

แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา



นายธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต

คณะรัฐศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534


ISBN 974-578-165-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017702

1173225A6

OMBUDSMAN AS AN INNOVATIVE IDEA FOR POLITICAL DEVELOPMENT
IN PARLIAMENTARY SYSTEM



Mr.Thirapat Serirangsan

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy
Faculty of Political Science

Graduate School
Chulalongkorn University

1991


ISBN 974-578-165-7



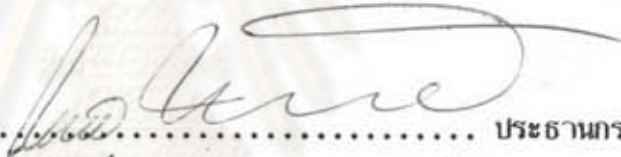
หัวข้อวิทยานิพนธ์
โดย
ภาควิชา
อาจารย์ที่ปรึกษา

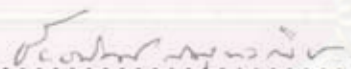
แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภา
นายธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์
รัฐศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมทวณิช
รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ พ่องแผ้ว


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

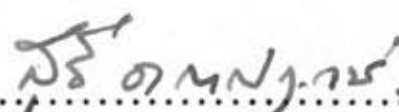
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมทวณิช)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ พ่องแผ้ว)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน' พลกุล)


..... กรรมการ
(นายสุธี อากาศฤกษ์)

ธีรภัทร์ เตรีวังสรรค : แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบ
รัฐสภา (OMBUDSMAN AS AN INNOVATIVE IDEA FOR POLITICAL DEVELOPMENT
IN PARLIAMENTARY SYSTEM) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.ชยอนันต์ สมุทวณิช, รศ.ดร.พรศักดิ์
ห้องแก้ว, 363 หน้า. ISBN 974-578-165-7

ในการศึกษาแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภานี้ มีจุดมุ่ง-
หมายสำคัญ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
ผลของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารในประเทศไทย (2) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ใน
การจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่บรรเทาปัญหาสาธารณะ และ
พัฒนาการเมืองในระบอบรัฐสภา และ (3) เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการ
ดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภาที่เหมาะสมสอดคล้องต่อการบรรเทาปัญหาสาธารณะในประเทศไทย

จากผลของการศึกษาได้ข้อสรุปสำคัญ 3 ประการซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ คือ

ประการแรก สภาพปัญหาสาธารณะโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
ที่มีผลกระทบต่อประชาชน นับวันจะทวีจำนวนมากขึ้น มีลักษณะสลับซับซ้อนมากขึ้น และไม่อาจได้รับการ
บรรเทาแก้ไขอย่างรวดเร็ว และทันท่วงที ซึ่งเป็นผลให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงทั้งในเชิงปริมาณของ
บุคคลที่เกี่ยวข้อง และในเชิงคุณภาพ คือ เนื้อหาของความขัดแย้งที่ขยายตัวซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางการเมือง
ที่รุนแรงต่อไปได้

ประการที่สอง ผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นสถาบันหรือองค์กรที่คาดว่าหากมีการจัดตั้งขึ้นเป็นผล
สำเร็จ จะเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันก็
เสริมบทบาทของฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้แก่ประชาชนได้

ประการที่สาม ผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ ที่มี
ส่วนเอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาคความขัดแย้งสาธารณะ ซึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร และยังเป็น
การส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา กล่าวคือ สถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา หาก
บรรลุความสำเร็จในภารกิจของคน ย่อมมีผลให้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยส่วนรวมมีความเข้มแข็ง
ไปด้วย ซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบและสันติ การพัฒนาระบบ
การปกครองและกฎหมาย ตลอดจนทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการ
แก้ไขปัญหาของตนเองอีกด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าทุกกลุ่มทุกฝ่ายทุกสถาบัน หากพร้อมใจกันและร่วมมือในการผลักดันให้
แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถปรากฏรูปธรรมที่เป็นจริงได้ในสังคมไทย
ย่อมจะนำไปสู่การเสริมสร้าง เสถียรภาพทางการเมือง และการพัฒนาระบอบรัฐสภาของไทย โดยอิงผลประ-
โยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง



ภาควิชา รัฐศาสตร์
สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิติ *วิมล ใจประเสริฐ*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *วิมล ใจประเสริฐ*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม *วิมล ใจประเสริฐ*

THIRAPAT SERIRANGSAN : OMBUDSMAN AS AN INNOVATIVE IDEA FOR POLITICAL DEVELOPMENT IN PARLIAMENTARY SYSTEM. THESIS ADVISORS : PROF. CHAI-ANAN SMUDAVANIJA, Ph.D., ASSO. PROF. PORNSAK PHONGPHAEW, Ph.D., 363 pp. ISBN 974-578-165-7

The studies of "Ombudsman" in the course of political development toward parliamentary democracy target 3 important points altogether: (1) To study ways to monitor the executive branch, particularly with regard to its performance and the outcome thereof. (2) To study a possibility of setting up and institutionalizing the Ombudsman to act as an organ to alleviate public interest conflicts. (3) To ascertain a suitable pattern, structure, authority, and work procedure for the Ombudsman in dealing with public interest conflicts in Thailand.

From the studies, three conclusions are drawn in conformity with the antecedent hypotheses. The first one involves the general condition of public interest conflicts in respect of the executive's performance and its consequences upon the general public. These conflicts are increasing every day with more and more complexity, and on occasion they could not be dealt with in time. As a result, violence will be increased both in quantitative and qualitative terms, which means that violence will involve more and more people in a large scale and its content will probably lead to political violence in the future.

The second conclusion is that if the Ombudsman is successfully established, it will act as an agent of the legislative branch to monitor the executive one. At the same time, it can also supplement the executive branch's role in alleviating public interest conflicts for people's sake.

Thirdly, the Ombudsman will be a political institution of which the pattern and the authority are conducive to the elimination of public interest conflicts, mostly resulted from the discretion exerted by the administration. It also renders momentous impacts upon parliamentary democracy. In parallel, the achievement of the Ombudsman is likely to strengthen the parliamentary democracy to a certain extent, which will eventually lead to political stability, orderly and peaceful transformations, administrative and juristic developments and also uphold popular participation in our political system.

In the final analysis, it can be said that if there is genuine consensus and cooperation from all concerned to make the Ombudsman materialize in Thai society, the Ombudsman will actually uphold our political stability and advance the political system toward parliamentary democracy with national and people's interests kept intact.

ภาควิชา POLITICAL SCIENCE
สาขาวิชา POLITICAL SCIENCE
ปีการศึกษา 1991

ลายมือชื่อนิสิต *เจ.พร 16375060*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *Prof. Chai-Anan Smudavanija*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม *Assoc. Prof. Pornsak Phongphaew*



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ม่องแผ้ว อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ รองศาสตราจารย์ ดร.โกดิน พลกุล และอาจารย์สุธี อากาศฤกษ์ ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการ และกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อความสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ได้ให้ทุนอุดหนุนการทำวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.เอี่ยม ฉายางาม รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล นิมพานิช และมิตรสหายที่ให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียนมา ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาเสียสละ เวลาให้สัมภาษณ์ทรงสนทนาความคิดเห็น ตลอดทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ลงไปได้

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดา-มารดา ที่ให้การสนับสนุนในด้านการเงินเพื่อการศึกษาของบุตรมาตั้งแต่เยาว์วัย

ท้ายสุด วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จได้ หากปราศจากกำลังใจที่ได้รับจากคุณพินลพรรณ และ ค.ญ.ธีรพิมล เสร้รังสรรค์

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	6
ขอบเขตของการวิจัย	6
สมมติฐาน	6
วิธีการและแนวทางในการศึกษา	7
คําสําคัญ	7
การนำเสนอข้อมูล	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา	10
ขอบข่ายทางทฤษฎี	12
แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภา	13
แนวคิดการพัฒนาทางการเมือง	18
กรอบความคิดผู้ตรวจการรัฐสภา	22
บทที่ 3 ความเป็นมาของออมบุดสแมนหรือผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ	26
ประเทศสวีเดน	26
ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	42
ประเทศนิวซีแลนด์	54
ประเทศราชอาณาจักร	63
ประเทศฝรั่งเศส	68
วิเคราะห์เปรียบเทียบการแบ่งแยกอำนาจอํานาจอธิปไตย และรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานของออมบุดสแมน ฯลฯ	100
บทที่ 4 สภาพปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารและองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารในประเทศไทย	113
ลักษณะของ "วิธีการ" ควบคุมฝ่ายบริหาร	116

	ช
การตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยฝ่ายบริหาร	125
- การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททาง ปกครอง	125
- การจัดตั้งผู้ตรวจราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำทางปกครอง ..	154
- การออกกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วย งานของรัฐ	163
บทบาทหน้าที่ขององค์กรอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหายของประชาชน	168
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ (ป.ป.ป.)	168
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สศง.)	192
- การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตามประเพณีโบราณของไทย	203
บทที่ 5 ความเป็นมาและทรรศนะต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาใน ประเทศไทย	211
ความเป็นมาของแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศไทย	211
- ความเคลื่อนไหวในการเสนอให้มีศาลปกครองและผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ.2513 - 2532	214
- ความเคลื่อนไหวในการเสนอให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ.2532 - 2533	224
ทรรศนะ เกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศไทย	236
- ทรรศนะที่ว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา	236
- ทรรศนะที่ว่าควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนี้	254
- การโอนองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารมาขึ้นกับรัฐสภา	254
- ผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรควบคุม ของฝ่ายบริหาร	273
- ผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรควบคุม ของฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องพะวงในเรื่องของความซ้ำซ้อน ..	283
บทที่ 6 สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภากับการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภา	295
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	342
บรรณานุกรม	346
ภาคผนวก	353
ประวัติผู้เขียน	363

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงผลการดำเนินงานเกี่ยวกับค้ำร้องทุกข์	35
2	แสดงคดีที่ริเริ่มการไต่สวนโดยผู้ตรวจการรัฐสภาของสวีเดน	38
3	ตารางเปรียบเทียบสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ	77
4	แสดงเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ปีงบประมาณ 2522-2532	143
5	ข้อมูลเกี่ยวกับการถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรม	204



ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย