



สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภากับการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภา

ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารหรือปัญหาการกระทำทางปกครอง เป็นปัญหาใหญ่ที่เกือบจะเรียกได้ว่าเป็น "จุดบอด" ในกระบวนการบริหารประเทศของประเทศไทยตลอดมา ทั้ง ๆ ที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาเหล่านี้อยู่เสมอ เช่น ปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นที่มาของการร้องทุกข์กล่าวหาต่อฝ่ายบริหารหรือเป็นที่มาของการกระทบกระทั่งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างประชาชนกับประชาชนและมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนอีกด้วย หรือปัญหาในเรื่องการทุจริตคอร์ปชั่นของฝ่ายบริหารในระดับต่าง ๆ ลึ้งเหล่านี้ปรากฏให้เห็นจากการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนอยู่เสมอ แต่การแก้ไขปัญหายังไม่เคยปรากฏเป็นจริง เป็นจังหรือเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา

อาจนับเป็นความโชคดีของประเทศไทยที่ปัญหาความขัดแย้งสาธารณะที่สำคัญยิ่ง ได้แก่ ปัญหาการก่อการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และผู้ก่อการร้ายกลุ่มอื่น ๆ ได้ลดน้อยลง อันเนื่องมาจากการใช้มาตรการการแก้ไขแบบ "การเมืองนำการทหาร" อย่างไรก็ตามแม้ว่าปัญหาการก่อการร้ายซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะลดน้อยลงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา แต่มิได้หมายความว่าปัญหาความขัดแย้งสาธารณะในประเทศไทยจะลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป ปัญหาที่ยังคงสภาพเดิมอยู่ในสังคมเศรษฐกิจไทยและนับวันจะทวีความรุนแรง อันเนื่องมาจากสภาพทางสังคมเศรษฐกิจที่มีความสลับซับซ้อน และปริมาณของประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น ไม่สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีปริมาณน้อยลง ซึ่งเป็นสาเหตุให้ปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ โดยเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งในเมืองและชนบททวีความรุนแรงมากขึ้น ดังที่เราจะเห็นได้จากปัญหาในเรื่องการขาดแคลนที่ดินทำกิน การบุกรุกป่าสงวน การต่อต้านการสร้างเขื่อน การต่อต้านการทานาเกลือในภาคอีสาน ปัญหาการปลูกป่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบท และปัญหาที่เกิดขึ้นในเมือง ได้แก่ ปัญหาการสร้างทางด่วนที่จะต้องเวนคืนที่ดินของประชาชนจำนวนมาก เป็นต้น สภาพของปัญหาเหล่านี้เองที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาความขัดแย้งสาธารณะมิได้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป ในสังคมไทย แต่กลับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นเสมือนสัญญาณอันตรายที่เตือนให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้เข้าใจในสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นและที่จะเป็นไปในอนาคต หากรัฐและกลไกของรัฐสามารถปรับตัวและรองรับการแก้ไขสถานการณ์ได้ทันทั่วทั้งที่ แนวโน้มของการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งสาธารณะก็

จะเป็นไปได้ในแนวทางสันติ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐและกลไกของรัฐละเลยต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และไม่สามารถปรับตัวหรือรองรับการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่แห่งที่ แนวโน้มของการแก้ปัญหาความขัดแย้งสาธารณะด้วยความรุนแรง หรือการใช้กำลังก็จะเกิดขึ้น และย่อมจะมีประชาชนหรือมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในปัญหาเป็นจำนวนมาก ซึ่งในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่เกิดผลดีต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแม้แต่น้อย

การจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาจึงเป็นทางออกทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้กลไกทางรัฐสภาได้เข้ามามีส่วนในการแก้ปัญหาการกระทำทางการเมืองการปกครอง ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า ปัญหาการกระทำทางการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นที่มาของความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ แม้ว่าจะ เป็นบทบาทหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารที่จะเป็นผู้ดำเนินการแก้ไข แต่ก็มิใช่หมายความว่า จะเป็นการ "ผูกขาด" ให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่แก้ไขแต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากในสภาพปัจจุบัน สังคมมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ ได้ทวีความรุนแรงและขยายตัวไปในทิศทางเดียวกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ ดังนั้นกลไกอื่น ๆ ในสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วย การเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จึงเป็นการสอดคล้องต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่ประชาชนเป็นผู้ถ่ายทอดอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้แทนของตนได้เข้ามาทำหน้าที่ทั้ง ในด้านนิติบัญญัติและบริหาร ในระบอบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมจากสภาผู้แทนราษฎร โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมืองที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ สภาผู้แทนราษฎรจึง เป็นที่มาของคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นส่วนหนึ่งของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั่นเอง เพราะฉะนั้น โดยบทบาทหน้าที่แล้ว รัฐสภานอกจากจะเป็นที่มาของฝ่ายบริหารแล้ว ก็ยังทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารด้วยในขณะเดียวกัน

ดังนั้น การเมืองว่าด้วย "กิจกรรมของบุคคลในอันที่จะจัดปัญหาหรือจัดการกับความขัดแย้งสาธารณะ การจัดสรรแบ่งปันหรือประสานประโยชน์ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่กลุ่มและบุคคลตามโอกาสและความสำคัญของกลุ่มและบุคคลนั้น เพื่อความคงอยู่และสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม" จึง เป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยกลไกของรัฐสภาจะต้องมีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจึงจะมั่นคงมีเสถียรภาพ เพราะได้รับแรงสนับสนุนและการยอมรับจากประชาชนเป็นประการสำคัญ

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจสูงสุดสมควรอยู่ที่รัฐสภานี้ จึงไม่ได้เป็นการขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่ประการใด หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เป็นลักษณะของการแบ่งแยกองค์การในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ แทนประชาชน

ส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะมีอำนาจมากกว่าปกติ ในขณะที่เดียวกันก็มิได้หมายความว่า องค์กรที่ใช้อำนาจจะมีความเท่าเทียมกันเสมอไป หรือกล่าวได้ว่า ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น ไม่ควรมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจเด็ดขาด เบ็ดเสร็จ หรือเหนือกว่าองค์กรอื่นโดยสิ้นเชิง การตรวจสอบและถ่วงดุลจึง เป็นมาตรการสำคัญที่จะ เป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ได้พอสมควร

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยวิถีทางการเมืองแต่เพียงวิถีทางเดียว นับเป็น มาตรการที่ล้าหลัง และไม่อาจแก้ไขสภาพการณ์แห่งปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นได้ในโลก ปัจจุบัน ดังนั้นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การยุบสภา เป็นต้น จึง เป็นมาตรการที่ขาดประสิทธิภาพแทบจะ โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะกลไกของระบบพรรค การเมืองและกลุ่มผลประโยชน์มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากกลไกของระบบพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์แสดง เจตนารมณ์ที่มุ่งแต่ผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มและพรรคแล้ว เจตนารมณ์ ของมวลชนย่อมถูกปิดกั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยวิถีทางการเมืองจึงจำเป็นต้องอาศัยการตรวจสอบและถ่วงดุลด้วยวิธีการอื่นเช่นกัน

การจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจึง เป็นมาตรการสำคัญที่แสดงถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองโดยสันติวิธี เป็นการพยายามสะท้อนหรือรองรับเจตนารมณ์ของปวงชนที่ต้องการการแก้ไขปัญหของตนเอง เป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงการเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐสภาในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน และยังเป็นความพยายามที่จะทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจดำรงอยู่ต่อไปได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป สถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีส่วนทำให้ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะระบบราชการ ได้ทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะ และแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

การที่จะพิจารณาว่าสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีส่วนเสริมสร้างหรือพัฒนา การทางการเมืองในระบอบรัฐสภาของไทยได้อย่างไร มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในรายละเอียดของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเสียก่อนว่าควรจะมีลักษณะอย่างไรจึงจะมีความเหมาะสม กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยในขณะนี้ และในอนาคตข้างหน้า ซึ่งผู้เขียนจะประมวลความคิดเห็นหรือทรรศนะจากผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ มาประกอบข้อเสนอ ดังนี้

1. ชื่อเรียก

ควรรู้คำว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภา" เนื่องจากเป็นชื่อที่สั้นและกระชับ และน่าจะไม่มีปัญหาในด้านการสื่อความหมาย ข้อเสนอของพลอากาศเอกอรุณ พรหมเทพที่ว่าควรรู้ชื่อ "ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา" แม้ว่าจะสื่อความหมาย ได้ดีกว่า แต่ก็ เป็นคำที่ยาวและ เรียก ขานยาก มักไม่สอดคล้องต่ออุปนิสัยของคนไทย และ เชื่อได้ว่าในระยะยาวน่าจะไม่มีปัญหาในด้านการสื่อความหมายมากนัก

2. วิธีการจัดตั้ง

การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันค่อนข้างมาก* เนื่องจากมีความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่แบ่งแยกออกเป็น 2 แนวความคิด ความคิดแรกเห็นว่าควรจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย และไม่ทำให้เกิดปัญหาการที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ อีกความคิดหนึ่งมองในทางปฏิบัติว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยาก ซึ่งจะทำให้การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีความล่าช้า และ โอกาสความเป็นไปได้ก็น้อย ขณะเดียวกัน หากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ไม่ใช่วิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะไปสู่การล้มเลิกรัฐธรรมนูญ ย่อมจะไปสู่ปัญหาการคงอยู่ของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนั้นการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจึงควรดำเนินการโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้ง ก็คงจะเป็นการพอเพียง ส่วนศักดิ์ศรีหรือความศักดิ์สิทธิ์ของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น น่าจะขึ้นอยู่กับผลงานความสามารถของผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะสร้างสมขึ้นมา โดยใช้ระยะเวลามากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาทางเทคนิคของกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนมองในแง่ของการปฏิบัติให้เกิดผลว่า หากไม่มีประเด็นในเรื่องที่พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว ก็น่าจะเป็นการเพียงพอที่จะออกพระราชบัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยาก

3. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

ในเรื่องของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งผู้เขียนได้มุ่งเน้นในสภาพปัญหาการกระทำทางการเมืองการปกครอง หรือสภาพปัญหาสาธารณะ ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

*อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ข้อถกเถียง เป็นอันยุติเมื่อเกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นอันสิ้นสุดลง คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ได้บัญญัติสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

ของฝ่ายบริหารที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม จากการสัมมนาและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านซึ่ง ได้พยายามเชื่อมโยงปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอยู่นอกเหนือขอบเขตในการศึกษาวิจัย ในเรื่องนี้ และ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสถาบันออมบุดสแมนของนานาประเทศก็ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐสภาโดยมิได้รวมอยู่ในสถาบันออมบุดสแมน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ไม่น่าจะรวมวัตถุประสงค์ทั้งสามประการ ไว้ที่สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ การจัดองค์กรเพื่อวัตถุประสงค์ทั้งสามประการจึง เป็นเรื่องใหญ่และย่อมจะทำให้เกิดปัญหาแก่สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในระยะแรกได้ ทางออกสำหรับประเด็นนี้จึงควรกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาให้แคบและชัดเจน โดยเน้นที่การประพฤติปฏิบัติไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขต (maladministration หรือ malpractice) ซึ่งจะทำให้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด สอดคล้องต่อภารกิจและสามารถที่จะบรรลุความสำเร็จได้ง่ายกว่าวัตถุประสงค์ที่กว้างและมีหลายประการ นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นก็สามารถทำได้ โดยการโอนหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ บ.บ.บ. และ สดง. มาขึ้นกับรัฐสภา โดยเป็นหน่วยงานอิสระแยกจากสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา

4. รูปแบบโครงสร้าง

รูปแบบโครงสร้างของผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งในประเด็นนี้แบ่งแยกได้เป็น 2 ทรศณะ ทรศณะแรก เห็นว่า ควรมีผู้ตรวจการรัฐสภาเพียงคนเดียว และมีสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้ช่วยในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและการตัดสินใจเป็นไปโดยความรวดเร็ว ทรศณะที่สอง เห็นว่ารูปแบบโครงสร้างของผู้ตรวจการรัฐสภาควรเป็นไปในรูปคณะกรรมการ โดยมีผู้ตรวจการรัฐสภาคนหนึ่งเป็นประธาน หรือหัวหน้าคณะผู้ตรวจการรัฐสภา และมีสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยดำเนินงาน ทั้งนี้โดยมีเหตุผลทางด้านการบริหารที่ว่าเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบ จะทำให้เกิดความสมบูรณ์รอบคอบมากกว่า การทำงานหรือการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งอาจผิดพลาดได้ง่าย นอกจากนี้ การทำงานเป็นคณะยังเป็นการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน และป้องกันไม่ให้ผู้ตรวจการรัฐสภาคนใดคนหนึ่งมีอำนาจมากมายกว้างขวางเกินไป และยังมีผลทางด้านจิตวิทยาเป็นการป้องกันอิทธิพลจากภายนอกที่จะก่อกวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาอีกด้วย ซึ่ง ในทรศณะของผู้เขียนเห็นว่าทรศณะที่สองคือ รูปแบบโครงสร้างของผู้ตรวจการรัฐสภาในรูปของคณะกรรมการน่าจะมีความเหมาะสมกว่า แต่ทั้งนี้ไม่ควรจะมีจำนวนเกินกว่า 5 คน เพราะจะทำให้เกิดปัญหาความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจขึ้นได้

5. คุณสมบัติ

คุณสมบัติของผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นคล้ายคลึงกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ ผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะได้รับ การยอมรับจากพรรคการเมืองทุกพรรค โดยต้องไม่ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งทุกระดับ ไม่สังกัดพรรคการเมือง ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐ ไม่ดำรงตำแหน่งในทางธุรกิจหรือประกอบอาชีพอื่นใดที่มีค่าตอบแทน เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับทรรศนะข้างต้นทุกประการ และใคร่ขอเสนอเพิ่มเติมว่า ควรจะเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง หรือได้รับการยอมรับจากสังคมอย่างชัดเจนพอสมควรว่าเป็นบุคคลที่มีประวัติว่ามีความซื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรม มีความรู้ความสามารถและมีความกล้าหาญในการตัดสินใจด้วย

6. วิธีการสรรหาและแต่งตั้ง

วิธีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา สำหรับวิธีการสรรหานั้นจากทรรศนะต่าง ๆ ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ประมวลมาได้ พอที่จะแบ่งแยกออกได้เป็น 3 แนวทาง แนวทางแรกให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันเดียวในการสรรหา (ทองใบ ทองเปาด์, 2533) แนวทางที่สองให้รัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยที่ประชุมร่วมเป็นผู้สรรหา (พลอากาศเอกอรุณพร้อมเทพ, 2533) แนวทางที่สาม ให้คณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอชื่อและให้มีการเลือกในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ทวี หนุณภักดิ์, 2533)

ผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นสถาบันหนึ่งของรัฐสภา และเป็นตัวแทนอันชอบธรรมของรัฐสภาซึ่งรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่มักประกอบไปด้วย 2 สภาคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงน่าจะเปิดโอกาสให้สมาชิกของทั้งสองสภาสามารถเสนอชื่อผู้ตรวจการรัฐสภา และลงมติโดยการออกเสียงลงคะแนนลับในที่ประชุมร่วมของรัฐสภา โดยการเลือกตั้งแยกกันระหว่างประธานผู้ตรวจการรัฐสภาและผู้ตรวจการรัฐสภาคนอื่น ๆ (ในกรณีที่กำหนดให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีมากกว่าหนึ่งคน) และใช้เสียงข้างมากธรรมดา

ส่วนการแต่งตั้งนั้นให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รายชื่อผู้ตรวจการรัฐสภาทั้งหลาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศเป็นพระบรมราชโองการ โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ทรงคุณวุฒิแทบทั้งหมดมีความเห็นสอดคล้องกัน

7. วาระการดำรงตำแหน่ง

ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้เขียนมีทรรศนะ เช่นเดียวกับผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ในประเด็นที่ว่า ผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ไม่ตรงกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และควรมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสืบเนื่องในการดำเนินงาน

งาน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีวาระการดำรงตำแหน่ง ในระหว่าง 5-7 ปี และสามารถได้รับการเลือกใหม่อีกโดยไม่จำเป็นต้องจำกัดอายุสูงสุดไว้

8. การพ้นจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งโดยปกตินอกจากการตาย การลาออก หรือการหมดวาระแล้ว ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถถูกถอดถอนโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐสภา (ผู้สรรหา หรือเลือกตั้ง) อันเนื่องมาจากความประพฤติที่ไม่เหมาะสมหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นที่ไว้วางใจของรัฐสภา ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่

9. ขอบเขตอำนาจหน้าที่

ประเด็นในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่นี้เป็นประเด็นที่สำคัญมาก และมีข้อถกเถียงกันค่อนข้างกว้างขวางว่า ผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมบุคคลและหน่วยงานประเภทใดบ้าง เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาในเรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง หรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งรวมไปถึงพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจ ดังนั้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่จึงควรครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายรวมทั้งผู้พิพากษา โดยไม่ก้าวล่วงเข้าไปในการพิจารณาอรรถคดี เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

สำหรับผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะรัฐมนตรี* ควรอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการรัฐสภาด้วยหรือไม่ ในทฤษฎีของผู้เขียนถ้าพิจารณาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของออมบุดสแมนของนานาประเทศแล้วจะไม่ครอบคลุมไปถึงบุคคลเหล่านั้น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เนื่องจากประเทศเหล่านั้นได้กำหนดการควบคุมตรวจสอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้แล้ว โดยใช้วิถีทางการเมือง อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การยุบสภา เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาบริบททางการเมืองของประเทศไทยแล้วการควบคุมโดยวิถีทางการเมืองเป็นการควบคุมที่ค่อนข้างจะขาดประสิทธิภาพ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทต้น ๆ ดังนั้น ในทฤษฎีของผู้เขียนจึงเห็นว่าหากไม่มีปัญหาทางด้านเทคนิคในเรื่องความขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว การควบคุมตรวจสอบ ควรจะครอบคลุมไปถึงบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นด้วย

*รัฐมนตรีโดยปกติเป็นข้าราชการเมือง มีตำแหน่งและมีเงินเดือนประจำ จึงอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว แต่ที่กล่าวแยกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ทั้งนี้จะขอยกตัวอย่างถึงการไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 97 ที่บัญญัติไว้ใน (2) และ (3) ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

ตามมาตรา 103(6) หมายความว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดกระทำการดังกล่าว ก็จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพไปตามมาตรา 103(6) ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 กำหนดกระบวนกรไว้ในมาตรา 81 โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนมาตรา 97 สิ้นสุดลง โดยประธานสภาจะส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ตามข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ แทบจะเป็นไปไม่ได้ หรือไม่เกิดผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด เนื่องจากปราศจากกระบวนกรที่จะพิสูจน์หาหลักฐานได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง ได้ฝ่าฝืน มาตรา 97 ทั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมหรือไม่ ประกอบกับกฎหมาย บ.บ.บ. ก็ไม่ได้ให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ ตัวอย่างดังกล่าวนี้จึงน่าจะเป็นการเพียงพอที่จะให้ผู้ตรวจการรัฐสภาได้มีส่วนในการควบคุมตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่ทั้งนี้ ควรเป็นลักษณะของการพัฒนาขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่าง เป็นขั้นเป็นตอนดังที่จะกล่าวต่อไป

ในขณะเดียวกัน การให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการเลือกสรรผู้ตรวจการรัฐสภาดังที่ได้กล่าวไว้ในประการที่ 6 ดังนั้นจึงน่าจะให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภาเช่นกัน

10. การจัดองค์กรสำนักงาน

การจัดองค์กรสำนักงานก็เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง ประการแรก ควรจะมีการแบ่งหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างคณะผู้ตรวจการรัฐสภาว่า ผู้ตรวจการรัฐสภาคนใดมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง ทั้งนี้ควรจะต้องจัดแบ่งหน้าที่ในลักษณะของงานที่คล้ายคลึงกัน อาทิ ผู้ตรวจการรัฐสภาคนหนึ่งอาจดูแลด้านการปกครอง หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบกระบวนกรด้านยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันผู้ตรวจการรัฐสภาคนที่สอง อาจดูแลด้านสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และรัฐวิสาหกิจ

ต่าง ๆ ผู้ตรวจการรัฐสภาคนที่สาม อาจดูแลด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การพลังงาน ป่าไม้ การเกษตร การคมนาคม ผู้ตรวจการรัฐสภาคนที่สี่ก็อาจดูแลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันประเทศ ส่วนประธานหรือหัวหน้าผู้ตรวจการรัฐสภาก็อาจดูแลด้านการเมือง อาทิ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้การดูแลของผู้ตรวจการรัฐสภาคนอื่น ๆ

นอกจากนั้น ในเรื่องการจัดองค์กรสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนั้นจึงควรให้ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา มีอำนาจในการให้คำสั่งให้โทษเจ้าหน้าที่ในสำนักงานฯ ได้ สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาควรจัดแบ่งออกเป็นฝ่ายต่างๆ โดยขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจประกอบด้วยฝ่ายเลขานุการ ฝ่ายสืบสวนสอบสวน ฝ่ายกฎหมาย เป็นต้น และอาจมีตัวแทนของสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาตามภาคต่าง ๆ ด้วย เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชนบทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตน ทั้งนี้โดยให้มีการจัดงบประมาณของตนเองได้โดยตรง ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการมาธิการของสภาฯ ที่เกี่ยวข้อง จะหาความตกลงกับสำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลังต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภามีความเป็นอิสระ และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ถูกจำกัดหรือควบคุมโดยฝ่ายบริหาร

11. สิทธิในการร้องทุกข์และการรับเรื่องร้องทุกข์

การร้องทุกข์ควรเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจเป็นสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการประจำ หรือประชาชนโดยทั่วไป กลุ่มบุคคล นิติบุคคล รวมทั้งคนต่างด้าวที่ผ่านเข้ามาในราชอาณาจักรไทยด้วย และผู้ร้องทุกข์นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ หรือกรณีที่เกิดขึ้น หรือมีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดกว้างต่อการแสดงปัญหาของประชาชน และการแก้ไขบรรเทาปัญหาให้แก่ประชาชนด้วย นอกจากนี้ ผู้ตรวจการรัฐสภาควร มีอำนาจ หรือสามารถหยิบยกเรื่องขึ้นมาพิจารณาเองได้ ตลอดทั้งการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามคำร้องขอจากรัฐสภา โดยคณะกรรมการมาธิการ หรือที่ประชุมรัฐสภา และตามคำร้องขอที่มาจากฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม การรับเรื่องร้องทุกข์ก็ควรจะต้องกำหนดเงื่อนไขบางประการ เพื่อมิให้ผู้ตรวจการรัฐสภาต้องรับภาระมากเกินไป ซึ่งอาจจะนำไปสู่การไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ได้ อาทิ ผู้ตรวจการรัฐสภาไม่ควรพิจารณาได้ส่วนเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้วเกินกว่า 1-2 ปี หรือเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล หรือเรื่องที่ยังไม่ผ่านขั้นตอนสุดท้ายของการแก้ปัญหาของฝ่ายบริหารเอง หรือเรื่องที่มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดแล้ว หรือเรื่องที่ผู้ตรวจการรัฐสภาพิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้ว ฯลฯ

12. อำนาจในกระบวนการพิจารณาคดี

อำนาจในกระบวนการพิจารณาคดีเป็นประเด็นที่ผู้แสดงทรรศนะส่วนใหญ่มีความเห็นชอบร่วมกันว่า เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ จึงควรให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจในการขอตรวจสอบพยานเอกสาร การสอบสวนพยานบุคคล รวมทั้งการเดินทาง ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือการสืบสวนในสถานที่เกิดเหตุด้วย ฯลฯ ผู้ใดหรือหน่วยงานใดขัดขืนหรือไม่ให้ความร่วมมืออาจมีความผิดเช่นเดียวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือการขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือต่อเจ้าพนักงานสอบสวนได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจในส่วนนี้สามารถถูกจำกัดได้โดยนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งอำนาจในการจัดซื้อสิ่งเกิด หรือข้อเสนอแนะ เสนอไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน เพื่อให้หน่วยงานนั้นทำการแก้ไขปัญหา หรือเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีด้วยโดยผู้ตรวจการรัฐสภาจะไม่มีอำนาจในการดำเนินการลงโทษเอง

13. การจัดทำรายงาน

เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้มติมหาชนเป็นพลังอำนาจในการดำเนินงานให้แก่ผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าผู้ตรวจการรัฐสภาควรจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเผยแพร่ทางสื่อมวลชน และจัดทำรายงานประจำปีเสนอรัฐสภาและสาธารณชนได้รับทราบ

14. ความคุ้มครอง

ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ตรวจการรัฐสภา รวมถึงเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภามีให้ถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีใด ๆ ไม่ว่าจะ เป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ ยกเว้นสามารถพิสูจน์ได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีเจตนาไม่สุจริต ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ตรวจการรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และไม่ต้องพะวงว่าจะถูกฟ้องร้อง เหมือนดังเช่นหน่วยงาน ป.ป.ป. ประสบปัญหาอยู่เนื่องจากกฎหมาย ไม่ได้ให้ความคุ้มครองเอาไว้

กล่าวโดยสรุป สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ควรมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่จะเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยเฉพาะการเริ่มต้นจากปัญหาการกระทำทางการปกครองที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย การใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องหรือเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนทั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือการ سوءเจตนาที่เป็นไปในทางทุจริต

(ที่ยังไม่ถึงกับผิดกฎหมาย) ของฝ่ายบริหารทุกระดับ รวมตลอดทั้งพนักงานองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ การประพฤติปฏิบัติของสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนผู้พิพากษาในฝ่ายตุลาการด้วย โดยไม่ควรที่จะมีบทบาทหน้าที่ที่ซ้อนทับองค์การควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว

สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภากับการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภา

นับตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2534 สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีแนวโน้มจะปรากฏเป็นจริงขึ้นได้ในสังคมไทย เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคัมภีร์ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คอเสื้อมวาลชน

คัมภีร์นโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2534 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารระบบราชการ มีใจความตอนหนึ่งว่า

"รัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะ เปลี่ยนบทบาทของราชการจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแลให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนยิ่งขึ้น โดยปรับปรุงระบบราชการให้เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเปลี่ยนแนวความคิดจากการบริหารราชการในลักษณะของการปกครองมาเป็นการบริหารราชการในเชิงการพัฒนา...."

และเพื่ออนุมัติให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ก็ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 14/2534 ลงวันที่ 10 มกราคม 2534 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงบทบาทของระบบราชการในการพัฒนา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

"เพื่อให้การพิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ กำหนดแนวทาง กลยุทธ์ และมาตรการในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในการกำหนดแนวทางส่งเสริมให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการมากขึ้น อีกทั้งมีกลไกและกระบวนการสำหรับจัดการกับความเดือดร้อนของประชาชน อันเกิดจากการใช้อำนาจดุลพินิจของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ

"อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 จึงให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงบทบาทของระบบราชการในการพัฒนาประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

- | | |
|-----------------------------|-------------------------|
| 1. นายสมศักดิ์ ชูโต | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. นางศศิพัฒน์ เสวตวัฒนา | เป็นกรรมการ |
| 3. นายสนธิ ลิ้มทองกุล | เป็นกรรมการ |
| 4. นายธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ | เป็นกรรมการ |
| 5. นายเอียรชัย ณ นคร | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ประสานงานกับคณะกรรมการสิทธิการของรัฐบาลในการจัดซื้อข้อเสนอการจัดตั้งระบบผู้ตรวจการของรัฐบาล
2. จัดเสนอร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
3. เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือขอเอกสารหลักฐานจากบุคคล ส่วนราชการ หรือหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ
4. กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานตามข้อ 1 และ 2 ให้แล้วเสร็จภายในเดือนเมษายน 2534
5. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย..."

การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าว โดยระบุอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในข้อที่ 1 ว่าด้วยการจัดซื้อข้อเสนอการจัดตั้งระบบผู้ตรวจการของรัฐบาลและให้แล้วเสร็จภายในเดือนเมษายน 2534 นั้น เป็นความพยายามที่จะผลักดันให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาโดยเน้นการสร้างกลไก และกระบวนการในการจัดการกับความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการใช้อำนาจดุลพินิจของระบบราชการ และรัฐวิสาหกิจประกอบกับคานาถ่วงของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มุ่งเน้นการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในหมู่นักการเมือง อันได้แก่ รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จึงเป็นที่คาดหวังว่าระบบผู้ตรวจการรัฐบาลจะสามารถทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้

อย่างไรก็ตาม การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีผลให้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต้องสิ้นสุดลง แต่แนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภายังมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีการศึกษารายละเอียดอีกต่อไป

อย่างไรก็ดี สิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนในการจัดตั้งระบบผู้ตรวจการรัฐสภาก็คือ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภานั้นจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเมือง

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของเราในอนาคตอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบในด้านที่จะเอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความชอบธรรมของระบอบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภา

ประสิทธิภาพของระบอบรัฐสภา หมายถึง ความสามารถของระบอบรัฐสภาที่จะทำให้เกิดผลในการปฏิบัติหน้าที่ ที่เอื้ออำนวยให้ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยสามารถบรรลุเป้าหมายของการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน ซึ่งก็คือ การบรรลุประสิทธิผลหรือผลสำเร็จที่เกิดขึ้น หากประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบอบรัฐสภาเป็นไปตามความปรารถนาของประชาชน ก็หมายความว่าระบอบรัฐสภาได้บรรลุซึ่งความชอบธรรม โดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนนั่นเอง

ดังนั้น ในการพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภา จึงมีปัจจัยองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับสถาบันหลักทางการเมืองการปกครอง ได้แก่ สถาบันรัฐสภา พรรคการเมือง รัฐบาลและระบบราชการ

สถาบันรัฐสภา

สถาบันรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยของไทย มักประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สถาบันนี้เป็นสถาบันทางการเมือง ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับประชาชน และรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองกับการพัฒนาทางการเมืองนั้น อาจพิจารณาได้จากนัยสัมพันธ์ต่อกันอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก สถาบันรัฐสภาพึงมีบทบาทในการสร้างความมีเสถียรภาพทางการเมือง กล่าวคือ สถาบันรัฐสภาทำหน้าที่เป็นเวทีการเมืองที่สำคัญในการตัดสินปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งทำหน้าที่จัดสรรแบ่งปันและกระจายทรัพยากรของสังคมไปยังประชาชนทุกกลุ่มทุกเหล่าให้ทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ สถาบันรัฐสภาจะทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ดีเพียงใดหรือไม่ และมีประสิทธิภาพแค่ไหนนั้น ก็ขึ้นอยู่กับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่มีอยู่เป็นสำคัญ โดยเฉพาะบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการปกป้องผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน ทำหน้าที่ในการสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยการกำหนดจัดสรร และแบ่งปันทรัพยากรของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ทั่วถึงและเป็นธรรมมากที่สุด นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีสถาบันรัฐสภาเป็นตัวแทน จะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างสันติ ปราศจากการใช้ความรุนแรงทางการเมือง

เพราะการตัดสินใจขัดแย้งต่าง ๆ จะเป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองที่กำหนดไว้ มีการเจรจาต่อรองที่มีเหตุผล อันจะนำไปสู่ความมีเสถียรภาพทางการเมืองในที่สุด

ประการที่สอง สถาบันรัฐสภามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ "การสร้างความเป็นสถาบัน" ของการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย บทบาทในประเด็นนี้เป็นบทบาทที่สอง ครอบคลุมความมั่นคงถาวรของระบอบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบอิสระเสรีโดยปราศจากอำนาจบังคับหรือบงการจากรัฐ การที่สถาบันรัฐสภาสามารถทำหน้าที่เป็น "ตัวแทนของประชาชน" ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ของการออกกฎหมายเพื่อการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรของสังคมให้ทั่วถึงและเป็นธรรม และในแง่ของการเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล ประชาชนก็จะมีประสิทธิภาพต่อสถาบันรัฐสภา อันเป็นการทำให้สถาบันรัฐสภามีความมั่นคงและทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในที่สุด ก็จะเป็นผลให้ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ยากที่กลุ่มใดจะมาทำลายล้างได้

เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันรัฐสภากับการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีความเกี่ยวข้องกันอย่างลึกซึ้ง และการที่สถาบันรัฐสภาจะมีบทบาทเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวได้ดีเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพประสิทธิผลและความชอบธรรมของสถาบันรัฐสภา อันได้แก่บทบาทของสมาชิกรัฐสภาทั้งหลายทั้งปวงนั่นเอง

หากจะกล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถาบันรัฐสภาแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทพฤติกรรม และผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภานั้นเอง ทั้งนี้เพราะผู้ตรวจการรัฐสภาคือสถาบันหนึ่งที่ถือกำเนิดขึ้นภายใต้ร่มเงาของสถาบันรัฐสภา หากสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีบทบาทพฤติกรรมและผลการดำเนินงานอยู่ในขั้นอันเป็นที่ยอมรับทั้งต่อสมาชิกรัฐสภา และประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว เท่ากับเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความชอบธรรมให้แก่สถาบันรัฐสภา โดยส่วนรวม

ในขณะเดียวกัน สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาอาจมีส่วนในการเสริมสร้างบทบาทของสมาชิกรัฐสภาได้ ในกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อาทิ การให้สมาชิกรัฐสภาที่ดี คณะกรรมาธิการสามัญของรัฐสภาที่ดีสามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือข้อกล่าวหาจากประชาชนได้ และสมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมาธิการสามัญของรัฐสภานั้น ๆ ได้ส่งเรื่องร้องขอให้ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์หรือข้อกล่าวหาเหล่านั้น และเมื่อผลการสืบสวนสอบสวนได้ดำเนินการจนเสร็จสิ้นกระบวนการความแล้ว ผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมต้องรายงานผลการดำเนินงาน

ไปยังสมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมการสมาชิกรัฐสภา ได้ทราบและส่งผลการพิจารณา ไปยังประชาชนผู้ร้องทุกข์กล่าวหาอีกทอดหนึ่ง

ดังนั้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสมาชิกรัฐสภาหรือสถาบันรัฐสภา โดยส่วนรวมด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้ามหากประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้ตรวจการรัฐสภา ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนด้วยแล้ว สถาบันรัฐสภาโดยส่วนรวมย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาด้วยเช่นกัน

สำหรับในประเด็นของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถาบันรัฐสภา อาจมีข้อจำกัดเมื่อพิจารณาทางด้านความสัมพันธ์กับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาโดยตรง ทั้งนี้ เพราะปัญหาทางด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถาบันรัฐสภา ขึ้นอยู่กับปัจจัยองค์ประกอบด้านอื่น ๆ ที่มีความสำคัญมากกว่า อาทิ ปัญหาอันเกิดจากรูปแบบและ โครงสร้างของรัฐสภาไทย ปัญหาการขาดความต่อเนื่องของรัฐสภา ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐสภา

ปัญหาการขาดความต่อเนื่องของระบอบรัฐสภาที่ผ่านมามีมูลเหตุมาจากการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในเวทีการเมือง ไทย ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่สามารถทำหน้าที่ และมีบทบาทอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพของระบอบรัฐสภา นอกจากนี้ การที่ระบอบรัฐสภาของไทยต้องขาดบุคลากรทางการเมืองที่มีฐานอำนาจมาจากประชาชน หรือขาดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เป็นตัวแทนที่ได้รับการถ่ายทอดอำนาจมาจากประชาชน ไม่อาจทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการบริหารประเทศ หรือควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ได้อย่างต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบอบรัฐสภาเป็นส่วนรวมทั้งสิ้น

หากพิจารณาในแง่ของโครงสร้างหรือรูปแบบของรัฐสภาไทย ก็พบว่ารัฐสภาของไทยมักประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติวุฒิสภามักมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่จึงขึ้นต่อผู้ที่แต่งตั้งมากกว่าที่จะทำหน้าที่ด้วยจิตสำนึกของผู้แทนในสภาสูง เมื่อเป็นเช่นนั้น วุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจึงเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล เป็นผู้คอยควบคุมบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารผู้แต่งตั้งคนโดยปริยาย ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเองก็มักมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ในการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหาร ได้แก่ ข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมาย หรือร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย และที่ผ่านมาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายน้อย

กว่าร่างกฎหมายที่เสนอ โดยฝ่ายบริหาร เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนในการ เสนอร่างพระราชบัญญัติกับการ ได้รับอนุมัติให้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยคณะรัฐมนตรีมีความได้เปรียบกว่า สภาพการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า สภาพผู้แทนราษฎรที่มาจากการ เลือกตั้งของ ไทยในอดีตต้อง เผชิญกับ ข้อจำกัดในด้านการผลักดันการกําหนดนโยบาย ซึ่งหมายถึงการขาดประสิทธิผลของสถาบันรัฐสภานั้นเอง

สิ่งที่ดูเหมือนว่าจะมีความสัมพันธ์กันโดยตรงระหว่างสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา กับสถาบันรัฐสภา ก็คือ ในด้านความชอบธรรมของสถาบันรัฐสภา โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การขาดองค์การที่เป็นกลางและมีความซื่อสัตย์สุจริตที่จะสามารถชี้ถูกชี้ผิดถึงพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการเปิดช่องให้แก่บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะ เข้ามาคอยตรวจสอบควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สถาบันรัฐสภา โดยส่วนรวม ได้รับความศรัทธาจากประชาชน ซึ่งหมายถึงสถาบันรัฐสภาจะ ได้รับความชอบธรรมและการสนับสนุนจากประชาชนนั่นเอง

ในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบัน พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนมีลักษณะที่เบี่ยงเบน ซึ่งเป็นผลให้ประชาชนไม่เห็นคุณค่าของการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นปากเสียงแทนตน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นข่าวอยู่เนือง ๆ ได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยการขายเสียง ในสภา การใช้อำนาจและอภิสิทธิ์ในทางมิชอบ การเรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรี โดยการ ไม่เคารพวินัยพรรค การเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินในทางมิชอบ ฯลฯ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ ล้วนเป็นพฤติกรรมที่ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาคือสถาบันสภาผู้แทนราษฎร โดยเห็นว่าเป็นสถาบันที่ไร้ประสิทธิภาพ ไร้วินัยและอ่อนแอเกินกว่าที่จะทำหน้าที่แทนประชาชนได้ ปัญหาเหล่านี้แม้ว่าจะ เป็นพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนก็ตาม แต่ก็ทำให้ภาพพจน์ โดยส่วนรวมต้อง เสียไปทั้งหมด ดังนั้นการที่จะทำให้สถาบันสภาผู้แทนราษฎรได้รับการยอมรับสนับสนุนและความศรัทธาจากประชาชนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรกลางมาทำหน้าที่ในการควบคุมพฤติกรรมดังกล่าว

ในทางนิตินัยนั้น ขอยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งสิ้นสุดไปแล้ว ได้กําหนดมาตรการในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ แต่ในทางพฤตินัยแล้วมักไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ดังเช่น มาตรา 82 ได้บัญญัติว่า "ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้"

มติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา"

จะเห็นได้ว่าในรอบสิบสองปีเศษของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 82 นี้ไม่เคยได้มีการนำมาใช้เลยแม้แต่ครั้งเดียว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกระบวนการของการสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยการกระทำอันเป็นการเสื่อมเสียดังกล่าว ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง เนื่องจากขาดองค์การที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และการขาดผู้เสียหายที่แท้จริงที่จะดำเนินการร้องทุกข์กล่าวหาตามกระบวนการพิจารณาของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของไทยได้

ในกรณีของมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็เช่นเดียวกันเป็นมาตราที่บัญญัติห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ

"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่ง หรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

(2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

ความใน (2) มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับสัมปทานหรือเป็นผู้สัญญาอยู่ก่อนได้รับเลือกตั้ง....."

ดังนั้นในทางปฏิบัติ ได้มีความพยายามที่จะเพิ่มอำนาจโดยการแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ป. ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบไปถึงสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด แต่ก็ยังไม่ปรากฏผลสำเร็จ เนื่องจากเหตุผล

ที่ว่าอาจจะ เป็นการก้าวก้าวแทรกแซงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร

เพราะฉะนั้น ในกรณีเช่นนี้ หากองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรภายใต้สถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ก้าวเข้ามารับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบ การทุจริต และประพฤติมิชอบ รวมไปถึงพฤติกรรมที่ไม่บังควรของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดก็น่าจะ เกิดผลดีต่อการสร้างภาพพจน์ให้แก่สถาบันรัฐสภาของไทย ให้เป็นที่ยอมรับศรัทธาของประชาชนได้บ้าง ไม่น่าจะน้อย

อย่างไรก็ตาม บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในส่วนที่จะ เป็นการเสริมสร้างภาพพจน์ของสถาบันรัฐสภาไทย อาจทำได้หลายกรณี

ประการแรก การเสริมบทบาทของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ได้แก่ การทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน เรื่อง รำร้อ่งทุข์หรือข้อกล่าวหาที่มีผู้ร้องทุข์หรือกล่าวหา ไปยังคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ทั้งนี้โดยที่ผู้ตรวจการรัฐสภาได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการที่ได้ รับเรื่องรำร้อ่งทุข์หรือข้อกล่าวหา นั้น ๆ ในกรณีนี้พิจารณาได้จากกรณีที่ประชาชนได้ร้องทุข์หรือ กล่าวหาการปฏิบัติหน้าที่อันไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ราชการ ไปยังคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาจำนวนมาก ในขณะที่บทบาทการตอบสนองความต้องการของประชาชนในการสืบสวนสอบสวนเรื่องรำร้อ่งทุข์ หรือข้อกล่าวหาของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ไม่สามารถกระทำ ได้เต็มที่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจอย่างแท้จริงแก่คณะกรรมการสามัญของรัฐสภา โดยเฉพาะการลงโทษข้าราชการหรือหน่วยงาน รวมตลอดทั้งบุคคลทั่วไปที่ไม่ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ในการสืบสวนสอบสวนเรื่องราวดัง ๆ ทำให้คณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ไม่อาจดำเนินการตอบสนองต่อการเรียกร้องต้องการของประชาชนได้ ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่แทนคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ในการสืบสวนสอบสวนการร้องทุข์หรือข้อกล่าวหาจากประชาชนมาดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติแล้ว ก็จะเป็นการเสริมบทบาทของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาไปด้วยในขณะ เดียวกัน เพราะผลของการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมต้องรายงานกลับคืนสู่คณะกรรมการสามัญของรัฐสภา เพื่อแจ้งแก่ประชาชนผู้ร้องทุข์กล่าวหาอีกต่อหนึ่ง ความสำเร็จของผู้ตรวจการรัฐสภาก็คือความสำเร็จของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาด้วยเช่นกัน และเมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรง ก็ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเรื่องรำร้อ่งทุข์ และข้อกล่าวหาจากประชาชน ได้มีประสิทธิภาพกว่าคณะกรรมการรัฐสภาโดยปริยาย

ประการที่สอง การเสริมบทบาทของสมาชิกรัฐสภา ได้แก่ การทำหน้าที่สืบสวนเรื่องรำร้อ่งทุข์หรือข้อกล่าวหาที่มีผู้ร้องทุข์หรือกล่าวหา ไปยังสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้โดยผู้ตรวจ

การรัฐสภาได้รับการร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือข้อกล่าวหาอื่น ๆ ในกรณีนี้ พิจารณาได้เช่นเดียวกับการเสริมบทบาทของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา กล่าวคือ ยังเป็นการให้ความสำคัญแก่สมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน มีการติดต่อสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในการเป็น "ตัวกลาง" นำความเดือดร้อนของประชาชนมาจัดปรับแก้หาหนทางแก้ไข ซึ่งจะทำให้ประชาชนยังคงให้ความสำคัญแก่สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ในการแก้ไขจัดปรับแก้บรรเทาปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ

ประการที่สาม การให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบ การทุจริต และประพฤตินิยมของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งรวมไปถึงพฤติกรรมที่ไม่บังควรของสมาชิกรัฐสภานั้น หากผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจโดยตรง ในการริเริ่มดำเนินการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว ก็จะเป็นการ "เพชฌัญญา" กันโดยตรงระหว่างผู้ตรวจการรัฐสภา กับสมาชิกรัฐสภา ซึ่งอาจเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในระยะยาว ได้ ดังนั้นในกรณีที่มีการลดการ "เพชฌัญญา" โดยตรงน่าจะทำได้ โดยผู้ตรวจการรัฐสภาจะสามารถดำเนินการการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริตประพฤตินิยม และพฤติกรรมที่ไม่บังควรของสมาชิกรัฐสภาได้ต่อเมื่อได้รับการร้องขอจาก คณะกรรมการสามัญของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา วิธีการนี้ยังเป็นการให้สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ได้ตรวจสอบตนเองและยังให้ประธานรัฐสภาได้เป็นผู้กลั่นกรองความสมควรหรือไม่สมควรในการร้องขอให้มีการสอบสวนอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความรอบคอบและไม่เป็นการกลั่นแกล้งระหว่างตัวบุคคล และยังเป็นการให้น้ำหนักหรือความสำคัญแห่งข้อกล่าวหาหรือข้อร้องทุกข์ดังกล่าวแก่ผู้ตรวจการรัฐสภาอีกชั้นตอนหนึ่งด้วย ซึ่งจะทำให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีความชอบธรรมในการสืบสวนสอบสวนการทุจริตหรือประพฤตินิยมรวมทั้งพฤติกรรมที่ไม่บังควรของสมาชิกรัฐสภา และจะนำไปสู่การยอมรับของทุก ๆ ฝ่ายต่อผลของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในที่สุด

กล่าวโดยสรุป บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมมีส่วนในการเสริมสร้างความชอบธรรมของสถาบันรัฐสภาโดยรวม โดยเฉพาะ ในด้านของภาพพจน์ของสถาบันรัฐสภา การยอมรับศรัทธาจากประชาชนซึ่งจะนำไปสู่การมีเสถียรภาพของระบอบรัฐสภา ในขณะที่เดียวกันผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งในการชี้ให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสมาชิกรัฐสภา ผู้ตรวจการรัฐสภาจึงมีความสัมพันธ์กับสมาชิกรัฐสภาทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม และมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองของระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในที่สุด

สถาบันพรรคการเมือง

เสถียรภาพของระบอบการเมืองที่กำลังพัฒนา และมีพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญ ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในระบอบการเมืองนั้น ๆ ดังที่นักวิชาการอย่างแซมมวล ฮันติงตัน (Huntington, 1971) ได้กล่าวไว้และเป็นที่ประจักษ์กันว่า ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นสถาบันอันเป็นที่ยอมรับในสังคม (Institutionalized Party) หรือไม่ และเป็นพรรคที่มวลชนสนับสนุนอยู่หรือไม่

ฮันติงตันได้อธิบายต่อไปว่า การเป็นสถาบันอันเป็นที่ยอมรับในสังคมของพรรคการเมืองใดหนึ่ง หมายถึง พรรคการเมืองนั้นจะต้องมีความสามารถสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องในสังคม การได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากกลุ่มพลังการเมืองหลาย ๆ กลุ่มในสังคมและการมีความเป็นปึกแผ่นภายในองค์กรของพรรคเป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่เริ่มมีมาจนปัจจุบันจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองทั้งหลายที่เคยมีมา ได้เล็กลงกันไปเกือบทั้งสิ้น มีอยู่เพียงบางพรรคเท่านั้นที่ดำรงอยู่มาได้ แม้จะต้องถูกยุบเลิกไปโดยกฎหมายบ้าง เป็นบางเวลา

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 พรรคการเมืองไทยได้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องมาพอสมควรเป็นเวลาหนึ่งทศวรรษเศษ ซึ่งยังนับว่าเป็นเวลาที่น้อยมากในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองแทบทุกพรรคในประเทศไทยยังไม่ได้เป็นพรรคมวลชน (mass party) ที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชนส่วนใหญ่หรือจากกลุ่มพลังการเมืองหลาย ๆ กลุ่มในสังคม นอกจากนั้นในประเด็นการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องในสังคม ก็ยังเป็นข้อวิตกของพรรคการเมืองทุกพรรค เพราะแม้ว่า การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จะยังคงให้พรรคการเมืองดำรงอยู่และดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีความหวั่นเกรงกันว่าเสถียรภาพทางการเมืองยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาต่อความเข้มแข็งของพรรคการเมืองแทบทั้งสิ้น

นอกจากนั้น ในประเด็นของความเป็นปึกแผ่นภายในองค์กรของพรรคก็เป็นเครื่องพิสูจน์ยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า แทบทุกพรรคการเมืองของไทยประสบกับปัญหาความแตกแยกภายใน พรรคนับตั้งแต่ความแตกแยกที่เบาบางไปจนถึงความแตกแยกอย่างรุนแรง อาทิ การลาออกจากพรรคการเมืองของผู้นำหรือสมาชิกพรรคคนสำคัญ ๆ เพียงไม่กี่คน ไปจนถึงการลาออกเป็นจำนวน

มากเพื่อไปจัดตั้งพรรคใหม่ เป็นต้น แม้พรรคการเมืองซึ่งก่อตั้งมานานที่สุดอย่างเช่น พรรค
 ประชาธิปัตย์ ก็ประสบปัญหาความแตกแยกเมื่อสมาชิกพรรค "กลุ่ม 10 มกรา" ซึ่งมีผู้นำคนสำคัญ
 ได้แก่ นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ นายวีระ มุสิกพงศ์ ได้ลาออกไปจัดตั้งพรรคประชาชนขึ้นและเข้า
 รวมกับพรรคอื่น ๆ ภายใต้นามของพรรคเอกภาพและก็ได้มีการแยกตัวออกไปอีกในที่สุด หรือกรณี
 ของพรรคกิจสังคมก็ได้เกิดความแตกแยกอย่างรุนแรงภายในพรรค โดย พลอากาศเอกสิทธิ
 เสวตศิลา ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี
 ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปี พ.ศ. 2533 เนื่องจากพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา
 อดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคมไม่ได้มีชื่อเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แต่อย่างใด และหลังจากนั้น
 เมื่อมีการตั้งรัฐบาลชาติชาย 2 พรรคกิจสังคมไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล ก็ได้เกิดความแตกแยก
 ภายในพรรคกิจสังคมอย่างรุนแรงอีก เมื่อสมาชิกพรรคคนสำคัญ ๆ ได้แก่ นายพงษ์ สารสิน
 นายสุรรัตน์ โอสานุกเคราะห์ นายสubin บินขยัน เป็นต้น ได้ขัดแย้งกับกลุ่มของนายมนตรี
 พงษ์พานิช และกลุ่มของนายสุรรัตน์ โอสานุกเคราะห์ ก็ได้แยกตัวไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ชื่อ
 พรรคประชาธิปไตยในที่สุด

การขาดความเป็นปึกแผ่นภายในองค์กรของพรรค ไม่ใช่จะเกิดเฉพาะพรรคเก่าแก่
 อย่างพรรคประชาธิปัตย์ หรือพรรคกิจสังคมเท่านั้น ยังปรากฏความแตกแยกให้เห็นในพรรคการเมือง
 ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพรรคชาติไทย พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ พรรคประชากรไทย
 พรรคราชฎร พรรคบางชนชาวไทย โดยเฉพาะความแตกแยกนี้จะได้ชัดเจนเมื่อมีผล
 ประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ ในช่วงของการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีหรือการจัด
 ตั้งรัฐบาล และในช่วงภายหลังการรัฐประหารครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันทางการเมืองที่ค่อนข้างอ่อนแอ
 เป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะขาดความสามารถทั้งสามประการ คือ การขาดความต่อเนื่อง
 ของการดำรงอยู่ในสังคม การขาดการสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ
 ในสังคม และการขาดความเป็นเอกภาพหรือความเป็นปึกแผ่นภายในองค์กรของพรรคแล้ว พรรค
 การเมืองไทยยังขาดอุดมการณ์ทางการเมือง ขาดนโยบายและแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาของ
 ประเทศชาติอย่างแท้จริง นอกจากนั้นพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวกันของสมาชิกที่
 มุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของชาติ ขาดอุดมคติอุดมการณ์ ซึ่งบั่นทอนต่อภาพพจน์
 ของสถาบันพรรคการเมืองเป็นส่วนรวม และทำให้พรรคการเมืองไทยขาดประสิทธิภาพประสิทธิ
 ผลและความชอบธรรมในการบริหารประเทศ

ในส่วนของบริษัทมหาชนที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ที่จะมีส่วนในการเสริมสร้าง
 สถาบันพรรคการเมืองนั้น กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการรัฐสภากับพรรคการเมือง
 เป็นความสัมพันธ์กันโดยทางอ้อม ดังนั้นการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่แข็งแกร่ง

ในสังคมไทยจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยองค์ประกอบอื่น ๆ เป็นสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการรัฐสภาที่มีใช้จะไม่มีส่วนในการเสริมสร้างพรรคการเมืองเสียเลยทีเดียว ทั้งนี้ เพราะโดยทางอ้อมแล้ว บทบาทของผู้ตรวจการรัฐสภาอาจมีส่วนส่งเสริมพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่แข็งแกร่งและมีความรับผิดชอบต่อสังคมได้ กล่าวคือ ผู้ตรวจการรัฐสภาอาจมีส่วนทำให้ประชาชนสามารถเลือกสรรพรรคการเมืองที่ดีได้ อาทิ ในการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการรัฐสภาจะช่วยให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น การใช้เงินซื้อเสียงอาจลดน้อยลง ได้ถ้าผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถตรวจสอบ และเอาผิดกับผู้ที่หาเสียงโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็ย่อมทำให้พรรคการเมืองต้องพิถีพิถันในการคัดเลือกสมาชิกมากขึ้น ซึ่งนับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เพราะหากสมาชิกของพรรคการเมืองใดที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีพฤติกรรมที่เลวร้าย จนผู้ตรวจการรัฐสภาต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนของผู้ที่มีสิทธิหรืออำนาจในการกล่าวหาหรือร้องเรียนแล้ว พรรคการเมืองนั้น ๆ ย่อมต้องสูญเสียภาพพจน์และศรัทธาที่ดีจากประชาชนได้

นอกจากการมีบทบาทในการช่วยทำให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น หรือการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมืองเป็นรายบุคคลแล้ว ผู้ตรวจการรัฐสหายังอาจมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบพรรคการเมืองโดยส่วนรวมได้ด้วย อาทิ การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของพรรคการเมือง รายรับ-รายจ่ายหรือผลประโยชน์ที่พรรคการเมืองได้รับ พฤติกรรมในการตัดสินใจของพรรคการเมืองหรือกลุ่มสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในส่วนนี้ ย่อมมีส่วนทำให้พรรคการเมืองต้องระมัดระวังในการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยคำนึงถึงความถูกต้องยุติธรรม ความรอบคอบรัดกุมมากขึ้น และยังทำให้พรรคการเมืองต้องคอยควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกพรรคของตนอีกต่อหนึ่งด้วย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบที่พรรคการเมืองควรมีต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นสำคัญ

สถาบันรัฐบาล

สถาบันรัฐบาลในที่นี้ หมายถึง คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์การบริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน และรวมไปถึงข้าราชการการเมืองทั้งหลาย ภายใต้รัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ. 2521 คณะรัฐมนตรีในระยะเริ่มแรก มีองค์ประกอบของรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ในอัตราส่วนที่แตกต่างกันมาก แต่ยิ่งในระยะหลัง ในยุคของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมดมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 1-3 คน เท่านั้น อาทิ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณชุดแรก หรือ

ที่เรียกว่า "รัฐบาลชาติชาย 1" มีรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเพียงคนเดียวคือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และต่อมาเมื่อนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ก็มีการแต่งตั้งพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบกให้เป็นรอง นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็ได้ลาออกจากตำแหน่ง ในระยะเวลาต่อมา หลังจากดำรงตำแหน่งไปได้ในระยะเวลาสั้น ๆ ในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งต่อมา มีรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้าร่วมรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นจำนวน 3 คน คือ นายวีรพงษ์ รามางกูร, พลตำรวจเอกวิเชียร เดชภุชชร์ และ นายอมเรศ ศีลาอ่อน และเมื่อมีการจัดตั้ง "รัฐบาลชาติชาย 2" เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2533 รัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีเพียงสองคนคือนายอมเรศ ศีลาอ่อน ยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายชวลิต ธนะชานันท์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะนั้น

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2521 มีแนวโน้มว่ารัฐมนตรีส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันข้าราชการการเมืองส่วนใหญ่ อาทิ ตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และ เลขาธิการรัฐมนตรีทั้งหลายก็ล้วนมาจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทบทั้งสิ้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าสถาบันรัฐบาลอันหมายถึงคณะรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองแทบทั้งหมด คือ ผู้ที่มาจากสถาบันรัฐสภา โดยเฉพาะสถาบันสภาผู้แทนราษฎร เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันรัฐสภา สถาบันพรรคการเมือง และสถาบันรัฐบาล จึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลมาลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และภายหลังการเลือกตั้ง พรรคการเมืองก็จะทำหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองใดที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดเป็นจำนวนมากย่อมมีโอกาสเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และสามารถมีอำนาจการต่อรองสูงกว่าพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า

การจัดตั้งรัฐบาลของไทยที่ผ่านมา ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เคยปรากฏว่า พรรคการเมืองใดที่จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของสภา ดังนั้นรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยของไทย จึงเป็นรัฐบาลผสมที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้นเมื่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นพื้นฐานสำคัญในการเข้าไปมีอำนาจในฝ่ายบริหาร พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงต้องแข่งขันกันอย่างเอาจริง เอาจังในสนามเลือกตั้ง

สภาพการณ์ของการเลือกตั้ง ในช่วงระยะหลังๆ นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา จึงมีพฤติกรรมของการซื้อเสียงเลือกตั้งค่อนข้างสูง มีการทุ่มเทเงินทองและทรัพยากรต่าง ๆ ในการแข่งขันเพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ผลสะท้อนที่เห็นได้ชัดก็คือ การเลือกตั้งได้กลายเป็นธุรกิจทางการเมือง ซึ่งเมื่อมีการ "ลงทุน" เพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ก็จะต้องมีการ "ถอนทุน" คืนเมื่อได้เข้ามาเป็นรัฐบาล ปรากฏการณ์ในช่วงของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงมีพฤติกรรมในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชันในบรรดารัฐมนตรีร่วมรัฐบาลปรากฏเป็นข่าวต่อสาธารณชนค่อนข้างบ่อยครั้ง และสาเหตุนี้เองที่เป็นข้ออ้างของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในการทํารัฐประหารครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

อย่างไรก็ตาม หนทางแก้ไขในเรื่องนี้มักได้แก่ การยื่นผู้ตดิขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภา ซึ่งเป็น การเปิดอภิปรายที่เน้นพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งการประหัตพิพัตของบรรดารัฐมนตรี เป็นสำคัญ การยื่นผู้ตดิขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจของพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าวนี้ จึงเป็นลักษณะวิธีการหนึ่งของการพยายามควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่าย นิติบัญญัติ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางการเมืองตามที่ได้มีการกำหนด ไว้ในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม สภาพบังคับที่จะมีผลให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือรัฐบาลทั้งคณะต้อง พ้นจากตำแหน่งไปนั้น มักจะต้องอาศัยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องด้วยระบบรัฐบาลผสมโดยอาศัย กลไกของพรรคการเมืองและคณะกรรมการประสานงานของพรรคร่วมรัฐบาล โอกาสที่พรรค ฝ่ายค้านจะชนะพรรคร่วมรัฐบาลนั้น แทบเป็นไปไม่ได้ การที่รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือรัฐบาลทั้ง คณะต้องพ้นจากตำแหน่งไป อันเนื่องมาจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้านนั้น จึง เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยระยะเวลา การสั่งสมของพฤติกรรมที่เลวร้ายนั้น ตลอดจนองค์ประกอบ อื่น ๆ อาทิ แรงกดดันของมติมหาชนและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในสังคมรวมทั้งสื่อมวลชน เป็นต้น กรณีของนายสันติ ชัยวีรณะ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย แห่งพรรคกิจสังคมก็ตี พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ตี รวมทั้งกรณีที่ พรรคกิจสังคมไม่ไ้เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีชาติชาย 2 ก็ตี มีมูลเหตุมาจากการเปิดอภิปรายไม่ ไว้วางใจของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งนำไปสู่แรงกดดันจากมติมหาชนและกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในสังคมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลในเวลาต่อมา แม้กระนั้นก็ ไม่อาจกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าการควบคุมโดยวิถีทางการเมืองที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีประสิทธิผลเพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการบริหารประเทศ เนื่องจากปัจจัย องค์ประกอบในด้านต่าง ๆ แล้ว การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เปิดเผยหรือที่เปิดเผยเป็นบางส่วน

แต่ไม่ได้มีการสืบสวนสอบสวนให้เกิดความกระจ่างแก่สาธารณชน เป็นสิ่งที่บ่อนทำลายศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย และเป็นข้ออ้างสำคัญในการปฏิวัติรัฐประหารที่ผ่านมาด้วย

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการรัฐสภากับสถาบันรัฐบาล โดยการส่งเสริมบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันหรือประหัตมิชอบของบรรดารัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองทั้งหลาย จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างละเอียดอ่อนและอาจเกิดความเข้าใจผิดได้กับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประหัตมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป. ได้ ในกรณีดังกล่าวนี้ เพื่อเป็นการลดแรงกดดันระหว่างผู้ตรวจการรัฐสภากับฝ่ายบริหารโดยตรง ก็สามารถกระทำได้โดยให้ข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการประหัตมิชอบของบรรดารัฐมนตรีและข้าราชการการเมือง ผู้ตรวจการรัฐสภาจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับการร้องขอจากฝ่ายบริหารเอง ได้แก่ การร้องขอจากนายกรัฐมนตรีก็ดี คณะรัฐมนตรีก็ดี หรืออาจเป็นการร้องขอโดยผ่านนิติบัญญัติได้แก่ คณะกรรมาธิการสามัญของรัฐสภา หรือสมาชิกรัฐสภาโดยผ่านความเห็นชอบของประธานรัฐสภา ก็จะทำให้ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และไม่มีปัญหาในเรื่องความเข้าใจผิดกับ ป.ป.ป. เนื่องจากประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการให้ความเห็นชอบของตนให้เกิดความเหมาะสมที่สุดว่าการผิดควรเป็นเรื่องที่ ป.ป.ป. ดำเนินการ หรือกรณีใดควรเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถกระทำได้เหมาะสมกว่า

การควบคุมฝ่ายบริหารหรือสถาบันรัฐบาลเช่นนี้ ย่อมเป็นการช่วยสร้างภาพพจน์ของรัฐบาลให้เกิดความชอบธรรมในสายตาของประชาชนได้ เพราะผู้ตรวจการรัฐสภานอกจากจะทำหน้าที่เสมือนเป็นผู้ป้องกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือการประหัตมิชอบแล้ว ยังทำหน้าที่ปราบปรามรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองที่มีพฤติกรรมดังกล่าว ประโยชน์ทางอ้อมที่อาจเกิดขึ้นได้จากการก่อให้เกิดความชอบธรรมแก่รัฐบาล ก็คือการช่วยให้รัฐบาลทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปได้

นอกจากนั้น ผู้ตรวจการรัฐสภายังสามารถมีส่วนในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐบาลได้ โดยการสะท้อนปัญหาให้ปรากฏออกมาอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในส่วนของรัฐบาลโดยตรง หรือปัญหาทางการปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือปัญหาที่เกิดจากประชาชนอื่นเกี่ยวเนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมือง การปกครอง หรือปัญหาทางด้านกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนโดยทั่วไป หรือกลุ่มประชาชนบางกลุ่มซึ่งจะทำให้รัฐบาลได้รับทราบปัญหาดังกล่าว และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องมากขึ้น ซึ่งย่อมจะทำให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและนำไปสู่ความชอบธรรมในการบริหารประเทศได้

ผู้ตรวจการรัฐสภาจึงมีความสัมพันธ์กับสถาบันรัฐบาลในลักษณะสองทาง คือทางหนึ่ง เสริมสร้างสถาบันรัฐบาลให้เกิดความชอบธรรม เพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และอีกทางหนึ่ง เป็นการช่วยเสริมสร้างการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้รัฐบาลสามารถรองรับสถานการณ์ได้ทันทางที่ ซึ่งจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและ เกิดความชอบธรรมในชั้นปลาย

การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา จึงน่าจะเป็นผลดีต่อสถาบันรัฐบาลโดยส่วนรวม แม้ว่าโดยส่วนตัวของรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองบางคนอาจได้รับผลกระทบกระเทือนบ้าง อันเนื่องมาจาก "พฤติกรรมเบี่ยงเบน" ของตนเอง แต่โดยเนื้อแท้แล้วย่อมทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคงขึ้นและย่อมเป็นการนำไปสู่การเสริมสร้างการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่จะช่วยเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือเป็นมาตรการเสริมการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติตามวิถีทางการเมือง และยังเป็นการเสริมบทบาทขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารเอง ได้แก่ การเสริมบทบาทหน้าที่ของ บ.ป.ป. เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมมากขึ้นในการบริหารประเทศอันจะนำไปสู่ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล และเมื่อรัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น โอกาสที่รัฐบาลจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ย่อมมีมากขึ้นตามลำดับเช่นเดียวกัน

สถาบันข้าราชการ

หากจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภาของไทย ก็ควรพิจารณาทั้งในแง่โครงสร้างทัศนคติและพฤติกรรมของระบบราชการที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความมีเสถียรภาพของระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยคำนึงถึงเป้าหมายในการทำหน้าที่ของระบบราชการที่จะให้เกิดการมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และความชอบธรรมที่สนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ

โดยความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาสถาบันการเมืองต่าง ๆ เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ ทั้งนี้เพราะสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้ปฏิบัติตามบทบาทที่น่าจะเป็น อาทิ พรรคการเมืองไม่ได้ทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้ทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มเท่าที่ควร หรืออาจไม่ได้รักษาผลประโยชน์เลย หลายครั้งหน้าที่ดังกล่าวกลับกลายมาเป็นของระบบราชการ กล่าวคือ นอกจากระบบราชการจะทำหน้าที่โดยตรงคือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้ว ระบบราชการยังเข้าครอบงำสถาบันการเมืองอื่น ๆ ที่อ่อนแอและขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตามบทบาท

ดังกล่าวนั้น ตัวอย่างเช่น ในบางยุคบางสมัยซึ่งมีการปฏิวัติรัฐประหารก็จะ ไม่มีสถาบันพรรคการเมือง ดังนั้นหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์จึงตกมาเป็นหน้าที่ของระบอบราชการ หรือมีการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปเป็นสมาชิกสภาธิบดีผู้พิทักษ์หน้าที่แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น โดยเหตุนี้ประเทศไทยที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย การศึกษาเรื่องการพัฒนาทางการเมืองจึงควรมุ่งเน้นที่ระบอบราชการซึ่งมักจะให้คำตอบได้ดีกว่าการศึกษาสถาบันการเมืองอื่น ๆ เพราะระบอบราชการนอกจากจะทำหน้าที่ทางการเมืองอื่น ๆ แล้ว ยังเป็นแหล่งอำนาจและเป็นบ่อเกิดของการเมืองไทยโดยแท้จริงและแม้แต่ในประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองสูง คือ ประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในความหมายของตะวันตก ระบอบราชการก็ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองร่วมกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ จนอาจกล่าวได้ว่า การบริหารและการเมืองเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ เปรียบเสมือนด้านทั้งสองของเหรียญเดียวกัน จะเห็นได้จากการที่ระบอบราชการได้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รักษาและรวบรวมผลประโยชน์ หน้าที่ที่สื่อข้อความทางการเมืองภายในระบบและระหว่างระบบการเมืองกับสภาวะแวดล้อม

นอกจากนั้น ไม่ว่าจะ เป็นประเทศที่มีการปกครอง ในระบอบใดก็ตาม ปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยจะได้รับการแก้ไข โดยระบอบราชการมากกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะระบอบราชการมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากมายและเกือบทุกด้าน เช่น มีนักบริหาร นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีวิชาชีพ มีเครื่องมือ ข้อมูลและเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีโอกาสใกล้ชิดกับเหตุการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นเหตุให้ระบอบราชการมีโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาของประเทศที่มักจะสลัดข้อข้องใจได้ดีกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ ข้อที่ควรสังเกตก็คือประชาชนมักมีแนวโน้มที่จะวิจารณ์ระบอบราชการ แต่เมื่อมีปัญหาของประเทศที่จะต้องแก้ไข คนก็มักจะนึกถึงระบอบราชการก่อน เพราะระบอบราชการเท่านั้นที่สามารถเปลี่ยนนโยบายสาธารณะให้เป็นแผน แผนงาน และโครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ การที่ระบบการเมืองใดมีระบอบราชการที่มีสมรรถนะในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จัดได้ว่าระบบการเมืองนั้น มีระดับการพัฒนาการเมืองที่สูง

ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง การพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภาหมายถึงการกำหนดเป้าหมายให้บรรลุการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งปกติมักจะ เน้นการมีรัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้ง แต่ผลที่เห็นก็คือว่ารัฐสภาไม่ได้ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมด ยังมีข้าราชการประจำเข้าไบนิ่ง เป็นวุฒิสมาชิก พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นพรรคการเมือง ในความหมายที่แท้จริง การเลือกตั้งมีการซื้อเสียงกันอย่างมากมาย และประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเหตุนี้ ในการพัฒนาทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย จึงควรที่จะเริ่มจากการเปลี่ยนระบอบราชการให้มีวิธีการปฏิบัติให้เป็นประชาธิปไตย (democratic administration) เพื่อให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้นำของสังคมมีค่านิยม ความเชื่อ ทศนคติและพฤติกรรมของนักประชาธิปไตย ถ้าระบอบราชการมี

ลักษณะของการบริหารแบบประชาธิปไตย โอกาสของการที่จะมีระบอบการปกครอง ในรูปของ
ประชาธิปไตยก็จะมีมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ของระบอบราชการของไทยที่ผ่านมาไม่ได้เอื้ออำนวยต่อ
การพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภาเท่าใดนัก ประการแรก ในด้านโครงสร้างของระบบ
ราชการ ระบอบราชการคือหน่วยงานที่มีรูปแบบซึ่งจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง ฝ่าย ฯลฯ
โดยทำหน้าที่ในการนํานโยบายของรัฐ ไปสู่การปฏิบัติ ระบอบราชการจึงเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่
สลับซับซ้อน หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นรูปแบบขององค์การทางสังคมที่มีคุณลักษณะ โดยเฉพาะหรือมี
โครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะ (basic structural characteristics) ได้แก่ การมีชั้น
การบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา การแบ่งงานกันทำโดยการคำนึงถึงความรู้ความสามารถและ
ทักษะเป็นเกณฑ์ การบริหารที่ยึดถือกฎหมายเป็นหลัก มีระเบียบวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นต้น
(H.H. Gerthand & C. Wright Mills, 1946) การจัดโครงสร้างของระบอบราชการไทย
ซึ่งประกอบไปด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นการจัดองค์การแบบแนวตั้ง ซึ่งหมายถึง การจัดเป็นรูปปิระมิด
ที่มีชั้นการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป ซึ่งส่งผลให้มีโครงสร้างที่มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง
เป็นอย่างมาก ซึ่งผลเสียของการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางมากเกินไป ได้แก่ ทำให้เกิดความ
ล่าช้าในการปฏิบัติงาน รัฐมนตรีหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต้องเสียเวลากับงานที่ปฏิบัติเป็นประจำ
มาก จนไม่มีเวลาที่จะคิดในเรื่องของการกำหนดนโยบาย การรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางไม่เปิด
โอกาสให้มีการกระจายอำนาจไปยัง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรื่องที่ควรจะมีการตัดสินใจ เพื่อ
ความรวดเร็ว เป็นเหตุให้ข้าราชการระดับผู้ปฏิบัติงานไม่มีโอกาสในการปฏิบัติงานให้มีความยืด
หยุ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้รับบริการหรือประชาชน ทำให้ระบอบราชการมีภาพพจน์ของความล่าช้า
และไม่มีสมรรถภาพ และยังเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการระดับผู้ปฏิบัติใช้อำนาจหน้าที่โดยมิ
ชอบ เพื่อหวังผลตอบแทนจากประชาชน ทำให้เป็นธรรมเนียมหรือประเพณีที่ว่า ประชาชนที่ต้อง
การความรวดเร็วในการบริการของข้าราชการต้องจ่ายค่าตอบแทน ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้เกิด
การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการที่กระจายออกไปทั่วประเทศ

โครงสร้างของระบอบราชการไทยที่เน้นการจัดองค์การแบบแนวตั้ง จึงเป็นการเปิด
โอกาสให้มีการรวมอำนาจอย่างมาก มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่น้อย มีการขยายตัวของระบบ
ราชการมาก และมีความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยต่อการ
บริหารงานแบบประชาธิปไตย ซึ่งต้องการให้บริการไปสู่ผู้รับบริการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ
โครงสร้างของระบอบราชการไทย จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา มีความอึดอาดและปรับตัวได้ยาก
ส่งผลเสียต่อการนํานโยบายการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

ประการต่อมา ในด้านทัศนคติและพฤติกรรมของระบบราชการไทย ระบบราชการไทยขาดค่านิยมบางประการ ที่เป็นสาระสำคัญของการเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภา นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันคนหนึ่ง ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับทัศนคติหรือค่านิยมของระบบราชการไทย ได้แก่ระบบราชการได้จัดตั้งและปฏิบัติเพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีสถานภาพที่แตกต่างจากผู้อื่น (hierarchical status) ข้าราชการมักคำนึงถึงเรื่องส่วนตัวเป็นหลัก ถือว่าสำคัญกว่ากฎหมายระเบียบข้อบังคับ (personalism) ข้าราชการให้ความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง (security) ซึ่งหมายถึงการรักษาวิถีชีวิตในระบบราชการและสถานภาพให้มั่นคงถาวร เพราะอาชีพราชการเป็นอาชีพที่ค่อนข้างจะมีหน้ามีตาและไม่มีอาชีพอื่นมาทดแทนได้ และข้าราชการให้ความสำคัญเกี่ยวกับความสุขที่จะได้จากสิ่งแวดล้อมและสังคม ดังนั้นข้าราชการไทยจึงเห็นแต่ความสนุกเป็นสำคัญ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดความสนใจในงานอย่างจริงจัง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีข้าราชการที่มุงมั่นและบากบั่นอดสาหัสวิริยะในงานหน้าที่น้อย (William J. Siffin, 1966)

ในด้านพฤติกรรมของข้าราชการไทย ก็มีลักษณะที่สอดคล้องต่อทัศนคติหรือค่านิยมของตน กล่าวคือ พฤติกรรมของข้าราชการไทยมีลักษณะเป็นออคินิยม มีการบริหารที่ใช้อำนาจความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับสูงกับระดับอื่น ๆ มีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนก็ยังไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น ข้าราชการจะพยายามรักษาไว้ซึ่งสถานภาพเดิม ไม่นิยมให้มีการเปลี่ยนแปลง เพราะจะทำให้สถานภาพและความสัมพันธ์อื่น ๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงด้วยแล้วมีความคิดริเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ น้อย ทั้งนี้สืบเนื่องจากเกรงกลัวว่าจะเกิดความขัดแย้งขึ้นมา ไม่ต้องการที่จะเผชิญหน้ากับผู้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะก่อปัญหาทางการบริหาร จึงต้องการคงสภาพเดิมไว้มากกว่าที่จะคิดค้นหาแนวทางใหม่มาใช้ในระบบราชการ

ในกรณีบทบาทของข้าราชการไทยกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าระบบราชการไทยนิยมการบริหารที่ไม่เปิดเผย และไม่เอื้ออำนวยให้มีการควบคุมจากภายนอก ตัวอย่างที่เห็นก็คือ หน่วยงานต่างๆ มักไม่ยินยอมให้ข้อมูลกับบุคคลภายนอก แม้ในเรื่องที่ไม่สำคัญ การวิจัยในส่วนที่เกี่ยวกับระบบราชการจึงยากลำบาก และยังเป็นเรื่องของการควบคุมด้วยแล้ว หน่วยราชการต่าง ๆ ยังจะต้องปกป้องตัวเองมากยิ่งขึ้นเป็นธรรมดา การควบคุมตรวจสอบระบบราชการจึงมีประสิทธิผลน้อยกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึงฝ่ายบริหารควบคุมระบบราชการด้วยกันเอง เป็นการควบคุมตามสายบังคับบัญชา โดยลดหลั่นกันลงมาตามลำดับชั้น หรือการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรของฝ่ายบริหารดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น การควบคุมตรวจสอบของฝ่ายบริหารมักไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะข้าราชการระดับสูงมีสภาพไม่พร้อมที่จะทำการตรวจสอบและควบคุม สาเหตุที่ไม่พร้อมเนื่องจากการที่ข้าราชการระดับสูงมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ความรับผิดชอบที่ควรจะเป็น อาทิ การคำนึงถึงผล

ประโยชน์ของข้าราชการชั้นสูง การเล่นพรรคเล่นพวก การมีทัศนคติต่อต้านข้าราชการการเมือง ฯลฯ พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนดังกล่าวเป็นเหตุให้ข้าราชการปลอดจากการถูกควบคุมของผู้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาเหล่านี้มักเป็นผู้ที่ทราบจุดบกพร่องของข้าราชการด้วยกันได้ดีที่สุด ตัวอย่างก็คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังมีอยู่ทั่วไปในระบบราชการไทย ก็เพราะข้าราชการระดับสูงไม่ต้องการปราบปรามอย่างจริงจังแต่ทำในลักษณะปราม ๆ ไว้ เพราะถ้าทำกันอย่างจริงจังแล้ว ทุกคนก็กลัวว่าจะมีชีวิตอย่างผาสุกไม่ได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า บ่อนการพนันก๊ต ซ่องโสเภณี ก๊ต หรือหวยเถื่อนก๊ต ยังมีอยู่ทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่พยายามปรามไว้ไม่ให้เอิกเกริกก็นับว่าเป็นผลที่น่าพอใจแล้ว กล่าวคือพ่อค้าก็พอใจที่ได้ดำเนินกิจการต่อไป ประชาชนก็พอใจเพราะเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ข้าราชการชั้นผู้น้อยก็พอใจเพื่อให้ดำรงชีพต่อไปได้ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็พอใจเพื่อการมีชีวิตที่พุ่มเฟือยต่อไป

นอกจากเรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบนแล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ ยังขาดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลโดยเฉพาะ หรือไม่มีความสนใจในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ไม่ได้มีการออกไปตรวจสอบในพื้นที่ที่ปฏิบัติจริง เพียงแต่มีการรวบรวมรายงานที่ส่งเข้ามาส่วนกลางเท่านั้น หรือแม้แต่ว่าจะออกไปตรวจสอบประเมินผลในพื้นที่ ก็อาจไม่ทราบสภาพที่แท้จริง เพราะอาจมีการเตรียม หรือพาไปดูแลเฉพาะสิ่งที่ดี นอกจากจะพาไปดูในจุดที่ควรจะดูแล้ว ข้าราชการที่ไปตรวจสอบจะถูกเลี้ยงดูอุปถัมภ์จนหมดสภาพของการไปตรวจสอบ และประเมินผลกลับกลายเป็นมิตรภาพไปในที่สุด

การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการอาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างมีผลน้อย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นอยู่ควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางการเมืองเป็นสำคัญ ในการควบคุมและตรวจสอบข้าราชการประจำมีความเป็นไปได้น้อยมาก และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะสถาบันนิติบัญญัติเองมีความอ่อนแอโดยตัวของตัวเอง การขาดความต่อเนื่องของสถาบันนิติบัญญัติ ตลอดจนการขาดแคลนบุคลากร เครื่องไม้เครื่องมือในการทำหน้าที่แล้ว สถาบันนิติบัญญัติยังขาดกฎหมายที่จะรองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบอีกด้วย กล่าวคือ การควบคุมการบริหารราชการของสถาบันนิติบัญญัติกระทำได้โดยวิธีการบัญญัติกฎหมาย การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ล้วนเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารได้แก่ รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยตรง ส่วนการควบคุมของคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ซึ่งอาจลงไปถึงข้าราชการประจำได้นั้น ก็ปราศจากอำนาจตามกฎหมายที่แท้จริง ในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงข้อความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้น ๆ เนื่องจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะลงโทษผู้ไม่ให้ความร่วมมือดังกล่าว จึงทำให้การควบคุมและตรวจสอบข้าราชการประจำโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกระทำได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

การควบคุมการบริหารราชการ โดยฝ่ายตุลาการ เป็นลักษณะการควบคุมโดยวิธีการแบบข้อพิพาท ซึ่งศาลหรือฝ่ายตุลาการไม่อาจพิจารณาไปถึงการควบคุม "พฤติการณ์แท้จริง" ของข้าราชการได้ ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดีได้ อีกประการหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ประชาชนส่วนใหญ่มิได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการ มักเป็นคนชนบทที่อยู่ห่างไกลความเจริญและมีความยากจน การพึ่งศาลยุติธรรมหรือการฟ้องร้องต่อศาลนั้น ในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้น้อยระบบราชการจึงสามารถพัฒนาเป็นอภิสิทธิ์ชนเหนือประชาชนได้ตลอดมา

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า ในด้านพฤติกรรมของข้าราชการประจำโดยทั่วไปปฏิบัติราชการโดยปลอดจากการควบคุม หรือมีการควบคุมไม่มากนักจากฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำระดับสูง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ หรือการขาดการควบคุมโดยตรงจากประชาชนในรูปของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเหตุให้ข้าราชการประจำมีอำนาจในการตัดสินใจมาก หากการตัดสินใจของข้าราชการประจำไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศ ผลเสียหายก็อาจเกิดขึ้นได้ โดยนัยดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าระบบราชการมีบทบาทมาก และไม่เท่าเทียมกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ ประกอบกับงานราชการเป็นงานประจำที่ต้องอาศัยเทคนิคความรู้เฉพาะด้านและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ยิ่งเป็นเหตุให้ระบบราชการมีโอกาสปฏิบัติงานโดยมีอิสระอย่างมาก และมีการควบคุมจากฝ่ายอื่น ๆ น้อย นอกจากจะไม่นิยมให้ฝ่ายอื่น ๆ เข้าควบคุมระบบราชการแล้ว ระบบราชการยังได้เข้าครอบงำสถาบันการเมืองอื่น ๆ เสียเองอีกด้วย

การจะพัฒนาให้สถาบันข้าราชการ มีส่วนเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา โดยการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคหิวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสำคัญ ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร การกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาดังกล่าวนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการปรับปรุงบทบาทของระบบราชการในด้านต่าง ๆ ได้ กล่าวคือ ในด้านโครงสร้างของระบบราชการ การตรวจสอบและควบคุมของผู้ตรวจการรัฐสภาอาจเป็นผลให้ระบบราชการต้องปรับปรุงโครงสร้าง และการจัดองค์การของตนเสียใหม่ เพื่อให้สามารถสนองต่อการบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น มีความเป็นไปได้ที่ว่าการจัดองค์การของระบบราชการจำ

เป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการจัดองค์การแบบแนวราบมากขึ้นกว่าเดิม โดยให้มีการผสมผสานกับการจัดองค์การแบบแนวดิ่ง เพื่อให้เหมาะสมที่จะใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารงานแบบประชาธิปไตย โดยการมุ่งหวังให้การทํางานในระหว่างข้าราชการด้วยกันเองมีบรรยากาศแบบเป็นกลุ่มเพื่อระดมความคิด หรือต้องการส่งเสริมให้มีความคิดริเริ่ม การมอบหมายอำนาจหน้าที่ และการกระจายอำนาจ โครงสร้างขององค์การแบบแนวราบจะสอดคล้องกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตยมากกว่า ซึ่งจะนำไปสู่ความชอบธรรมและความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

การควบคุมและตรวจสอบของผู้ตรวจการรัฐสภา จะนำไปสู่การกระจายอำนาจและการมอบหมายหน้าที่ ซึ่งจะช่วยให้เกิดประโยชน์ในเรื่องของการประหยัดเวลา ความรวดเร็วในการตัดสินใจ การแบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้เวลาไปคิดในเรื่องของนโยบาย นอกจากนี้ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ยังเห็นว่า ผู้ที่ปฏิบัติย่อมจะตัดสินใจได้ดีกว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ห่างไกลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผู้รับบริการเป็นหลัก ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยอีกด้วย

ในด้านทัศนคติหรือค่านิยมของข้าราชการไทย ซึ่งเน้นให้ข้าราชการคำนึงถึงเรื่องส่วนตัวเป็นหลักนั้น อาจสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้อันเนื่องมาจากบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ทั้งนี้การร้องทุกข์ของประชาชนย่อมมีผลกระทบต่อทัศนคติหรือค่านิยมของข้าราชการได้ ข้าราชการไทยจำเป็นต้องปรับทัศนคติหรือค่านิยมของตน เพื่อให้สอดคล้องต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงที่สงบ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารอย่างมีระเบียบ การยอมรับรู้ในความแตกต่าง และความหลากหลายในสังคม และการรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม (Stephen L. Wasby, 1970) ดังนั้น ข้าราชการของไทยจึงจำเป็นต้องยึดหลักการมีเหตุมีผล การใช้หลักประสิทธิภาพในการแก้ไข้ปัญหา โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะ เป็นสำคัญ มิเช่นนั้นแล้วการร้องทุกข์ของประชาชนจะนำไปสู่การควบคุมและตรวจสอบของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งจะเป็นการบั่นทอนความชอบธรรมของระบอบการที่มีต่อประชาชนได้

การอาศัยหลักการมีเหตุมีผล จะช่วยให้การบริหารรัฐกิจเป็นระบบที่มีสมรรถนะสูง เพื่อสามารถที่จะให้บริการสาธารณะ ได้อย่างทั่วถึง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย บริการของรัฐจะต้องส่งผลให้ถึงประชาชนอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง เหมือนระบอบการปกครองในรูปอื่น ๆ ดังนั้น การมีระบบการบริหารที่มีสมรรถนะสูงจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การใช้หลักประสิทธิภาพ (efficiency) ก็เช่นเดียวกัน ระบบราชการจำเป็นต้องใช้หลักประสิทธิภาพ เพื่อสนองต่อการบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพราะระบบราชการมีการกิจมากมาย นอกจากการปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และบริสุทธิ์ผุดผ่องแล้วยังไม่เป็น การเพียงพอ ระบบราชการ ไม่ควรปฏิบัติงานที่มีการสูญเสียในด้านเวลา งบประมาณและแรงงาน มากเกินไปเมื่อเทียบกับผลิตผลที่ออกมา การเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบ รัฐสภาจึงต้องอาศัยระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ เพราะประสิทธิภาพคือหัวใจของประชาธิปไตย นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม ในด้านโครงสร้างและทัศนคติหรือค่านิยมของระบบราชการไทยที่จะมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภานั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัย องค์ประกอบอื่น ๆ อีกหลายประการ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นเพียงปัจจัย หนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยอ้อมกับระบบราชการ ในด้าน โครงสร้างและทัศนคติหรือค่านิยมดังกล่าว ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภากับระบบราชการ ไทยที่เป็นความสัมพันธ์กันโดยตรง มากกว่าก็คือ ทางด้านพฤติกรรมของข้าราชการ นั่นก็คือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจะช่วยให้ระบบ ราชการมีความ "โปร่งใส" มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยการทำให้ระบบราชการเป็นระบบที่เปิด เผยและตรวจสอบได้

"ระบบราชการที่เปิดเผยและตรวจสอบได้" หมายความว่านอกจากเรื่องที่กำหนดว่า เป็นความลับของทางราชการ ซึ่งไม่สามารถจะเปิดเผยให้ผู้อื่น หรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ตรวจสอบได้ โดยทั่วไปงานของทางราชการควรจะ เปิดเผยและอนุญาตให้สถาบันการเมืองอื่น ๆ ตรวจสอบได้ จริงอยู่แม้ว่าระบบราชการกับฝ่ายการเมืองต่างมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แต่ ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือการควบคุมฝ่ายประจำให้สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไป ตามนโยบายที่กำหนดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบัน การเมืองอื่น ๆ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า "public accountability" ซึ่งอธิบายได้ว่า ฝ่ายการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะ ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจึงเป็นฝ่ายที่จะ ต้องควบคุมระบบราชการในนามของประชาชน เพื่อมิให้ภาวการณ์ที่ได้มาจากประชาชนถูก ใช้จ่าย ไปในทางที่ไม่มีประสิทธิภาพ ผิดวัตถุประสงค์หรือสุรุ่ยสุร่าย เกี่ยวกับเรื่องนี้มีแนวความคิดทาง รัฐศาสตร์อธิบายว่า ข้าราชการประจำจะต้องบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบันการ เมืองอื่น ๆ เช่น ข้าราชการฝ่ายการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง กลุ่มผล ประโยชน์ หนังสือพิมพ์ หรือประชาชน (Herman Finer, 1966) ซึ่งหมายความว่างานราชการ เป็นงานของส่วนรวม เป็นงานของประชาชนทุกคนในประเทศ (public business) และ เมื่อเป็นงานของประชาชนทุกคน ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิ์ที่จะทราบการปฏิบัติงาน ตลอดจนการเข้า ไปตรวจสอบได้ ข้าราชการจะคิดว่างานราชการเป็นเรื่องของข้าราชการเท่านั้นไม่ได้ เพราะ ในแนวคิดของ "public accountability" ข้าราชการประจำจะต้องตอบคำถามในเรื่องที่

อยู่ในความรับผิดชอบให้ได้ และ เมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการประชาชนก็สามารถร้องเรียนหรือกล่าวหาข้าราชการได้เช่นกัน

การเปิดโอกาสให้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาได้จัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมและตรวจสอบข้าราชการ จึงเป็นแรงผลักดันให้ข้าราชการต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องต่อสภาพการณ์ความเป็นไปของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนคือเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในด้านนี้จึงเป็นคนที่คอยแก้ไขบรรเทาปัญหาของประชาชนที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้ดุลพินิจของข้าราชการที่เกินขอบเขตหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ยังช่วยส่งเสริมบทบาทของระบบราชการให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนอีกด้วย ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับระบบราชการย่อมจะลดน้อยลงไปได้ หากสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาได้ทำหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีบทบาทสำคัญที่จะทำให้ระบบราชการได้พัฒนาตนเองไปสู่การมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความชอบธรรม โดยเฉพาะในแง่ของพฤติกรรมของข้าราชการไทย เพื่อให้สอดคล้องต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับประชาชนให้ลดน้อยลง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองในระบบรัฐสภาในที่สุด

นอกจากการพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบบรัฐสภา โดยการพิจารณาสถาบันการเมืองหลักในสังคม ได้แก่ รัฐสภา พรรคการเมือง รัฐบาลและระบบราชการแล้ว สิ่งสำคัญอีกด้านหนึ่งที่จะต้องพิจารณาคือ ไปด้วย คือ ด้านประชาชน

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาน่าจะอำนวยความสะดวกต่อการเมืองการปกครองไทย ในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือทำให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ทรงคุณค่ามากขึ้น เนื่องจากสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานได้อย่างเต็มที่ ย่อมจะส่งผลให้สถาบันการเมืองหลัก อาทิ รัฐสภาได้รับความเชื่อถือจากประชาชนมากขึ้น รัฐบาลย่อมคำนึงถึงการใช้อำนาจอย่างมีจริยธรรมและมีความรับผิดชอบมากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีความระมัดระวัง ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ถูกต้องมากขึ้น การใช้อภิสิทธิ์ตลอดจนการก้าวก่ายหน้าที่ขององค์กรอื่นจะลดลงได้ ระบบราชการเมื่อถูกควบคุมและตรวจสอบ ย่อมทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น สถาบันการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง สื่อมวลชน ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ในสังคมย่อมต้องมีจริยธรรมและมีความรับผิดชอบมากขึ้น เช่นกัน

สำหรับในด้านประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการร้องทุกข์มากขึ้น โดยผ่านสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาดังกล่าวนี้นอกจากจะช่วยลดแรงกดดันทางการเมือง ลดความรู้สึกที่รุนแรงของประชาชนแล้ว ยังจะทำให้เกิดการประสานงานร่วมมือกันระหว่างองค์กรเอกชนกับรัฐสภาและประชาชนในเรื่องการร้องเรียนและการหาข้อมูลอีกด้วย นอกจากนี้ การร้องทุกข์ของประชาชนยังเป็นลักษณะหนึ่งของการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย ในทางหนึ่ง กล่าวคือ การร้องทุกข์ของประชาชนเป็นวิธีการหนึ่งของการสอดส่องดูแลการกระทำหรือพฤติกรรมของข้าราชการ ทำให้สถาบันหรือองค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ต้องมีความรอบคอบ รับผิดชอบและระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการยิ่งขึ้น ซึ่งนำไปสู่การลดความขัดแย้งทางสังคม และเป็นผลดีต่อระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย การร้องทุกข์นำไปสู่การตรวจสอบ ซึ่งจะช่วยป้องกันการกระทำผิด และในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น ก็สามารถนำมาเป็นตัวอย่างให้คนรุ่นหลัง ไม่ถือเอาเป็นเยี่ยงอย่าง อีกทั้งยังเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในระบบซึ่งเป็นผลดีต่อการสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบการเมืองการปกครอง ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกแนวทางโดยไม่จำเป็นต้องใช้การเมือง เข้าแทรก

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่น่าจะเกิดผลดีต่อประชาชน ก็คือ การที่ผู้ตรวจการรัฐสภาจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีบทบาทในการเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ไปด้วย ในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ในกรณีที่ประชาชนซึ่งมีความเดือดร้อน ทำเรื่องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ตามประเพณีโบราณของไทย สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาก็สามารถตอบสนองพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ในกรณีนี้ได้ อาทิ การเตรียมข้อมูลในเรื่องที่ประชาชนร้องทุกข์ถวายฎีกา หรือรับผิดชอบเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงานหรือหลายกระทรวง หรือเป็นเรื่องที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญว่า เรื่องร้องทุกข์ถวายฎีกาเรื่องใด ที่ควรส่งให้ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในด้านประชาชนแล้วถือได้ว่า สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน และทำให้ประชาชนได้มีความเข้าใจว่าตนเองคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง และแน่นอนที่สุด การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในลักษณะของการร้องทุกข์ย่อมจะนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะการเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อประชาชนได้เห็นความสำคัญของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความสำคัญมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้นคุณค่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี รัฐสภาที่ดี หรือพรรคการเมืองก็ดี ย่อมมีสูงขึ้นตามไปด้วยเช่นเดียวกัน การเลือกตั้งจึงเป็นวิธีการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนจะเห็นความสำคัญมากขึ้น ซึ่งนับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยตรง

เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาผลดีของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ที่มีต่อการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความชอบธรรมของสถาบันการเมืองต่าง ๆ และประชาชนแล้ว ก็อาจสรุปได้ว่าผู้ตรวจการรัฐสภาน่าที่จะมีส่วนเสริมสร้างหรือแก้ไขปัญหาการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภาของไทยในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม การใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง และควบคุมตรวจสอบการกระทำทางการปกครองทั้งของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ย่อมจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และทำให้ประชาชนสนับสนุนระบอบการปกครองได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นการช่วยเพิ่มความสามารถของระบบการเมือง (Capacity) นั้นเอง ระบบการเมืองที่มีความสามารถสูงจะสามารถตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ของประชาชนได้เป็นอย่างดี มีความสามารถที่จะให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นการทราบนโยบายของฝ่ายบริหารว่าเป็นเรื่องที่จะต้องอาศัย "มืออาชีพ" ไม่ใช่เรื่องสมัครเล่น จะต้องยึดถือความเป็นเหตุเป็นผลและคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

ในขณะเดียวกัน พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นการทำลายศรัทธาหรือแรงสนับสนุนจากประชาชนที่มีต่อระบอบรัฐสภาย่อมจะลดน้อยลงได้ จากการแก้ไขบรรเทาปัญหาของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบรัฐสภาในอีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งของระบอบรัฐสภาย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หากสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถช่วยแก้ปัญหาหรือสะท้อนปัญหาของประชาชนได้พอสมควร ประชาชนโดยทั่วไปย่อมมีที่พึงและให้ความศรัทธาสนับสนุนแก่องค์กรหรือสถาบันดังกล่าวนี้ ซึ่งย่อมนำไปสู่ความสำเร็จของกลไกของระบอบรัฐสภาด้วยเช่นกัน ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีก็จะเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกของสังคมโดยรวม ซึ่งย่อมนำไปสู่ความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตย และเป็นการเปิดโอกาสให้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาสามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความเข้มแข็งได้ต่อไป

การสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็งก็คือรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง (Political Development as the Building of Democracy) (LaPalombara, ed.,

1964) แม้ว่าทรศนะ เช่นนี้จะ เป็นลักษณะของการนำคำนิยมแบบตะวันตกมาใช้ในสภาพแวดล้อมของสังคมไทยก็ตาม แต่จากประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองในอดีตที่ผ่านมา ก็เป็นการแสดงให้เห็นประชาชนส่วนใหญ่ได้ยอมรับในระบอบประชาธิปไตย โดยว่าเป็นระบอบที่มีความเลวร้ายน้อยที่สุด ดังนั้นความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งแก่ระบอบรัฐสภาจึง เป็นหนทางนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองที่สำคัญยิ่งในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเมืองไทยในยุคนี้

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาความรุนแรง ในสังคมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหายังมีระเบียนแบบแผนและสันติ

องค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำทางการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นธรรมแก่ราษฎร การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบนี้แม้ว่าจะไม่ได้ก้าวล่วงเข้าไปถึงอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการหรือการลงโทษใด ๆ ก็ตาม แต่องค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภานี้ ก็เปรียบเสมือนผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรอง (filter) หรือสะท้อนปัญหาให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหายังมีระเบียบแบบแผนและสันติ ซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ (Political Development as Stability and Orderly Change) มีคนเป็นจำนวนมากที่มีความรู้สึกกว่าประชาธิปไตยไม่สอดคล้องต่อการพัฒนาที่รวดเร็ว และมักจะมีแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในแง่ของความเป็นระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นในแง่คิดนี้ เสถียรภาพจึงมีความผูกพันกับการพัฒนาในแง่ที่ว่าความสำเร็จทางเศรษฐกิจและสังคมมักขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อความไม่แน่นอนได้ถูกจัดการให้ลดน้อยลง และการวางแผนได้ตั้งอยู่บนรากฐานของการคาดคะเนอย่างเป็นไปได้แล้ว การพัฒนาทางการเมืองย่อมเป็นไปได้เช่นกัน (Deutsch, 1963) สิ่งนี้เองที่ทำให้เรามองเห็นถึงความจำเป็นของการมีองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะมาช่วยทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การมีเสถียรภาพทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบต่อไป

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมเสริมสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ให้กับระบบการเมือง

สืบเนื่องมาจากประการที่สอง เมื่อองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา สามารถแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงทางการเมืองได้ ก็จะทำให้ระบบการเมืองสามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีมาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้โดยไม่มีควมวุ่นวายไร้เสถียรภาพ ที่ผ่านมามองเห็นได้ว่าประสบการณ์ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยเป็นไปด้วยความไร้ระเบียบแบบแผนและมีการใช้กำลังเข้าตัดสินปัญหา การเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่ระบบใหม่จึงเป็นไป

อย่าง ไม่ราบรื่นและต่อเนื่อง มีการใช้กำลังปฏิวัติรัฐประหารอยู่เสมอ ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของความเสื่อมทางการเมือง ดังนั้น การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา นอกจากจะตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการสร้างให้ระบบและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีลักษณะของ "ความเป็นสถาบัน" (Institutionalization) ด้วย ลักษณะเช่นนั้น จึงเป็นการทำให้ระบบหรือสถาบันทางการเมือง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถคลุกคลีการขยายตัวของความร่วมมือของการเมืองของประชาชนได้อย่างดี (Huntington, 1968)

ความเป็นสถาบันมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากประชาชน (Support) ความสามารถในการปรับตัวของสถาบัน (Adaptability) การมีองค์การที่ซับซ้อน (Complexity) การมีความเป็นกลุ่มก้อน (Coherence) และความเป็นอิสระ (Autonomy) (สุจิต บุญบงการ, 2531) ลักษณะเช่นนั้น จะทำให้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาและสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ได้แก่ สถาบันรัฐสภา, สถาบันพรรคการเมือง, สถาบันฝ่ายบริหาร สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

จะเห็นได้ว่า ในสภาพสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทยในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันสภาพปัญหาที่มีผลกระทบต่อภารกิจชีวิตของประชาชน ก็เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ สังคมประเภทนี้เป็นลักษณะของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ ซึ่งมักจะประสบกับความวุ่นวายของการใช้กำลังทางการเมือง เพราะการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ ทำให้คนเราต้องการสิ่งใหม่ ๆ มากขึ้น และความต้องการหรือความคาดหวังของคนในสังคมมักจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าความสามารถของระบบหรือสถาบันทางการเมืองในการตอบสนอง อันจะทำให้ประชาชนเกิดความผิดหวังคับข้องใจ และนำไปสู่การเรียกร้องทางการเมืองและการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าสถาบันทางการเมืองมีความเป็นสถาบันต่ำ คือไม่สามารถควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ชอบธรรมของระบบการเมืองนั้น ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเปลี่ยนรูปเป็นการใช้กำลังรุนแรงได้ง่าย

ดังนั้น สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมจะมีบทบาทต่อการเสริมสร้างความเป็นสถาบันให้แก่สถาบันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ หากผลของการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะเป็นองค์กรที่เสริมสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองให้แก่ระบบการเมืองโดยส่วนรวมนั่นเอง

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมเอื้ออำนวยการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์

ในการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภานั้น การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้แสดงบทบาทและหน้าที่ในการช่วยจรรโลงระบอบการเมืองและสังคม การจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจึงเป็นการ "เปิดประตู" ให้แก่ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่ถูกต้อง และเป็นระเบียบ โดยใช้กลไกของระบอบรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการของตน มิเช่นนั้นแล้วสภาพอนาธิปไตยอาจจะเกิดขึ้นได้ในสภาพสังคมที่มักจะมีการยุยงปลุกปั่นประชาชนหรือใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและ เห็นแก่พรรคพวกเป็นที่ตั้ง

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาการปกครองและกฎหมาย (Political Development as Administrative and Legal Development)

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญขององค์กร หรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในอันที่จะมีส่วนช่วยการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา ก็คือ การนำพาซึ่งการพัฒนาการปกครองและกฎหมาย การพัฒนาการปกครองมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาระบบข้าราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ ในขณะที่เดียวกัน กฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือที่อยู่ในสภาพล้าหลัง ก็ควรจะได้รับการปฏิรูปให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบันและความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา ก็คือ ความสามารถในการสะท้อนปัญหาของประชาชน ที่จะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง การปกครองและกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้รัฐหรือฝ่ายบริหาร ได้สามารถใช้อำนาจผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นเครื่องมือ ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งทางสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและ เมื่อใดที่รัฐหรือฝ่ายบริหารสามารถพัฒนาการปกครองอย่าง ได้ผล ปัญหาต่าง ๆ ก็ย่อมจะได้รับการบรรเทาแก้ไข ในขณะที่เดียวกันกฎหมายที่ล้าหลัง เมื่อได้รับการปฏิรูดย่อมเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ในการแก้ไขปัญหาคด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ในระยะยาวแล้วย่อมนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง ในระบอบรัฐสภาด้วย

กล่าวโดยสรุป ผลดีหรือคุณประโยชน์ของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะช่วยเสริมสร้างหรือแก้ไขพัฒนาการเมืองทางการเมือง ในระบอบรัฐสภาของไทย ก็คือ การช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาให้เป็นระบบการเมืองที่มีความสามารถ มีศักยภาพ ในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคความรุนแรงทางการเมือง โดยผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นองค์กรที่จะสนับสนุน ให้การแก้ไขปัญหาคทางการเมือง เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและสันติวิธี นอกจากนี้ การบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบัน

ผู้ตรวจการรัฐสภาจะช่วยเสริมสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองให้แก่องค์กรต่างๆ ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ตลอดทั้งเป็นการเอื้ออำนวยต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ และผลดีที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีส่วนในการพัฒนาการปกครองและกฎหมายให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่จะทำให้แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาประสบความสำเร็จ

สภาพปัญหาทางการเมืองการปกครอง และปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก อันเนื่องมาจากการขยายตัวของปริมาณประชากรในแต่ละประเทศ ในขณะที่ทรัพยากรที่มนุษย์ค้นพบหรือที่มีอยู่แล้วนั้น มีปริมาณค่อนข้างจำกัด จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่การแก่งแย่งแข่งขันในทรัพยากรที่จำกัดซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงได้ แม้แต่ประเทศประชาธิปไตยตะวันตกที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งระบอบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ สังคม และระบบการบริหาร ก็ยังคงประสบปัญหาทางการเมืองจนต้องมีการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น และประเทศเหล่านั้นก็ประสบความสำเร็จในการใช้สถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาคงของตนเอง

ประเทศสวีเดน ซึ่งเป็นต้นแบบของสถาบัน "ออมบุดสแมน" ซึ่งสถาบันนี้มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวาง ความสำเร็จของสถาบันอมบุดสแมนในสวีเดนสังเกตได้จากจำนวนคดีร้องทุกข์ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีการขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันอมบุดสแมนเพื่อสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหของประชาชน ออมบุดสแมนของสวีเดนสามารถดำเนินการฟ้องร้องข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เองคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของอัยการ ซึ่งเป็นความก้าวหน้าและความศักดิ์สิทธิ์อย่างยิ่งของระบอบอมบุดสแมนของสวีเดน

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร หรือ Military Ombudsman ประสบความสำเร็จในการปกป้องพิทักษ์สิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน และทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมกิจการทหารของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ของประเทศ ซึ่งเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดสงครามโลกทั้งสองครั้งและ เยอรมนีเองก็ต้องประสบความพ่ายแพ้ในสงครามโลกทั้งสองครั้งเช่นกัน สิ่งเหล่านี้เป็นบทเรียนที่ทำให้เยอรมนีจำเป็นต้องควบคุมดูแลเอาใจใส่ในกิจการทางด้านการทหารของประเทศ ในขณะเดียวกันก็ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนไม่ให้ถูกจำกัดหรือถูกย่ำยี ดังเช่นที่เป็นมาในประวัติศาสตร์ของชาติ

ประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นต้นแบบของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ประเทศไทยลอกเลียนแบบมาใช้ ก็ยังเห็นความสำคัญของสถาบันหรือองค์กร

ผู้ตรวจการรัฐสภาว่าจะสามารถช่วยประสานความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหาร และประชาชน และเป็นวิธีการในการป้องกันปัญหาทางการปกครองหรือปัญหาความขัดแย้งสาธารณะมิให้ลุกลามขยายตัวจนอาจส่งผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ และส่งผลกระทบต่อระบอบการเมืองการปกครอง โดยส่วนรวมด้วย

ประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย เป็นประเทศในกลุ่มแองโกลแซกซอนและอยู่ในเครือจักรภพอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศเกิดใหม่และมีปัญหาค่อนข้างน้อย แต่ทั้งสองประเทศก็ได้มองเห็นความสำคัญของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา โดยเฉพาะนิวซีแลนด์ได้จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาก่อนประเทศอังกฤษเสียด้วยซ้ำ ทั้งนี้เพราะนิวซีแลนด์ต้องการที่จะป้องกันปัญหาทางการปกครองไว้ก่อนที่ปัญหาจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และนิวซีแลนด์เองก็มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาทางการปกครองมาพอสมควร

ประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าสถาบันเมเดย์เตอร์จะมีที่มาจากฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรี และฝรั่งเศสก็มีศาลปกครองที่ช่วยแก้ปัญหาทางการปกครองไปได้ส่วนหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ก็แสดงให้เห็นว่าฝรั่งเศสมีความเอาใจใส่ต่อสภาพปัญหาทางการปกครองเป็นอย่างยิ่ง และต้องการเสริมจุดอ่อนของสถาบันที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหามาตราการปกครองดังกล่าวอยู่แล้ว โดยการจัดตั้งสถาบันเมเดย์เตอร์ขึ้นมาอีกสถาบันหนึ่ง และเป็นที่แน่ชัดว่าสถาบันเมเดย์เตอร์นี้เป็นการเลียนแบบแนวความคิดของการจัดตั้งสถาบันออมบุดสแมนของประเทศสวีเดนนั่นเอง

จากตัวอย่างและความสำคัญของสถาบันออมบุดสแมนของประเทศต่าง ๆ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่จะทำหน้าที่บรรเทาปัญหาสาธารณะ และพัฒนาการเมืองในระบอบรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้น น่าจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญ ได้แก่

1. ปัจจัยในเรื่องความเข้มแข็งของระบอบรัฐสภา เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ระบอบรัฐสภาของไทยมีความสับสนเนื่องมาได้เป็นเวลาถึง 12 ปีเศษ ในช่วงของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 และแม้ว่าจะเกิดการรัฐประหารขึ้น เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ก็ตาม แต่แนวโน้มของการนำระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภากลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม การสับสนของระบอบรัฐสภาของไทยในระยะเวลายาวนานที่ผ่านมา ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเสถียรภาพหรือความมั่นคงของระบอบรัฐสภาได้ในส่วนหนึ่ง กล่าวที่ว่าการที่ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาได้ เพราะประเทศเหล่านั้นมีระบอบรัฐสภาที่เข้มแข็งอยู่แล้วนั้น คงไม่ใช่เหตุผลสำเร็จรูปที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยได้ เพราะรัฐธรรมนูญที่เด่นชัดและพิสูจน์ได้อย่างแท้จริง ก็คือแม้แต่สวีเดนซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของสถาบันออมบุดสแมนก็จัดตั้งสถาบันดังกล่าวในระยะเริ่มต้นของการปกครองแบบประชาธิปไตยเมื่อปี ค.ศ. 1809 หรือ

ในประเทศเยอรมนีตะวันตก ก็เพิ่งจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากการสถาปนาประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้เพียง 8 ปี เท่านั้น และการที่ประเทศอื่น ๆ ที่จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นนิวซีแลนด์ อังกฤษ ฝรั่งเศส หรือออสเตรเลีย ซึ่งมาจัดตั้งเอาในระยะเวลาไม่เกิน 25 ปีมานี้ ก็ไม่ใช่ เพราะปัจจัยในเรื่องความเข้มแข็งของระบอบรัฐสภา แต่ด้วยเหตุผลของปัญหาการกระทำทางการเมืองปกครองหรือปัญหาความขัดแย้งสาธารณะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนั้น สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภายังได้ขยายตัวไปในประเทศอื่น ๆ ทั้งในทวีปอเมริกาและเอเชีย ซึ่งมีรูปแบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างไปจากระบอบรัฐสภา ดังนั้น ปัจจัยในเรื่องของความเข้มแข็งของสถาบันรัฐสภา หรือความเข้มแข็งของระบอบรัฐสภาจึงไม่ใช่ มูลเหตุหรือที่มาของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา

แต่อาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็น "คู่ขนาน" ที่เดินเป็นเส้นทาง ไปข้างหน้าพร้อม ๆ กับการพัฒนาระบอบรัฐสภา ความสำเร็จและความเข้มแข็งของระบอบรัฐสภาย่อมนำไปสู่ความสำเร็จและความเข้มแข็งของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ในขณะเดียวกัน ความสำเร็จและความเข้มแข็งของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ย่อมนำไปสู่ความสำเร็จและความเข้มแข็งของระบอบรัฐสภาด้วยเช่นกัน และอาจเป็นไปได้ว่า ในกรณีของประเทศไทย หากมีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ที่กำลังมีการร่างกันอยู่โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการเลือกจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะ รสช. เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภายุคใหม่

2. ปัจจัยในด้านความเห็นพ้องต้องกันของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ปัจจัยนี้น่าจะมีส่วนสำคัญต่อการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ทั้งนี้ เพราะการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่นั้น พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบและสนับสนุน โดยไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ความสมานฉันท์ของบรรดาพรรคการเมืองและสมาชิกรัฐสภา จะเกิดขึ้นได้ ก็โดยการได้รู้และเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ บทบาทอำนาจหน้าที่ การดำเนินงานและคุณประโยชน์ของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาอย่างถ่องแท้เสียก่อนเท่านั้นจึงจะนำไปสู่ความเป็นจริงหรือรูปธรรมของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาได้ เพราะอย่างน้อยที่สุดในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไม่อาจจะ เป็นการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือการออกเป็นพระราชบัญญัติการจัดตั้งก็ตาม พรรคการเมืองและสมาชิกรัฐสภาย่อมมีบทบาทสำคัญที่จะผลักดันให้ประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นการทำความเข้าใจและการให้ความรู้เกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาแก่บรรดาพรรคการเมืองและสมาชิกรัฐสภาจึง เป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงมิได้

3. ปัจจัยในด้านการสนับสนุนของฝ่ายบริหารและสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ปัจจัยนั้นนับเป็นส่วนที่สำคัญยิ่งต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางด้านพรรคการเมืองและสมาชิกรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาหรือรับเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้สำเร็จ ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหาทางการปกครองและความขัดแย้งที่เกี่ยวกับปัญหาสาธารณะนั้นวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นตามลำดับ สิ่งสำคัญก็คือ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องตระหนักในความสำคัญของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาว่าสถาบันนี้จะมาทำหน้าที่ในการช่วยเสริมฝ่ายบริหารให้เข้าใจในปัญหา และสามารถช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นผลดีแก่การบริหารงานของฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งยังช่วยเสริมประสิทธิภาพและเสถียรภาพของฝ่ายบริหารให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้นในระยะยาว

ในขณะเดียวกัน สถาบันหรือองค์กรภายในฝ่ายบริหารเอง อันได้แก่ ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสถาบันที่สำคัญ เช่น สถาบันทหาร ย่อมจะต้องทำความเข้าใจอย่างแท้จริงถึงบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา และยอมรับในความสำคัญของสถาบันดังกล่าว โดยไม่ทำตัวให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาอีกด้วย

4. ปัจจัยในด้านการสนับสนุนของประชาชน ก็นับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลต่อการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ทุกวันนี้ประชาชนส่วนหนึ่งมีปัญหาทางการปกครอง และหากเป็นประชาชนที่อยู่ในชนบท ขาดการศึกษา ขาดทุนทรัพย์แล้วการเผชิญปัญหาทางการปกครองโดยตนเองนั้น แทบจะไม่ต้องพูดถึงหนทางแห่งชัยชนะ อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งสาธารณะที่มีประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก หากรัฐไม่สามารถหาทางออกของปัญหาได้แล้ว ความรุนแรงอันเกิดจากความขัดแย้งในปัญหาย่อมเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงได้ยาก ทางออกของปัญหาโดยอาศัยสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และความสำเร็จของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ก็จะสะท้อนได้จากแรงสนับสนุนของประชาชนในระยะยาวด้วย

อย่างไรก็ตาม เจื่อนโซหรือปัจจัยที่จะมีส่วนต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภายังขึ้นอยู่กับเจื่อนโซหรือปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมาย อาทิ การสนับสนุนของนักวิชาการ นักกฎหมาย สื่อสารมวลชนโดยทั่วไป แต่ปัจจัยทั้งหมดนี้จะ เป็น ไปในแง่บวกหรือลบย่อมขึ้นอยู่กับข้อมูล ความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ เกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา

ผู้ตรวจการรัฐสภาหากสามารถปรากฏเป็นจริง ในสังคมไทย ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองใหม่ ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ "ออกช่องโหว่" ในฝ่ายบริหาร หรือบรรเทาแก้ไขปัญหาของประชาชนได้มากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ๆ ของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเอง ได้แก่

(1) ปัจจัยในด้านตัวบุคคล กล่าวคือ ผู้จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภาและผู้ช่วยดำเนินการของผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้อง เป็นคนดีมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความเที่ยงธรรม มีความรู้ความสามารถ ซึ่งบุคคลที่มีความพร้อมหรือมีคุณสมบัติครบถ้วนเหล่านี้มิใช่ผู้ที่หามาได้ง่าย ๆ หรือแม้จะหาตัวบุคคลเหล่านี้ได้ ก็ไม่มีหลักประกันอะไรที่จะพิสูจน์ได้ว่าคุณสมบัติของบุคคลเหล่านั้น จะ ไม่แปรเปลี่ยนไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ได้ในภายหลัง

(2) ปัจจัยในด้านอำนาจ กล่าวคือ อำนาจที่จะมอบให้แก่ผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีขอบเขตมากน้อยแค่ไหนเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสังคมไทยนั้น การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในขอบเขตที่จำกัดเกิน ไปย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ประชาชนอาจไม่ให้การยอมรับหรือสนับสนุนหรือไม่สนใจที่จะ ให้แก่ปัญหา ในขณะเดียวกัน สำหรับผู้ตรวจการรัฐสภาเองก็ไม่อาจดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในขอบเขตที่กว้างขวางก็อาจนำไปสู่การใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือปราศจากหลักเกณฑ์ที่ควรจะเป็น ในเรื่องนี้ อำนาจในการดำเนินการหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาคงจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ แต่ขอบเขตของอำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น ควรจะบ่งชี้เฉพาะ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนหรือซ้ำซ้อนมากเกินไป ดังนั้นผู้เขียนใคร่เสนอให้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีขอบเขตอำนาจจากน้อยไปสู่มาก กล่าวคือ ผู้ตรวจการรัฐสภาอาจเริ่มต้น โดยการมีขอบเขตอำนาจในการควบคุมข้าราชการประจำ พนักงานองค์การรัฐวิสาหกิจและข้าราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นก้าวแรก หลังจากนั้นอาจขยายอำนาจในการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภาต่อไป และขอบเขตของเรื่องที่ผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีอำนาจในการดำเนินการนั้น อาจจะมีเริ่มต้นด้วยการดำเนินงานในเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนที่เกี่ยวกับระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะขยายไปในส่วนอื่น ๆ

(3) ปัจจัยด้านระบบกลไกในการทำงาน ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านตัวบุคคล และปัจจัยในด้านอำนาจแล้วยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบกลไกในการทำงานของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเองอีกด้วย ระบบกลไกในการทำงานดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย รูปแบบโครงสร้างการจัดองค์กรผู้ตรวจการ

รัฐสภา กระบวนการในการบริหารงานภายในองค์กร กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติที่เอื้ออำนวยต่อความคล่องตัว ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ในองค์กร ในขณะที่เดียวกันก็สามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดความรอบคอบ และป้องกันความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่จะส่งเสริมให้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาประสบความสำเร็จได้ เพราะหากปัจจัยด้านระบบกลไก ในการทำงานมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมปรากฏออกมาได้จากผลงานทั้ง ในเชิงปริมาณและคุณภาพ

(4) ปัจจัยในด้านการพัฒนา การจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย คง ไม่อาจทำให้เกิดความสมบูรณ์ครบถ้วน ได้ในทันทีทันใด แต่คงจะต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาพอสมควร ขั้นตอนในการพัฒนาสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาที่ผู้เขียนใคร่ขอเสนอความคิดเห็นก็คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง สถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะดำเนินการจัดตั้งให้ได้โดยเร็วที่สุด ทั้งนี้โดยเปิดโอกาสให้บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภานักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้แทนของฝ่ายข้าราชการประจำหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ผู้แทนขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร ผู้นำประชาชนทั้ง ในเมืองและท้องถิ่นมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นโดยอาจจัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อนำความคิดเห็นหรือระดมสมองฝ่ายต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในการจัดทำกฎหมายแล้ว ยัง เป็นการประชาสัมพันธ์แนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาให้ประชาชนในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ได้มีความรู้ความเข้าใจด้วย

รายละเอียดในพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา จะต้องบ่งชี้อย่างชัดเจนว่าสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจ บทบาทหน้าที่ อะไรบ้าง ในทรรศนะของผู้เขียน การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาทางการเมืองการปกครองที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ในขณะที่องค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร ไม่อาจจะดำเนินการแก้ไขได้อย่างทันที่ทันที่ กล่าวคือ การดำเนินการแก้ไข ปัญหาของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน การดำเนินงานของผู้ตรวจราชการ รวมทั้งการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องกระทำอยู่แล้วโดยปริยาย การจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาย่อมไม่เป็นการขัดข้องกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารดังกล่าว

ในขณะเดียวกัน การแก้ไขปัญหาของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ประสบความสำเร็จน้อย ดังที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เอง ได้ชี้แจงถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ประกอบกับการที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้พยายามพัฒนาองค์กร

ของตนเพื่อไปสู่การจัดตั้ง "ศาลปกครอง" จึงไม่ได้เป็นการขัดข้องกับการจัดตั้งสถาบันออมบุดสแมน หรือผู้ตรวจการรัฐสภา ในประเทศที่มีการจัดตั้งออมบุดสแมนหลายประเทศก็ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองมาก่อนหน้าแล้วทั้งนั้น เช่น ในประเทศฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียบางประเทศ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาของไทย หากจะมีการจัดตั้งขึ้น ควรเน้นบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ หรือเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยังไม่ควรรวมไปถึงนิติบุคคลที่เป็นเอกชน หลังจากนั้นจึงขยายการควบคุมตรวจสอบไปถึงพฤติกรรมของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาในระยะแรกมีมากเกินไป ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภาในระยะเริ่มต้นได้

ขั้นตอนที่สอง สำหรับบทบาทหน้าที่ของ ป.ป.ป. และ สตง. ในระยะต่อไปนั้น ผู้ตรวจการรัฐสภายังไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กร ป.ป.ป. และ สตง. เนื่องจากมีการจำแนกความแตกต่างขององค์กร ป.ป.ป. และ สตง. ไว้แล้ว กล่าวคือ ป.ป.ป. จะมีบทบาทหน้าที่ในเรื่องการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการและฝ่ายบริหาร ส่วน สตง. มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นในระยะแรกเริ่ม ผู้เขียนเห็นว่าภาระงานทั้งสองหน่วยงานโอนสังกัดให้ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ และให้อยู่ภายใต้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ย่อมจะถูกรังแกต่อต้านจากหน่วยงานเดิม คือ ทั้ง ป.ป.ป. และ สตง. ได้อย่างไรก็ตามการโอนสังกัดโดยให้ ป.ป.ป. และ สตง. มาขึ้นกับรัฐสภาอาจดำเนินการได้โดยอิสระ แต่ในระยะแรกเริ่มของการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ยังไม่ควรนำสถาบันทั้งสามเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด แต่ควรใช้การพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ดังนั้น ในขั้นตอนที่สองนี้ สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องพัฒนาองค์กรของตนภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องอำนาจ บทบาทหน้าที่ ให้สามารถดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้เกิดแรงศรัทธาจากประชาชนและ ใช้มติมหาชนเป็นเครื่องมือ ในการสนับสนุนการพัฒนาขององค์กร ในอนาคต ขณะเดียวกัน หากเป็นไปได้ก็ควรพิจารณาโอนสังกัดให้ ป.ป.ป. และ สตง. มาขึ้นกับรัฐสภา ในอีกทางหนึ่งด้วย

ขั้นตอนที่สาม เมื่อสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามีเสถียรภาพและประสิทธิภาพพอสมควรแล้ว ในการพัฒนาขั้นตอนนี้ จึงสมควรให้มีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาให้ครอบคลุมไปถึงคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้น หากเป็นไปได้ ในขั้นตอนนี้ก็อาจจะนำหน่วยงานอื่น ๆ คือ ป.ป.ป. และ สตง. มารวมไว้ในสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา โดยให้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นกับรัฐสภามีโครงสร้างการบริหาร

งานเทียบเท่ากระทรวง โดยมีองค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์, ป.ป.ป.และ สตง. เป็นหน่วยงาน
ย่อยเทียบเท่ากรม บริหารงานภายใต้องค์กรเดียวกัน เพื่อให้เกิดการประสานงานกันอย่าง
ใกล้ชิด และแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในชั้นตอนที่สามนี้ ความเป็นไปได้คงต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร และ
ต้องอาศัยการพัฒนาตนเองของหน่วยงานทั้งสามด้วย ในขณะที่เดียวกันการมารวมอยู่ภายใต้องค์กร
เดียวกันของสามหน่วยงาน ก็มีได้เป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาแต่
ประการใด หากทั้งสามหน่วยงานไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของตน

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาชั้นในประเทศไทย หากประสบ
ความสำเร็จ ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของเราได้พัฒนาขึ้นมาอีกระดับ
หนึ่งแล้ว โดยสามารถที่จะมีกลไกในการควบคุมการบริหารและการดำเนินงานการเมืองได้ และ
เมื่อนักยอนไปถึงประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง
แล้ว ประเทศเหล่านั้นก็ยังมีอาศัยออมบุดสแมนหรือผู้ตรวจการรัฐสภา ทั้งนี้เพราะความเชื่อที่ว่า
มนุษย์นั้นยังเป็นผู้ที่มี "กิเลส" ดังนั้นจึงต้องมีกลไกที่คอยกำกับดูแลควบคุมเอาไว้พอสมควร
มิเช่นนั้นแล้ว ผู้ที่แข็งแกร่งกว่าก็มักจะกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้
สังคมส่วนรวมจะเกิดความสงบสุขได้อย่างไร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย