในเรื่องนี้ไว้ว่า การที่รัฐบาลเสนอโครงการจัดตั้งสถาบันออมบุดสแมนขึ้นนี้มีได้หมายความว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารบกพร่อง หรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนแต่ประการใด ตรงกันข้าม ยังเป็นการยอมรับเพิ่มเติมที่ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้มั่นคงและไม่เอนเอียงในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดตั้งสถาบันออมบุดสแมนขึ้นย่อมช่วยเพิ่มความมั่นใจในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารยิ่งขึ้น กล่าวคือ ให้มีการสอบสวนคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยเที่ยงธรรมและเต็มที่ ซึ่งถ้าหากการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนคนใดคนหนึ่ง ก็จะได้หาทางจัดการแก้ไขเสีย หรือถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารดำเนินงานโดยเป็นธรรม และตามด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ก็จะได้ชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบถึงเหตุผลของการปฏิบัติงานเช่นนี้ อันจะเป็นการก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชน อนึ่ง การมีสถาบันออมบุดสแมนไม่ได้เป็นการให้อำนาจแก่สถาบันนี้เหนือฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เพราะออมบุดสแมนมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำ และเสนอให้ฝ่ายบริหารแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่เสียเท่านั้น ไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นได้เอง (กมล สนธิเกษศริน, 2509)

ในฝรั่งเศสซึ่งมีการปกครองแบบประชาธิปไตย ในระบอบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีและฝ่ายปกครองสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรศาลอยู่แล้ว โดยเฉพาะศาลปกครอง แต่เนื่อง

จากการตระหนักถึงความไม่เพียงพอ ของการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครอง ซึ่งมีจุดอ่อนอยู่บ้าง เช่น การพิจารณาคดีของศาลค่อนข้างล่าช้า และมีความยุ่งยากในการนำคดีขึ้นสู่ศาล การพิจารณาคดีของศาลจำกัดอยู่เฉพาะ เรื่องที่มีกฎหมายกำหนด มีบางเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาล (Zone de non-recours) และศาลก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจในการพิจารณาคดีอีกด้วย ดังนั้น จึงมีความต้องการองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ที่สามารถเข้าไปเสริมองค์กรของศาลที่มีอยู่แล้ว นั่นคือที่มาของเมเดียดอร์ (Médiateur) ซึ่งเลียนแบบ Ombudsman ของสวีเดนเพียงแต่ว่าที่มาของเมเดียดอร์มาจากการแต่งตั้ง โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ที่ประชุมรัฐสภาแต่เมเดียดอร์ก็พิสูจน์ถึงความสำคัญ และผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตลอดมา จนปัจจุบันก็ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายในที่สุด (สุวีรัตน์ พิชยาภรณ์, 2533)

การกำเนิดของสถาบันออมบุดสแมน หรือสถาบันที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีที่มาและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ดังเช่นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกอย่างมานี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าสถาบันเช่นนี้เป็นการรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนได้ ไม่ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบใดก็ตาม

สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เพื่อยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนนั้น มีปัญหาที่ยิ่งใหญ่มาก สืบเนื่องและดำเนินมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจาก ในขณะที่บ้านเมืองได้พัฒนาและมีการก้าวหน้าไปตามลำดับ ประชาชนทวีจำนวนมากขึ้น แต่ระบบการจัดการกับปัญหาสาธารณะยังคงสภาพเดิม และไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ซึ่งทำให้กลไกของรัฐทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน พฤติกรรมของข้าราชการหรือฝ่ายบริหาร จึงเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชนนับเป็นเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนอยู่ในลักษณะที่ห่างเหิน และมีความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน ปัญหาต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นซึ่งเราจะเห็นจากปรากฏการณ์ของการขยายตัวของการก่อการร้าย ในช่วงนับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา แม้ว่าเหตุการณ์จะลดความรุนแรงลงก็ตามในระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ซึ่งรัฐบาลนายโยบายนการเมื่อนำการทหารและคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และ 66/2525 มาใช้ก็ตาม แต่จากสภาพการณ์ในปัจจุบัน โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของข้าราชการ และฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่รุนแรงในอนาคตได้

ในขณะที่เดียวกันองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารตามวิธีการปกติก็ไม่พอเพียงต่อการควบคุมตรวจสอบมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิดได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ฝ่ายบริหารควบคุมกันเองหรือให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมก็ตาม ดังนั้นในสภาพปัจจุบันจึงน่าจะเป็นสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง โดยมีที่มาจากรัฐสภา หรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง เพื่อจะทำให้ "ช่องโหว่" ที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันได้รับการแก้ไขปรับปรุง และเป็นการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงทางการเมือง ซึ่งเป็นอันตรายต่อการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผลของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่บรรเทาปัญหาสาธารณะ และพัฒนาการเมือง ในระบอบรัฐสภา
3. เพื่อศึกษารูปแบบของ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภาที่เหมาะสมสอดคล้องต่อการบรรเทาปัญหาสาธารณะในประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยจะ เน้นสภาพปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ
2. จะ เน้นการศึกษารูปแบบของออมบุดสแมน ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น
3. จะ เน้นการศึกษาทฤษฎีความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในสาขาต่าง ๆ

สมมติฐาน

1. สภาพปัญหาสาธารณะ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่มีผลกระทบต่อประชาชน นับวันจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น มีลักษณะที่สลับซับซ้อนมากขึ้น และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและทันที่ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่รุนแรงต่อไป
2. ผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นสถาบันทางการเมืองใหม่ซึ่ง เป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติที่น่าจะสามารถ "อุดช่องโหว่" หรือแก้ไขบรรเทาปัญหาในส่วนนี้ของประชาชนได้

3. ผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นสถาบันการเมืองที่มีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ ที่จะมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมาย การตัดสินใจสั่งการตามอำนาจที่มีตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ และปัญหาสาธารณะ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ซึ่งสอดคล้องต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ให้มีเสถียรภาพมั่นคงต่อไป

วิธีการและแนวทางในการศึกษา

1. การวิจัยเอกสาร โดยใช้วิธีการรวบรวมค้นคว้าเอกสารจากงานวิชาการและข้อเขียนต่าง ๆ เพื่อนำมาประมวล วิเคราะห์ หรือเปรียบเทียบ เช่น การรวบรวมข้อมูลเอกสารจากงานวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับอบอมบุคคลแมนของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน, การวิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร เป็นต้น
2. การสัมภาษณ์ เป็นการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น อดีตนักการเมืองอาวุโส อดีตข้าราชการประจำ นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ข้าราชการประจำระดับสูง นักวิชาการ นักกฎหมาย ถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา และรายละเอียดของ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภา
ข้อมูลทั้งในส่วนของการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์จะนำเสนอในลักษณะของการพรรณนาวิเคราะห์เป็นสำคัญ

คำสำคัญ (Key words)

1. ผู้ตรวจการรัฐสภา หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งมีที่มาจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยทำหน้าที่เป็นผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจในการตรวจสอบหรือดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ หรือฝ่ายบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รับฟังและตรวจสอบข้อกล่าวหาของพลเรือนที่มีต่อรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวน หรือไต่ถาม รวบรวมข้อเท็จจริง และเสนอให้รัฐบาลพิจารณา
2. ฝ่ายบริหาร ในที่นี้ หมายถึง คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรการบริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน และรวมถึงข้าราชการประจำในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร พนักงานองค์กรการรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกระดับ

3. ปัญหาสาธารณะ หมายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ และการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งโดยส่วนตัว และส่วนรวมอันจะนำไปสู่ปัญหาทางการเมือง ในขอบเขตที่กว้างขวาง

การนำเสนอข้อมูล

ส่วนที่หนึ่ง จะเป็นการกล่าวถึงสภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตของการวิจัย ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง สมมติฐาน วิธีการ และแนวทางในการศึกษา คำนียามที่ใช้ในการวิจัย การนำเสนอข้อมูลและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ส่วนที่สอง จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา และแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสองแนวคิดดังกล่าว เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาข้อมูลรายละเอียดต่อไป

ส่วนที่สาม จะเป็นการพรรณนาถึงวิวัฒนาการความเป็นมาของออมบุดสแมนหรือผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สวีเดน เยอรมนี ตะวันตก นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส รวมทั้งการเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน ฯลฯ

ส่วนที่สี่ จะเป็นการกล่าวถึงสภาพปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารและพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร ได้แก่ บทบาทหน้าที่และการดำเนินงานของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ การตรวจราชการของฝ่ายบริหาร สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.), สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.) การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามประเพณีโบราณของไทย เป็นต้น

ส่วนที่ห้า จะเป็นการกล่าวถึง ความเป็นมาและทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย โดยเน้นการชี้ให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภา กับการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ให้แก่ประชาชน

ส่วนที่หก จะเป็นการวิเคราะห์ว่าสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาจะมี ส่วนต่อการเสริมสร้างการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภาของไทยอย่างไร โดยจะ เน้นการวิเคราะห์ปัญหาในด้านการพัฒนาทางการเมืองว่า จะ ได้รับการแก้ไข ได้มากน้อยเพียงไร เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นแล้ว

ส่วนที่เจ็ด จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคในการศึกษา วิธีการศึกษา ผลของการศึกษา ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ และมี ข้อเสนอแนะอย่างไร ประโยชน์ที่คาดว่าจะ ได้รับมีมากน้อยเพียงไร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะ ได้รับ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่ง ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง
2. เป็นการหาแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดย เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. เป็นการหาแนวทางจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะของประชาชน และ เพื่อเป็นการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย