บทที่ 5

ความเป็นมาและทรรศนะต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศไทย

แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาก็คือแนวคิดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ใช่แนวคิดที่ใหม่ ได้มีการคิดกันมาตั้งแต่สมัยโบราณก่อนที่รัฐจะมีสภาพดังเช่นปัจจุบันนี้ ในสมัยที่อาณาจักรโรมันกำลังเรืองอำนาจอยู่ระหว่างปี 200-80 ก่อนคริสต์ศักราช สภาแห่งนครโรมันได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งตรวจสอบ ที่เรียกกันว่า Office of Censor โดยทุกระยะ 5 ปี จะมีการเลือกผู้พิพากษาขึ้น 2 นาย เพื่อทำการตรวจสอบและรับพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในระยะ 5 ปีที่ล่วงมาแล้ว และผู้พิพากษา 2 นายนี้ ก็จะอยู่ในตำแหน่ง และทำหน้าที่อยู่คราวละประมาณ 18 เดือนก็จะบรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมายไว้ (อมร จันทรสมบูรณ์, 2513)

ในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันราว ๆ ปี 206 ก่อนคริสต์ศักราชจนถึง ค.ศ.220 ทางตะวันออกในประเทศจีนสมัยราชวงศ์ฮั่น ก็มีระบบการปกครอง ซึ่งมีองค์กรเอกเทศที่เรียกว่า Control Yuan มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการควบคุมฝ่ายปกครอง และรับเรื่องราวร้องทุกข์ในทำนองเดียวกัน จนได้กลายเป็นนิยายที่เล่าสืบต่อกันมาเกี่ยวกับบุคคลซึ่งทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม โดยมีการเรียกกล่าวขานนามกันว่า "เปาบุ้นจิ้น" ส่วนในประเทศอังกฤษในสมัยต้น ๆ โบสถ์ของคริสต์ศาสนาก็มักจะทำหน้าที่เป็นคนกลางที่คอยยับยั้งไม่ให้พวกขุนนางใช้อำนาจกดขี่ เบียดเบียนประชาชน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

สำหรับประเทศไทย รูปแบบการเมืองการปกครองที่เก่าแก่และยืนยาวที่สุดก็คือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งในระยะเริ่มต้นการปกครองของไทยในสมัยกรุงสุโขทัยมีลักษณะที่เป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Paternal Government) กล่าวคือ พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนบิดาหรือพ่อและประชาชนก็คือบุตรหรือลูก พ่อมีอำนาจปกครองดูแลลูก และลูกก็จะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม

สาเหตุที่อาณาจักรไทยสมัยสุโขทัยได้ใช้ระบบการปกครองดังกล่าว ก็ด้วยในขณะนั้นเป็นระยะเริ่มแรกของการตั้งบ้านเมืองขึ้นใหม่ ภาระในด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างบ้านเมืองและการป้องกันภัยจากศัตรูรอบด้านยังมีอีกมาก พ่อขุนศรีอินทราทิตย์จึงทรงเห็นสมควรอนุโลมให้ใช้หลักการปกครองดั้งเดิมของไทยมาใช้กับราชอาณาจักรสุโขทัยไปด้วย เพราะในระยะเวลาอันเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนั้น จึงไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก เพราะอาจเป็น

เหตุให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจขึ้นได้ ซึ่งย่อมจะเป็นอันตรายแก่เสถียรภาพความมั่นคงในทางการปกครอง ประกอบกับราชอาณาจักรไทยสมัยนั้นยังมีขนาดเล็กอยู่ จึงมีความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวงที่จะนำเอารูปแบบการปกครองเดิมมาใช้ (ประหยัด หงส์ทอง, 2511)

นอกจากนั้น ในระยะเวลาต่อมาในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ด้วยความที่พระองค์เป็นกษัตริย์ที่เฉลียวฉลาดสุขุมรอบคอบในกิจการทั้งปวง ประกอบกับทรงเป็นนักรบตั้งแต่พระเยาว์ ได้ทรงทำสงครามขยายอาณาเขตออกไปกว้างขวางใหญ่ไพศาลอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และแม้ว่าพระราชอาณาเขตจะใหญ่ไพศาลมากขึ้นดังกล่าว แต่พระองค์ก็ยังทรงเห็นว่าระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกยังเป็นระบบการปกครองที่เหมาะสม หลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าพ่อขุนรามคำแหงทรงใช้ระบบนี้อยู่ในสมัยของพระองค์ก็คือหลักฐานต่าง ๆ ที่พระองค์ได้ทรงสั่งให้จารึกไว้ในศิลาจารึก

มีข้อที่น่าสังเกตก็คือแม้ว่าระบอบการปกครองจะเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยจะอยู่ที่พ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวก็ตาม แต่ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสมัยนั้นกลับมีสิทธิเสรีภาพค่อนข้างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิ-เสรีภาพในเรื่องการค้า ในด้านทรัพย์สิน และสิทธิในการรับมรดก

แต่มีสิทธิเสรีภาพที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ สิทธิเสรีภาพในการร้องทุกข์ กล่าวคือเมื่อประชาชนมีความเดือดร้อนต่าง ๆ ก็สามารถสั่นกระดิ่งที่พระองค์ทรงโปรดให้แขวนไว้ที่ประตูพระราชวัง แล้วพระองค์ก็จะเสด็จออกมาชำระความด้วยพระองค์เอง ดังจะเห็นได้จากข้อความในศิลาจารึก หลักที่ 1 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

> "ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้นั้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยความเจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวเถิงเจ้าเถิงขุนบ่ไร้ ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยิน เรียกเมื่อถาม สวนความแก่มันด้วยซื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึ่งชม"

และนับตั้งแต่นั้นมาก็ได้กลายเป็นที่มาของประเพณีที่ราษฎรผู้ได้รับทุกข์มีสิทธิที่จะทำฎีการ้องทุกข์มาทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ในพระราชฐาน ซึ่งสืบเนื่องตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยมาจนกระทั่งถึงกรุงรัตนโกสินทร์ แม้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเปลี่ยนไปเป็นประเพณี "ตีกลองร้องฎีกา" แทน โดยเสด็จออกรับฎีการาษฎรทุกวันโกน แต่สาระสำคัญก็ยังคงเดิม โบราณราชนิติประเพณีดังกล่าวยังสืบทอดมาจนปัจจุบัน แต่มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็คือ เดิมประชาชนต้องดั้นด้นมาถวายฎีกา ณ พระราชฐาน แต่ปัจจุบันพระมหากษัตริย์กลับเสด็จพระราชดำเนินไปรับฎีกาถึงถิ่นที่เกิดทุกข์ทุกท้องที่ในพระราชอาณาเขต ทรงเห็นความทุกข์ ความไม่เป็นธรรมด้วยพระองค์เอง เป็นเหตุให้ทรงอำนวยความยุติธรรมได้ถูกต้องตรงความจริง ตาม

ควรแก่พระราชสถานะ ฎีการ้องทุกข์นี้มีนับเป็นจำนวนพันในแต่ละปีเช่นกัน ("พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับความยุติธรรม", 2530)

นอกจากการถวายฎีการ้องทุกข์ของประชาชนแล้วทางด้านฝ่ายบริหารในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มีแนวความคิดในการควบคุมฝ่ายปกครองเช่นเดียวกัน ทั้งนี้จะเห็นได้จากในปี พ.ศ.2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงนำเอาสถาบัน "เคาน์ซิลออฟสเตด" (Council of State) ของกลุ่มประเทศในยุโรป* มาเป็นสถาบันเริ่มแรกของการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย โดยได้ทรงมีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้ง "เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน" ขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และยังได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน" ขึ้น (ประชุมกฎหมายประจำศก, 2417, เล่ม 8) โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงแต่งตั้งราชตระกูล หรือข้าราชการเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จำนวน 10-20 คน โดยมีพระองค์ทรงเป็นประธานของ "เคาน์ซิลออฟสเตด" ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ประการแรก ถวายคำปรึกษาแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และประการที่สอง ตรวจตรา คัดค้านหรือว่ากล่าวในเรื่องใด ๆ ที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นผลดีแก่บ้านเมือง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ.2475 พระมหากษัตริย์ได้ทรงลดสถานะมาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และมิได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยตรง ฎีการ้องทุกข์ที่มีจำนวนมากมายในแต่ละปีนั้นได้ถูกส่งไปยังฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนแทนบทบาทของคณะรัฐบาล และกลไกฝ่ายบริหารจึงเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดในการช่วยเหลือประชาชน ทั้งนี้ โดยกลไกภายในของฝ่ายบริหารด้วยกันเอง ก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้ว

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่ให้ฝ่ายบริหารควบคุมตรวจสอบกันเองนั้นเริ่มถูกท้าทายเมื่อเริ่มมีนักกฎหมายปกครองหลายคนที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศในยุโรป โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรอื่น อันได้แก่ ศาลปกครองหรือองค์กรทางด้านนิติบัญญัติ

---

*อาทิ ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งสภาแห่งรัฐ (La Conseil d'Etat) ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2342 และประเทศกรีซ ในปี พ.ศ.2376 เป็นต้น

ความเคลื่อนไหวในการเสนอให้มีศาลปกครองและผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ.2513-2532

เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2513 ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เขียนบทความชื่อ "เราควรจะมีศาลปกครองหรือยัง" ซึ่ง ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้พยายามชี้ให้เห็นความบกพร่องในระบบการควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทยว่ามีมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ที่คนไทยยังไม่รู้สึกมากนักเพราะในระยะเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็เป็นระยะเริ่มต้นของระบบทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเช่นกัน แต่เมื่อวิถีทางเศรษฐกิจได้ก้าวถึงขั้นที่มีการแข่งขันกันแสวงหาประโยชน์ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ระบบทางการเมืองและความรู้สึกนึกคิดทางสังคมก็กระทบกระเทือน และด้วยเหตุนี้เอง ที่กลไกในการควบคุมองค์กรต่าง ๆ ก็แสดงออกมาว่าไม่พอเพียงที่จะหมุนเวียนทำงาน เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตรงตามจุดหมายปลายทางคือ ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

การแสดงออกของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นพระประมุขของชาติ เช่น กรณีชาวทุ่งสาน จังหวัดพิษณุโลกก็ดี กรณีชาวไคราชถวายฎีกาก็ดี และเรื่องอื่น ๆ อีกมากมายเป็นเรื่องเตือนใจให้เรานึกถึงอันตราย สิ่งที่เกิดขึ้นย่อมไม่เป็นผลดีต่อสถาบันใดหรือต่อบุคคลใด (อมร จันทรสมบูรณ์, 2513)

จำนวนประชาชนเหล่านั้นที่แสดงออกถึงความเดือดร้อนอาจมีจำนวนไม่มากนัก และมีประชาชนอีกจำนวนมากยังมิได้แสดงออกมาให้ปรากฏ การที่ประชาชนขาดความไว้ใจหรือเชื่อในความสุจริตของฝ่ายบริหาร ย่อมเสียหายแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม แม้จะมีสักครั้งหนึ่งที่ฝ่ายบริหารทำถูกต้อง ฝ่ายบริหารก็จะไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เน้นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีระบอบการปกครองและจักรกลในการควบคุมฝ่ายบริหารที่ดีและเหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากระบอบการปกครองเป็นขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และจักรกลในการควบคุมฝ่ายบริหารเป็นขอบเขตของกฎหมายปกครอง

ข้อเสนอของ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ดังกล่าวข้างต้น มุ่งหมายเฉพาะการปรับปรุงจักรกลในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า การปรับปรุงจักรกลดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารมีเจตนาที่จะทำเช่นนั้น ตามรัฐธรรมนูญและวิถีทางการเมืองทุกยุคทุกสมัย ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรสำคัญที่สุด และมีความรับผิดชอบสูงสุดต่อประชาชน แต่การบริหารกระทำไปด้วยดีไม่ได้ ถ้าหากประชาชนขาดความไว้วางใจในฝ่ายบริหาร หากบุคคลทุกฝ่ายจะลองสร้างศรัทธา และความเชื่อในประชาชนด้วยการยอมรับข้อเท็จจริงตามสภาพ จะช่วยกันเริ่มปฏิรูป

จักรกลในการควบคุมฝ่ายบริหาร ผลประโยชน์จะมิตกอยู่กับผู้ใดโดยเฉพาะ แต่จะตกอยู่แก่ส่วนรวม (อมร จันทรสมบูรณ์, 2513)

ในบทความดังกล่าวนี้ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวถึงลักษณะของ "องค์กร" ที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร โดยองค์กรนิติบัญญัติได้แก่ ออมบุดสแมน โดยเน้นของประเทศสวีเดน และเปรียบเทียบกับออมบุดสแมนของประเทศต่าง ๆ ด้วย แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงองค์กรนี้ ในกรณีที่จะมีการนำมาใช้ในประเทศไทย

หลังจากนั้น ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ.2516 ซึ่งเดินทางไปดูงานเรื่อง "Legislative Reference Service and Ombudsman" ณ. มหาวิทยาลัยฮาไว ระหว่างวันที่ 9-13 เมษายน พ.ศ.2516 ก็ได้กลับมาเขียนรายงานต่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งมีเรื่องที่เกี่ยวกับออมบุดสแมนของมลรัฐฮาไว ซึ่งเป็นมลรัฐหนึ่งในจำนวนมลรัฐเพียงไม่กี่แห่งในสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้งสถาบันออมบุดสแมน

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เขียนในรายงานนั้นว่า ตนเองได้พบและได้รับข้อมูลจาก Mr.Doi ซึ่งเป็น Ombusdman คนแรกของมลรัฐฮาไวว่า สำนักงานของ Ombudsman อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภา มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประมาณ 10 คน หน้าที่ของ Ombudsman ได้แก่ การรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน และมีขอบเขตอำนาจครอบคลุมทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

สำหรับในเรื่องการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของ Ombudsman ก็กระทำได้หลายทาง ราษฎรอาจโทรศัพท์มาแจ้งเรื่องที่ต้องการให้แก้ไข โดยบอกนามจริงหรือเขียนจดหมายมาโดยตรงก็ได้ แต่จะต้องลงชื่อจริง Ombudsman มีอำนาจที่จะขอเข้าดูแฟ้มราชการ หรือเรียกพนักงานของรัฐบาลมาตอบข้อซักถามใด ๆ ได้ และเมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ก็รายงานรัฐสภาโดยตรง

> "ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า ระบบ Ombudsman นี้ได้ช่วยแบ่งเบาภาระของผู้แทนราษฎรที่จะต้องรับฟังการร้องทุกข์จากราษฎรลงไปได้มาก และถ้าจะนำมาใช้กับประเทศไทยก็อาจลดภารกิจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่จะต้องคอยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรไปได้มาก หน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายกับ Ombudsman ในประเทศไทยได้แก่ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และสำนักงาน ก.ต.ป. ข้อที่แตกต่างจากการปฏิบัติในประเทศอื่น ๆ ก็คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่เช่นนี้ของไทยอยู่กับฝ่ายบริหารมิได้อยู่กับรัฐสภา ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าสมควรที่

จะไอนงานประเภทนี้ ไปขึ้นกับรัฐสภาเพราะฝ่ายนิติบัญญัติจะได้มีส่วนในการควบคุมพฤติกรรมและการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ ถ้าฝ่ายบริหารต้องการทำเองแล้ว ก็ควรที่จะตั้งตนเป็นกลางอย่างแท้จริง" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

ในรายงานฉบับเดียวกันนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องของการตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวถึงการดูงานที่รัฐสภาของมลรัฐฮาไวว่า ตนเองได้พบกับ Mr.Yukio Naito, Assistant Legislative Auditor ซึ่งให้ข้อมูลว่า สำนักงานของ Legislative Auditor นี้ ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการตามโครงการต่าง ๆ ที่รัฐสภาได้อนุมัติเงินงบประมาณประจำปีไป สำนักงานนี้จึงมีอำนาจมาก โดยเฉพาะในกรณีที่มีการประเมินผลพบว่าโครงการที่ได้รับอนุมัติเงินไปไม่มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ได้ผลตามเป้าหมายอันแท้จริงที่ตั้งไว้ สำนักงานนี้ก็จะทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา เพื่อเป็นข้อมูลในการที่จะพิจารณาของบประมาณของหน่วยงานนั้นในปีงบประมาณหน้า

"ข้าพเจ้าถาม Mr.Naito ว่า เนื่องจากฝ่ายบริหารก็มีสำนักงบประมาณ ซึ่งทำหน้าที่ประเมินผลโครงการเช่นกัน หน้าที่ของ Legislative Auditor กับหน้าที่ของสำนักงบประมาณจะไม่ซ้ำซ้อนกัน หรือ Mr.Naito ได้อธิบายว่าสำนักงบประมาณอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารส่วน Office of Legislative Auditor นั้นอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภา รัฐสภาต้องการประเมินผลโครงการของฝ่ายบริหารด้วย Staff ของรัฐสภาเอง เพื่อเป็นการประกันความแน่นอนในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอีกทีหนึ่ง" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

มีข้อสังเกตจากรายงานฉบับนี้เกี่ยวกับ Legislative Auditor ประการหนึ่งก็คือว่ามีลักษณะคล้ายกับ "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา" ซึ่งได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 กล่าวคือ ในส่วนที่ 6 ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2517 เป็นหัวหมวดว่าด้วย "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา" มี 6 มาตราตั้งแต่มาตรา 168 ถึงมาตรา 173 โดยมีเนื้อหาสำคัญ ๆ คือ

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภามีคุณสมบัติที่สำคัญ (มาตรา 169) ก็คือจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางการบัญชีหรือการคลัง และจะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือผู้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงาน

ท้องถิ่นหรือผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคลห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ทั้งจะต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย และผู้ตรวจเงินแผ่นดินรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งเมื่อดำรงตำแหน่งมาครบ 6 ปี ตายลาออก รัฐสภามีมติให้ออก หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 169 ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น (มาตรา 173)

ทางด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 176 บัญญัติให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงิน และทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 170)

ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภามีหน่วยราชการภายใต้บังคับบัญชา เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และข้าราชการสังกัดหน่วยราชการนี้เป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (มาตรา 171)

ในด้านการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอรายงานการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐสภาตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ยังได้บัญญัติให้รัฐสภาตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมาธิการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 1 คน

นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการริเริ่มให้มี "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา" ขึ้น และมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ได้มีการออกพระราชบัญญัติมารองรับ "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา" รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 ก็ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519

อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ.2517 โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้พยายามผลักดันให้มีการบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 แต่ข้อเสนอดังกล่าวมิได้บังเกิดผลในทาง

ปฏิบัติ ในครั้งนั้น ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอรายงาน เรื่อง "แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการมีผู้ตรวจการรัฐสภา" เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2517 โดยอธิบายถึงความไม่พอเพียงในการควบคุมรัฐบาลตามวิธีการปกติ ข้อมูลเกี่ยวกับออมบุดสแมน และกรณีตัวอย่างออมบุดสแมนของประเทศนิวซีแลนด์ ตลอดทั้งข้อพิจารณาในการจัดตั้งระบบ Ombudsman ในประเทศไทย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวอารัมภบทถึงข้อพิจารณาในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรายงานรวม 3 ประการว่า

1. ระบบ Ombudsman ที่จะมีขึ้นในประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และระบบกระบวนการยุติธรรมให้ทั่วถ้วน

ในประเทศซึ่งระบบราชการมีพลานุภาพมาก และมีการจัดระเบียบบริหารที่ควบคุมจากส่วนกลางมาก การมี Ombudsman น่าจะเป็นผลดีต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน

2. แม้ว่าประเทศไทยจะมีสถาบันที่ทำหน้าที่คล้าย ๆ กับ Ombudsman เช่น คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์* ผู้ตรวจราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการปราบคอรัปชั่น แต่ในปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารทั้งสิ้นมิใช่สังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ในปัจจุบันประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินนโยบาย และ/หรือการตัดสินใจของรัฐเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะเกี่ยวกับที่ดินทำกิน และสภาพแวดล้อมโดยมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้แสดงออกด้วยการชุมนุมประท้วงมากขึ้น การมีระบบผู้ตรวจการรัฐสภาจึงจะช่วยเชื่อมโยงรัฐและรัฐบาลให้มีความฉับไวต่อปัญหาของประชาชนมากขึ้น

สำหรับเหตุผลที่สนับสนุนให้มีการตั้ง Ombudsman หรือผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้อธิบายว่าแนวความคิดเกี่ยวกับ Ombudsman ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ มีมาตั้งแต่สมัยโรมันเรืองอำนาจอยู่ระหว่างปี 200-80 ก่อนคริสต์ศตวรรษ สำหรับประเทศไทยในสมัยสุโขทัย ก็มีการร้องทุกข์โดยสั่นกระดิ่งที่แขวนไว้หน้าประตูวัง เป็นต้น ในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดวิกฤตการณ์ข้าวยากหมากแพง รัฐบาลในสมัยนั้นได้จัดแบ่งข้าวสารให้ประชาชนตามจังหวัดต่าง ๆ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แจกจ่ายในจังหวัดหนึ่งทางภาคใต้เกิดการเบียดบังข้าวสารนั้นไปขาย รัฐบาลได้ตั้ง นายเตียง ศิริขันธ์ เป็นหัวหน้าเดินทางไปสอบสวน

---

*คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ถูกยกเลิกเมื่อปี พ.ศ.2522 โดยได้นำไปรวมไว้ในคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 โดยมีชื่อเรียกใหม่ว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4

ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นทำผิดจริง จึงได้มีการปลดผู้ว่าราชการจังหวัดผู้นั้นออกจากราชการ ความคิดที่จะมี Ombudsman ในสมัยปัจจุบันซึ่งมีหน้าที่รับฟังเรื่องราวร้องทุกข์นั้นไม่อาจกระทำได้โดยตรง เนื่องจากขอบเขตของการปกครองประเทศและพลเมืองได้ขยายเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ในประเทศไทยจึงได้มีคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ทำหน้าที่นี้ แต่แตกต่างกันก็ตรงที่ว่าในต่างประเทศที่มี Ombudsman นั้น ได้มีการตั้งบุคคลหนึ่งทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะและมีคณะทำงานผู้ช่วยอาจเป็น 4-5 คน หรือมากกว่านั้น สุดแล้วแต่จำนวนงานที่มี คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ของไทยเป็นเพียงที่ปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ส่วน Ombudsman นั้น เป็นหัวหน้าคณะปฏิบัติงานในฐานะบุคคลคนเดียวทำการเสนอข้อแนะนำต่อสภาผู้แทนราษฎร

การที่ให้ Ombudsman เสนอข้อแนะนำและความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น เกิดจากแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และการพยายามที่จะถ่วงอำนาจของฝ่ายบริหารด้วย เพราะตัวหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้นำของอำนาจบริหาร ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับคณะรัฐมนตรี ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา Ombudsman ทำหน้าที่แทนประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปที่มีข้อข้องใจเกี่ยวกับการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น Ombudsman จึงรายงานข้อเท็จจริง และสรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ได้ทำการสอบสวนมาโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติแทนที่จะขึ้นต่อตัวนายกรัฐมนตรี

ในรายงานฉบับเดียวกันนี้ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหรือ "จุดอ่อน" ของหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองในอดีต ได้แก่ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ของไทย (ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว) ว่าไม่ได้ขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ขึ้นอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสถาบันที่มีหน้าที่เกี่ยวด้วยเรื่องการสืบสวนสอบสวนกรณีที่ราษฎรร้องกล่าวโทษข้าราชการของไทยได้ไปรวมอยู่ในฝ่ายบริหารเสียหมด และถึงแม้ว่าความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองจะเคยมีมาแล้วในอดีตก็ตาม แต่ก็มิได้มีการตั้งศาลปกครองขึ้นอย่างจริงจัง แต่ได้มีคณะกรรมการปฏิบัติงานตามมติของประชาชน (ก.ป.ช.) ทำหน้าที่สืบสวนกรณีที่ราษฎรกล่าวโทษข้าราชการเพื่อหาทางระงับการปฏิบัติหน้าที่มิชอบของฝ่ายปกครอง และต่อมาจึงได้มีกรมตรวจราชการแผ่นดินซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการแผ่นดิน ทบวง คณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองในสำนักคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2497 กรมนี้ได้รับโอนงานในหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิบัติงานตามมติของประชาชนมา กรมตรวจราชการแผ่นดินได้ดำเนินการจนถึง พ.ศ.2503 รัฐบาลคณะปฏิวัติจึงได้พิจารณาปรับปรุงงานของหน่วยราชการแห่งนี้เสียใหม่เนื่องด้วย "การปฏิบัติงานจำเป็นต้องดำเนินการสืบสวน สอบสวน เป็นการเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานภายในกระทรวงทบวงกรมทำให้เป็นที่หวาดเกรงและทำลายขวัญของข้าราชการอยู่มาก" คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้โอนงานของกรมตรวจราชการแผ่นดิน มาเป็นหน้าที่ของ

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และให้ส่วนตรวจราชการสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายก-รัฐมนตรี ตามประกาศแบ่งส่วนราชการ พ.ศ.2513 และตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 147/2513 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2513 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ตรวจการปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์การของรัฐบาล บริษัทที่อยู่ในความดูแลของรัฐบาล ในฐานะเป็นผู้ดูแลสอดส่องแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี จะได้มอบหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปตามกฎหมาย นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี โครงการ แผนดำเนินงาน และระเบียบแบบแผน

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น เกี่ยวกับการตรวจสอบปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ว่าได้กระทำไปอย่างสอดคล้องตรงกับนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้หรือไม่ และเมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น ผู้ตรวจราชการฯ ก็มีหน้าที่ตรวจสอบผลปฏิบัติตามแผน และโครงการดังกล่าว ดังนั้น อำนาจและหน้าที่เหล่านี้ย่อมเป็นเรื่องภายในของรัฐบาลเอง ผู้ตรวจราชการฯ เป็นเสมือนแม่บ้านผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีคอยสอดส่องดูแล การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้ารัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของข้าราชการในทางที่อาจจะเป็นผลเสียต่อประชาชนอีกด้วยคือ ในกรณีที่ตรวจพบเห็นว่า การปฏิบัติงานใดถ้าจะปล่อยให้ดำเนินการต่อไป จะเป็นผลเสียหายแก่ราชการหรือผลประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง ก็ให้สั่งยับยั้งไว้ก่อน

การตรวจงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นนั้น กระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีราษฎรร้องทุกข์ขึ้นมา แต่การปฏิบัติงานของสำนักงานเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น จะกระทำได้ในเมื่อมีราษฎรทำคำร้องต่อคณะกรรมการฯ ซึ่ง ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัตินั้นปรากฏอยู่ว่า ราษฎรทั่วไปยังไม่ทราบและเข้าใจถึงหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ดี หรืออาจจะเป็นด้วยราษฎรที่ต้องการจะร้องทุกข์เห็นว่า คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีก็เป็นได้ จึงได้มีราษฎรหลายราย และหลายกลุ่มพากันเข้ายื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อตัวนายกรัฐมนตรีโดยตรง ไม่ได้ผ่านคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งในการยื่นเรื่องราวจะต้องมีการกรอกแบบฟอร์ม ราษฎรอาจรู้สึกว่าเป็นการยุ่งยาก จึงได้พากันเข้าพบนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นการส่วนตัวหรือมีจดหมายมายังหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เมื่อได้รับความไม่ยุติธรรมจากข้าราชการแทน

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ยังชี้ให้เห็นถึง อำนาจหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายบริหารว่าได้มีขอบเขตครอบคลุมไปอย่างกว้างขวางมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้เป็น

สถาบันหลักที่มีความมั่นคงเท่ากับสถาบันทางการบริหารในบางสมัยก็ไม่มีสภานิติบัญญัติ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของราษฎรจริง ๆ หากเป็นบุคคลซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ การที่ไม่มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด เพราะอำนาจของฝ่ายบริหารมีขอบเขตกว้างขวางมากมายนั้น เป็นสาเหตุให้การร้องทุกข์เรื่องข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นผลเสียหายแก่ราษฎร ทั้งยังเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะตัดสินฝ่ายบริหารกันเอง แทนที่จะได้ให้ฝ่ายตุลาการ (เช่นศาลปกครอง) หรือฝ่ายนิติบัญญัติ (Ombudsman ปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนกรณีที่ราษฎรกล่าวโทษข้าราชการ

ดร.ชัยอนันต์ สมทวณิช ได้อธิบายในรายงานต่อไปว่าในอนาคตถ้าจะมีสภาผู้แทนราษฎร (ขณะที่เสนอรายงานนี้ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2517 ยังไม่มีสภาที่มาจากการเลือกตั้ง) ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างสมบูรณ์แล้ว ก็น่าจะนำเรื่องการร้องทุกข์ ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นผลเสียหายแก่ประชาชนมาพิจารณากันใหม่ว่า จะให้ผู้ใดหรือสถาบันใดมีอำนาจและหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องราวเหล่านี้ เพราะปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการต่อประชาชนในเมืองไทยเรานั้น เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานแล้วว่ามีเรื่องเกิดขึ้นมากทุกที แทนที่จะลดน้อยลงบ้าง เพราะมีกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตั้งขึ้นมาเป็นเวลาช้านานแล้ว

> "ปัญหามีอยู่ว่า ในปัจจุบันเรามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องข้าราชการฝ่ายปกครอง ปฏิบัติหน้าที่เป็นผลเสียหายต่อประชาชนนี้มากกว่า 1 หน่วยงาน แต่หน่วยงานเหล่านี้ล้วนแต่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น จึงจะต้องขบคิดกันต่อไปว่าเราจะต้องตั้งศาลปกครองขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวหรือจะมี Ombudsman ตามแบบที่กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียและนิวซีแลนด์ ใช้ปฏิบัติอยู่ หรือจะโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่บางอย่างของผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี และ ป.ป.ป. ไปเสียจากฝ่ายบริหาร และให้ไปขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าฝ่ายบริหารยังคงต้องการจะใช้หน่วยงาน เช่น ป.ป.ป. ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารต่อไป เพื่อประโยชน์ในการควบคุมข้าราชการด้วยกันเองแล้วก็น่าจะยอมให้รัฐสภามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกันด้วย" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สรุปในประเด็นของความไม่พอเพียงในการควบคุมรัฐบาลตามวิธีการปกติว่า สำหรับประเทศไทยนั้นมีกลไกที่จะทำหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ อยู่ครบถ้วนไม่แพ้นานาอารยประเทศอื่นที่มีศาลปกครองหรือมี Ombudsman ประเทศไทยมีกลไกที่ทำหน้าที่คล้าย ๆ กับสถาบันทั้งสองอยู่แล้ว แต่ข้อแตกต่างประการสำคัญระหว่างกลไกดังกล่าวของประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ก็คือกลไกที่จะมาทำหน้าที่ด้านการประกันสิทธิของประชาชนไปขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร

เสียหมดแทนที่จะขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การขาดสถาบันที่มีหน้าที่รับฟ้องเรื่องราวที่ข้าราชการฝ่ายบริหารปฏิบัติราชการโดยปราศจากความยุติธรรม ที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ภารกิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องมีมากขึ้นในเรื่องที่น่าจะเป็นภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการ ซึ่ง ดร.ชัยอนันต์ ได้ยกตัวอย่างการที่ผู้บังคับการกองปราบหรือผู้บัญชาการสอบสวนกลางและรองเลขาธิการของ ก.ต.ป.ในสมัยหนึ่ง (พ.ศ.2515-16) ต้องมีหน้าที่พิเศษคอยเดินทางออกสืบสวนสอบสวนเรื่องที่ราษฎรร้องทุกข์มาทั่วประเทศ แต่ถ้าหากมีสถาบันพิเศษเช่น Ombudsman แล้ว และรัฐบาลได้ประกาศโฆษณาให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันว่ามี "ที่พึ่ง" ซึ่งจะคอยดูแลสอดส่องข้าราชการที่ปฏิบัติมิชอบ หรือใช้อำนาจในทางที่ผิดต่อประชาชนแล้ว รัฐบาลจะได้ชื่อว่ามีความตั้งใจที่ปราบปรามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำผิดโดยไม่เห็นแก่หน้า เพราะมีสภาผู้แทนราษฎรคอยรับฟังรายงานจาก Ombudsman มิใช่การรายงานต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีภารกิจที่จะต้องรับผิดชอบทางนโยบายอยู่มากแล้ว การโอนอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรขึ้นต่ออำนาจฝ่ายนิติบัญญัตินี้ จะต้องเป็นที่ชื่นชอบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยทั่วกัน โดยในด้านประชาชนนั้นจะมี "ที่พึ่ง" ที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม ในด้านรัฐบาลนั้นก็ต้องปราบปรามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจกดขี่ประชาชน เพราะการกระทำดังกล่าวย่อมทำให้รัฐบาล "เข้าถึงประชาชน" ได้ใกล้ไปอีกก้าวหนึ่งสมดังเจตนารมณ์ของคณะรัฐบาลทุกประการ นอกจากนี้ยังเป็นการต่อต้านคำกล่าวของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างดี เพราะแทนที่ฝ่ายบริหารจะมาตรวจตราฝ่ายบริหารด้วยกันเอง ก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ทำหน้าที่นี้แทน อันเป็นการถูกต้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยแท้ เพราะไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยแบบสากล ไทยสากลหรือแบบไทย ๆ การป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมเป็นหัวใจสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งนั้น

> "การมี Ombudsman นั้นเป็นของดี แต่ปัญหาอยู่ที่ตัวบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อตำแหน่งนี้แม้ว่าในประเทศที่ยังไม่มีการปกครองที่เรียกได้อย่างเต็มที่ว่าเป็นประชาธิปไตยแต่มีสภาผู้แทนราษฎรที่สนใจต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความต้องการที่จะปราบปรามการปฏิบัติโดยมิชอบ การให้ความยุติธรรมไม่เสมอหน้ากัน และการใช้อำนาจเกินขอบเขตของข้าราชการฝ่ายบริหารแล้ว Ombudsman อาจเป็นสถาบันใหม่ที่เป็นกลไกในการทัดทานอำนาจของฝ่ายบริหารและให้ความยุติธรรมต่อประชาชน ในกรณีที่มีเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหารได้ดีอย่างหนึ่ง นอกเหนือไปจากการฟ้องร้องต่อศาลธรรมดาซึ่งต้องเสียเวลานานกว่าการเสนอเรื่องราวไปยัง Ombudsman เพราะ Ombudsman มีหน้าที่พิจารณาเรื่องเฉพาะอย่าง ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีเหมือนศาลอาญา เพียงแต่เสนอเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาดำเนินต่อไปกับฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น

"บุคคลผู้จะทำหน้าที่ Ombudsman ได้นั้นจะต้องเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของการเมือง ในต่างประเทศนิยมแต่งตั้งข้าราชการบำนาญ หรือบุคคลอื่นใดที่มีชื่อเสียงว่าเป็นผู้ที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเป็นกลางไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและรู้เรื่องการบริหารงานของรัฐบาลพอสมควร หากจะมีผู้แย้งว่า ในปัจจุบันกรรมการในคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ก็เป็นข้าราชการบำนาญและมีผู้ที่เคยอยู่ในวงการตุลาการมาก่อนร่วมอยู่ในคณะกรรมการฯ อยู่แล้ว ผู้เขียนก็อยากจะใคร่ขอกล่าวย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า จุดสำคัญของคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีหน้าที่เช่นนี้อยู่ที่ว่าคณะกรรมการหรือบุคคลนั้น ๆ อยู่ภายใต้อำนาจของสถาบันฝ่ายใด ในปัจจุบันคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ของไทยยังเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร การที่โยกย้ายให้มาขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ (ในกรณีที่จะมี Ombudsman) หรือกับฝ่ายตุลาการ (ในกรณีที่จะมีศาลปกครอง) ย่อมเป็นการถูกต้องต่อธรรมดาโลกเป็นอย่างอุกฤษฎ์" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

ในรายงานฉบับดังกล่าว ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ตั้งปัจฉิมลิขิต : ข้อสังเกต 2 ประการในการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา คือ

1. ข้อคัดค้านที่ว่าเมื่อมีศาลปกครอง ศาลภาษี ศาลแรงงานแล้ว Ombudsman ไม่มีความจำเป็น จึงไม่ใช่เหตุผลที่อาจนำมาเป็นเหตุในการที่จะไม่ตั้ง Ombudsman เพราะจะมี jurisdiction ต่างกัน ดังจะเห็นได้ว่าในสวีเดน และฟินแลนด์ซึ่งมีศาลปกครอง ก็ยังมี Ombudsman ด้วย

2. ข้อคัดค้านที่ว่า Ombudsman จะมีอำนาจมาก เพราะมีอำนาจลงโทษข้าราชการได้ด้วยนั้นไม่ใช่เหตุที่จะนำมาคัดค้านการจัดตั้ง Ombudsman เพราะถ้าจะมีการจัดตั้ง Ombudsman ขึ้นในประเทศหนึ่ง ๆ จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ใหม่ มิใช่จะยึดอยู่กับระบบที่ใช้ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียโดยเคร่งครัด

สำหรับประเทศไทย Ombudsman จะไม่มีลักษณะการดำเนินงานแบบการสอบสวนและให้คุณให้โทษโดยตรง แต่จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการของรัฐสภาในการสอบสวนเรื่องราวเกี่ยวกับการใช้อำนาจของข้าราชการในทางที่ผิดซึ่งมีประชาชนร้องเรียนมา และเสนอรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งต่างกับศาลปกครอง ศาลภาษี และศาลแรงงาน ซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาหรือออมบุดสแมน ไม่ได้เป็นรูปเป็นร่างตามที่ได้มีการเสนอแนวคิดไว้เมื่อปี พ.ศ.2517 อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นอีก 15 ปี พลเอกชาติชาย

ชุณหะวัณ อดีตนายกรัฐมนตรีก็ได้หยิบยกความเป็นไปได้ของการที่จะมีผู้ตรวจการรัฐสภามากล่าวไว้ในการเปิดสัมมนาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาซึ่งจัดขึ้นที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2532 ขณะเดียวกัน คณะกรรมาธิการการปกครองและคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ก็ได้ให้ความสนใจต่อเรื่องนี้เช่นกัน

ความเคลื่อนไหวในการเสนอให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ.2532-2533

สาเหตุที่แนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาได้กลับมามีอิทธิพลมากขึ้นในช่วงระยะ พ.ศ.2532-2533 เป็นไปได้ว่าบุคคลหลายฝ่ายได้มองเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีผู้แทนจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะคอยเฝ้าดูและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารมากขึ้น เนื่องจากว่ามีเหตุการณ์หลายอย่างที่เกิดขึ้นโดยประชาชนจำนวนมากที่ทำการร้องเรียนต่อทางราชการแล้วก็ไม่บังเกิดผลจนเกิดการชุมนุมประท้วงมากมายหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสิทธิที่ดินทำกิน การสงวนรักษาสิ่งแวดล้อม ป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร, การประท้วงต่อต้านมติของฝ่ายบริหารในด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างถนนหรือทางด่วนผ่านชุมชนที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งทำให้ต้องมีการเวนคืนที่ดินหรือการเรียกร้องให้รัฐ และท้องถิ่นมีมาตรการในการควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงแบบคอนโดมิเนียม เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 คณะกรรมาธิการการปกครอง และคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จึงได้จัดสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น โดยใช้ห้องประชุมงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสถานที่จัดสัมมนา และมีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมการสัมมนาเกือบ 80 คน นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการพูดคุยสัมมนากันอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

ในการสัมมนาดังกล่าว นายสนอง รอดโพธิ์ทอง (2533) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ พรรคชาติไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัด อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมาธิการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวถึงความจำเป็นของการจัดสัมมนาเรื่อง "ผู้ตรวจการรัฐสภา" โดยเริ่มจากการชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง โดยเฉพาะในการบริหารราชการแผ่นดิน

> "ผมคิดว่าผู้เข้าสัมมนาคงจะสังเกตเห็นว่า มันมีปัญหาหมักหมมเข้ามาเรื่อยแล้วเป็นปัญหาซึ่งฝ่ายบริหารเองก็หนักอกหนักใจอยู่พอสมควร ปัญหาที่เกิดขึ้นต่าง ๆ เหล่านี้ ผมคิดว่าเราเห็นได้ชัดเจน ไม่ว่าปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ก็ดี ปัญหาที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายโดยไม่ชอบอะไรต่าง ๆ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ มีการร้องเรียนกันมากเหลือเกิน ผมเองผมนั่งอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรมาปีเศษมีเรื่องต่าง ๆ เข้ามาสู่คณะกรรมาธิการการปกครองมากมายเหลือเกิน เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบทำให้ราษฎรเสียหายหลายสิ่งหลายอย่าง เสร็จแล้วผู้เสียหายเอง ก็ทำอะไรมิได้ ทำอะไรไม่ได้เลย นอกจากร้องเรียนไปส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เสร็จแล้วก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันได้ เรามีองค์กรซึ่งทำหน้าที่อย่างนี้เยอะแยะหมดในส่วนราชการของเมืองไทยเรา ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของกฤษฎีกาก็ดี คณะกรรมการร้องทุกข์ของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เรื่องเสนอเข้าไปแล้ว สิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นมันไม่เป็นที่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในสายตาของประชาชน เพราะฉะนั้นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงหมักหมมอยู่ แก้ได้บ้างไม่ได้บ้าง อันนี้เป็นปัญหาซึ่งผมประสบพบเห็นอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นในเมืองในชนบทที่ห่างไกลก็เป็นปัญหาอย่างนี้ เพราะ-ฉะนั้นงานในหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกรรมาธิการการปกครอง เราคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มากที่เดียวว่าทำอย่างไรที่จะให้ราษฎรเขาอยู่ดีมีสุข ทำยังไงจะให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากที่สุด แล้วทำอย่างไรจะให้ประโยชน์สูงสุดแก่ราษฎรในบ้านเมืองของเรา ...ฉะนั้นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ผมอยากจะนำไปสู่การอภิปรายในประเด็นต่อไปที่ว่า มันถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราควรจะมีองค์กรอย่างนี้เกิดขึ้นเป็นการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร"

นายสนอง รอดไพธิ์ทอง (2533) ได้เน้นให้เห็นถึงสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งมีอยู่มากมายที่ประชาชนได้ร้องทุกข์มายังคณะกรรมาธิการการปกครอง เพื่อให้ช่วยแก้ไขบรรเทาปัญหาเหล่านั้น

"ผมอยากจะนำไปสู่การอภิปรายด้วยเรื่องของความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งราษฎรเขาประสบอยู่ทุกวี่ทุกวัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากมายเรื่องความไม่เป็นธรรม การใช้ประโยชน์ของกฎหมายนอกลู่นอกทางในการหาผลประโยชน์ในการคอรัปชั่นอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ก็เป็นเรื่องซึ่งเราได้พูดได้จากกันมากทีเดียว ทุกเรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎรถ้าสืบสาวราวเรื่องลงไปลึก ๆ ก็มักจะเจอปัญหาอย่างนี้ตลอดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบ แสวงหาผลประโยชน์รังแกประชาชน ในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ร้องเรียนกันมามากเหลือเกิน เราก็ทำได้เป็นบางกรณีซึ่งชัดเจน แล้วก็เสนอไป

ยังทางกระทรวงที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการแล้วเราก็เสนอสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นมรรคเป็นผลได้พอสมควร แต่เราก็ยังคิดว่ามันควรจะมีองค์กรอะไรสักอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรที่ balance and check กันได้ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอันนี้ก็เป็นเรื่องที่เราพูดกันมาตลอด"

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นแนวความคิดของผู้ที่ผ่านระบบราชการมานาน และเมื่อก้าวเข้ามาสู่วงการเมือง จะพบว่าองค์กรนิติบัญญัตินั้นยังอยู่ในสภาพที่ขาดประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมฝ่ายบริหาร นายสนอง รอดไพธิ์ทอง จึงได้เน้นที่จะพยายามปรับปรุงโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

"ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะลำบากสักนิดหนึ่งสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ เราอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรก็ดี วุฒิสภาก็ดี เรามีองค์กรซึ่งเป็นกรรมาธิการตั้งหลายคณะ 18 คณะด้วยกัน แต่ละคณะก็ทำงานในลักษณะที่กฎหมายร่วมมือโดยให้อำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหารคือรัฐบาลนั่นเอง แต่พอเอาจริงเอาจัง เราทำงานไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเราขาดอิสระเสรีในการพิจารณาบางสิ่งบางอย่าง ฉะนั้น ประเด็นตรงนี้ซึ่งคณะกรรมาธิการการปกครองเองกับคณะกรรมาธิการกิจการสภาฯ ได้หยิบยกขึ้นมาพูดจากันเราพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรของเราให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ให้มีอำนาจในการที่จะตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง เรามองลึกลงไปถึงว่ากรรมาธิการของเราทั้ง 18 คณะ รวมทั้งวุฒิสภาอีก 12 คณะน่าจะมีบทบาท มีอำนาจสามารถที่จะทำงานได้มากกว่านี้ยกตัวอย่างที่เราไปดูมาหลาย ๆ ประเทศ กรรมาธิการของเขามีอำนาจในการที่จะพิจารณาหรือดูงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ก่อนที่จะไปสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาไป เพราะฉะนั้น กระทรวง ทบวง กรมไหนที่ตั้งงบประมาณเข้ามาแล้ว ถ้าเกี่ยวกับเศรษฐกิจ กรรมาธิการเศรษฐกิจเขาสามารถจะเรียกมาดูได้ ถ้าเขาไม่ยอมรับงบประมาณนั้นก็คงจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เราอยากจะเห็นอย่างนั้นจริง ๆ เราอยากจะทำอย่างนั้นเพื่อแบ่งอำนาจการบริหาร นิติบัญญัติให้ balance กันพอหันกลับมาดูรัฐสภาไทย เราก็ว้าเหว่พอสมควรนะครับ จริง ๆ เข้ามานั่งทำงานจริง ๆ กระผมเป็นข้าราชการประจำมานานเกือบ 40 ปี พอกระโดดเข้ามาสู่วงการทางการเมือง ทางรัฐสภามีความรู้สึกว่าเรายังว้าเหว่มาก เราทำอะไรไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรอกครับในการที่จะไปกำกับดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ราษฎร ยังมีอะไรอีกหลาย

ต่อหลายอย่างที่ผมคิดว่าเราน่าจะได้แก้ไขปรับปรุงในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้"(สนอง รอดโพธิ์ทอง, สัมมนา, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

นายสนอง รอดโพธิ์ทอง ได้กล่าวในตอนสุดท้ายของการเปิดสัมมนาในวันนั้นว่า ให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ช่วยกันคิดว่าในขณะนี้ประเทศไทยควรจะมีองค์กร อย่างเช่น ผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคมให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด

ในการเปิดสัมมนาในวันนั้น นายสุวิทย์ คุณกิตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พรรคเอกภาพ ในฐานะประธานคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวในตอนเปิดการสัมมนาซึ่งมีความตอนหนึ่งที่น่าสนใจ ก็คือ แนวความคิดในการโอนสำนักงาน ป.ป.ป. และ สตง.มาขึ้นตรงต่อรัฐสภา และจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเป็นธรรมระหว่างภาคประชาชน เอกชน และหน่วยงานของรัฐ

"แต่ในขณะนี้องค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้น ได้มีการเรียกร้องให้รัฐสภารับโอนสำนักงาน ป.ป.ป. สำนักงาน สตง. มาขึ้นตรงกับรัฐสภาเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการที่จะควบคุมดูแลฝ่ายบริหาร ซึ่งความจริงก็สอดคล้องกับหลักการในการถ่วงดุลอำนาจเพราะสำนักงาน ป.ป.ป. นั้นตรวจสอบการทำงานของข้าราชการของหน่วยงานของรัฐแต่ปรากฏว่าสำนักงาน ป.ป.ป. นั้นก็ขึ้นตรงต่อรัฐ เช่นเดียวกับสำนักงาน สตง. ซึ่งตรวจในเรื่องการเงิน ก็ยังขึ้นตรงต่อรัฐบาล หรือฝ่ายบริหาร การที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารนั้น ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว ทำให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด เข้ามาแทรกแซงการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ป. หรือ สตง. อย่างเช่นที่มีปัญหาและเกิดความสับสนอยู่ในขณะนี้ ผมอยากจะเรียนว่าองค์กรทั้งสององค์กรนั้น ตามเจตนารมณ์เดิมของเราคงจะทราบกันดีว่ามีความประสงค์ที่จะขึ้นตรงต่อรัฐสภาถึงแม้ว่ารัฐสภานั้นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ หรือว่าให้ความเห็นชอบต่อตัวบุคคลซึ่งจะไปดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการหรือเป็นผู้บริหารสำนักงาน แต่ว่าการควบคุมการบริหารสำนักงานนั้นขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งทางรัฐสภานั้นเมื่อตั้งไปแล้วก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปควบคุมดูแลได้ นอกจากการรายงานผลในแต่ละปีซึ่งเราก็ไม่มีโอกาสจะพิจารณาได้อย่างเต็มที่ องค์กรตรวจสอบที่เราพิจารณากันนะครับ แล้วก็ทางคณะกรรมาธิการกิจการสภาฯ เอง ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการแล้วก็คือที่จำเป็นที่จะต้องจัดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น เพื่อให้สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภานี้ ทำหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบแล้วก็ให้ความเป็นธรรมระหว่างภาคประชาชน เอกชน และหน่วยงานของรัฐ... สำนักงานผู้-

ตรวจการรัฐสภานั้น ถ้าจัดตั้งขึ้นมาภายในองค์กรของรัฐสภา ก็คงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับ แต่ในกรณีที่การปรับปรุงกฎหมายนั้นหลายต่อหลายท่านก็มีความเห็นว่าจำเป็นหรือไม่ ที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ผมเองเห็นว่าจริง ๆ แล้วการจัดตั้งองค์การในลักษณะเช่นนี้ คงไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ว่าถ้าจะทำให้ดูแล้วมีความศักดิ์สิทธิ์ หรือว่ามีอิทธิฤทธิ์มากสักหน่อยก็คงจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ผมคิดว่าถึงแม้จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เผื่อว่าการทำงานนั้นไร้ซึ่งความมีประสิทธิภาพไร้ซึ่งคุณภาพและขาดความเป็นธรรมแล้ว ก็คงจะไม่ทำอะไรให้ดีขึ้น การออกพระราชบัญญัติในเรื่องการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภานั้นก็คงเพียงพอแล้ว" (สุวิทย์ คุณกิตติ, สัมมนา, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

ในช่วงหลังจากการเปิดสัมมนาในวันนั้นเป็นการอภิปรายให้ข้อคิดเห็นต่อวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยผู้ตรวจการรัฐสภา ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้อภิปรายในแง่ของแนวคิดของการมีผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย ว่ามีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาทางการเมือง เศรษฐ-กิจและสังคมไทยในระยะยาวได้อย่างไรและจะสามารถช่วยให้ทุก ๆ ส่วนของสังคมได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติหรือไม่

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ตั้งประเด็นคำถามในที่ประชุมสัมมนาไว้ 5 ประเด็น ได้แก่ ทำไม อะไร ที่ไหน เมื่อใด และอย่างไร โดยเริ่มต้นจากคำถามแรกที่ว่าทำไมจึงต้องมีผู้ตรวจ-การรัฐสภา ดร.ชัยอนันต์ อธิบายว่า สาเหตุของการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีอยู่หลายประการ ประการแรก ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่มุ่งสมานสังคมให้มีความขัดแย้งน้อยที่สุด และถ้ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น ก็จะต้องอาศัยกลไกและมาตรการที่จะลดความขัดแย้งหรือจัดการกับความขัดแย้งอันนั้น ประการที่สอง กลไกที่เป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่ พรรคการเมือง ไม่สามารถเชื่อมโยงความเดือดร้อนของประชาชนให้เข้ากับความเป็นตัวแทนของประชาชนได้ เนื่องจากพรรคการเมืองเองมีการแบ่งเป็นฝักฝ่าย ความขัดแย้งหลายอย่างในสังคมจึงไม่สามารถบรรเทาลงได้อย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะมีกลไกหรือมาตรการอื่น ๆ อาทิ ศาล หรือคณะกรรมาการ หรือองค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารก็ตาม ประการที่สาม เพื่อเป็นการเสริมระบบการเมืองให้มั่นคง และป้องกันมิให้ความขัดแย้งในสังคมกระจัดกระจายหรือทวีความรุนแรงมากขึ้น

ดังนั้น ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้ประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคงจำเป็นต้องอาศัยมาตรการเสริมอันได้แก่ สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นมาตรการหรือกลไกในการรักษาสังคม โดยเน้นการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี

"...ถามว่าทำไม คำตอบก็คือว่าจริง ๆ แล้ว ระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในโลกทุกระบบ เป็นระบบที่มุ่งสมานสังคมให้มีความขัดแย้งน้อยที่สุด หรือถ้าจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็จะต้องมีกลไกกระบวนการ และมาตรการที่จะลดความขัดแย้งอันนั้นที่เรียกว่าการจัดการความขัดแย้ง แต่เมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนมากขึ้น การกระทำในวิถีชีวิตประจำวันของมนุษย์นั้นถูกผลกระทบทั้งกฎหมายที่เขาเกิดมาแล้วเขาจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ ถูกผลกระทบทั้งการตัดสินใจของผู้ที่เป็นพนักงานของรัฐในชีวิตของเขาทั้งส่วนตัวและของชุมชน เมื่อถึงขั้นหนึ่งแล้วรัฐบาลที่ถือว่าเป็นรัฐบาลตัวแทน...นั้นกลับมีปัญหาอย่างมาก ก็คือว่าไม่สามารถจะเชื่อมโยงความเดือดร้อนของประชาชนเข้ากับความเป็นตัวแทนของเขา โดยอาศัยเพียงกระบวนการประชาธิปไตยโดยรัฐสภาได้ เนื่องจากว่าเมื่อมีพรรคการเมืองก็ดีก็เริ่มจะมีการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายความขัดแย้งหลายอย่างในสังคมนั้นไม่สามารถจะบัดเป่าบรรเทาได้อย่างทันท่วงที ถึงแม้ว่าจะมีกลไกและมาตรการอื่น ๆ ในทางสังคมไม่ว่าจะเป็นเรื่องของศาลหรือไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคณะกรรมการของฝ่ายบริหารในรูปแบบต่าง ๆ กันเพราะฉะนั้นคำถามว่าทำไม คำตอบก็คือว่าสังคมทุกสังคมจำเป็นจะต้องมีการคิดค้นและริเริ่มหามาตรการหรือหากลไกหรือกระบวนการ เพื่อมาเสริมระบบการเมืองให้คงอยู่ได้ มิฉะนั้นแล้วความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมจะเป็นเสมือนหนึ่งไม่มีแรงยึดอยู่ตรงกลาง แต่จะกระจัดกระจายไป โดยที่สถาบันทางการเมืองก็ช่วยอะไรไม่ได้ และในที่สุดสถาบันทางการเมืองนั้นก็จะสิ้นความชอบธรรมเพราะฉะนั้นเมื่อตอบได้ว่าทำไมแล้ว เราจึงไม่แปลกใจเลยที่หลายประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยมั่นคงแล้วมีระบบรัฐบาลท้องถิ่นที่เรียกว่า Local Government ที่หยั่งรากลงลึกแล้วจะเป็นอังกฤษก็ดี กลุ่มสแกนดิเนเวียก็ดี หรือแม้แต่บางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น มลรัฐฮาวายก็ดี จึงจะต้องมีมาตรการเสริมอันนี้ขึ้นมาเพื่อที่จะรักษาสังคมทุก ๆ ส่วนให้อยู่ในสภาพที่อยู่ร่วมกันได้โดยมีมาตรการทางสันติวิธีที่จะแก้ไขปัญหานั้น แทนที่จะให้ประชาชนต้องเหนื่อยด้วยการเดินขบวนทุกวัน หรือร้องเรียนปัญหาเดิม ๆ ทุกวันไปยังทุกหน่วยแล้วหมดหนทางแก้ไข" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อภิปราย, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

คำกล่าวนี้ได้สะท้อนสภาพปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือปัญหาสาธารณะที่แม้ว่าประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากที่สุดแล้วก็ตามก็ยังจำเป็นต้องอาศัยมาตรการเสริมเพื่อรักษาสภาพสังคมและการแก้ไขปัญหาโดยสันติ ซึ่งเป็นคำตอบที่ว่าทำไมจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา

สำหรับคำถามที่สองคืออะไร ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้อธิบายว่า ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นมาตรการเสริมที่จะช่วยระบบราชการในการสะท้อนปัญหาของประชาชน เพื่อให้ระบบราชการได้รับทำการแก้ไขปัญหาเสียก่อนที่ความขัดแย้งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น แต่ผู้ตรวจการรัฐสภาไม่ได้มีอำนาจที่จะเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาโดยตรง

> "...คำถามที่ 2 ก็คือว่า ทำอะไร ผมอยากจะเน้นอย่างหนึ่งว่าจริง ๆ แล้วออมบุดสแมนหรือเปาบุ้นจิ้นนี้ไม่ได้มีอำนาจที่จะเข้าไปจัดการ ถึงแม้บางประเทศจะให้ก็ตาม แต่ส่วนใหญ่แล้วออมบุดสแมนนั้นเป็นมาตรการที่จะช่วยระบบราชการด้วย เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาของประชาชนให้ระบบราชการเห็นและรีบนำไปแก้ไขก่อนที่จะมีผู้นำเรื่องเดือดร้อนนั้นไปร้องเรียน หรือไปก่อให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น ไม่มีประชาชนที่ไหนในโลกที่อยากจะรวมตัวกันประท้วงทุกวัน ไม่มีครับเพราะประชาชนต้องทำมาหากิน เพราะฉะนั้นที่ว่าอำนาจของออมบุดสแมนหรือเปาบุ้นจิ้นนี้ไม่ใช่อำนาจในทางให้คุณให้โทษโดยตรง หรืออำนาจเข้าไปจัดการโดยตรง... เท่าที่ผ่านมาในขณะนี้เรามีกลไก มีมาตรการมีกระบวนการหลายอย่างแล้ว เพราะฉะนั้น เรื่องออมบุดสแมนเป็นเรื่องของการเสริม เป็นการเสริมให้สังคมเราเหมือนกับสังคมอื่น ๆ ที่เขาให้มาตรการอันนี้มาแล้ว สังคมทุกสังคมต้องมีการทำความคิดริเริ่มในทางการเมือง มิฉะนั้นการเมืองจะไม่ใช่การเมืองที่ทำให้สังคมดีขึ้น การเมืองจะเป็นการเมืองที่ทำให้สังคมแตกสลาย..." (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อภิปราย, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

สิ่งที่ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช พยายามอธิบายต่อไป ก็คือ การตอบคำถามที่สามที่ว่าสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภานี้ ควรจะอยู่ในส่วนใดของระบบอำนาจรัฐทั้งหมด ซึ่งคำตอบก็คือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาแม้จะขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็มีอิสระในการดำเนินงานของตนเอง

> "ประการต่อไป คือ ที่ไหน ที่ไหนนี่มีความหมายหลายอย่างว่าอำนาจอันนี้ หรือการตรวจสอบ หรือการเสริมอันนี้จะอยู่ ณ ที่ใด ถึงแม้จะต้องยึดโยงอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในการทำงานนั้นควรจะมีอิสระ และอิสระนั้นได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ถ้าท่านดูเอกสารที่ประกอบการสัมมนาแล้วท่านก็จะพบว่า ในหลายประเทศเลยล้วนมีความเห็นว่าการยึดโยงนั้นขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติก็จริงอยู่แต่ได้ให้อิสระมากถึงขนาดที่ว่าในหลายประเทศนั้น งบประมาณก็ให้ทำงบประมาณเอง โดยไม่ต้องไปผูกพันอยู่กับฝ่ายบริหาร มิฉะนั้นออมบุดสแมนจะถูกควบคุมได้โดยมาตรการทางการเงิน การงบประมาณ โดยคนที่ไม่ต้องการให้ออมบุดสแมนปฏิบัติหน้าที่ได้คล่องตัวดีพอก็อาจจะจำกัดงบประมาณ หรือไม่ให้งบประมาณก็ได้"

ในคำถามที่สี่ คือเมื่อใด คำตอบของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ควรจะจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย

> "...เมื่อใดผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญ เมื่อใดเป็นเงื่อนไขทางเวลา เรื่องออมบุดสแมนนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นเรื่องที่เคยเสนอมาแล้วและได้รับการเห็นชอบในระดับหนึ่งเมื่อปี พ.ศ.2517 แต่เหตุใดออมบุดสแมนจึงไม่เกิดขึ้นในระยะนั้น ถ้าเราดูวิวัฒนาการของข้อถกเถียงในเรื่องออมบุดสแมนในทุกประเทศจะมีข้อถกเถียงเรื่องนี้เกิน 4 ปีขึ้นไปทั้งนั้น กว่าจะมีออมบุดสแมน... เมื่อใดจึงจะถึงเวลาอันเหมาะอันควร สำหรับประเทศไทยแล้ว ผมมีความเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะมีออมบุดสแมนได้แล้วเพราะว่าเมื่อ 15-16 ปีมาแล้ว เราอาจจะเห็นปัญหาไม่ชัดเจน แต่ในขณะนี้เราเห็นการเคลื่อนไหวในเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน ในเรื่องการสร้างเขื่อนหรือในเรื่องต่าง ๆ มากมาย แม้กระทั่งการสร้างทางด่วน เราเห็นว่าสังคมที่สลับซับซ้อนมากขึ้น มีผักมีฝ่ายมากขึ้นและประชาชนมีความตื่นตัวและได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องมีการรองรับการตื่นตัวของประชาชนนี้ทำให้ข้อเสนอเรื่องออมบุดสแมนนั้น มีความเร่งด่วนอย่างมาก มิฉะนั้นแล้ว ถ้าประชาชนถามว่าจะไปพึ่งที่ไหน ท่านคงทราบว่าฎีกาที่มีราษฎรถวายถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนี้มีเป็นศอกแล้ว แล้วก็มีเยอะแยะมากเลย และส่วนมากเป็นฎีกาในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินทำกินทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นในเมืองไทยของเรานั้น ผมคิดว่าถึงเวลาแล้วที่จะมีออมบุดสแมน"

และในประเด็นสุดท้ายคือ อย่างไร ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ทรรศนะว่าออมบุดสแมนหรือผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องเป็นผู้ที่พรรคการเมืองทุกพรรคให้การสนับสนุน มิฉะนั้นแล้วออมบุดสแมนจะทำงานไม่ได้ อย่างไรก็ตามในเรื่องที่ว่าจะทำกันอย่างไรนั้นเป็นเรื่องที่ผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกคนจะแสดงทรรศนะความคิดเห็นกันต่อไป ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ฝากความคิดเห็นไว้ในตอนสุดท้ายของการอภิปรายของตนว่า

> "ความสำคัญหรือความเร่งด่วนของออมบุดสแมนนี้ได้รับการหยิบยกหรือนำมาพูดครั้งสุดท้ายเมื่อประมาณเดือนธันวาคม (พ.ศ.2532) โดยนายกรัฐมนตรีในสมัยที่เรามีการปกครองแบบประชาธิปไตยกำลังจะเข้าสู่ยุคของประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ เพราะฉะนั้นระบบการเมืองจะอยู่ได้จะต้องมีความชอบธรรม คือประชาชนจะต้องเห็นว่าระบอบเช่นนี้ควรจะมีอยู่และจำเป็นจะต้องมีอยู่ ไม่มีระบอบนี้ไม่ได้ จะมีระบอบอื่นนอกจากระบอบนี้ไม่ได้ ในประการที่ 2 ระบบการเมืองและสังคมจะอยู่ได้ จะต้องให้ประชาชนเห็นว่าอำนาจที่เริ่มเคลื่อนไปสู่

ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งนั้นจะช่วยแก้ไขปัญหาได้อย่างฉับไว โดยกรอบของการแก้ปัญหานั้นจะต้องเป็นแบบสันติวิธี จะต้องมีโครงสร้าง มีกลไก มีกระบวนการที่ระดมประชาชน หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะที่ไม่ใช่การปลุกปั่นประชาชน เพราะประชาชนเหนื่อยจากการปลุกปั่นมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้วและในประการสุดท้ายระบบการเมืองที่จะอยู่ได้ จะต้องสามารถมีความฉับไว จะต้องสามารถเสริมสิ่งที่มีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการยุติธรรมโดยศาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ ป.ป.ป. หรือไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมาธิการ 18 ชุดที่สภาผู้แทนราษฎรนี้มีอยู่ ข้อเสนอเรื่องออมบุดสแมนที่ท่านนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หยิบยกขึ้นมากล่าวไว้ ในการเปิดสัมมนาเรื่องกฎหมายกับการพัฒนาประเทศ ที่คณะนิติศาสตร์จุฬาฯ นั้นเราถือว่าเป็นมิติอีกมิติหนึ่งที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง นำเอามาตรการในการที่จะช่วยสมานสังคมให้อยู่ได้โดยมีสันติภาพสันติสุขกลับมาให้ผู้แทนราษฎรได้ร่วมกันพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในขณะเดียวกันการทำงานคู่ขนานของคณะกรรมาธิการการปกครอง และคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ทำเรื่องนี้มาเป็นเวลานานพอสมควรแล้วประมาณปีหนึ่ง และอยู่ในขั้นตอนที่เกือบจะเป็นขั้นตอนท้ายสุดที่จะมีความคิดว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้ข้อเสนอนี้ได้รับการนำไปปฏิบัติให้เห็นจริงเห็นจังและสำเร็จในรัฐบาลชุดนี้ เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าเมื่อวานท่านประธาน (คณะกรรมาธิการกิจการสภาฯ) จะไปอัดรัฐบาลอย่างไรก็ตาม หรือฝ่ายค้านฝ่ายรัฐบาลจะทะเลาะกันอย่างไรก็ตาม แต่ผมเข้าใจและมั่นใจและเชื่อใจว่าข้อเสนอเรื่องออมบุดสแมนนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคต่างสนับสนุนด้วยกันทั้งสิ้น"

ในการสัมมนาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533 นั้น ได้มีการแบ่งกลุ่มสัมมนาออกเป็น 2 กลุ่ม โดยมุ่งหาผลสรุปของรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ รวม 15 ประเด็น อาทิ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา คุณสมบัติและคุณวุฒิของผู้ตรวจการรัฐสภา องค์กรที่มีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา จำนวนวาระ การพ้นจากตำแหน่ง ภูมิคุ้มกันของผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงานหรือองค์กรช่วยในการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภา และการร้องทุกข์ของประชาชนควรมีเงื่อนไขประการใดฯลฯ

กลุ่มสัมมนาทั้ง 2 กลุ่ม โดยสรุปแล้วความคิดเห็นไม่มีอะไรที่แตกต่างกันมากนัก ผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้ง 2 กลุ่ม (ประมาณ 50-60 คน) ต่างมีความเห็นพ้องต้องกันว่าน่าจะถึงเวลาแล้วที่จะมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยและก็มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงที่จะผลักดัน

ให้ผู้ตรวจการรัฐสภาเกิดขึ้นในรัฐสภาไทยได้ ทั้งนี้โดยการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ นั้น มีดังนี้*

ประเด็นแรกเรื่อง คุณสมบัติและคุณวุฒิของผู้ตรวจการรัฐสภา ที่ประชุมสรุปว่า ควรจะกำหนดคุณสมบัติให้กว้างขวาง ไม่ควรจำกัดวงแคบในเรื่องคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่ง ดังนั้น ผู้ตรวจการรัฐสภาจึงไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมาย หรือมีอาชีพหนึ่งอาชีพใดโดยเฉพาะ แต่สิ่งสำคัญก็คือจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการการเมือง หรือนักการเมือง ถ้าดำรงตำแหน่งเหล่านี้อยู่ก่อนได้รับการเลือกให้เป็นผู้ตรวจการรัฐสภา ก็จะต้องลาออกก่อนจะมาเป็นผู้ตรวจการรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นกลางอย่างแท้จริง ส่วนข้อห้ามอื่น ๆ ได้แก่ข้อห้ามในเรื่องที่ว่าต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นประธานบริษัทหรือกรรมการบริษัท ห้างร้าน หรือนิติบุคคลใด ๆ

ส่วนเรื่องอายุและการศึกษานั้น ที่ประชุมกลุ่มสัมมนากลุ่มสองได้เพิ่มเติมว่า ควรจะมีการกำหนดอายุที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถที่จะทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และการศึกษาขั้นต่ำอย่างน้อยที่สุดต้องระดับปริญญาตรี และ/หรือมีประสบการณ์ทางด้านการบริหารมาพอสมควร

ประเด็นที่สอง องค์กรที่มีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภา กลุ่มสัมมนากลุ่มหนึ่ง เห็นว่า ควรเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ส่วนกลุ่มสัมมนากลุ่มสอง เสนอให้สถาบันต่าง ๆ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอชื่อได้ โดยมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งอาจมาจากบุคคลภายนอกวงการทางการเมืองมาร่วมกันพิจารณาและนำรายชื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

ในประเด็นที่สาม คือจำนวนของผู้ตรวจการรัฐสภา ทั้งสองกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่าจะต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาให้ชัดเจนเสียก่อนจึงจะสามารถกำหนดจำนวนของผู้ตรวจการรัฐสภาได้ว่าควรจะประกอบด้วยบุคคลคนเดียวหรือเป็นองค์คณะ

ในประเด็นที่สี่ เรื่องวาระการดำรงตำแหน่ง ทั้งสองกลุ่มก็มีความเห็นคล้ายคลึงกันอีกว่า เทอมหรือวาระของผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะมากกว่าเทอมหรือวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระ 4 ปี ผู้ตรวจการรัฐสภาก็ควรมีวาระ 6 ปี เพื่อให้เกิดการสืบเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

---

*ผู้เขียนได้รวบรวมประเด็นสำคัญ ๆ และสรุปผลการสัมมนาของกลุ่มสัมมนากลุ่มย่อยทั้งสองกลุ่มเข้าด้วยกัน เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

ประเด็นที่ห้า การพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการรัฐสภา นอกจากการตาย และการลาออกแล้ว ทั้งสองกลุ่มเห็นพ้องต้องกันว่า รัฐสภาอาจลงมติให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจหรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย เป็นต้น

ประเด็นที่หก จะต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา และผู้ตรวจการรัฐสภาก็สามารถหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณาสืบสวนสอบสวนได้เอง โดยที่ไม่จำต้องมีผู้ร้องทุกข์เสมอไป

ประเด็นที่เจ็ด ผู้ตรวจการรัฐสภาควรที่จะต้องมีองค์กรสำนักงาน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งในการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ส่วนโครงสร้างขององค์กรสำนักงานจะเป็นลักษณะเช่นไรนั้น จะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ประเด็นที่แปด ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่มีรัฐสภา สถานะของผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะเป็นเช่นไร กลุ่มสัมมนาทั้งสองกลุ่มเห็นว่าผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะมีสถานะคงเดิมคือจะดำรงอยู่ต่อไปจนครบวาระ และอำนาจหน้าที่มีอย่างไรก็จะเป็นไปอย่างนั้น และควรมีการวางมาตรการเพื่อให้เกิดความสืบเนื่องหากเกิดการยุบสภาหรือในกรณีที่ไม่มีสภาได้

ประเด็นที่เก้า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง องค์การของรัฐทุกประเภท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กร ส่วนบุคคลที่ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบก็ต้องสัมพันธ์กับหน่วยงาน คือ สามารถตรวจสอบข้าราชการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร รวมทั้งข้าราชการฝ่ายตุลาการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารและพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่สิบ วิธีรับคำร้องหรือเงื่อนไขในการรับคำร้องจากประชาชนก็คือ ประชาชนสามารถร้องทุกข์โดยการทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาต่อผู้ตรวจการรัฐสภาโดยตรง โดยประชาชนไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านบุคคลอื่น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

ประเด็นที่สิบเอ็ด อำนาจในการสืบสวนสอบสวนของผู้ตรวจการรัฐสภาได้แก่ ความสามารถในการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้การเป็นพยานได้ สั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลส่งพยานเอกสารหรือพยานวัตถุใด ๆ มาประกอบการพิจารณาได้ โดยจะต้องมีการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนเอาไว้

ประเด็นที่สิบสอง ในกรณีที่ผู้ตรวจการรัฐสภามีความเห็นอย่างไรในเรื่องที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวน ผู้ตรวจการรัฐสภาก็สามารถส่งเรื่องไปยังผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติ หรือให้คำแนะนำหน่วยงานที่มีปัญหาในการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนได้ร้องทุกข์ หรือผู้ตรวจการรัฐสภาอาจหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณาเองได้ และเรื่องที่ผู้ตรวจการรัฐสภาได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว หากไม่ได้รับการปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการรัฐสภาก็สามารถส่งเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา รวมทั้งการเผยแพร่เรื่องที่พิจารณาให้ปรากฏต่อสาธารณชนด้วย

ประเด็นที่สิบสาม คือ ภูมิคุ้มกันผู้ตรวจการรัฐสภา จะต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้ผู้ตรวจการรัฐสภาได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ประเด็นอื่น ๆ ซึ่งมีการตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ในกลุ่มสัมมนาทั้งสองกลุ่มซึ่งรวบรวมได้คือประการที่หนึ่ง ในประเด็นของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะสามารถตรวจสอบหน่วยงานของเอกชนที่ดำเนินการมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณชนด้วยหรือไม่ ประการที่สองคือผู้ตรวจการรัฐสภานอกจากจะพิจารณาความเดือดร้อนจากคำร้องทุกข์ของประชาชนแล้ว ควรมีหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายหรือความเดือดร้อนของประชาชนผู้ร้องทุกข์ด้วยหรือไม่ ประการที่สาม ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ค่อนข้างจะกว้างขวางซึ่งในระยะต้น ๆ ควรจะกำหนดให้แคบไว้ก่อนเพื่อมิให้เกิดแรงต่อต้านจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะถูกตรวจสอบ เพื่อให้กฎหมายจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถผ่านออกมาได้ ประการที่สี่ ก็คือในอนาคต ผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะเข้าไปมีอำนาจตรวจสอบองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ สหกรณ์ สมาคม มูลนิธิ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากด้วยหรือไม่ และประการสุดท้าย คือเรื่องของความซ้ำซ้อน จึงควรที่จะกำหนดขอบเขตของงานเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ป.ป.ป. อาทิ ป.ป.ป. อาจจะพิจารณาเรื่องทุจริตคอรัปชั่น ส่วนผู้ตรวจการรัฐสภาก็ควรจะพิจารณาเรื่องการประพฤติมิชอบ เป็นต้น

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นข้อสรุปของการสัมมนาของทั้งสองกลุ่มย่อยในการสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งทำให้เกิดภาพที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย และแนวโน้มของการสัมมนาดังกล่าวนี้จะเกิดสัมฤทธิผลอย่างไรต่อไปนั้น อาจพิจารณาได้จากคำกล่าวปิดการสัมมนาของนายสนอง รอดโพธิ์ทอง ประธานคณะกรรมาธิการการปกครอง ที่กล่าวสรุปไว้ว่า

> "เราอยากจะผลักดันออมบุดสแมนนี้ให้เกิดเร็วที่สุด ถ้าเป็นไปได้ผมคิดว่าในการเปิดสมัยประชุมสภาในเดือนพฤษภาคม (2533) นี้ ถ้าเราสามารถทำสำเร็จในการยกร่าง พ.ร.บ. อันนี้ได้ผมคิดว่าเราคงจะมีโอกาสที่จะผลักดัน

เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ นั่นเป็นสมัยหน้านะครับ อันนี้เป็นความหวัง สิ่งที่เราจะต้องดำเนินการต่อไปแล้วจากการที่ท่านได้ระดมความเห็นให้แก่พวกเราเป็นประโยชน์อย่างมหาศาลนะครับ" (สนอง รอดโพธิ์ทอง, สัมมนา, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

กล่าวโดยสรุป การเคลื่อนไหวในการเสนอให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาได้ปรากฏต่อสาธารณชน นับตั้งแต่ต้นปี 2533 เป็นต้นมาในรูปของการจัดสัมมนา การอภิปราย และการเผยแพร่แนวความคิดนี้ในสื่อสารมวลชนต่าง ๆ มากขึ้น ตลอดทั้ง ความพยายามในการแปรแนวความคิดดังกล่าวให้ปรากฏเป็นรูปธรรม โดยการที่คณะกรรมาธิการการปกครอง และคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นเพื่อนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวในการเสนอให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาก็เป็นเพียงความเคลื่อนไหวในระดับหนึ่งในบรรดาสมาชิกรัฐสภา นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังไม่ได้มีการกระจายแนวความคิดดังกล่าวให้แพร่หลายออกไปในสาธารณชนเท่าที่ควร จึงเป็นข้อสังเกตประการหนึ่งที่ว่าเงื่อนไขในเรื่องเวลาอาจเป็นสิ่งสำคัญที่มีส่วนกำหนดความเป็นไปได้ของการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาหรือการพัฒนาของแนวความคิดผู้ตรวจการรัฐสภาในอนาคต

ทรรศนะเกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศไทย

จากผลสรุปของการสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533 แม้ว่ายังไม่ได้แสดงให้เห็นภาพโดยรอบด้าน และความคิดเห็นที่แตกต่างกันของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้ทำการสำรวจทรรศนะของบุคคลในวงการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งแง่คิดหรือมุมมองที่หลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ผลสรุปที่สมบูรณ์เกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย

ประเด็นที่จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีอยู่ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยหรือไม่ ถ้าควรมีการจัดตั้งก็จะต้องสามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้ว่าทำไม เพราะอะไร ที่ไหน อย่างไร และเมื่อไร และถ้าไม่ควรมีการจัดตั้งก็จะต้องสามารถให้คำตอบได้เช่นกันว่าทำไม

ประเด็นแรก ทรรศนะที่ว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

ผู้ที่แสดงทรรศนะที่ว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนขอยกทรรศนะของผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน ได้แก่ นายฉลอง กัลยาณมิตร, ม.ร.ว.เสนีย์

ปราไมช และพลเอกสายหยุด เกิดผล เป็นตัวอย่างของแนวความคิดนี้

แนวความคิดที่ว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีเหตุผลสำคัญ ได้แก่ ความเชื่อที่ว่าองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบันมีเพียงพออยู่แล้วในการควบคุมการกระทำการปกครองและน่าจะสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชนได้ และหากฝ่ายนิติบัญญัติจะจัดตั้งองค์กรประเภทเดียวกันขึ้นมาอีก ก็จะเป็นการซ้ำซ้อนในบทบาทอำนาจหน้าที่สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายและอาจจะเป็นการก้าวล่วงระหว่างอำนาจอธิปไตยทั้งสาม อีกประการหนึ่งการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้อยู่แล้ว โดยวิถีทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การแก้ไขปัญหานี้จึงควรปรับปรุงองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารที่มาอยู่แล้วให้เกิดประสิทธิภาพน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด

นายฉลอง กัลยาณมิตร อธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2533) ผู้ซึ่งได้เข้าจากตำแหน่งปลัดอำเภอ นายอำเภอ ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจราชการกรม รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด รองปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นตัวเก็งคนหนึ่งที่คาดว่าจะได้ขึ้นเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ.2532 แต่ก็กลับมาดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมการปกครอง เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2532 ทั้ง ๆ ที่เคยดำรงตำแหน่งนี้มาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อปี พ.ศ.2524-2530 อธิบดีกรมการปกครองท่านนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็น "ลูกหม้อ" แท้ของกระทรวงมหาดไทย และมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ปกครองประชาชน ซึ่งในทรรศนะของนายฉลอง หมายถึง การทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข หรือรับใช้ประชาชนนั่นเอง

นายฉลองได้เล่าถึงประสบการณ์ของตนเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำของนักปกครองที่เรียกได้ว่าไม่ถูกต้องซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชน โดยแยกเป็น 2 สาเหตุคือการเจตนาทุจริต คอรัปชั่นของข้าราชการ และการกระทำที่ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แต่การกระทำทั้ง 2 ประเภทนี้มีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเทียบกับข้าราชการและลูกจ้างของกรมการปกครองทั้งหมด

> "การกระทำที่อาจจะมองไปในแง่กระทบกระเทือนสิทธิของราษฎร หรือมองในแง่การทุจริต ผมคิดว่ามันมีสาเหตุสำคัญอยู่ 2 อย่าง ประการแรกเจตนาทุจริตจริง ๆ เป็นเรื่องของบุคคล ไปอยู่ที่ไหนก็มีปัญหาที่นั่น เรื่องทุจริตหรือเรื่องอื่น ๆ อะไรต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่ไม่เป็นผลดีต่อราชการและต่อตนเองทั้งนั้น อีกพวกหนึ่งผมคิดว่าน่าจะเกิดจากความไม่รู้ ทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ไม่รู้ระเบียบ ไม่รู้กฎหมาย อันนี้จะมีมากสำหรับข้าราชการบรรจุใหม่ทำไปโดยขาดประสบการณ์ บางทีความไม่รู้ก็ไปถามคนเก่า ๆ คนเก่า ๆ ที่ไปถามมักจะเป็นพวกเจ้าหน้าที่ปกครอง สมัยก่อนเขาเรียกว่า เสมียนมหาดไทย พวกที่จบ

ม.6 มา แต่ว่าอยู่นานเรียกว่าปลัดอำเภอบรรจุใหม่ คนไหนไปอยู่ที่อำเภอนี้ ก็ต้องไปขอความรู้จากแกถูกครอบโดยคน ๆ นั้น บางทีก็เป็นเสมียนฝึกหัด บางทีก็เป็นเสมียนมหาดไทย หรือบางทีก็เป็นปลัดอำเภอที่เลื่อนมาจากเสมียนพนักงาน พวกนี้มีประสบการณ์อย่างเดียว แต่พื้นฐานแกแย่ แกเห็นคนเก่าๆ เขาทำงานมาแกก็ทำตาม นี่ถ้าเด็กใหม่ของเราไปตามแก โดยไม่อิงระเบียบแบบแผน ไม่อิงกฎหมาย ปล่อยเข้าป่า เข้ารก ประเภทนี้มีมากพอสมควร คือความไม่รู้ ตามรุ่นพี่ เขาสอนกันมา เขาครอบกันมาก็ตามกันไป อีกประเภทมีเจตนาทุจริตจริง ๆ แล้วพวกนี้ไปอยู่ที่ไหนก็มักจะมีเรื่อง ถูกร้องเรียนถูกกล่าวหา ถูกตั้งกรรมการสอบสวนเป็นประจำ แต่ถ้าว่ากันความความจริงจำนวนผู้กระทำทั้ง 2 ประเภท เป็นเปอร์เซนต์ที่ต่ำมาก เพราะข้าราชการของกรมการปกครองมีทั้งข้าราชการและลูกจ้าง เรามีเกือบ 20,000 คน แต่ละปีก็มีคนถูกร้องเรียนน้อยถ้าคนส่วนใหญ่ของเราเป็นคนไม่ดี บ่านนี้บ้านเมืองคงแย่ไปนานแล้ว"(ฉลอง กัลยาณมิตร, สัมภาษณ์, 13 มิถุนายน 2533)

อธิบดีกรมการปกครองได้อธิบายถึงการร้องเรียนหรือการร้องทุกข์ของประชาชนที่มีมาถึงกระทรวงมหาดไทยว่ามีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีทั้งที่เดือดร้อนจริง ๆ และการกลั่นแกล้งกล่าวหาใส่ร้ายกัน

"ที่ผ่านมาร้องจริง ๆ ก็มีเหมือนกัน แต่ว่าที่ร้องเป็นบัตรสนเท่ห์มีแยะ บัตรสนเท่ห์เราก็สอบถามไป ไม่ใช่ทิ้งลงตะกร้า แต่ว่าเป็นเรื่องที่เสียเวลาเปลืองสมอง และบางทีพอส่งคนไปสอบเข้า เจ้าตัวบอกไม่รู้เรื่องเลยคนอื่นแอบอ้างใส่ชื่อ กรณีนี้มีบ่อย คนมันแกล้งกันโดยเฉพาะคนที่ไม่ชอบหน้าก็เขียนบัตรสนเท่ห์ เวลาใกล้จะพิจารณาเงินเดือน ใกล้จะสอบเลื่อนชั้น ใกล้จะเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ใกล้จะโยกย้ายอะไรต่าง ๆ เรียกว่าตัดหน้าคือพอผู้บังคับบัญชาคิดว่าคนนี้เหมาะสมสำหรับยกระดับให้สูงขึ้น พอเห็นว่าถูกร้องเรียนเลยต้องชะงักไปพิจารณาคนอื่น มันมีการกลั่นแกล้งกันแบบนี้เรื่อย ส่วนเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมจริง ๆ ส่วนใหญ่เขาจะใส่ชื่อจริง ถ้าเขียนบัตรสนเท่ห์อ้างว่าผู้นั้นผู้นี้เป็นผู้มีอิทธิพลส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องกลั่นแกล้งกันเพราะผมยังไม่เห็นว่าจะมีนายอำเภอคนไหน ปลัดอำเภอคนไหน มันจะมีอิทธิพลล้นฟ้าขนาดร้องเรียนกันไม่ได้ไม่เคยมี ผมเป็นผู้ว่าฯ ผมยังไม่เห็นว่ามีอิทธิพลอะไรเลย" (ฉลอง กัลยาณมิตร, สัมภาษณ์, 13 มิถุนายน 2533)

อย่างไรก็ตาม นายฉลอง กัลยาณมิตร เห็นว่าการร้องเรียนของประชาชนอันเนื่องมาจากความเดือดร้อนจริง ๆ นั้น ก็มี 2 ลักษณะด้วยกันคือ ลักษณะแรกเป็นการร้องเรียนที่มีเหตุ

มีผล และลักษณะที่สอง เป็นการร้องเรียนอย่างไม่มีเหตุมีผล ซึ่งส่วนใหญ่เรื่องที่เดือดร้อนนั้นมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับที่ดินทำกิน หรือการรุกล้ำป่าสงวน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นค่อนข้างร้ายแรงในชนบทของประเทศไทย

"การร้องเรียนก็มี 2 ลักษณะเหมือนกัน คือ หนึ่งร้องเรียนด้วยความเดือดร้อนจริง ๆ แล้วสิ่งที่เขาร้องเรียนเป็นสิ่งที่ชอบธรรม อีกประเภทหนึ่งร้องเรียนอย่างไม่มีเหตุผลคือจะเอาแต่ได้ อย่างรุกที่ป่าสงวน ร้องเรียนมาว่าถูกกำนันจับ ปลัดอำเภอจับ ตำรวจจับ ทั้ง ๆ ที่ตัวเองรุกที่ป่าสงวนเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน มันก็ผิดทั้งนั้น เจ้าหน้าที่เขาได้รับนโยบายจากหน่วยเหนือให้ดูแลเรื่องบุกรุกป่าตัดไม้ทำลายป่า เขาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง พวกนี้ก็มาร้องหาว่ากลั่นแกล้งเขาอยู่มาตั้งแต่ครั้ง ปู่ย่าตายาย มาไล่ที่เขาทำไม พวกร้องเห็นแก่ได้ก็มี ประเภทนี้เราดูแล้ว เราก็ชี้แจงผู้ร้องไป บางทีเขาก็ไปหาผู้แทน ไปหารัฐมนตรีก็มี ร้องเรียนมาพอสอบไปสอบมาก็เป็นเรื่องแบบนี้ แกไปรุกที่หนองน้ำสาธารณะบ้าง รุกที่สาธารณะประจำตำบลบ้าง รุกที่ป่าสงวนบ้าง เราก็แจ้งไปเรื่องนี้ทำอะไรไม่ได้เป็นความผิดอยู่แล้ว แต่ว่ากรณีที่เขาร้องเรียนมาเขาเดือดร้อนจริงและมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะหาความเป็นธรรม จะหาผู้ช่วยเหลือเราก็ต้องเทค แอคชั่น ดำเนินการอย่างจริงจังและถ้ากรณีคนของเราเป็นผู้กระทำผิดเราก็ไม่เคยละเว้นที่จะนั่น ถ้าเป็นเรื่องเล็กน้อยเราก็จะแจ้งมาทางผู้บริหารจังหวัดบอกให้พิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร เขาก็ดูถ้าเป็นเรื่องเล็กน้อย ก็อาจจะตักเตือน ภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนก็แล้วแต่ ถ้าเป็นเรื่องร้ายแรงต้องตั้งกรรมการสอบสวนว่าความผิดฐานประพฤติชั่วหรือทุจริตต่อหน้าที่ก็ว่ากันไป... ในทางปฏิบัติถ้าถึงระดับจังหวัด ระดับกรม ระดับกระทรวงแล้วนี่ ไม่เคยมีการช่วยกัน"

ปัญหาการกระทำทางปกครองที่เกิดจากข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทั้งที่มีลักษณะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และที่ใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับนั้น การแก้ไขปัญหาเหล่านี้นายฉลองเน้นการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยกลไกการบริหารภายในของฝ่ายบริหารในกระทรวง ทบวง กรม เป็นสำคัญ

"ที่จริงเรามีการควบคุมกันเป็นลำดับขั้น อย่างระดับปลัดอำเภอเสมียนพนักงานก็มีนายอำเภอควบคุมอยู่ ระดับอำเภอ เราก็มีปลัดจังหวัด มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการกรม และผู้ตรวจราชการกระทรวง รวมทั้งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย มันมีการควบคุมกันหลายชั้น แต่ถ้าจะเอาเฉพาะเจาะจงสำหรับข้าราชการในสังกัดกรมการ

ปกครอง ถ้ามันมีผิดพลาดท้วงติง ก็มีปลัดจังหวัด มีผู้กลั่นกรองให้ปลัดจังหวัดก็มีพวกจ่าจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัดพวกนี้คอยตรวจคอยเช็คอยู่เรื่อยอำเภอรายงานมาผิดพลาดเขาก็ตรวจสอบไป ทักท้วงไป หรือถ้ามีรายงานเป็นหนังสือ เป็นบัตรสนเท่ห์ หรือรายงานด้วยวาจามาที่ผู้ว่าฯ ปลัด-จังหวัดเกี่ยวกับพฤติการณ์ของนายอำเภอ ปลัดอำเภอ เขาก็จะส่งคนไปสดับตรับฟังดู แต่ถ้ารายงานมาที่กรม ก็ส่งผู้ตรวจราชการกรมหรือไม่ก็สอบถามจังหวัด .... ก็เป็นวิธีการตรวจสอบ คอยเช็คคอยแก้ไข" (ฉลอง กัลยาณมิตร, สัมภาษณ์, 13 มิถุนายน 2533)

ส่วนการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรของฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้อง-ทุกข์ซึ่งสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น นายฉลอง ให้ความเห็นว่าประชาชนมักจะไม่รู้ว่าองค์กรที่รับเรื่องราวร้องทุกข์แห่งนี้ แต่ที่ได้เคยสัมผัสกับองค์กรนี้มาพอสมควร น่าจะสามารถช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้

"ถึงขณะนี้ผมคิดว่าคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ของกฤษฎีกา คงรับเรื่องราวยังไม่มาก เพราะคนยังไม่รู้ แต่ถ้าคนรู้ว่ามีองค์กรนี้ขึ้น เขาอาจจะใช้สิทธิทางองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกามากขึ้น แล้วเรื่องนี้ระหว่างที่ผมเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายปกครองนั้น เรื่องที่เขาร้องเรียนไปยังคณะ-กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ เวลาเขารับเรื่องอะไร เขาจะส่งหน่วยที่เกี่ยวข้องให้ชี้แจง ขณะเดียวกันเขาก็มักจะขอความร่วมมือมายังกระทรวงมหาดไทยให้จี้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือทาง กทม. เราก็รับเรื่องไว้เป็นประจำ เท่าที่ผมได้ทำงานสัมผัสกับองค์กรนี้มาในระยะปีเศษ ๆ หนึ่งเขาช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความทุกข์ร้อนจริง ๆ สอง ชี้แจงผู้ที่ร้องเรียนเพราะตัวคิดว่าตัวมีสิทธิ ที่จริงไม่มีสิทธิ ก็ชี้แจงข้อกฎหมายเป็นนั่น ๆ แล้วก็ต้องยกคำร้อง อันนี้ผมคิดว่าดีมาก ช่วยได้แยะ"

นายฉลอง กัลยาณมิตร อธิบดีกรมการปกครอง มีทรรศนะว่ากลไกของฝ่ายบริหารน่าจะเพียงพอที่จะควบคุมการกระทำทางปกครอง ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติมาคอยตรวจสอบข้าราชการประจำอีก เพราะจะเกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายอย่างมาก

"ผมว่าน่าจะเป็นการซ้ำซ้อน เรื่องเดียวทำไม่จบ และก็เราต้องไม่ลืมว่าเรามีผู้ตรวจราชการหลายระดับ ระดับกรมแต่ละกรม ผมคิดว่าแทบทุกกรมที่มีส่วนราชการอยู่ในส่วนภูมิภาค เขาจะมีผู้ตรวจราชการกรมและในระดับ

กระทรวง ก็มีผู้ตรวจราชการกระทรวง นอกจากนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีก็ยังมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกฯ ซึ่งตรวจได้ทุกกระทรวงทบวงกรม และเรายังมีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกฤษฎีกาอีก และถ้ามีจะเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ตาม มันจะยิ่งซ้ำซ้อนกันใหญ่ แล้วงานเรื่องเดียว paper work คิดดูเราต้องเสียกระดาษไปเท่าไหร่ น้ำหมึกเท่าไหร่ เสียเวลาที่ต้องมาตอบคำถามหรือสอบสวนเรื่องนี้เท่าไหร่ เรื่องทุจริตก็เช่นกัน เรามี ป.ป.ป. มี สตง. ไม่รู้จะคุมกันยังไงแล้วเดี๋ยวนี้"

อธิบดีกรมการปกครองได้แสดงทรรศนะที่ชัดเจนว่า ฝ่ายนิติบัญญัติควรทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหารนั้นได้มีการกำหนดเอาไว้แล้วโดยวิถีทางการเมือง อาทิ การยื่นกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ เป็นต้น หากปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบฝ่ายบริหารได้หรือโอนหน่วยงานของฝ่ายบริหารมาสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ น่าจะถือได้ว่าเป็นการก้าวก่ายงานของฝ่ายบริหารมากเกินไป

"ผมคิดว่ามันยังไม่น่าถูกต้อง ฝ่ายนิติบัญญัติก็ว่าเรื่องของตัวไป เรื่องนี้เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร ออมบุดสแมนนี่ ผมว่าไม่น่าจะถูกต้องนัก เพราะฝ่ายนิติบัญญัติจะเที่ยวไปสอบสวนฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งทหารด้วย ในทางปฏิบัติสำหรับบ้านเราผมว่าตั้งออมบุดสแมนมา 20 คน ก็ไม่สามารถจะตรวจทหารเขาได้ อาจจะตรวจหน่วยอื่นได้หน่วยพลเรือนซึ่งไม่มีน้ำยา แต่ทหารนี่ไปตรวจเขาได้แค่ไหน ในทางทฤษฎีอาจจะไปได้ แต่ว่าในทางปฏิบัติจะทำได้แค่ไหน นอกจากนั้นในเรื่องหลักการ ผมคิดว่านี่เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารตรวจกันเอง เพราะในหลักการของระบบรัฐสภาก็รู้อยู่แล้ว ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อสงสัยก็ตั้งกระทู้เสนอญัตติในสภา ก็ทำอะไรก็ได้ตั้งหลายอย่าง ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะก็ได้ นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณอีกด้วย ซึ่งผมคิดว่าแค่นี้ก็ก้าวล่วงเข้ามาในงานของฝ่ายบริหารมากอยู่แล้วแต่เราก็โอเคกันอยู่แล้ว ถ้าจะมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินขึ้นมาอีก ผมว่าจะเป็นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปก้าวก่ายงานของฝ่ายบริหารมากไป"

นอกจากนั้น อธิบดีกรมการปกครองยังได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการเลียนแบบการจัดตั้งองค์กรในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกซึ่งได้พัฒนาไปค่อนข้าง

มากแล้ว ตลอดทั้งการที่มีกลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ทำให้ข้าราชการขวัญเสียเปรียบเสมือนตกอยู่ในอาณาจักรแห่งความกลัว

> "ผมคิดว่าเมืองไทยเรา มักจะมีคนเอาไปเปรียบเทียบกับอังกฤษ อเมริกา อยู่บ่อย ๆ รูปแบบมันไม่เหมือนกัน เพียงแต่เราจำลองเอาส่วนหนึ่งของเขามา แต่ว่ารูปแบบการปกครองของเราส่วนใหญ่เอามาจากของฝรั่งเศส ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมเอาเข้ามา การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีสภาจังหวัดอะไรต่าง ๆ ของเราเอาของฝรั่งเศสมาแต่คนไม่ค่อยคิดจะเอาของเราไปเปรียบเทียบ กับอเมริกาก็ไม่เหมือนกัน ของอเมริกาเป็นระบบสหพันธ์ ของเราเป็นเอกรัฐ เปรียบเทียบกับอังกฤษก็ไม่เหมือนอีก ระบบเทศบาลของนครลอนดอนกับ กทม. ก็ไม่เหมือนกันแล้ว ก็พยายามจะทำให้มันคล้ายกันอยู่ นอกจากนั้นในฐานะที่เป็นข้าราชการเรามีความรู้สึกว่าข้าราชการเราเหมือนอยู่ในอาณาจักรแห่งความกลัว คนมันจ้องว่าข้าราชการนี่ต้องขี้โกงถึงต้องมี ป.ป.ป.มี สตง. มีความพยายามจะแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อจะคอยจ้องจับผิดข้าราชการเราทำงานด้วยความระมัดระวัง ระวังตัวแจจนมีความรู้สึกว่าเราถ้ามีอาชีพอื่นดีกว่านี้ก็คงไปแล้ว มันมีความรู้สึกอย่างนั้นหลาย ๆ คน ทรัพย์สินก็ต้องแสดงอะไรก็ต้องแสดง ทำอะไรก็ต้องระวัง เอ้าเดี๋ยว ป.ป.ป. มาแล้ว สอบถามมาแล้วเดี๋ยว สตง. มาแล้ว แล้วยังมีคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์เข้ามาอีกผมว่าแค่นี้ก็หนักหนาสาหัสเต็มที่แล้วสำหรับข้าราชการ"

ทรรศนะของอธิบดีกรมการปกครองจึงเป็นทรรศนะที่เห็นว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่เพียงพอแล้วในการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งนอกจากหมายถึงข้าราชการประจำโดยทั่วไปแล้วยังรวมไปถึงศาลหรือผู้พิพากษา คณะรัฐมนตรี และแม้กระทั่งการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ อันหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรใหม่เพิ่มขึ้น เพราะตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนผู้เลือกตั้งก็จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมนักการเมืองที่ทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและในฝ่ายบริหารอยู่แล้ว

> "ยิ่งถ้าเป็นศาลผมว่ายิ่งไม่ควร เพราะศาลเขามีการควบคุมอยู่แล้วเท่าที่ผมสดับตรับฟังผู้พิพากษาตุกติกก็มี แต่ว่าถ้ารู้เมื่อไหร่เขาเอากันเต็มที่เลย คณะกรรมการตุลาการ เขาไม่เลี้ยงเลย เพียงแต่ถูกบัตรสนเท่ห์ร้องเรียนมีการตั้งกรรมการสอบกันเป็นการใหญ่ และยิ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองไปคุมตุลาการผมคิดว่าคนละเรื่องเลย คงไม่น่าจะถูกต้องในแง่หลักการ....

...ผมคิดว่าไม่ควรจะมีทั้งนั้นอย่าง ครม.ก็มีพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีประมวลกฎหมายอาญากฎหมายอีกตั้งหลายฉบับควบคุมอยู่แล้ว ส่วน ส.ส. นั้น เขาไม่ใช่ข้าราชการประจำถ้าเขาทำผิดก็มีกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและกฎหมายอื่น ๆ และการมาดำรงตำแหน่งเขาก็มาชั่วครู่ชั่วยาม พวกที่อยู่ยงคงกระพันเป็น ส.ส.มา 10 ปี 20 ปี มีน้อย เพราะฉะนั้นประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินเอง ถ้าเขาทำไม่ดี สมัครรับเลือกตั้งใหม่เขาก็ไม่เลือกเข้ามาแต่ว่าทฤษฎีนี้อาจจะใช้ไม่ได้สำหรับเมืองไทย เพราะเมืองไทยมูลเหตุจูงใจในการเลือกตั้งมันหลายอย่างมันไม่ใช่อุดมการณ์ ไม่ใช่อุดมคติ ไม่ใช่แนวนโยบายของพรรคมันขึ้นอยู่กับหลาย ๆ อย่าง อย่างที่ทราบ ๆ กันมันมีทั้งพรรคพวกชักจูงไปมีทั้งคะแนนนิยมส่วนตัว เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเท่าที่เรามีอยู่เวลานี้เพียงพอแล้ว ไม่จำต้องมีองค์กรอะไรเป็นพิเศษ

ฝ่ายนิติบัญญัติเวลานี้เท่าที่เป็นอยู่ผมคิดว่าเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีองค์กรอะไรเพิ่มขึ้นอีก สำคัญอย่างไรให้การเลือกตั้งมันเป็นไปตาม ครรลองของประชาธิปไตยแบบที่ประเทศตะวันตกที่เขาเป็นประชาธิปไตยมานาน ๆ เขาทำกันเท่านั้น คือให้ประชาชนเลือกตั้งเลือกโดยรู้ว่าเลือกไปทำไม ไม่ใช่เลือกตาม ๆ เขา หรือเขาให้เงินมาก็เลือกอย่างที่เป็นอยู่ในบ้านเรา ทำอย่างไรจึงจะให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิได้อย่างถูกต้อง มีเหตุมีผลเท่านั้นเอง ผมคิดว่าแค่นี้ประชาธิปไตยของเราก็สมบูรณ์พอสมควรแล้ว" (ฉลอง กัลยาณมิตร, สัมภาษณ์, 13 มิถุนายน 2533)

ผู้ที่แสดงทรรศนะท่านที่สองที่ว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา แต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธเด็ดขาดก็คือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากนักกฎหมาย ได้แสดงทรรศนะใน 2 ลักษณะคือการพิจารณาโดยเคร่งครัด และการพิจารณาโดยยืดหยุ่น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชี้ว่าหากพิจารณาโดยเคร่งครัดแล้วฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาสามารถควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางการเมืองอยู่แล้ว อันได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมาธิการศึกษาหรือสอบสวนเรื่องราวใด ๆ เป็นต้น

"แนวความคิดผมก็กว้าง ๆ เวลานี้เราปกครองด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็น 3 ทาง ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเพื่อจะไม่ให้ก้าวก่ายกันให้มีดุลยภาพกันอยู่ในตัว นี่สำคัญ เพราะฉะนั้นสภาจะไม่ตั้งกรรมการอะไรขึ้นมา จะไปก้าวก่ายไปชี้เจ้าหน้าที่ นี่จะเป็นการก้าวก่ายแล้ว ในเวลาเดียวกันจะไปถึงหน้าที่ตัดสินคดีก็ไม่ได้เป็นศาลไปอีก ถ้าพิจารณาโดยเคร่งครัด ผมอาจจะหย่อนลงไปก็ได้ผู้ตรวจการรัฐสภาก็ต้องถาม

ว่าสภามีอะไรที่ต้องตรวจตราบ้าง สภาก็มีหน้าที่ควบคุมรัฐบาลโดยตั้งกระทู้ถาม หรือไม่ก็เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็มีเท่านี้ ดังนั้นวงการที่รัฐสภาจะทำอะไรได้มันก็ไม่กว้างนักมันมีขอบเขตอยู่เท่านี้และเวลานี้ตามรัฐธรรมนูญก็ให้สภาตั้งคณะ-กรรมาธิการได้ ทั้งประจำทั้งพิเศษ ถ้ามีอะไรเกิดขึ้นก็ตั้ง โดย routine มันไปตามนี้ ไม่มาออกนอก มันเข้าข้างใน และปัญหาเรื่องซ้ำซ้อนจะมีได้มากเวลานี้กรรมการมีเลอะเทอะไปหมด มี ป.ป.ป. จะไปได้แค่ไหน การออกกฎหมายไปออกกฎหมายมา ถ้าเขาเห็นว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญก็เจ๊งเป็นโมฆะอีกเพราะฉะนั้นกฎหมายที่จะออกถ้าไปล้ำแดนเข้า เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญก็เจ๊งเป็นโมฆะไป ไอ้นี่ก็น่าจะต้องระวัง การจะไปตั้งขึ้นก็ได้ ลองคิดดูว่ามีอะไรบ้างในขณะนี้" (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, สัมภาษณ์, 9 พฤษภาคม 2533)

นอกจากนั้น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ยังเห็นว่าการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองฝ่ายบริหารหรือกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้ดำเนินการอยู่นั้นขาดประสิทธิภาพ และเมื่อมีการตั้งองค์กรกลางขึ้นมาดำเนินการแทน เช่น ป.ป.ป. ก็มีปัญหาเรื่องตัวบุคคล และอำนาจที่จะไปควบคุมโดยเฉพาะองค์กรทหาร ก็มักจะมีอุปสรรค การตั้งออมบุดสแมน หรือผู้ตรวจการรัฐสภาจึงอาจมีปัญหาที่ตัวบุคคลเช่นเดียวกันกับ ป.ป.ป.ที่ผ่านมาก็ได้

"ความจริงว่ากันโดยเคร่งครัดตามตัวหนังสือ การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ กระทรวง แต่ละกระทรวงก็มีเจ้าหน้าที่ควบ-คุมอยู่ก็ทำไม่ดีเอง ให้คนกลางทำใครเป็นคนกลาง ปัญหาคือจะตั้งใคร หาตัวไม่ได้ หายาก ป.ป.ป. ประดักประเดิดมานานแล้วความจริงก็ลำบากเหมือนกันตั้งไปตั้งมาก็ได้คนตกอยู่ใต้อิทธิพลปัญหาเรื่องคนนี่สำคัญ จะตั้งใครเราแทบหากันไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จะกลับไปหาหลักเคร่งครัดไม่ได้หรือ ทำสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้นสิ อย่าง ป.ป.ป. นี่ไม่ดียังไง ก็ทำมันให้ดีขึ้น จะเรียกเสือกระดาษหรือเศษกระดาษก็แล้วแต่เขาเรียกกัน อย่างเวลานี้ก็ลำบาก อุปสรรคสำคัญมาก อำนาจอธิบไดยมีสามแต่จริง ๆ มีสี่คือทหาร ใครจะไปคุมล่ะ เราเอาความจริงมาว่ากัน ว่าเราจะทำกันยังไง จะคุมจริง ๆ ต้องคุมให้ตลอดด้วย หลักสำคัญ ๆ ที่ผมคิด ๆ คือหนึ่ง ปัญหาเรื่องการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ปัญหาเรื่องร้องทุกข์ แต่ยังมีอีกอันหนึ่งคือการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ....สิ่งที่มีอยู่แล้ว ถ้าเราทำกันอย่างจริงจังอาจจะให้ผลดีก็ได้ เพราะฉะนั้นโดยทั่ว ๆ ไปกรรมการที่จะตั้งขึ้นงานของมันก็คือ สตง.คุมงบประมาณว่าใช้จ่ายตามงบประมาณหรือเปล่า ความจริงทางตุลาการประเทศอื่นเขาคุมถึงด้วย ของเราไม่ได้ ทางตุลาการเขาอิสระ เขามีกรรมการตุลาการของเขารับผิดชอบในตัว บางสิ่งมันก็ควบคุมกันเอง แต่บางสิ่งก็ยังลอย ๆ ผมมาดูลองนึกว่าสมมติเรา

ตั้งขึ้นมาออมบุดสแมน จะตั้งให้ทำอะไร เมื่อไร ต้องถามเอาใครมาตั้ง ใครที่มารับ หาข้าราชการบำนาญมันก็ยากเต็มที" (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, สัมภาษณ์, 9 พฤษภาคม 2533)

สิ่งที่เป็นปัญหาสำหรับ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็คือว่าประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของผู้ตรวจการรัฐสภา อาทิ ในด้านความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ อาจนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันความหวังที่ให้ไว้กับผู้ตรวจการรัฐสภาก็อาจไร้ซึ่งประสิทธิผล เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคือฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจไม่นำพาต่อผลการดำเนินการของผู้ตรวจการรัฐสภาก็ได้

"แล้วแต่จะเอายังไง คือว่า ถ้าเผื่อเป็นภารงานของสภา สภาก็ตั้ง ถ้าเป็นงานของฝ่ายบริหาร ปัญหาการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ฝ่ายบริหารก็ต้องเถียงว่าไม่ใช่เรื่องของแก ของฉันต่างหาก ฉันจะดูแลคนของฉันเอง ก็พูดยากเหมือนกัน จะไปใส่สภา สภาก็มีขอบเขตอย่างที่ว่า ทำหน้าที่ตั้งกระทู้ถาม เสนอกฎหมาย ไล่รัฐบาลออก เอาความจริงกันว่าสภาเองก็แย่ ใครเข้ามาไม่รู้เละ ๆ เทะ ๆ ซื้อกันมา ตั้งขึ้นมาเป็นองค์การ เดี๋ยวจะกลายเป็นองค์การที่เกิดคอรัปชั่นใหม่ ให้อำนาจพวกนี้ไปบีบไปคั้นราษฎร โกงกินก็เป็นได้ นะคิดให้ดีนะองค์การต่าง ๆ อำนาจให้มากไม่ได้ ให้มากเกินไปก็เป็นศาล ให้มากอีกหน่อยก็เป็นพนักงานสอบสวนซึ่งเขามีอำนาจอยู่แล้ว ผมคิดว่าจะทำยังไงให้มันดี ถ้าตั้งแล้ว มันช่วยจริง ๆ ก็น่าจะช่วยได้ สมมติมีกรรมการส่วนกลางที่ตั้งขึ้นมาของรัฐสภา เอาล่ะจะไปสอบอะไร ลำน้ำเสียวเรือเกลือ ไปสอบสวนมา ก็ได้แต่ข้อเท็จจริงมา จะพูดเท็จจริงอย่างไรก็ไม่รู้ได้มา ไอ้คนที่สนใจในรัฐสภาก็เอามาอ่านดูว่าได้นี่ไม่ดี อาจจะตั้งเป็นข้อเงื่อนไขแก้กฎหมายหรือเสนอชับไล่รัฐบาลปฏิบัติมิชอบ ก็ว่าไปตามนั้นมันจะได้อะไรขึ้นมา ข้อเท็จจริง ส.ส.ผู้แทนไปถึงที่ คนทำเกลือทำยังไง ทำเมื่อไหร่แล้วน้ำเค็มอยู่หรือเปล่า มันก็เท่านั้น มีทางที่จะทำได้อยู่แล้ว ตั้ง ๆ ไปแล้วได้ผลจริงผมก็อยากให้ตั้ง แต่ตั้งไปแล้วก็ไปเปาะ ๆ แปะ ๆ ไม่ได้อย่างนี้ เสนอไปเจ้ากระทรวงเขาไม่เอา เสนอสภาเงินยัดเข้าไปก็ไม่เอา มันก็เละ ๆ เทะ ๆ อย่างนี้มันก็ฟุ่มเฟือยแล้วก็เป็นการซ้ำซ้อน ทำงานซ้ำซ้อนนี่น่าวิตกมาก ผมก็ต้องถามก่อนว่ามันดียังไง ถ้าดีจริงผมก็เห็นด้วย ถ้ายังไม่เห็นชัด ผมก็ว่ามันจะยุ่ง"

ในด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ผู้เขียนได้เสนอให้ผู้ตรวจการรัฐสภาทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน เกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการ อาทิ การให้ดุลพินิจเกินขอบเขตอำนาจตาม

กฎหมายก็ดี การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายก็ดี ในเรื่องนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มีความเห็นว่าน่าจะให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว คือ ป.ป.ป. เป็นผู้ดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจให้แก่ ป.ป.ป. และไม่เห็นด้วยที่จะให้หน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์อยู่กับคณะกรรมการกฤษฎีกาดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

> "ก็ในเมื่อมีปัญหาแบบนี้ ก็ทำไมไม่ให้ ป.ป.ป. ทำเสียล่ะ เพราะ ป.ป.ป.มีอยู่แล้ว องค์กรมันมีอยู่แล้ว มันมีสองประเภท คือ ประพฤติมิชอบ กับไม่ทำ สองอันนี่คุมได้เพิ่มอำนาจให้เขา เขามีอยู่แล้ว จะไปตั้งใหม่ทำไม... ร้องทุกข์ตอนนี้อยู่ที่กฤษฎีกา ก็ไม่ถูก คณะกรรมการร้องทุกข์เดิมเขามีต่างหาก กฤษฎีกามีหน้าที่ดูแลร่างกฎหมาย พิจารณากฎหมายที่ออกมา แล้วกฤษฎีกา membership มาจากศาลทั้งนั้น ผู้พิพากษาเก่า ๆ แก่ ๆ อัยการบ้างแล้วพวกนี้จะมาดูแลเรื่องราวร้องทุกข์ มันเป็นหน้าที่การเมืองเข้าไปแล้ว พวกนี้ก็ไม่มีความชำนาญ ปัญหาคืออะไรที่มันมีอยู่แล้ว ผมว่า ป.ป.ป. เขียนให้ดีมันก็คลุมได้หมดแล้วส่วนจะให้อำนาจแก่ใครเป็นคนตั้งอยู่ได้ยังไง มีอำนาจแค่ไหนว่ากันทีหลังแล้วอย่างอื่นที่อยากให้เห็นคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ อาจจะแยกออกมาต่างหากก็ได้ ทำนองเดียวกับ ป.ป.ป. แล้วก็ควบคุมเงินแผ่นดินไม่ใช่ตรวจอย่างเดียวควบคุมด้วยสภาเขาก็มีอยู่แล้ว ก็ขยายอำนาจให้กลมกลืน ดีกว่าไปตั้งใหม่ ความจริงออมบุดสแมนมันมีอยู่แล้วแบบไทย ๆ มันมี...ไอ้งานที่จะคุมมันมีแน่ คือปัญหาว่าจะขึ้นกับใครยังไงนี่ผมกลัวถ้าจะขึ้นกับสภา มันก็ต้องเป็นงานของสภาอย่างเคร่งครัด ต้องไม่ไปก้าวก่ายกับศาลหรือบริหาร ไอ้นี่สำคัญมาก เพราะฉะนั้นการจะตั้งใครขึ้นมาเพื่อช่วยรัฐสภาก็ดีถ้ามี ป.ป.ป.ปรับปรุงให้ดีขึ้นหรืออะไรก็ตามแต่ถ้าไปก้าวล่วงมากเกินไปมันก็จะยุ่ง ไม่ใช่ซ้ำซ้อนมันยุ่ง ขัดแย้งมันจะกลายเป็นกฎหมายเป็นโมฆะ"

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มีความไม่เห็นด้วยค่อนข้างชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภา เนื่องจากผู้ตรวจการรัฐสภาไม่มีอำนาจในการลงโทษอย่างแท้จริง และคนที่มีประวัติดี ๆ ที่จะมาทำหน้าที่ผู้ตรวจการรัฐสภาก็เป็นเรื่องที่ค่อนข้างหาได้ยาก

> "ถ้าจะพูดอย่างนี้ก็ยอมรับว่าราชการเวลานี้ไม่สามารถควบคุมคนของตนเองได้ ก็ต้องแปลว่าอย่างนั้น เมื่อคุมไม่ได้ก็ต้องออกไป จะได้หาคนอื่นที่เขาคุมได้ ทำไมต้องมีกรรมการเลือกกระดาษเศษกระดาษมาควบคุมอีกที พวกนี้ควบคุมยังไง ก็เสนอไป รัฐบาลไม่เอาด้วยก็เจ๊งแค่นั้นเอง มันก็วนไปเวียนมาเท่านั้นเอง ประโยชน์มันคงจะมี แต่จะทำยังไงให้ได้ประโยชน์อย่างจริงจัง มันมีองค์การอะไรมากมายก่ายกองเหลือเกิน โดยเฉพาะทางด้านรัฐสภา มันมี

คณะกรรมาธิการประจำ คณะกรรมาธิการเฉพาะกิจ สารพัดปัญหาว่าเมื่อก้าวข้ามขั้นต่อไปเอาใครมาตั้ง คนที่จะมาจะทำหรือไม่ คนดี ๆ หายาก...คนที่มีประวัติดีจะหาได้หรือ คือถ้ามันมีคนดี ๆ และมีสำนักงานดี ๆ ทำได้จริงจังตรงไปตรงมา ก็น่าคิดนะ แต่ผมถามจะมีกี่คน ไปรับเรื่องราวร้องทุกข์ก็ดี ข้าราชการชั่วก็ดี เวลานี้ตกค้างเป็นพัน ๆ แล้วจะทำยังไงแม้แต่ศาลเองคดีความค้างเป็นหมื่น"

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มีความเห็นว่า อำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นเพียงผู้แนะนำฝ่ายบริหารเท่านั้น การควบคุมฝ่ายบริหารจึงคงเป็นเรื่องค่อนข้างยาก และเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศซึ่งองค์กรทางทหารมีบทบาทสำคัญมาก การจะควบคุมองค์กรทหารจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะกระทำได้ดังเช่นในประเทศตะวันตกที่ประชาธิปไตยได้เจริญเติบโตและพัฒนาไปมากแล้ว

"จะคิดอะไรก็ตาม ที่เราตั้ง ๆ กันมานี่ มันเป็นแค่การแนะนำเท่านั้น องค์กรแนะนำไม่ใช่องค์กรที่จะไปทำอะไรทั้งสิ้นมันก็แค่แนะนำ ถ้าเขาไม่เอาด้วยมันก็แค่นั้น แล้วสำหรับทหารจะทำยังไง จะไปคุมเขาได้หรือ ไม่ใช่เอากระดิ่งไปผูกคอแมว หนูจะฆ่าแมวกิน ทำได้หรือ มันตะปบทีเดียวกลิ้งโค่โร่ ไปทำอะไรได้ ออกไปก็เท่ากับเย้ยระบบบริการ ทำไปสวย ๆ เท่านั้นเอง ลงท้ายเอาจริง ๆ จัง ๆ ไม่ได้อะไร ถ้าคุมทหารไม่ได้ คุมงบประมาณทหารไม่ได้ อันนี้เป็นตออันใหญ่ที่เมืองไทยทำอะไรเด็ดขาดไม่ได้ และประเทศลาตินอเมริกาก็เหมือนกัน แอฟริกาก็เหมือนกัน ทหารเป็นใหญ่ทหารยังมีอำนาจอยู่ มียกเว้นก็เฉพาะอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส สวีเดน เจริญตามระบอบประชาธิปไตย ไอ้นี่น่าหนักใจอยู่เหมือนกัน..... ทหารเป็นอธิปไตยที่สี่นะ ไม่มีใครไปคุมเขาได้ ตัวที่สี่นี่ร้ายกาจมาก แล้วจะทำยังไงกัน แต่มันเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องตรึงไว้กับเรา จนกว่าจะแกะออกอีกนาน ไม่ทราบจะแกะออกตรงไหน อย่างอเมริกา อังกฤษทหารเขายอมรับมติมหาชน ประเพณีเขามีมานานเน แมคอาเธอร์ตอนนั้นเป็น national hero ไปพูดอะไรเข้าอีตาทรูแมนไล่หนีไป ถ้าไปทำอย่างนั้นเข้า ฟิลิปปินส์ก็ดี ไทยก็ดี อเมริกาใต้ก็ดี มึงทำอย่างนี้กูเล่นลากปืนออกมายิงกัน"

อย่างไรก็ตาม ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็มิได้ปฏิเสธเด็ดขาดในการตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ข้อแม้สำคัญของเขาก็คือ จะต้องหาคนดีจริง ๆ ที่กล้า "หักด้ามพร้าด้วยเข่า" และเป็นคนตรง รวมทั้งจะต้องสามารถควบคุมงบประมาณทางทหารได้ แต่ถ้าคุมไม่ได้ก็จะเป็นการตั้งขึ้นมา "เก๋ ๆ" ไม่นานก็คงจะถูกยุบไป

"เอาคนดียังไงไปเสนอให้คนที่ไม่ดีพอ มันก็ไปไม่ได้ หาใครมาตั้งเป็นกรรมการหาตัวยาก .....อย่างหลวงอรรถสิทธิ์ (สิทธิสุนทร) คน ๆ นี้แน่ ผมดูประวัติแกมา หัวแตกไม่เป็นไรขอให้ตรงซื่อเข้าว่า อาจจะหักด้ามพร้าด้วยหัวเข่า แต่ตรงแน่ คนอย่างนี้จะมีสักเท่าไร ไม่มี รุ่นคุณมีไหมที่ขึ้นมาอย่างนี้ พอจะหาได้ไหม เปาบุ้นจิ้นอย่างหลวงอรรถสิทธิ์ หาคนอย่างนี้ได้ละก็ ถ้าได้อย่างนั้นคนเดียวจะไปทำอะไรได้ แล้วทำไป คนที่รับข้อเสนอแนะไม่ทำ มันก็เจ๊า ผมดูในแง่ลบมากกว่าบวก แต่ถ้าจะให้มีจริงๆ ก็ไอ้ที่ว่าหาคนดี แล้วมีคนดีพอที่จะรับเรื่องมันเดินครับหรือคุมเฉพาะงบประมาณทหารเรื่องมันเดิน แต่ถ้าคุมไม่ได้ มันก็อย่างนี้ล่ะ กระไผลกกระเผลกตั้งไปเก๋ ๆ เดี๋ยวก็ยุบ"

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ยังมองเห็นว่าการควบคุมซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามวิถีทางการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นสิ่งที่พอเพียงแล้ว มิเช่นนั้นจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยซึ่งกันและกัน

"ตามหลักรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีคอรัปชั่น สภาคุมอยู่แล้ว จะไปตั้งอะไรขึ้นมาพิเศษก็ยิ่นญัตติไม่ไว้วางใจ ส่วนสภาชี้โกงก็มีอยู่แล้ว ประพฤติมิชอบไปถือสัมปทานอะไร ก็มีกฎหมายอยู่แล้ว ก็ไปทางคุณสมบัติ ถ้าขัดข้องอะไรก็ไปทางตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจอยู่แล้ว อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้แทนราษฎร นอกเหนือไปจากกฎหมายขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญเขามีองค์กรอยู่แล้ว มันก็แก้ตกอยู่แล้ว...เมื่อมันคุมกันได้และได้ผลดีจริง ๆ ก็น่าจะทำ ไม่อย่างนั้นเท่ากับล่วงอธิปไตย สภาถ้าเคร่งครัดให้เขาอิสระเขาทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนจริง ๆ ไม่ต้องไปคุมอะไรเขาคุมกันเอง แต่ของเราจะออกกฎหมายมาแก้ความประพฤติระยำอัปรีย์ของคนมันยากคณะรัฐมนตรีจะทำอะไรสภาเขาคุมอยู่แล้ว และสมาชิกสภาจะทำอะไร กฎหมายรัฐธรรมนูญก็คุมอยู่แล้ว รัฐมนตรีทุจริต ป.ป.ป. ก็มีอำนาจสอบสวนอยู่แล้วในปัจจุบันนี้ จึงน่าจำกัดเฉพาะข้าราชการประจำ พนักงานองค์การของรัฐ"

และเมื่อกล่าวรวมความโดยสรุปแล้ว ความคิดของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าน่าจะมีการปรับปรุงพัฒนาองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หากทำไม่ได้แล้วจึงค่อยมาคิดจัดตั้งองค์กรใหม่ ดังเช่น ผู้ตรวจการรัฐสภา จะเป็นวิธีการที่ถูกต้องกว่า

"ควบคุมการทุจริต การไม่ทำงาน ร้องทุกข์ 3 อันนี้ ผมคิดว่าเป็นงานที่ควรจะมีช่วยเสริม ถ้าเป็นอาหารก็เป็นอาหารเสริมมากกว่า ความจริงมันเป็นหน้าที่ของผู้แทนในรัฐสภาทุกคน ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้แทน งานต่าง ๆ เกี่ยว

กับเรื่องร้องทุกข์ล้าเสียอะไรต่าง ๆ งานของผู้แทนท้าดี ๆ มันก็ท้าได้ แต่มันไปท้าบริษัทอะไรไม่รู้ บางคนไปมีส่วนตั้งบริษัทค้าเกลือเสียเอง มันก็ยุ่ง มันก็เลยต้องมีคนคุมสมาชิกรัฐสภาอีกที พอมีอะไรไปคุมก็เสียอธิปไตย

รวมความที่เราคุยกันมา ตามความเห็นของผม ควรจะมีการส้ารวจงานก่อนว่าที่จะท้าได้เป็นมรรคเป็นผล คือเราต้องยอมรับว่าการทุจริตของพนักงาน การไม่ท้างาน ต้องยอมรับก่อนว่าข้าราชการไม่ไหว ท้าไม่ถึงจุด ทั้ง ๆ ที่มีคณะกรรมการประจ้ากระทรวงสารพัดอยู่แล้ว มันก็เข็นไม่ขึ้น ต้องยอมรับก่อน ถ้าเผื่อมันไม่ improve ทางนี้แล้วไม่มีทางแล้วจึงค่อยมาคิดท้า" (ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, สัมภาษณ์, 9 พฤษภาคม 2533)

ผู้ที่มีทรรศนะที่ว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาอีกท่านหนึ่ง ก็คือพลเอกสายหยุด เกิดผล อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยให้เหตุผลว่าฝ่ายบริหารมี ป.ป.ป. และ สตง. อยู่แล้ว น่าจะปรับปรุงและพยายามใช้ให้เกิดประโยชน์ดีกว่าการสร้างหน่วยงานขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะท้าให้เกิดความซ้้าซ้อน นอกจากนั้นสถาบันนิติบัญญัติ อันได้แก่รัฐสภาของเรายังไม่เข้มแข็งพอต้องอาศัยสถาบันอื่นเป็นฐานทางการเมือง โดยเฉพาะการอาศัยข้าราชการประจ้าเป็นฐานทางการเมือง ดังนั้นการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาจึงเป็นไปไม่ได้และไม่เกิดประโยชน์อันใดขึ้นมา

"ผมยังเห็นว่าตั้งมาก็เป็นไปไม่ได้เพราะว่าที่เป็นอย่างนั้นได้ หมายความว่าอ้านาจของรัฐสภาของเขาใหญ่จริง ๆ สามารถคุมเครื่องมือของรัฐได้ในรูปแบบประชาธิปไตย สภาของเราในทางปฏิบัติยังถูกคุมโดยฝ่ายบริหารหรืออ้านาจอื่น มากกว่าสภาจะไปคุมหน่วยงานเหล่านั้น เพราะว่าสภาของเราเมื่อยังไม่แข็งผมเชื่อว่ายังต้องพึ่งอ้านาจอื่นเพื่อผลในทางการเมืองของตัว คือฐานทางการเมืองของตัวต้องอาศัยข้าราชการประจ้าเป็นฐานในทางการเมือง ในการที่จะท้าให้พรรคใด การเลือกตั้ง ต้องอาศัยต้องไปพึ่งข้าราชการมีส่วนอยู่มาก เพราะฉะนั้นเรื่องที่จะมาท้าอย่างนี้จึงยาก ผมยังมองเห็นว่าเครื่องมือสองอันนี้ที่มีอยู่แล้ว ขอให้ใช้มันก่อน เครื่องมือสองอันนี้มันก็คุมได้หมดทุกอันแล้ว.... ขอให้ใช้เครื่องมือสองอันนี้ให้เป็นประโยชน์ และมันมีอยู่แล้ว มีโครงสร้างอยู่แล้วมันเป็นปัญหาของไทยประการหนึ่ง ธรรมเนียมไทยเราพยายามจะสร้างของใหม่ โดยที่ของเก่าก็ไม่ทิ้ง เป็นวัฒนธรรมอันหนึ่งของไทย ผมคิดว่าเราควรจะมุ่งไปที่ว่าให้ใช้สิ่งที่มีอยู่แล้วให้เป็นประโยชน์เสียก่อน ผมก็เห็นว่ามันมีอยู่แล้วพยายามใช้ให้เป็นประโยชน์ แต่ก็มิใช่หมายความว่ามันจะดี แต่ใช้ไปก่อนให้เป็นประโยชน์แล้วค่อยมาปรับปรุงอีกที แทนที่จะไปสร้างอะไรขึ้นมาใหม่แล้วอันนี้ก็ไม่รู้จะเอาไปท้าอะไรอีก มันก็จะเป็นการซ้้าซ้อน พัฒนาที่มีอยู่แล้วให้ดีก่อน จาก

สถิติผลงานน้อยมาก อย่าง สตง. มีผลงานออกมาน้อยมาก ป.ป.ป.ก็เหมือนกัน น้อยมาก ก็แสดงให้เห็นว่ามันไม่มีอำนาจ และอำนาจอย่างเดียวไม่พอ ต้องมี command support ใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ ผลงานน้อยไม่ใช่คนไม่ดี ไม่มีคุณภาพ คนดีมีคุณภาพแต่บางทีไปทำงานที่ไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย ทำงานแล้วไปทิ้งเสียเปล่า ๆ" (พลเอกสายหยุด เกิดผล, สัมภาษณ์, 31 พฤษภาคม 2533)

พลเอกสายหยุด เกิดผล ได้ให้ทรรศนะต่อไปว่าหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอยู่ อันได้แก่ ป.ป.ป. ตรวจทุจริตตรวจคน และสตง.ตรวจเงินแผ่นดิน หากพิสูจน์แล้วว่าเมื่อปรับปรุงก็ไม่มีทางจะดีขึ้นได้ สมควรที่จะเปลี่ยนแปลง ก็ควรมอบอำนาจกลับคืนสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ทำการเลือกคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่ง พลเอกสายหยุด เรียกว่า "สภาตรวจสอบ" ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีผู้แทนในสภาตรวจสอบจังหวัดละหนึ่งคน ทำหน้าที่คุมนโยบายโดยใช้ ป.ป.ป. และสตง.เป็นกลไกการดำเนินงาน

"ผมอยากจะใช้คำว่า "สภาตรวจสอบ" เมื่อราษฎรเลือกคนเข้ามาแล้วเพื่อมาใช้อำนาจนิติบัญญัติ เราก็หวังว่าผู้ที่มาจะเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและควบคุมกันเองได้ แต่ปรากฏว่าในรูปแบบที่เป็นอยู่ หนึ่ง ผู้ที่ได้รับเลือกไม่แน่ว่าจะเป็นผู้ที่มีคุณธรรมสูง ที่อ้าง ๆ กันว่าผมได้รับเลือกมาจากประชาชน แต่มันยังไม่เป็นไปเช่นนั้น ต่อไปอาจจะเป็น ซึ่งมันยากที่จะตรวจสอบได้เพราะมันสามารถใช้อิทธิพลหลายอย่างเพื่อทำให้ได้รับการคัดเลือก ดังนั้นประชาชนจึงไม่อาจตรวจสอบได้ สอง พรรคการเมืองที่คัดเลือกส่งสมัครก็ไม่ได้ตรวจสอบ เมื่อเข้ามาแล้วประชาชนไม่อาจตรวจสอบได้ น่าจะมีอะไรที่ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบที่ผมเสนอก็คือเราตั้งสภาตรวจสอบได้ มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมพวกนี้โดยเฉพาะ ผมเห็นว่าที่รัฐมีอยู่คือ ป.ป.ป. ตรวจทุจริตตรวจคน และ สตง. ตรวจเงินแผ่นดิน เพราะว่าเรื่องใหญ่ที่สุดก็คือเรื่องเงินกับคน อันนี้จะต้องมาขึ้นกับสภาตรวจสอบ

ดราวนี้สภาตรวจสอบมาจากไหน ที่ทำอย่างนี้เพราะวุฒิกับผู้แทนไม่เป็นที่ยุติ วุฒิก็ถือว่าเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อจะมาคานอำนาจผู้แทน ไอ้นี่ก็ไม่รู้จะไปขึ้นกับใคร จะขึ้นกับสภาก็ถือว่าเป็นการเมือง ก็จะไปเล่นงานฝ่ายบริหาร ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็จะมาเล่นการเมือง ถ้าจะแก้ปัญหา สภาตรวจสอบต้อง มาจากการเลือกของประชาชนควบคู่ไปกับการเลือก ส.ส. ต้องการจังหวัดละหนึ่งคน ไม่ควรมาก แล้วเราอยากได้คนที่ไม่ชอบการเมืองเป็นข้าราชการก็ได้ที่ non-partisan ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองที่ไปหลบตัวอยู่ อยากจะ

ได้คนพวกนี้ที่เราคิดอยากให้ประชาชนเลือก แต่ถ้าเลือกโดยตรงอาจลำบากอาจจะเลือกโดยทางอ้อม อาจจะใช้องค์การท้องถิ่นเลือกมาคนหนึ่ง นี่ต้องไปวางระเบียบวิธีการเอา ปีหนึ่งอาจจะประชุมกันเพียง 3-4 ครั้ง หรืออย่างมาก 6 ครั้งต่อปี เครื่องมือก็มีอยู่แล้วคือ ป.ป.ป. และ สตง. สภาตรวจสอบทำหน้าที่คุมนโยบาย" (พลเอกสายหยุด เกิดผล, สัมภาษณ์, 31 พฤษภาคม 2533)

หากจะกล่าวแล้ว แนวความคิดของพลเอกสายหยุด เกิดผล ในเรื่อง "สภาตรวจสอบ" ก็ใกล้เคียงกับผู้ตรวจการรัฐสภานั่นเอง เพียงแต่ว่าที่มาของสถาบันดังกล่าวนี้ พลเอกสายหยุดเห็นว่าควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือเลือกตั้งโดยอ้อมจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ผู้ตรวจการรัฐสภานั้นเป็นการเลือกโดยสมาชิกรัฐสภาหรือเป็นวิธีการเลือกโดยอ้อมจากประชาชนวิธีการหนึ่ง นอกจากนั้น "สภาตรวจสอบ" ตามแนวความคิดนี้พลเอกสายหยุด เห็นว่าควรจะเป็นองค์กรถาวรที่ไม่ล้มไปตามสภา

"ผมอยากให้มีสภาตรวจสอบคือสภาผู้แทนราษฎรยังเสื่อมถอย ทำอย่างนี้ได้ไหม คือสภาผู้แทนราษฎรเลือกคนที่เลือกเข้ามาแล้วขึ้นกับคณะกรรมการตรวจสอบคือจะต้องมีองค์กรถาวรคือสภาตรวจสอบนี้ ไม่ล้มไปตามสภาเมื่อสภายุบ อันนี้ยังอยู่ได้ก็อาจจะเป็นได้เป็นคณะกรรมาธิการตรวจสอบ ที่ผม strongly ก็คือเอาพวกนี้มาใช้ เพราะมีอยู่แล้วเอามาทำประโยชน์ และที่มันทำไม่ได้ก็เพราะการจัดไม่ดีเท่านั้น ถ้าจัดองค์กรให้ดี ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติก็น่าจะทำได้ง่าย วิธี approach ก็ approach อำนาจอธิปไตยอย่างที่ผมว่า เมื่อเราให้ทำกันเอง ตรวจสอบกันเองมันไม่ได้ก็เอาอำนาจคืนมาแล้วก็ต้องมาหาที่ใหม่ ถ้าเอาไว้อย่างเดิมผลก็ไม่มีอะไร เอาไว้ทำไมลองทำอย่างใหม่เมื่อมันไม่ดีก็ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปได้ นี่คือการพัฒนาโดยการเรียนรู้จากการปฏิบัติ แต่ของเรามักไม่ยอมรับ เราไม่ถือว่าการเรียนรู้จากการปฏิบัติ ซึ่งทุกประเทศถือว่าเป็นการพัฒนาที่มีคุณค่ามาก ในระบบต่าง ๆ การตรวจสอบเป็นเรื่องสำคัญ accountability balance accountability มันเป็นเรื่องสำคัญในระบอบประชาธิปไตย จะไม่มีการตรวจสอบไม่ได้ เพราะอำนาจมันอยู่ที่ประชาชน ไม่มีใครมาถือว่าข้าพเจ้ารับผิดชอบ ไม่ได้ และต้องเป็นการตรวจสอบได้ทุกส่วน"

และที่สำคัญก็คือ แนวความคิดของพลเอกสายหยุด เกิดผล ในเรื่องของการตรวจสอบทางด้านงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ งบราชการลับของกองทัพซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่มีองค์กรใดสามารถเข้าไปตรวจสอบได้เนื่องจากถือว่าเป็นความลับ ดังนั้นพลเอกสายหยุดจึงได้เสนอ

วิธีการตรวจสอบที่ไม่ให้เสียความลับ กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินราชการลับจะต้องมีผู้รู้ทั้งหมดอย่างน้อย 3 คน คือ ผู้สั่ง ผู้ปฏิบัติ และผู้คุมเงิน ซึ่งทั้งสามคนนี้จะเป็นผู้ตรวจสอบซึ่งกันและกัน

"ต้องตรวจสอบได้ ต้อง accountability ต้องตรวจสอบได้ วิธีตรวจสอบเอาเพียงแค่นี้เท่านั้นเอง ถ้าทำไม่ได้อย่างนี้ก็ questionable คือการใช้เงินนี่จะต้องมีผู้สั่ง ที่ผมทำอยู่นี่ ผู้สั่งกับผู้ปฏิบัติและผู้จ่ายหรือผู้คุมเงินจะต้องมีสามคนนี้ที่จะต้องรู้ว่า จะไม่รู้ไม่ได้ คนนี้จ่ายเงินไป 1 ล้านเงินต้องอยู่ที่คนนี้....จะต้องมีคนคุมเงินคนหนึ่งเอาเงินจ่ายไป 1 ล้าน ก่อนที่จะจ่ายไปผู้สั่งต้องมีนายสั่งที่มีอำนาจสั่งคนนี้ เสร็จแล้วให้ผู้ปฏิบัติคือคนนี้ก็เอาเงินไปทำ ผู้ปฏิบัติเราเรียกว่า operater หรือ project officer หรือจะเรียกอะไรมันต้องมีคนหนึ่งที่จะไปทำอะไร คนจ่ายก็คือการเงินหรือบัญชี คนที่คุมเงินอยู่เงินไม่ใช่อยู่ที่เรา ที่นี้ถ้ารู้กันสามคน คนคุมบัญชีก็ไม่ต้องให้รู้อะไร เพียงแต่ให้จ่ายเงิน ก็รู้แค่นี้ คราวนี้ไปทำอะไรอยู่ที่ผู้ปฏิบัติหรือ project officer ทำไมต้องทำก็อยู่ที่นายผู้สั่ง ถ้ารู้กัน 3 คนผมว่า account ได้แล้วถือว่า accountability แต่ที่มันเป็นปัญหานี่มันเป็นอย่างนี้ คือผู้สั่งทำเองทุกอย่างอย่างนี้สงสัย คราวนี้ถ้าสองคนรวมหัวกัน ก็เป็นไปได้ ได้สองคนรวมหัวกันทำทุจริต ที่เรารู้เพราะต่อไปมันก็ขัดแย้งกัน ที่เรารู้กันเพราะอย่างนี้เพราะว่านายกับลูกน้องตอนหลังเมื่อมันนำไปทำในสิ่งที่ไม่ชอบมาพากลมันขัดคอกัน ทำให้เรารู้เรื่อง ผมว่าเรามีวิธีการตรวจสอบได้ คือเราไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดอย่างนั้นคือเอาแต่เพียงตรวจสอบว่าเงินจำนวนนี้ ใครสั่ง เมื่อไหร่ ไปทำอะไร ทำอะไรก็คล้าย ๆ บอกแต่เพียงว่าโครงการ เอ. เราก็เอาแค่นี้เอง และต่อไปโครงการ เอ. มันก็สานต่อไปได้ มันก็พอรู้ได้ตรวจสอบเพียงแค่นี้เท่านั้นเอง ถ้าไม่ตรวจสอบ ไม่ได้ ตรวจสอบถามว่าเงินราชการลับให้ไป 500 เดี๋ยวนี้ไม่รู้ว่ามีเงินราชการลับอยู่เท่าไหร่ เข้าใจไหม แล้วไปให้อำนาจฝ่ายบริหารเปลี่ยนเงินประจำเป็นเงินราชการลับ เข้าใจหรือเปล่า คณะรัฐมนตรี สมมติผมมีเงินราชการลับ ให้ผมมา 50 ล้านผมบอกไม่พอ ผมใช้หมดแล้ว ผมอยากจะได้อีก 30 ล้าน โดยเปลี่ยนเงินงบประจำของผมธุรการของผมที่เหลืออยู่ ตอนปลายปีจะมีเหลืออยู่อย่างนี้เสมอ เดือนสิงหา มีวิธีอีกวิธีหนึ่งซึ่งบางท่านอาจจะไม่รู้ อย่างพวกที่มีเงินราชการลับแล้วมีเงินธุรการเหลือ ก็ขอเปลี่ยนเงินส่วนนี้เป็นเงินราชการลับ วิธีทำก็คือเสนอไปที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกลาโหมเป็นคนเสนอคณะรัฐมนตรีก็ไม่อยากไปยุ่งกับเขา ก็ไม่มีใคร account นอกจากความบริสุทธิ์ของตัวเราเอง ที่เราทำ ผมทำที่ กอ.รมน. คือบอกว่าให้ใช้ ให้ผู้ว่าฯ ซึ่งไม่มีเงินราชการลับบอกให้ใช้เลย จะใช้ยังไงก็ใช้ไป แต่ขอให้บอกผมมาเพียงเท่านี้เอง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการหาข่าว แล้วให้เป็นก้อน สมมติให้ไป

5 แสนบาท ให้ไปเลยให้ผู้ว่าฯ ที่อ้างไม่มีเงิน ผมไม่อยากให้เงินเป็นอุปสรรค ลองชิว่าเมื่อเงินไม่เป็นอุปสรรค ก็ให้ไปคนละ 5 แสน แต่ใช้อะไรไป ต้องบอกมา และไม่ใช่ให้บอกให้มาก แต่ว่าคนที่ไม่ชอบเลย ไม่ชอบบอก ไม่ชอบให้เอาไปใช้อะไร ไม่ต้องมารู้ไม่ต้องบอกเลยเพียงแต่ว่าผมไม่มีแล้ว เอามาให้ผมอีกมันจะไปได้ยังไง เอาแค่นี้ก็ไม่ได้แล้วก็เป็นปัญหาอย่างนี้มานาน ผมบอกไม่ต้องการอะไรเลย ต้องการแต่เพียงว่าเอาไปใช้อะไรเอาไปใช้โครงการเอ. ก็บอกมา เอาไปใช้โครงการ เอ. โครงการ เอ. ก็เพื่ออะไร ให้ประชาชนสนับสนุนเพื่อจะได้หาข่าวดีขึ้น ก็เท่านั้น ก็เซ็นมา แล้วผมก็จ่ายเงินจำนวนนี้ไปให้ ทำแค่นี้ก็ยังไม่บอก ราชการลับของเรานิสัยเสียตรงที่ว่าไม่ให้ใครตรวจสอบเลยจึงจะเป็นลับ ถ้าตรวจสอบไม่เป็นลับ เพราะฉะนั้นที่ยันอยู่ในขณะนี้ ยันอยู่ว่าลับแล้วต้องไม่ตรวจสอบ ต้องไปแก้ตรงนี้ เดี๋ยวนี้ยันกันอยู่อย่างนี้ เอ๊ะถ้าลับแล้วตรวจสอบไม่ได้ ถ้าตรวจสอบแล้วก็ไม่ใช่ลับ ผมว่าต้องเลิก เงิน public fund ถ้าเอามาจากที่อื่นก็เป็นอีกเรื่อง แต่ถ้าเป็น public fund ต้องตรวจสอบได้ แต่ระบบการตรวจสอบ ก็เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ที่ต้องรู้การตรวจสอบนี้ก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง และประโยชน์ของผู้บังคับบัญชานั่นเอง ผู้บังคับบัญชาให้เงินไป ก็ไม่ใช่หมายความว่าจะรู้ ผมว่าเราต้องสร้างวิธีการนี้ใหม่ (พลเอกสายหยุด เกิดผล, สัมภาษณ์, 31 พฤษภาคม 2533)

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดหรือทรรศนะที่ว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นในระบบราชการ และองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารว่ามีพอเพียงและสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ หรือสามารถที่จะปรับปรุงพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีขึ้นได้ ในทางตรงกันข้ามก็คือ แนวความคิดนี้ยังไม่ยอมรับบทบาทของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และแม้จะมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา องค์กรนี้ก็ปราศจากอำนาจบังคับในทางปฏิบัติ หรือที่บางท่านใช้คำว่าปราศจาก command support และจะมีปัญหาในด้านตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภา เพราะต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเที่ยงธรรม และมีความรู้ความสามารถซึ่งเป็นปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่ง

ดังนั้น แนวความคิดหรือทรรศนะดังกล่าว จึงมีปัญหาข้อโต้แย้งอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก ปัญหาด้านข้อเท็จจริง โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า ระบบราชการและองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารมีพอเพียงและสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ ซึ่งปัญหานี้สามารถพิจารณาได้จากข้อเท็จจริง ในเรื่องของปริมาณและความสามารถในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ไปร้องทุกข์ต่อองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่มิใช่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร อาทิ คณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร, การทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

ประการที่สอง ปัญหาในด้านการวิเคราะห์ปัญหาและการแก้ไขปัญหา หากปัญหาในด้านข้อเท็จจริง มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และได้รับการยอมรับถึงสภาพปัญหาการกระทำทางการปกครอง ที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การวิเคราะห์ปัญหาและการแก้ไขปัญหาก็จะสามารถกระทำได้ค่อนข้างชัดเจนตามไปด้วย กล่าวคือ การปรับปรุงหรือพัฒนาองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำอยู่แล้วโดยปริยาย เพราะเป็นบทบาทหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาของประชาชน ในขณะเดียวกันการมีองค์กรเสริมซึ่งสังกัดรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ แนวทางหนึ่งของการพัฒนาองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นนั่นเอง และที่สำคัญก็คือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา นอกจากจะช่วยเสริมให้ฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมและมีความเข้มแข็งมากขึ้นแล้ว ยังจะช่วยเสริมสร้างรัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งและความชอบธรรมเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดหรือทรรศนะที่ว่าไม่ควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา จึงเป็นทรรศนะทางด้านอนุรักษ์นิยมที่ยังคงเน้นบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่ฝ่ายเดียว ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน แนวความคิดนี้จึงเป็นแนวคิดที่ขาดการพัฒนาการ และเชื่อได้ว่าไม่อาจสนองตอบต่อปริมาณและความสลับซับซ้อนของปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในสภาพแวดล้อมปัจจุบันและอนาคตได้

ประเด็นที่สอง ทรรศนะที่ว่าควรมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

ผู้ที่แสดงทรรศนะนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 แนวคิดใหญ่ ๆ คือแนวคิดแรกเห็นว่าควรให้มีการโอนองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, ป.ป.ป. และ สตง. มาขึ้นกับรัฐสภาโดยรวมอยู่ในรูปขององค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา แนวคิดที่สองเห็นว่าไม่จำเป็นต้องโอนองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารมาขึ้นกับรัฐสภา แต่ให้ผู้ตรวจการรัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร ส่วนแนวคิดที่สามเห็นว่าสามารถจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาโดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยไม่จำเป็นต้องพะวงในเรื่องของความซ้ำซ้อน

แนวคิดแรก ทรรศนะที่เห็นว่าควรมีการโอนองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารมาขึ้นกับรัฐสภา

ในข้อเท็จจริงนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการโอน ป.ป.ป และ สตง. ให้มาขึ้นกับรัฐสภานั้น เป็นแนวความคิดที่มีการกล่าวแสดงต่อสาธารณชนโดยผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านมานานพอสมควรแล้ว

นายชวน หลีกภัย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ ปี พ.ศ. 2529-2530 ได้กล่าวแสดงความคิดเห็นไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าเพื่อให้ สตง. มีความเป็นอิสระและจะนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพ สมควรให้ สตง. ขึ้นอยู่กับรัฐสภา

นายชวน หลีกภัยได้กล่าวแสดงความคิดเห็นว่า สตง. ในระยะหลังได้รับความสนใจจากสภามาก อาจเป็นเพราะ สตง.ได้แสดงให้เห็นประสิทธิภาพของการทำงานที่เปลี่ยนไปจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเคยเห็นในอดีต ดังนั้น ทุกครั้งที่ สตง. เสนอรายงานการตรวจสอบงบประมาณรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกสูง โดยดูจากสัดส่วนของคนอภิปรายและดูปัญหาที่อภิปรายก็ให้ความสำคัญกับ สตง.มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน และถ้ามองในแง่ของผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายควบคุมรัฐบาล ก็ต้องอาศัยบทบาทของ สตง. เป็นที่พึ่ง เพราะสมาชิกสภาเอง มักไม่ทราบกฎระเบียบ และไม่รู้ปัญหาเท่าที่ควรจึงต้องอาศัยข้อวิพากษ์วิจารณ์หรือข้อสังเกตของ สตง. มาเป็นข้อมูลในการวิพากษ์วิจารณ์การใช้จ่ายการเก็บรักษา การตรวจสอบการเงินของแผ่นดิน ถ้ามองในจุดนี้ ก็จะเห็นการเปลี่ยนแปลงจากอดีตถึงปัจจุบัน คือการยอมรับสถานภาพหรือความมีประสิทธิภาพของการทำงานของ สตง.มีมากขึ้น (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530)

นอกจากนั้น นายชวน หลีกภัย (2530) ยังได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ สตง. ว่า สตง. ควรขึ้นอยู่กับรัฐสภา เพราะความเป็นอิสระมีมากกว่า และความมีประสิทธิภาพของการทำงานของ สตง. ปัจจัยหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระของผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนั้นการที่ สตง. จะพัฒนาการตรวจสอบโดยมุ่งเน้นไปในด้านการตรวจสอบผลการดำเนินงานให้มากขึ้น จะเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าและเป็นการเพิ่มบทบาทของ สตง. ให้ชัดเจนขึ้น เพราะจะเป็นการควบคุมการปฏิบัติงาน ไม่ใช่การควบคุมแต่เพียงการรั่วไหลของเงิน และบางกรณีการใช้เงินไม่รั่วไหลเลย แต่ว่าผลงานที่ออกมามันไม่คุ้มหรือไม่ได้อะไรกลับมา

> "ผมสนใจงานของ สตง.มาก เพราะว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินไม่ยาก งบประมาณตั้งมากี่แสนกี่ล้านก็ได้ แต่จะมีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นเรื่องใหญ่ เราอาจจะลดงบประมาณรายจ่ายไปได้มากกว่านี้ ถ้าหากว่าเราสามารถควบคุมการรั่วไหลได้จริง ๆ เป็นปัญหาหนักสำหรับผู้แทนต่างจังหวัดอย่างพวกผม คือ การรั่วไหลของการใช้งบประมาณ เราไม่รู้จะพึ่งใคร เพราะตัวผู้ที่รับผิดชอบสูงสุดเป็นตัวแสวงหาประโยชน์เอง แล้วเราก็ไม่รู้จะพึ่งใครจริง ๆ ปัญหาที่ติดอกผู้แทนบ้านนอกทุกคน คือ ปัญหานี้ไม่รู้จะทำอย่างไรก็หวังว่าเราจะหาระบบอะไรมาควบคุมได้ ถ้าเราควบคุมได้เงินภาษีประชาชนจะถึงมือประชาชน ตั้งแต่เป็นผู้แทนมาสรุปได้จริง ๆ เป็นปัญหาตั้งแต่สมัยแรกที่เป็นผู้แทนจนสมัยนี้ เจอปัญหานี้มาตลอด" (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530)

ส่วน ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน อดีตประธานรัฐสภาก็ได้แสดงทรรศนะไว้ในทำนองที่อยากเห็น สตง. เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจริง ๆ ไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายบริหาร และในทางทฤษฎีก็ควรให้ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ

"ในด้านความเป็นอิสระนั้น ผมไม่ทราบว่าขณะนี้ในเนื้อแท้มีความเป็นอิสระแค่ไหน แม้ว่าเราจะเอาตัวอย่างวิชาการของต่างประเทศ โดยกำหนดให้การแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาคล้ายกับเป็นหน่วยงานอิสระ แต่ก็ยังไม่พ้นจากความเป็นข้าราชการประจำ และยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร หากจะคิดต่อไปว่าให้เป็นอิสระจริง ๆ ทางทฤษฎีก็ว่าควรให้ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ คือให้ขึ้นกับรัฐสภาเลย แต่ในเมืองไทยรัฐสภาของเราก็ไม่ใช่เหมือน Congress ของสหรัฐอเมริกา แม้กระทั่งข้าราชการของรัฐสภาเองจริง ๆ มักจะมีบรรดาสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาโดยพฤตินัยอยู่มากมาย มันก็วุ่นวายไปอีกแบบ คล้าย ๆ กับการเมืองเข้ามาแทรกมาก ผมอยากเห็นว่าหน่วยนี้เป็นอิสระจริง ๆ คือ ไม่ต้องขึ้นกับ ก.พ. ไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายบริหาร ตัวผู้อำนวยการเมื่อได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารและรัฐสภาแล้ว สามารถบริหารงานเป็นไปตามวาระอยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษ ถ้าเราสามารถทำได้อย่างนี้ จะคล้าย ๆ เป็นหน่วยงานผู้สอบบัญชีรับอนุญาตอิสระ แต่ว่าไม่ใช่เป็นบริษัทเอกชนเท่านั้นเอง" (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530)

สำหรับในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง สตง. กับ ป.ป.ป. นั้น ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน กล่าวแสดงความคิดเห็นว่า โดยปกติทั้งสองหน่วยงานก็ได้มีการประสานกันอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าอยากเน้นให้ ป.ป.ป. ดำเนินการกับข้าราชการที่ร่ำรวยผิดปกติให้มากขึ้นและควรที่จะเน้นผู้ใหญ่มากกว่าผู้น้อย เพราะถ้าผู้ใหญ่ไม่ทำลูกน้องก็โกงลำบาก

"สำหรับการประสานงานกับหน่วยงาน ป.ป.ป. ผมคิดว่าขณะนี้สตง. ก็คงทำอยู่ อย่างในกรณีที่ตรวจสอบว่ามีการทุจริตอะไร นอกจากจะรายงานให้หน่วยต้นสังกัดแล้ว ถ้ากรณีที่เป็นความผิดอาญาก็ส่งให้พนักงานสอบสวน แล้วขณะเดียวกันก็แจ้งให้ ป.ป.ป. ทราบด้วย สองหน่วยงานนี้ต่างกันในแง่ที่ว่า ถ้าเขาไม่มีเจตนาทุจริตแต่เป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ตามระเบียบเป็นหน้าที่ของ สตง. ถ้ามีความผิดทางวินัยก็เป็นเรื่อง ก.พ. ที่จะลงโทษทางวินัย แต่ของ ป.ป.ป. นั้นเป็นลักษณะองค์กรพิเศษ ซึ่งมีอำนาจพิเศษ ซึ่งจะมุ่งไปในด้านข้าราชการที่ร่ำรวยผิดปกติมากกว่า ผมเป็นคนสร้างมากับมือคิดอยากให้เป็นอย่างนั้น สมมุติว่ามีข้าราชการระดับเงินเดือนหมื่นกว่าบาท สตง. เข้าไปตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ไม่พบว่าทำผิดระเบียบอะไรเลย และ ก.พ. ก็ไม่พบว่าผิดวินัยอะไร

แต่มีกิจการที่ร่ำรวยผิดปกติ มีบ้าน ที่ดินเป็นสิบ ๆ ล้าน รถยนต์หลาย ๆ คัน ส่งลูกไปเรียนนอก อย่างนี้ ป.ป.ป. ทำได้ถ้ามีหลักฐานว่าร่ำรวยผิดปกติ เพราะ-ฉะนั้น จะเห็นได้ว่างานของ ป.ป.ป. จริง ๆ ไม่ได้มาซ้อนกับใครเลย เพียงแต่ ป.ป.ป. ที่มาดำเนินการในช่วงหลังนี้ ทำตัวมาซ้อนกับหน่วยงานอื่นเองมากกว่า ไม่ได้ไปดำเนินการตามมาตรา 20 ที่แท้จริงเกี่ยวกับข้าราชการที่ร่ำรวยจริง ๆ เจ้าหน้าที่คนไหนของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ถ้า ป.ป.ป. จะดำเนินการสอบสวนจริงจัง จะได้ผลในทางป้องปรามมากกว่า ส่วนกรณีที่ไม่ได้ทำตามระเบียบแบบแผนทางด้านการเงิน สตง. เข้าไปดูแล ถ้าทางด้านกฎ วินัย ก.พ.เข้าไปดูแล ถ้าแยกกันได้อย่างนี้ก็ไม่สับสน มันเป็นการทำงานควบคู่กันไป

เมื่อเกิดข่าวคราวเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง ผมถือว่าเป็นความบกพร่องของหัวหน้าหน่วยงานแต่ข้อสำคัญ ผมมีความเห็นตลอดเวลาว่าในเรื่องการปราบปรามทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง ถ้าผู้ใหญ่ไม่ทำลูกน้องจะทำได้หรือ? เพราะฉะนั้นแนวทางการปราบปรามของผมสมัยที่ดำเนินงาน ป.ป.ป. จะเล่นงานผู้ใหญ่มากกว่าผู้น้อย เพราะผู้น้อยบางทีก็ทำไปด้วยความจำใจ จำนนต่อภาวะเศรษฐกิจ แต่ไม่ใช่จะไม่ผิดนะถือว่าผิด แต่ถ้าผู้ใหญ่ไม่โกงแล้ว ผู้น้อยก็โกงยาก" (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530)

ผู้ที่แสดงทรรศนะให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่แนบแน่นใกล้ชิดมากขึ้นระหว่าง สตง. กับรัฐสภาก็คือนายสุธี สิงห์เสน่ห์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งให้ทรรศนะว่า สตง.มีความไม้มเอียงที่จะปฏิบัติงานใกล้ชิดกันรัฐสภามากยิ่งขึ้น

"ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 สตง. เสนอรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภาและการแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในระยะหลังนี้จึงเห็นความสัมพันธ์ระหว่าง สตง. กับรัฐสภาได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ เรื่องที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ได้แก่ รายงานผลการตรวจสอบการรับ-จ่ายเงิน และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีต่อรัฐสภาทุกปีเมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาจะมีรายงานประจำปีของ สตง.ไว้เพื่ออ้างอิง ในระยะหลังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความสนใจรายงานประจำปีนี้มากยิ่งขึ้น ได้มีการซักถามถึงผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามรายงาน สตง. และให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมาชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร การบรรจุรายงานประจำปีของ สตง. เข้าวาระประชุมของสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเหตุการณ์สำคัญประจำปี ทำให้รัฐบาลต้องติดตามผลการตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างจริงจังถ้าติดตามจากข้อซักถามของสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรต่อรายงานประจำปีนี้แล้วจะพบว่า ความสนใจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ผลการตรวจสอบใบสำคัญ เช่นการส่งใบสำคัญ ข้อบกพร่องและการทักท้วง เป็นต้น รวมทั้งการทุจริตที่ตรวจสอบพบด้วย อย่างไรก็ตามในระยะหลัง สตง. ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารงาน ประสิทธิภาพ และการบรรลุเป้าหมายของแผนงานต่าง ๆ ด้วย ซึ่งหากได้รับความสนใจจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างจริงจังแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น" (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530)

นายสุธี สิงห์เสน่ห์ ยังได้กล่าวว่า สตง. มีความโน้มเอียงที่จะปฏิบัติงานใกล้ชิดกับรัฐสภามากยิ่งขึ้น เช่น ในด้านการบริหารการคลัง สตง. มีผู้แทนในคณะกรรมาธิการวิสามัญงบประมาณซึ่งเป็นโอกาสที่ดีที่จะ ได้รับทราบนโยบาย และเป้าหมายของแผนงานดังกล่าวที่ปรากฏในการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนั้นกิจกรรมของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้านหนึ่งที่ สตง. มีส่วนสนับสนุนรัฐสภา ได้แก่ งานของคณะกรรมาธิการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ จะมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของตนอยู่เป็นประจำก็ตาม แต่กลไกสำคัญที่จะให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและ ได้ผลตรงตามเป้าหมายของแผนงาน ได้แก่ การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เมื่อดำเนินการแล้วแต่มิได้เร่งดำเนินการให้ลุล่วงไปโดยเร็ว บางครั้งเพิ่งจะมาทำสัญญาจ้างหรือจัดซื้อในเดือนสุดท้ายของปีงบประมาณ บางกรณีส่วนราชการก็ไม่เข้มงวดกวดขันในเรื่องของการประหยัด หรือผลอันพึงได้รับจากการใช้งบประมาณ การประสานงานกับคณะกรรมาธิการชุดนี้จึงนับว่าเป็นประโยชน์และเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานคลังอย่างหนึ่ง (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530)

ทางด้าน ป.ป.ป. ได้มีผู้ให้ทรรศนะในทำนองที่เห็นด้วยกับการโอนหน่วยงาน ป.ป.ป. ซึ่งปัจจุบันสังกัดกับฝ่ายบริหารไปสังกัดกับรัฐสภา โดยเรียกว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภา" ทั้งนี้ โดยนายกุลพล พลวัน อัยการพิเศษประจำกรมอัยการ ได้แสดงความคิดเห็นว่าในประเทศที่เป็นต้นแบบของการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า "ออมบุดสแมน" คือประเทศสวีเดน และได้ขยายออกไปในประเทศต่าง ๆ นั้น "ออมบุดสแมน" จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อระบบการเมืองและรัฐสภาของประเทศนั้น ๆ มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะเข้าไปตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ หรือในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี ซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจกันค่อนข้างเด็ดขาด ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เช่น สหรัฐอเมริกาก็ได้ให้อำนาจแก่สภาคองเกรสที่จะพิจารณาคดีที่เรียกกันว่า "อิมพีชเมนท์" (Impeachment) โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรที่จะฟ้องร้องคดีที่กล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการสหรัฐ รวมทั้งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา อัยการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดเช่น ขายชาติ ประพฤติตนไม่เหมาะสม รับสินบน หรือคดีอุกฉกรรจ์อื่น ๆ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ฟ้องแล้ว ก็จะมีการแต่งตั้งนักกฎหมายคนหนึ่งทำหน้าที่ "อัยการใหญ่" ในนามรัฐสภา เพื่อดำเนิน

คดีโดยสภาสูงจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาการลงโทษ โดยการให้ออกจากตำแหน่งราชการ และอาจถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อลงโทษทางอาญาต่อไปด้วย

นายกุลพล แสดงความเห็นว่า การจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นแนวความคิดที่มาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาซึ่งเป็น "ผู้ตรากฎหมาย" มีอำนาจหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งเป็น "ผู้บังคับใช้กฎหมาย" แต่เดิมการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติ-บัญญัติในประเทศต่าง ๆ กระทำ "โดยทางอ้อม" เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ต่อมาจึงได้มีความคิดที่จะให้มีการตรวจสอบฝ่ายบริหาร "โดยทางตรง" ทั้งนี้ โดยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นในรัฐสภาเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารต่อไป

อย่างไรก็ตามในขณะที่มีการจัดร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เพื่อจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. ให้มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และฝ่ายปกครองนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งซึ่งมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้เล่าให้ฟังว่ามีข้อพิจารณาว่าควรจะให้หน่วยงานนี้สังกัดขึ้นตรงต่อรัฐสภา เช่นเดียวกับ "ออมบุดสแมน" ของประเทศต่าง ๆ หรือไม่ แต่ในที่สุดที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นกันว่ารัฐสภาของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ ที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงให้สำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดกับฝ่ายบริหารจนกระทั่งปัจจุบัน (กุลพล พลวัน, 2533)

นายกุลพลให้ความเห็นต่อไปว่า อย่างไรก็ดี หากพิจารณากฎหมายฉบับนี้จะพบว่ารัฐสภายังมีโอกาสควบคุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้โดยทางอ้อมโดยมาตรา 2 วรรคสอง บัญญัติว่า ประธานกรรมการและกรรมการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการจากบุคคล ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

และในมาตรา 13(5) แห่งพระราชบัญญัติ 2518 บัญญัติว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี รายงานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนตุลาคมของทุกปีแล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้นต่อไป (เป็นวิธีการเดียวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องรายงานต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 15) (กุลพล พลวัน, 2533)

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของกฎหมายขององค์กร ป.ป.ป. ในปัจจุบันนี้ นายกุลพลแสดงความเห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางสามารถ

ตรวจสอบ ให้คุณให้โทษทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำทุกระดับ แต่ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 มาตรา 3(5) สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเทียบเท่ากรมเท่านั้น แม้การปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. จะกระทำในรูปของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายฝ่ายก็ตาม แต่ความรู้สึกของข้าราชการจำนวนไม่น้อยก็ยังมีความคิดในเรื่องการยอมรับฐานะของ ป.ป.ป. ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรมอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน ซึ่งเรื่องนี้หากมองผิวเผินอาจจะไม่สำคัญ แต่ก็อาจเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการให้ความร่วมมือหรือประสานงานกับ ป.ป.ป. ในการแสวงหาพยานหลักฐาน หรือปฏิบัติตามคำสั่งคำวินิจฉัยของ ป.ป.ป. จากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากหน่วยงานในระดับกระทรวง ดังนั้น การจัดรูปองค์กรของ ป.ป.ป. จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาด้วยเช่นกัน (กุลพล พลวัน, 2533)

สำหรับในกรณีที่จะมีการยุบ ป.ป.ป. หรือโอน ป.ป.ป. ไปขึ้นกับรัฐสภาหรือให้มีทั้ง ป.ป.ป. และผู้ตรวจการรัฐสภานั้น นายกุลพล พลวัน แสดงความคิดเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าสนับสนุน เนื่องจาก ประการแรก ตรงกับหลักการในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหารตามระบบรัฐสภา และประการที่สอง นายกุลพลเห็นว่า ระบบรัฐสภาและพรรคการเมืองของไทยในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมามีขีดความสามารถเข้มแข็งเพียงพอที่จะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

> "การแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นนั้น เข้าใจว่าเพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับ "ออมบุดสแมน" ของสวีเดน โดยอาจยุบ ป.ป.ป. หรือโอน ป.ป.ป. ไปขึ้นกับรัฐสภา หรือไม่มีทั้ง ป.ป.ป. และผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นสิ่งที่น่าสนับสนุนเพราะจะเป็นการตรงกับหลักการในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารตามระบบรัฐสภา
>
> อนึ่ง ภายในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา พรรคการเมืองในประเทศไทยได้พัฒนามากขึ้น ทำให้รัฐสภาปัจจุบันมีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถ ในการดำเนินงานดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร แต่เนื่องจากเป็นสิ่งใหม่จึงอาจต้องใช้เวลาพัฒนาระบบงานอยู่ระยะหนึ่ง
>
> ส่วนปัญหาข้อกฎหมายก็คือการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภานี้ จะให้ทำหน้าที่อย่างไรและจะต้องกระทำโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีบทบัญญัติรับรององค์กรนี้เช่นเดียวกับการจัดตั้ง "ออมบุดสแมน" ของสวีเดน ส่วนวิธีดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราขึ้น หรือจะใช้วิธีการเช่นเดียวกับการจัด

ตั้ง "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา" ซึ่งเคยบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 168-173 หรือเพียงแต่ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นมา โดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ควรศึกษาด้วยเช่นกัน" (กุลพล พลวัน, 2533)

ผู้ที่แสดงทรรศนะในทำนองเดียวกันที่ว่าควรจะมีการโอนหน่วยงาน ป.ป.ป. มาขึ้นกับทางฝ่ายรัฐสภา เพื่อจะได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้แก่ นายสุทิน ปัทมราชวิเชียร เลขานุการศาลฎีกา

"ในความเห็นส่วนตัวแล้ว ผมเห็นด้วยในหลักการแต่ว่าในเรื่องรายละเอียดผมยังไม่แน่ใจนัก สำหรับความคิดในปัจจุบันผมคิดว่าน่าจะปรับปรุงหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว อย่างเช่นหน่วยงาน ป.ป.ป. ซึ่งยังไม่มีคุณภาพดีหรืออีกนัยหนึ่งคือยังไม่มีอำนาจเต็มที่ในการที่จะปราบปรามการทุจริตในวงราชการน่าจะปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางขึ้น ทำให้มีประสิทธิภาพในการทำงานและก็น่าจะโอนหน่วยงานนี้มาขึ้นกับทางฝ่ายรัฐสภาเพราะว่าอยู่กับฝ่ายบริหารแล้วโอกาสที่จะทำงานได้เต็มที่ดูจะมีน้อยกว่าเพราะว่าหน้าที่หลักนั้น ก็คือการปราบปรามการทุจริตในวงราชการ ถ้าฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุมเสียเอง โอกาสทำงานได้เต็มที่จะมีน้อยกว่า" (สุทิน ปัทมราชวิเชียร, สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2533)

นายสุทิน ปัทมราชวิเชียร (2533) ได้กล่าวขยายความต่อไปว่านอกจากโอนหน่วยงาน ป.ป.ป. ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมาขึ้นกับรัฐสภาแล้ว ควรที่จะขยายขอบเขตในการตรวจสอบหน่วยราชการเพิ่มขึ้นโดยน่าจะรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ให้มารวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกันนี้ด้วย เพื่อเป็นศูนย์รวมให้ประชาชนที่เดือดร้อนได้มุ่งมา ณ จุดเดียวกัน จะทำให้หน่วยงานดังกล่าวมีประสิทธิภาพ และประชาชนจะให้ความไว้วางใจได้มาก

"เราจะปรับปรุงหน่วยงานที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น รวมทั้งขยายขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบหน่วยราชการเพิ่มขึ้น แล้วก็จะรวมหน่วยงานเรื่องร้องทุกข์เข้าไปอยู่ในจุดเดียวกัน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนทุกจุดเลย การมีจุดรวมศูนย์อยู่แห่งเดียว จะทำให้ประชาชนเวลามีความเดือดร้อน คิดถึงหน่วยงานนี้ ทุกคนก็มุ่งมาหาจุดนี้ จะทำให้หน่วยงานนี้มีประสิทธิภาพในการทำงานที่จะค้นหาหลักฐานต่าง ๆ ถ้าเผื่อทำงานอย่างมีประ-

สิทธิภาพได้แล้วนี่ประชาชนก็จะยิ่งให้ความไว้วางใจมากขึ้น... ส่วนในรายละ-เอียดเห็นจะต้องศึกษาว่ามีความเหมาะสมอย่างไรบ้าง มากน้อยแค่ไหน"

อย่างไรก็ตาม แม้ทรรศนะของเลขานุการศาลฎีกาจะเห็นควรให้โอนหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ คือ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และหน่วยงานตรวจสอบทุจริตและการประพฤติมิชอบในวงราชการ คือ ป.ป.ป. โอนมาขึ้นต่อรัฐสภาก็ตาม แต่สำหรับ สตง. หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น เลขานุการศาลฎีกา (2533) เห็นว่าควรคงไว้กับฝ่ายบริหาร เพื่อไม่ให้งานของผู้ตรวจการรัฐสภามีมากจนเกินไป

"สำหรับเรื่องผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ผมเห็นว่าเป็นหน่วยงานภายในน่าจะยังคงมีไว้ ส่วนหน่วยงานที่จะตั้งขึ้นใหม่ น่าจะมาคุมหน่วยงานนี้อีกทีหนึ่ง เวลามีเรื่องร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ทำงานมิชอบ เพราะว่าถ้าจะให้ออมบุดสแมนที่ว่ามาทำหน้าที่ผู้ตรวจเงินแผ่นดินด้วย ผมคิดว่าจะเป็นการก้าวลงไปในรายละเอียดมากเกินไป จะทำให้การบริหารงานด้านอื่นลดน้อยลง"

สำหรับรายละเอียดของผู้ตรวจการรัฐสภาในทรรศนะของ นายสุทิน ปัทมราชวิเชียร เลขานุการศาลฎีกา ได้แก่ โครงสร้างและคุณสมบัติของผู้ตรวจการรัฐสภา นายสุทิน เห็นว่าผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ตรวจการรัฐสภาน่าจะมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และมีประสบการณ์ทางการศึกษาหรือการเมืองการบริหารมาพอสมควร ทั้งนี้โดยโครงสร้างของผู้ตรวจการรัฐสภาควรเป็นในรูปของคณะบุคคลที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอชื่อและมีการเลือกตั้งในรัฐสภา และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป นายสุทินเห็นว่า การคัดเลือกบุคคล คงต้องยึดที่ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นหลักใหญ่และเป็นบุคคลที่ประชาชนยอมรับ

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น นายสุทิน ปัทมราชวิเชียร ให้ทรรศนะว่าในการตรวจสอบการทุจริตนั้น ควรให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการรัฐสภาในวงกว้าง คือ สามารถตรวจสอบได้ทุกหน่วยงานของทางราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ถ้าเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป ก็จะต้องพิจารณาความเหมาะสมว่าจะเป็นการก้าวก่ายเข้าไปในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงไร นอกจากนั้นในเรื่องการหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณานั้น นายสุทินเห็นว่าเป็นไปได้ทั้ง 2 กรณีคือ ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณา หรือจะพิจารณาในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการรัฐสภาไม่ควรก้าวล่วงลงไปตรวจสอบรายละเอียดทุกจุดของหน่วยงาน ยกตัวอย่างกรณีงบราชการลับเป็นต้น

"อันนี้ผมยังไม่แน่ใจว่า การก้าวเข้าไปทำหน้าที่ตรวจการปฏิบัติของข้าราชการทุกกรณีกับการตรวจเฉพาะรายเฉพาะกรณีที่เห็นว่าจะมีการทุจริต มันจะมีผลสะท้อนดีเลวยังไง แต่ในแนวความคิดส่วนตัวของผมน่าจะตรวจเฉพาะกรณี ไม่ควรก้าวไปในรายละเอียด อย่างเช่นมีข่าวการทุจริตการใช้เงินจำนวนไหนก็เข้าไปตรวจสอบได้ แต่ไม่ใช่ตรวจสอบในรายละเอียดว่าใช้อะไรไปบ้าง"

สุดท้าย เลขานุการศาลฎีกา นายสุทิน ปัทมราชวิเชียร (2533) ก็ได้กล่าวสรุปไว้ว่า "ถ้าหน่วยงานทำนองนี้ขึ้นกับฝ่ายบริหารก็คงจะทำงานไม่เต็มที่ แต่ถ้าขึ้นกับผู้แทนปวงชนแล้วมาตรวจสอบฝ่ายบริหาร น่าจะทำงานได้ดีกว่า"

สำหรับอดีตผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นายทวี หนุนภักดี ซึ่งได้แสดงทรรศนะถึงปัญหาและอุปสรรคของ สตง. ไปแล้วนั้นในกรณีที่จะมีการโอน ป.ป.ป. และ สตง. ให้มาขึ้นกับรัฐสภา นายทวี มีความคิดเห็นว่าถ้าจะทำเช่นนั้น รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องเห็นชอบ และให้การยอมรับ โดยที่รัฐบาล หรือฝ่ายบริหารเองจะต้องไม่ตั้งหน่วยงานเช่นนี้มาขึ้นกับตนเองอีก มิเช่นนั้นจะเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนขึ้นได้

"สภามีคณะกรรมการแบบ ก.พ. ของสภาอยู่ ที่ดูแลการเลื่อนยศ ปลดย้ายข้าราชการรัฐสภา ก็เป็นบอร์ดต่างหากดูแลเรื่องเหล่านี้โดยเฉพาะแล้ว รัฐบาลยอมรับโดยที่รัฐบาลบอกว่าจะเพิ่มในเรื่องของประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายในของตัวให้เข้าตามหลักสากลให้ได้ อย่างนั้นก็มาตั้งได้ ถ้าตราบใดรัฐบาลยังไม่ increase degree ในเรื่องเหล่านี้ ยังไม่ถึงระดับที่น่าพอใจ รัฐบาลก็ต้องตั้งของเขา ผมเกรงว่าถ้าสภาตั้งมันก็ซ้ำซ้อน และรัฐบาลก็คงไม่ยอมก็คงจะต้องตั้งของตัวเองขึ้นมาอีก ถ้ารัฐบาลจะเลิกได้ก็ต้องเพิ่ม increase internal audit ของตัว ของอเมริกัน สตง. ก็มาอยู่กับสภา ผมอยากให้คณะกรรมาธิการติดตามผลงานงบประมาณฯ ซึ่งมีทั้งตรวจสอบการเงินและคอรัปชั่น และถ้าจะรวมเรื่องร้องทุกข์ไปด้วย หรือทำแบบออมบุดสแมนแบบที่ว่าต้องให้ฝ่ายบริหารยินยอมว่าตัวจะไม่ตั้งหน่วยงานของตัวขึ้นมาอีก ตัวจะต้อง increase ในเรื่องของ internal audit ให้ได้ ถ้าทำได้ออมบุดสแมนก็น่าจะทำได้เป็นสถาบันลอยอีกอันมาดูแล ไม่ต้องขึ้นกับ ก.ร. มาตรวจสอบประเมินผล.....เพราะฉะนั้น ออมบุดสแมนจะต้องประกอบไปด้วย 4 คนอย่างน้อยคือตัวประธาน หรือหัวหน้าผู้ตรวจการรัฐสภาและก็รอง 3 คนแล้วก็โอนเอาทั้ง 3 หน่วยมา รัฐบาลต้องไม่ตั้งขึ้นมาอีกงานเหล่านี้เกี่ยวเนื่องกันอย่างงาน ป.ป.ป. และ สตง. เกี่ยวเนื่องกัน ข้าราชการของผมเกือบทุกคน ผู้ใหญ่นะครับไปเป็นอนุกรรมการของ ป.ป.ป. ทั้งนั้นเลย ทุกหน่วยหมด เว้นแต่ผมเพราะผม ซี 11

มันเลยไปไม่ได้ ซึ. 10 พวกรอง ไปทั้งนั้น เพราะฉะนั้นงานมันเกี่ยวเนื่องกันแล้ว มันสัมพันธ์กันระหว่าง ป.ป.ป., สตง. และร้องทุกข์ ที่เราตรวจเราตรวจตามเรื่องที่ร้องทุกข์ก็มีเหมือนกัน ถ้าปรับไปในลักษณะนั้น แต่ว่ารัฐบาลอย่าตั้งหน่วยงานใหม่" (ทวี หนุนภักดี, สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2533)

นายทวี หนุนภักดี ยังได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับรายละเอียดของผู้ตรวจการรัฐสภาในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ ในด้านคุณสมบัติของผู้ตรวจการรัฐสภา ควรจะมีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไป เพื่อจะได้คนที่มีความรอบคอบ จะต้องมีลักษณะเป็นนักประนีประนอมไม่ใช่คนก้าวร้าวมีความสุขุมคัมภีรภาพ "ต้องเป็นคนผ้าขาว ยอมเสียสละ" ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งควรจะเป็น 6 ปี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการทำหน้าที่ โดยให้ประธานคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 18 คณะ เป็นผู้สรรหาและเสนอชื่อต่อรัฐสภา และรัฐสภามีมติในการเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภาต่อไป

"ต้อง 6 ปี ผมยังยืนยันว่าต้อง 6 ปี เพราะสภา 4 ปีผมอยากให้อยู่ต่อไปอีกครึ่งหนึ่งเพื่อความต่อเนื่อง ผมว่าก็เป็นกึ่งฝ่ายค้านเพราะดูแลตรวจสอบรัฐบาลให้มันทันอีกครึ่งวาระของการเลือกตั้งครั้งต่อไป ให้มันต่อเนื่องขึ้นมาหน่อย ตัวผู้ตรวจการแผ่นดินของอเมริกาอยู่ได้ 15 ปี ประธานาธิบดีถ้า 2 สมัยก็แค่ 8 ปี.... มันจะช่วยเปลี่ยนจาก strong executive มาเป็น strong legislative...."

ในด้านอำนาจการตรวจสอบของผู้ตรวจการรัฐสภา อดีตผู้อำนวยการ สตง. เน้นการตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากยังมีช่องโหว่ที่กฎหมายที่มีอยู่เอื้อมไปไม่ถึง นอกจากนั้นในด้านศาลก็ควรมีอำนาจเข้าไปควบคุมในกระบวนการบริหารของศาลได้

"ผมว่าเจตนารมณ์ที่เราพูดกันมากในเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาก็เนื่องจากปัญหาของสภาเอง ปัญหาตัวสมาชิกเองว่าไม่มีใครตรวจสอบได้ เมื่อสภาลงมติตั้งเป็นกฎหมายมีอำนาจควบคุม 2 อันที่โหว่ก็มีตัวสมาชิกเท่านั้น สมาชิกเพียว ๆ สมาชิกมาเป็นนักการเมืองก็โดน ป.ป.ป.สอบได้ สมาชิกเมื่อมาเป็นเลขานุการรัฐมนตรีก็โดนสอบได้ แต่สมาชิกเฉย ๆ เท่านั้นที่ไม่โดน ต้องการอันนี้เท่านั้น ส่วน ครม. ก็ต้องถูกตรวจสอบ ครม. มีอยู่แล้วถ้าสอบสวนจริง ๆ ถ้าเรื่องเข้าไปพัวพัน แต่เรื่องมันไม่ถึง เพราะการสั่งจ่ายเงิน รัฐมนตรีไม่ได้เป็นผู้สั่งจ่าย มันมาสั่งจ่ายแค่อธิบดี การเบิกจ่ายเงิน รัฐมนตรีที่รวย ๆ เพราะสั่งนโยบาย ที่เราตามเขาไม่ทันเพราะเขาสั่ง policy อธิบดีไม่ยอมทำ ก็ไปทำอะไรไม่ได้ มันไม่ถึง อย่างเรื่องที่บุรีรัมย์ อธิบดีเขาสั่งให้ไปทำก็ไปทำ ต้องดู

พฤติกรรมเอาสิ่งแวดล้อมเข้ามาซึ่งอันนั้นน่าจะทำได้ โดยเอาหลักฐานจาก 3 หน่วยที่ control มาดู ด้านศาลก็ไม่ควรยกเว้นในเรื่องกระบวนการบริหาร" (ทวี หนุนภักดี, สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2533)

ในที่สุด นายทวี หนุนภักดี อดีตผู้อำนวยการ สตง. ก็ได้กล่าวสรุปในตอนสุดท้ายถึงสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยว่าควรจะเดินทางสายกลางจะทำให้ไปได้ตลอดรอดฝั่ง และปลอดภัย

"ผมเห็นว่าเป็นแนวโน้มอันดีถ้ารัฐบาลเห็นด้วยที่จะ promote การควบคุมภายใน การคลังมันตายตัวก็ควรปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เป็นครั้งคราว ซึ่งหน่วยงานนี้อาจจะไปด้วยดีเพราะเหตุว่ามีสภาพทั้ง 3 อันมาร่วมกัน แล้วถ้าตัวสภาแข็งขึ้น การบริหารงานงบประมาณก็จะเป็นประโยชน์และได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยอย่างที่ว่ากันว่าไม่ค่อยเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่อย่างไรก็ตามเป้าหมายของ สตง. ที่ผมวางไว้ก่อนที่จะออกมาคือว่าต้องพัฒนาไปให้ถึงการตรวจสอบการประเมินผลงานเป็นที่สุด จำนวนคนทั้งหมดระดมลงไปได้ไหม ซึ่งจะได้ประโยชน์กว่าก็เขาให้ไปแล้วสร้างแก้ว 10 ใบต้องได้ 10 ใบสร้างปากกา 10 อันต้องได้ 10 อัน ไม่ได้เพราะอะไรและเอามาเข้าสู่การพิจารณางบประมาณในปีต่อไป แล้วอีกอันหนึ่งก็คือว่าเรื่องของวิธีการงบประมาณ สภาเขาอยากจะตั้งงบประมาณเองอันนั้นก็มากไป ก็ปล่อยเขาตั้ง แต่ควรจะควบคุมการโอนงบประมาณ ที่สภาไม่ได้ให้ไป แต่ไปใช้ได้ทำนองนี้ ต้องมีหน่วยงานติดตามผลงานเป็นคนตรวจสอบช่วยอีกทางหนึ่ง... แต่สำคัญเมืองไทยมันอยู่ที่คนและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นจะทำอะไรอย่าให้มันแรงไปทางด้านไหน ให้มันกลาง ๆ จะเดินตลอดปลอดภัย" (ทวี หนุนภักดี, สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2533)

ผู้ที่เสนอทรรศนะอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา รวมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ อีกท่านหนึ่ง ก็คือ พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อดีตรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเห็นด้วยที่ควรจะมีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา* โดยเสนอให้มีสำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาให้มีโครงสร้างขนาดใหญ่ระดับกระทรวง โดยประกอบด้วย 3 ส่วน ๆ แรกตรวจด้านการเงิน ส่วนที่สองตรวจ

---

*พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ มีทรรศนะว่าควรจะใช้ชื่อ "ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา" จะชัดเจนกว่าการใช้คำว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภา" ซึ่งจะทำให้เข้าใจไปว่าเป็นผู้ตรวจการเฉพาะกิจการภายในของรัฐสภา

ในด้านทุจริต และประพฤติมิชอบและส่วนที่สามรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยการโอนหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้วมาขึ้นกับรัฐสภา

"ความจริงอาจจะเป็นในรูปนี้ได้ สำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาตั้งใหญ่เลย ระดับกระทรวง แล้วก็มีส่วนหนึ่ง สตง. ตรวจในด้านกิจการเงิน อีกส่วนหนึ่ง ป.ป.ป.ตรวจในด้านทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกส่วนหนึ่ง คือส่วนรับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นเรื่องทั่ว ๆไปที่ไม่ได้รับความสะดวก สามส่วนเหมือนกับสามกรม ที่ผ่านมาสามส่วนนี้ไปขึ้นกับผู้บริหาร ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารจะมีคุณธรรมแค่ไหน" (พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ, สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2533)

ในด้านการตรวจการเงิน พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ ให้ทรรศนะว่าควรโอน สตง.ให้มาขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนโดยไม่มีประโยชน์ และก็ไม่จำต้องมีคณะกรรมาธิการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกต่อไป เพราะเท่ากับหน่วยงานใหม่นี้ได้ทำหน้าที่ให้แล้ว

"หน่วยราชการทุกแห่งมีผู้ตรวจภายในอยู่แล้ว มีการตรวจการเงินความถูกต้องของระเบียบนี่มีอยู่แล้ว ก่อนที่จะส่งเข้ากรมบัญชีกลาง เพราะฉะนั้นการตรวจที่เป็นส่วนรวมนี่ ยังไง ๆ มันก็ต้องใช้วิธี sampling อยู่แล้ว มันไม่สามารถจะตรวจทุกอันไปได้หรอก เขาก็ sampling เอาเหมือนกัน เพราะ-ฉะนั้นก็โอนไปเป็นหน่วยงานของรัฐสภาเสียเลย สตง. นี่แหละจะได้ไม่ต้องไปสร้างหน่วยงานขึ้นใหม่ แล้วจะต้องไปทำงานซ้อนกันอยู่โดยไม่มีประโยชน์ มันจะทำให้คนตรวจการเงินภายในของแต่ละหน่วยราชการจะต้องกระตือรือร้นเพราะคนที่ตรวจความบกพร่องไม่ได้อยู่ในสายราชการแล้ว ไปอยู่สายรัฐสภาแล้ว เพราะฉะนั้น report ทุกอย่างออกจากรัฐสภาก็ต้องเข้า ครม. เข้าทางด้านนายกรัฐมนตรี... เราก็เอาส่วนนี้ไปรวมในออมบุดสแมน ไม่ต้องมีคณะกรรมา-ธิการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี..."

สำหรับในด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้มีการโอน ป.ป.ป. และส่วนที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ก็โอนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งขึ้นกับคณะกรรมการกฤษฎีกามารวมไว้ในหน่วยงานของผู้ตรวจการรัฐสภา และผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะเป็นองค์คณะ ประกอบด้วยบุคคล 4 คน คนหนึ่งเป็นประธาน และที่เหลืออีก 3 คน รับผิดชอบในแต่ละด้าน

"คือบ้านเราจะว่ากันไป ผู้บังคับบัญชาระดับสูงไม่กล้าที่จะฟันลูกน้อง ถ้าไม่มีอะไรมาบังคับมือ ไอ้มือที่จะจับมีดมาฟันเองไม่มี คือคุณธรรมของการเป็น

ผู้บังคับบัญชามันหมดสิ้นพระเดชไปแล้ว ทุกคนมองแต่จะให้พระคุณอย่างเดียว เพราะฉะนั้นเราจะต้องมีอะไรที่บังคับให้เขาจะต้องทำ นี่สำหรับรุ่นค่อนข้างเล็กที่นี้ถ้ารุ่นใหญ่ ๆ ใครดู ระดับอธิบดี ระดับปลัดกระทรวง ระดับรัฐมนตรีใครดูถ้าเราไม่ได้หน่วยงานอย่างนี้มาช่วยดูที่เป็นกลาง อีกหน่อยมันก็สบายมันเซ็นเอาเงินเข้ากระเป๋า คือตัวอย่างมันเห็นชัดทุกวันนี้มันมีมาก ๆ

ส่วนที่สามก็ดึงเอากรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของกฤษฎีกา ออกมาเสียเอาสามส่วนมารวมกันไว้ตั้งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงที่ขึ้นอยู่กับรัฐสภาโดยมีสามส่วนใหญ่ ๆ

ผู้ที่รับผิดชอบควรจะเป็นคณะ ในหน่วยงานระดับกรมคงจะต้องมีคณะกรรมการ อย่างตรวจเงินแผ่นดินเขาก็มีคณะหนึ่ง ป.ป.ป. เขาก็มีคณะหนึ่งทางด้านรับเรื่องราวร้องทุกข์เขาก็มีคณะหนึ่ง แล้วทั้งหมดนี่ บนยอดน่าจะเอาประธาน สตง. ประธาน ป.ป.ป. ประธานรับเรื่องราวร้องทุกข์ รวมเป็นองค์คณะแล้วก็มีประธานอีกคนรวมเป็น 4 ท่านด้วยกัน ทั้ง 4 ท่านได้รับการเสนอชื่อและเลือกโดยรัฐสภา... รัฐสภาในที่นี้น่าจะทั้งสองสภา และน่าจะเป็นการประชุมร่วมและน่าจะเปิดเสรีให้เสนอ" (พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ, สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2533)

ในประเด็นของการเสนอชื่อ และการเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภา โดยการเปิดให้วุฒิสภามีส่วนร่วมด้วยนั้น ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้เสนอชื่อวุฒิสมาชิก สามารถใช้อิทธิพลต่อวุฒิสมาชิกในการเสนอชื่อผู้ตรวจการรัฐสภาตามความต้องการของฝ่ายบริหารได้นั้น พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ ปฏิเสธข้อสังเกตดังนี้

"จะว่าไป เนื้อหาของบุคคลในขณะนี้ในวุฒิสภามันจะดีกว่า ส.ส. ในแง่ของประสบการณ์ในการทำงาน ในแง่ของความซื่อสัตย์หรืออะไรจะว่าไปคิดว่าไม่น่าจะรังเกียจ เมื่อเรายังมีสองสภาอยู่แบบนี้ ควรจะเป็นการเสนอชื่ออย่างอิสระ และลงคะแนนอย่างอิสระ ให้ได้รับการพินิจพิจารณากันอย่างกว้างขวางสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งจะเสนอใครก็ได้ พร้อมทั้งประวัติอย่างละเอียดเสนอมามากรองกันในนั้น... มันก็อาจจะมี แต่ก่อนจะมาเป็นโผ มันก็คงยากเหมือนกัน เพราะมันถ่วงกันอยู่ เรื่องโผมันก็คงจะมีคล้าย ๆ กับในกลุ่มนี้คิดว่าควรจะเสนอใคร ยังไงแล้ววุฒิสมาชิกที่เขาอิสระก็มี ที่เขาคิดอย่างอิสระมันก็มีเหมือนกัน ความจริงที่เกาะกลุ่มกันจริงมันก็มีแต่ทหาร ที่โผพอจะบังคับกันได้ โผพลเรือนบังคับกันไม่ค่อยได้"

สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และคุณสมบัติโดยทั่วไปของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพเสนอให้มีวาระ 6 ปีเพื่อไม่ให้เกิดการขาดตอน โดยกำหนดอายุขั้นต่ำ 50 ปี แต่ไม่กำหนดอายุสูงสุด และไม่มีข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งได้หลายวาระ และคุณสมบัติที่สำคัญก็คือจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในธุรกิจใด ๆ

"สมาชิกรัฐสภาก็เป็นผู้เสนอชื่อแล้วก็โหวตกัน ประธานรัฐสภาก็เป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯแล้วก็โหวตกันเอาเฉพาะ 4 ท่านเท่านั้น นอกนั้นก็เป็นข้าราชการประจำหมด มีเป็นข้าราชการการเมืองที่เลือกตั้งมาเพียง 4 ท่าน แล้วจะเอานานหน่อยไหมเทอมที่ท่านจะอยู่เพื่อไม่ให้เกิดการขาดตอน จะเอาเทอมละ 6 ปีดีไหม? และไม่ต้องกำหนดอายุ แต่เลือกเป็นเทอมน่าจะดีกว่าไม่กำหนดอายุจะไปเลือกท่านผู้ใด 80 ก็ได้ เราไม่ได้ใช้แรงงานท่าน เราใช้แต่ดุลพินิจของท่านเท่านั้น แล้วคนที่เคยเป็นแล้วก็เป็นใหม่ได้ถ้าได้รับเลือกตั้งใหม่ อันนี้ไม่น่ารังเกียจและไม่ควรจำกัดด้วย เพราะไม่ได้มีอิทธิพลอะไรเลย มองดูนะเมื่อมาอยู่ในตำแหน่งนี้ ท่านจะไม่มีอิทธิพลกับใครเลย ดังนั้นการที่ท่านจะไปสร้างว่าต้องเลือกผมอีกเทอม มันไม่น่าจะมี เพราะการทำงานของท่านค่อนข้างจะ open และคนดี ๆ ก็หายาก.. ประเด็นสำคัญต้องไม่ใช่ข้าราชการประจำเป็นอยู่ก็ต้องลาออก ต้องทิ้งตำแหน่งข้าราชการประจำ เพราะตำแหน่งข้าราชการประจำหนึ่ง มันก็ต้องมีความรับผิดชอบเอาเวลาไปส่วนหนึ่งแล้ว สอง ยังต้องมีผู้บังคับบัญชาอยู่ เกรงใจแล้วนี่จะตรวจหมดทุกคน จะใหญ่กว่านายกฯ เพราะจะตรวจด้วย เพราะฉะนั้น ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองก็เป็นไม่ได้ ต้องสละหมดทุกอย่าง ไม่อยู่ในพรรคแม้กระทั่งเป็นสมาชิกพรรคก็ไม่ได้ ไม่ควรจะรับเงินเดือนจากธุรกิจเอกชนอะไรอื่นเลย ไม่ควรจะรับอะไรทั้งสิ้น ไม่ดำรงตำแหน่งในธุรกิจใด ๆ และยิ่งกว่านั้นควรจะจำกัดการถือหุ้น คือเป็นผู้ถือหุ้นได้ แต่หุ้นต้องไม่เกินเท่าไหร่ คือถ้าไปถือหุ้นมากในกิจการอะไรแล้วมีปัญหาถึงแม้จะถอนตัวออกมาแล้ว มันก็ยังมีปัญหา เพราะหุ้นบริษัทสมมติเราถือ 10% เราตั้งกรรมการได้คนหนึ่งแล้วเราก็ตั้งคนของเราเข้าไป มันก็เหมือนกับบริหารนั่นแหละนี่คือวิธีเลี่ยง เราต้องจำกัดว่าในการถือหุ้นต่าง ๆ ไม่ควรจะถือ แต่ถ้าจะถือ ต้องไม่เกินกี่เปอร์เซนต์ เราควรจะต้องมีมาตรฐานเพราะฉะนั้นถ้าอยากจะได้รับการแต่งตั้ง ก็แจกจ่ายให้ลูกหลานไปสิ เพราะท่านเหล่านี้อายุก็ควรจะไม่ต่ำกว่า 50 ผมถือเกณฑ์ว่าควรจะ 50 ขึ้นไป 50 ถึง 60 และ 60 ถึง 70 ในบล็อคนี้น่าจะเหมาะสม ต่ำกว่า 50 มันก็ยังเด็กเกินไป เพราะการมาดำรงตำแหน่งอย่างนี้เป็นการดำรงตำแหน่งที่ใหญ่มาก

เลย ตำแหน่งนี้เทียบ ๆ คล้ายกับนายกฯ ประธานศาลฎีกา ประธานรัฐสภา แล้วนาน ๆ ไปอาจจะเป็นตำแหน่งที่มีขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่งด้วยซ้ำไปนะ"

ในด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ ให้ทรรศนะว่าอำนาจในการสืบสวนสอบสวนบุคคลนั้น ควรครอบคลุมตั้งแต่นายกรัฐมนตรีลงมาถึงคณะรัฐมนตรี ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงานหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้พิพากษา ซึ่งในประเด็นของผู้พิพากษานี้เป็นเพียงในส่วนของกระบวนการพิจารณาคดีเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการตัดสินอรรถคดีของศาล ส่วนนิติบุคคลที่เป็นเอกชนนั้นในระยะแรกยังไม่สมควรให้มีอำนาจครอบคลุมไปถึง

"ระยะแรกน่าจะยัง แต่ว่ามันจะเป็นขั้นตอนนี้ คือประชาชนไปร้องเรียนหน่วยนี้หน่วยราชการที่มีอำนาจที่จะแก้ไขแล้วหน่วยนี้ไม่ตอบสนอง ก็ส่งมาที่นี่ ในฐานะที่หน่วยงานนี้ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ถ้าอย่างนี้ก็เห็นด้วย อีกด้านหนึ่งสำหรับพวกนักการเมืองที่เลือกตั้งมานี่ ออมบุดสแมน นอกจากจะใช้เรื่องกฎหมายแล้วคดีความแล้วนี่ ก็ใช้พลังสังคมคุมปฏิบัติในลักษณะประพฤติมิชอบ และเมื่อได้ข้อยุติแล้วเปิดเผย อยากจะเอาเรื่องการเปิดเผยออกสู่ public เอาพลังของสังคมเข้ามาผลักดัน คือถ้าเราไปช่วยปกปิด เรื่องคอรัปชั่นแก้ไม่ตก ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบเมื่อเรื่องได้ข้อยุติแล้ว"

ในขณะที่พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ (2533) เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหาร ก็ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา ที่จะสามารถเข้าไปตรวจสอบงบราชการลับทางทหาร ว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการตรวจสอบ โดยจัดคณะเจ้าหน้าที่ตรวจโดยเฉพาะหรือให้ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้ตรวจ

"คือถ้าจะตรวจมันจะต้องจัดคณะเจ้าหน้าที่ตรวจโดยเฉพาะ จะต้องมีการ screen เจ้าหน้าที่ แต่คิดว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการตรวจ แล้วก็ขณะนี้ของอเมริกาเขาก็ตรวจ เขาก็มีเจ้าหน้าที่ส่วนเฉพาะเรื่องเข้าไปตรวจไม่ใช่ไปตรวจโดยทั่วไป ลักษณะนี้มันจะต้องมีทีมเล็ก ๆ ที่ selected ขึ้นมา คือควรจะตรวจ... หรือให้ออมบุดสแมนที่ได้รับเลือกตั้งเท่านั้นที่เข้าไปตรวจ ไม่ให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าไปแล้วปริมาณมันไม่มากเท่าไหร่ คือความจริงงบราชการลับในประเทศเรามันมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทหนึ่งความจริงไม่ควรเป็นงบราชการลับ แต่เนื่องจากหน่วยนั้นยังไม่ได้ตั้งเป็นหน่วยในอัตราปกติ มันก็ใช้งบประมาณปกติไม่ได้ เราควรจะต้องกันงบราชการลับออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเป็นงบราชการลับที่ใช้ในลักษณะปกติ เอาออกมาเป็นงบปกติเสียให้หมดมาตั้งเป็นงบ

อะไรก็แล้วแต่ แต่ว่าเรียกชื่อเสียใหม่อันนี้ไม่ควรอยู่ในงบราชการลับ ยกตัวอย่างที่เราทำกันอยู่ บางทีอย่างหน่วยทหารพรานเป็นหน่วยที่นอกอัตรา ก็ต้องใช้งบราชการลับไปจ่ายเบี้ยเลี้ยงเงินเดือนร้อยแปดจ่ายจากงบนี้หมด งบมันถึงได้สูง ที่นี้อีกด้านหนึ่งงบราชการลับจริง ๆ เป็นงบที่ใช้ปฏิบัติราชการลับจริง ๆ มันจะน้อยลงไปมาก แล้วก็ให้รู้กันไปว่างบราชการลับมันไม่มีใบเสร็จแต่บางอย่างไม่มีใบเสร็จ บางอย่างก็มีใบเสร็จได้ เช่น การซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่ใช้ในทางลับ มันก็มีใบเสร็จได้ การซื้อของการที่ให้ใครเป็นเอเย่นต์ต่าง ๆ มันก็เปิดเผยไม่ได้ แต่ต้องมีรายการให้ดูว่าใช้ในเรื่องอะไร ในกิจการอะไร ส่วนไหน ถึงแม้จะเปิดเผยชื่อเอเย่นต์ไม่ได้ก็ไม่ต้องเปิดเผย คือมันมีวิธีการที่จะตรวจได้ โดยไม่เสียความลับ มันเสียความลับไปบางส่วนต่อผู้ที่ได้รับความไว้วางใจอย่างสูงสุดแล้ว แต่ว่ามันไม่เสียผลในการปฏิบัติงาน เช่น เอเย่นต์ซื้อต่าง ๆ ก็ไม่ต้องเปิดเผย แต่ให้รู้ว่าเงินส่วนนี้เอาไปทำอะไร.....ในต่างประเทศบางประเทศโดยมากเขาจะต้องมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งเล็ก ๆ ที่ตรวจสอบความไว้วางใจ จริง ๆ แล้วหรือความจริงนั้นถ้าจะทำยิ่งในบ้านเราจัดทีม เมื่อทหารเราไม่ต้องการที่จะให้ออกไปสู่ในวงการที่ไม่เข้าใจในเรื่องวิธีการทหาร ก็จัดทีมทหารที่อาวุโสที่เกษียณอายุแล้วก็ได้ให้ท่านไปเป็นผู้ตรวจสอบมันมีวิธีการที่จะทำได้ และมันควรถึงเวลาที่จะเริ่มให้มีคนอื่นไปรับรู้"

สำหรับอำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาในกระบวนการสืบสวนสอบสวน พลอากาศเอกอรุณกล่าวว่า ควรจะให้มีอำนาจเต็มที่เช่น เรียกบัญชีเงินฝาก บัญชีที่ดิน โดยให้ถือว่าเป็นพนักงานสอบสวน ไม่อย่างนั้นแล้วก็จะมีสิ่งที่ปกปิดได้ ก็จะไม่มีประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

"ควรจะมีอำนาจเต็มที่ เช่น เรียกบัญชีเงินฝาก เรียกบัญชีที่ดินควรจะต้องมีอำนาจเต็มที่ ควรจะถือว่าเป็นพนักงานสอบสวน ไม่อย่างนั้นมันก็จะมีสิ่งที่ปกปิดได้ เรียกบัญชีเงินฝากดูไม่ได้ ก็หมดท่าแล้ว เรียกบัญชีว่าคุณมีที่ดินเท่าไหร่ถ้าไม่ได้ มันก็สืบสวนไม่ได้ ไม่มีประโยชน์"

หลังจากการสืบสวนสอบสวนแล้ว อำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาในการพิจารณาลงโทษควรมีหรือไม่นั้น พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ เห็นว่าอำนาจในการพิจารณาลงโทษไม่ควรมีควรให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือกระบวนการทางศาล แต่ที่สำคัญก็คือจะต้องให้สาธารณชนได้รับทราบ

"อำนาจในการพิจารณาลงโทษไม่ควรมี เพราะเราเป็นหน่วยงานรัฐสภา แนวทางที่เราคิดว่าควรจะเป็นมันเป็นหน่วยงานรัฐสภา เพราะฉะนั้น

อำนาจในการลงโทษควรจะเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา หรือไม่อย่างนั้นก็กระบวนการทางศาลไปเลย และเมื่อสอบสวนแล้วมติว่าจะควรจะลงโทษทางวินัยก็ส่งให้ต้นสังกัดเขาไปลงโทษเขาจะสอบสวนใหม่ ไม่สอบสวนใหม่เรื่องของเขาเราสอบสวนเสร็จไปแล้ว เราชี้มูลไปแล้วเป็นเรื่องของคุณและเราเปิด public ด้วย เอาพลังทางสังคมดันเข้าไปแล้วทางโน้นก็ report กลับมาว่ายังไง เมื่อ report กลับมาเราก็เปิด public คืออาศัยพลังทางสังคม... และถ้าส่งอัยการแล้วอัยการก็ต้องฟ้อง เพราะถือว่าพนักงานของที่นี่ ซึ่งสอบสวนมาแล้วมีขีดความสามารถเท่า ๆ กับอัยการในทางศาล ไม่เหมือนกับตำรวจเพราะตำรวจเป็นเพียงพนักงานสอบสวนแล้วอัยการก็มาดูอีกว่าหลักฐานพอ หรือไม่พอ แต่อันนี้ต้องถือว่าการสอบสวนอันนี้มีอันดับสูงกว่า แต่การลงโทษทางวินัยควรจะปล่อยให้เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา และเขาทำหรือไม่ทำเราประกาศ public ไปแล้วเมื่อเขา report กลับมา เขาก็ต้องรับผิดชอบของเขาเอง.. และการส่งควรจะส่งเข้านายกฯให้นายกฯสั่งการตามลำดับขั้นในสาย ให้นายกฯเขารับผิดชอบ ทางเรา ๆ report ออก public แล้วสภาก็รับ ความจริงต้องส่งรัฐสภาด้วย เพราะเป็นงานของเราเราต้องส่งรัฐสภา"

พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ ยังได้เสนอให้มีการออกเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้รัฐธรรมนูญเนื่องจากจะเกิดความยุ่งยาก และไม่มีปัญหาในการขัดรัฐธรรมนูญ แต่หากจะมีการบัญญัติลงในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความศักดิสิทธิ์ก็คงจะได้ แต่ทั้งนี้ก็จะต้องพิจารณาว่าหากเกิดมีการปฏิวัติรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญแล้ว จะทำให้สถานภาพของผู้ตรวจการรัฐสภาสิ้นสุดลงด้วยหรือไม่

พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ ได้สรุปแนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาของชาติบ้านเมืองได้ และในสภาวะปัจจุบันเหมาะสมที่จะตั้งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องรออีกต่อไป

"ช่วยได้ในระยะสองสามปีแรก มันก็คงจะอิโหลกโยลกเขกแต่คิดว่าถ้าเราใช้วิธีโอนเอาหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้วมา มันน่าจะทำงานไปได้ดีพอควรคล้าย ๆ กับ สตง. ไม่น่าจะมีปัญหาอะไรเลย เพราะเขาปฏิบัติอยู่แล้ว ป.ป.ป. เขาก็ปฏิบัติอยู่แล้ว มันอาจจะทำให้เขาสะดวกโล่งอกโล่งใจขึ้นที่ไม่ถูกอะไรมาบีบมากขึ้น แล้วหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ เขาก็มีของเขาอยู่แล้วคนที่เขาปฏิบัติงานอยู่ก็มีอยู่แล้ว กรรมวิธีก็มีอยู่แล้วไม่น่าจะมีปัญหา แต่ถ้าเกิดโอนหน่วยงานทั้งสามมาไม่ได้ก็ตั้งขึ้นมาใหม่ มันไม่ดีตรงที่มันซ้ำซ้อนกัน... ความจริงเรื่อง สตง. จะปล่อยทิ้งไว้ให้รัฐบาลเขาก็ได้ มันไม่ค่อยจะนั่นเท่าไหร่ หรือร้อง

ทุกข์นี่รัฐบาลมีอยู่แล้วก็ปล่อยไปได้แต่ทาง ป.ป.ป. น่าจะต้องมีเพราะอันนี้มันค่อนข้างที่จะติดขัดเมื่อมาอยู่ในกรอบของฝ่ายบริหาร มันค่อนข้างจะติดขัดโดยเฉพาะในระดับสูง ถ้ายังไงดึงเอามาเฉพาะ ป.ป.ป. แห่งเดียวแต่ถ้าได้มาทั้งสามอย่างก็ดี คนก็แทบจะไม่ต้องใช้เพิ่มแต่ว่าอาคารสถานที่อาจจะต้องมาปรับกันใหม่ ก็ค่อย ๆ ปรับกันใหม่เพราะมันเปลี่ยนหน่วยงานออกมา... ผมยังคิดว่าถ้ามีอันนี้ขึ้นมาและสามารถมีขึ้นมาได้ แสดงว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของเราพัฒนาขึ้นมาอีกระดับหนึ่งแล้ว สามารถที่จะมีกลไกในการควบคุมการบริหาร การดำเนินงานการเมืองได้ ขณะนี้ในซีกการเมืองเราไม่มีอะไรจะคุมเลย นักการเมืองอิสระเหลือเกินและโดยเฉพาะนักการเมืองหน้าด้าน ๆ ..เรามาย้อนนึกถึงประเทศที่เขามีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีแล้ว เขายังมีออมบุดสแมนเพราะเขายังเห็นว่าคนมันยังมีกิเลสมันจะต้องมีกลไกในการกำกับควบคุมบังคับเอาไว้บ้าง ทั้ง ๆ ที่วัฒนธรรมทางการเมืองของเขานี่เรื่องฉาวโฉ่อย่างนี้ รัฐมนตรีอยู่ไม่ได้แล้ว ต้องเร่งลาออกไปก่อนแล้ว พอขึ้นหนังสือพิมพ์ก็ต้องเผ่นแล้ว แต่บ้านเรานักการเมืองยังมีหน้ามาออก ทีวี..มาด่าคนเขานี่ เพราะฉะนั้นมันยิ่งต้องมีความจำเป็นมากขึ้น.อย่าไปห่วงเรื่องซ้ำซ้อน ถ้าสมมติว่าเขาไม่ให้โอน ก็ตั้งขึ้นใหม่เลยจะได้ตรวจ ป.ป.ป. เสียด้วย.. ควรจะมีทั้งสาม ความจริงแล้วเมื่อมองในแง่ของการบริหารควรจะดึงเอาหน่วยงานเหล่านั้น ออกมาจากฝ่ายบริหารเสีย เพราะฝ่ายบริหารสามารถกำกับดูแลในสายปกครองบังคับบัญชา มันมีอยู่แล้วทุกกระทรวง ทบวงกรมมีผู้ตรวจราชการอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะตรวจสอบอยู่แล้ว แล้วมันไม่ต้องมีคนอื่นจากที่อื่นเข้าไปตรวจสอบจากที่อื่นควรจะมีการจัดองค์กรอื่นเลย คือจัดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยอีกซีกหนึ่งที่จะเข้ามาตรวจดูกันเลย มันควรจะเป็นด้านนั้น... ในภาวะปัจจุบันน่าจะตั้งขึ้นได้ไม่จำเป็นต้องไปรอ อยากจะให้เร่ง ๆ ตั้งเสียที" (พลอากาศเอกอรุณ พร้อมเทพ, สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2533)

แนวความคิดแรกที่เห็นด้วยในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา เห็นว่าควรมีการโอนองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารมาขึ้นกับรัฐสภา อันได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, ป.ป.ป. และ สตง. ซึ่งในกลุ่มผู้ที่มีแนวความคิดนี้อาจมีทรรศนะที่แตกต่างกันบ้างในรายละเอียด กล่าวคือ บางท่านเสนอให้มีการโอน ป.ป.ป. มาขึ้นกับผู้ตรวจการรัฐสภา บางท่านก็เสนอให้ ป.ป.ป. และ สตง. มาขึ้นกับผู้ตรวจการรัฐสภา บางท่านก็เสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และ ป.ป.ป. มาขึ้นกับผู้ตรวจการรัฐสภา บางท่านก็เสนอให้ทั้งสามหน่วยงานคือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, ป.ป.ป. และ สตง. มาขึ้นกับรัฐสภาภายใต้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา อย่างไรก็ตามแนวความคิดนี้มีพื้นฐานมาจากการเสนอให้มีการโอน ป.ป.ป.และ สตง. มาขึ้นกับรัฐสภาก่อนหน้าที่จะมีการเสนอให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาในช่วงระยะปี 2532-2533 ดังนั้นเมื่อแนวความคิดให้

มีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาได้เริ่มเป็นจริงเป็นจังมากขึ้นในระยะหลัง จึงมีการโยงแนวความคิดทั้งสองอันเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในหลาย ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน

ปัญหาของแนวความคิดนี้ที่สำคัญก็คือ ประการแรก การโอนย้ายหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายบริหารไปขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นยังไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศไทย และอุปสรรคสำคัญก็คือ กระบวนการทางด้านกฎหมายในการยุบเลิกองค์กร หรือโอนย้ายองค์กร หรือจัดตั้งองค์กรใหม่ ซึ่งเกี่ยวพันถึงอุปสรรคในด้านเทคนิค ในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้าง กระบวนการในการดำเนินงาน และบุคลากร ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการพิจารณากันอย่างละเอียด เนื่องจากการโอนย้ายในลักษณะเช่นนี้เป็นโครงสร้างใหญ่ และเกี่ยวพันกับทรัพยากรจำนวนมาก ทั้งในด้านวัตถุและตัวบุคคล จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากอย่างยิ่ง ประการที่สอง เป็นปัญหาในด้านการลดทอนบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารลง และเพิ่มศักยภาพให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นไปได้ว่าแนวความคิดนี้คงจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารเอง ซึ่งรวมไปถึงการต่อต้านจากระบบราชการ หรือหน่วยงานเดิมที่จะถูกโอนไปขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ และแม้ว่าจะมีการโอนย้ายหน่วยงานดังกล่าวได้สำเร็จ ในอนาคตฝ่ายบริหารก็อาจจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นมาใหม่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารได้ ด้วยเหตุผลของการตรวจสอบควบคุมกันเองของฝ่ายบริหาร

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดนี้ค่อนข้างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน แต่จะมีปัญหาในด้านการปฏิบัติค่อนข้างมากเพราะมีความเกี่ยวพันกับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร ปัญหาอุปสรรคจะเกิดขึ้นทั้งในแง่ของกฎหมาย การจัดโครงสร้างรูปแบบองค์กร ปัญหาทางด้านกลไกและเทคนิคต่าง ๆ ตลอดทั้งความไม่เห็นชอบของฝ่ายบริหารและระบบราชการเดิมอีกด้วย

<u>แนวคิดที่สอง ทรรศนะที่เห็นว่าผู้ตรวจการรัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นควรมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร</u>

ทรรศนะนี้เป็นทรรศนะโดยทั่วไปในการสัมมนาเรื่อง "ผู้ตรวจการรัฐสภา" ซึ่งจัดขึ้นที่รัฐสภา โดยคณะกรรมาธิการการปกครอง คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ซึ่งผลสรุปดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น คือ ประการแรก เน้นในเรื่องการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนเป็นสำคัญ ประการที่สอง จะต้องแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนจากองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะ ป.ป.ป. และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยผู้ที่มีทรรศนะในแนวทางนี้ที่ค่อนข้างชัดเจนมีอยู่ 2 ท่าน คือ ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ท่านแรกคือ ดร. ชัยอนันท์ สมุทวณิช ซึ่งเป็นผู้เสนอและผลักดันให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในยุคเริ่มแรกเมื่อ ปี พ.ศ.2517 จนกระทั่งในยุคปัจจุบัน ในปี พ.ศ.

2533 ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ก็ยังพยายามที่จะให้มีการจัดตั้งสถาบันนี้ โดยได้รับอิทธิพลของแนวคิดมาจากต่างประเทศและเมื่อมาประกอบกับกรณีของประเทศไทย ซึ่งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความเดือดร้อนของประชาชน อันมีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนหรือข้าราชการกับประชาชน แนวความคิดของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สะท้อนให้เห็นจากการอภิปราย และข้อเขียนต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น อย่างไรก็ตามในบทความล่าสุดที่ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เขียนลงในหนังสือพิมพ์ "ผู้จัดการ" ปีที่ 3 ฉบับที่ 161 (1-7 มกราคม 2533)

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวไว้ในบทความว่า เมื่อ 20 ปีที่แล้ว ตอนที่เรียนอยู่นิวซีแลนด์ได้พบกับออมบุดสแมนคนแรกของนิวซีแลนด์ คือ เซอร์ กาย เพาว์ส (Sir Guy Powes) แต่เมื่อเดินทางไปนิวซีแลนด์อีกครั้งหนึ่ง เมื่อไม่นานมานี้ รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้จัดให้พบกับจอห์น โรเบิร์ตสัน (John F.Robertson) หัวหน้าออมบุดสแมนคนปัจจุบัน อดีตปลัดกระทรวงกลาโหมของนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับออมบุดสแมนหรือผู้ตรวจการของรัฐสภาของนิวซีแลนด์ ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม หรือเกินขอบเขตของฝ่ายบริหาร ในการแต่งตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภานั้น พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านต้องให้ความเห็นชอบในตัวบุคคล มิฉะนั้นออมบุดสแมนจะทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ และทั้งสองฝ่ายจะต้องให้ความนับถือในความเป็นกลางความเป็นอิสระของผู้ตรวจการรัฐสภา

> "ผมเคยคิดและพูดเสมอว่า เมืองไทยเรานั้นมีแต่ผู้ตรวจราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็ใช้เพื่อตรวจสอบข้าราชการด้วยกันเอง และเราก็มีผู้แทนราษฎร ซึ่งแม้จะเป็นปากเสียงของประชาชนก็จริงอยู่ แต่ก็ต้องมีงานอื่น ๆ ต้องทำอีกมากมาย ส่วนผู้พิพากษาและศาลนั้นก็ทำหน้าที่ไต่สวนและพิจารณาคดีบนบังลังก์ มิได้ลงไปดูเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้าน นอกจากนั้นเราก็ยังไม่มีศาลปกครอง หากชาวบ้านถูกเจ้าหน้าที่รังแกหรือไม่อำนวยความสะดวกให้ ก็ต้องหาที่พึ่งกับหนังสือพิมพ์บ้าง ทำจดหมายร้องทุกข์ร้องเรียนบ้าง แต่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์สังกัดฝ่ายบริหารและประกอบด้วยกรรมการที่มิได้ทำงานเต็มเวลา
>
> ผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นสามารถสอบสวนเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนมา ซึ่งเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารได้ตัดสินใจไป หรือแนะนำเสนอให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเป็นเรื่องที่มีการดำเนินการไปแล้วก็ได้ แต่จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับบริษัทเอกชน หรือการตัดสินพิพากษาคดีของศาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี

วิธีการร้องเรียนก็ง่าย ๆ คือ เขียนคำร้องและส่งไปที่สำนักงานของออมบุดสแมน ระบุเรื่องที่ร้องเรียนให้ชัดเจน ระบุหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อธิบายว่าเรื่องที่ร้องนั้นมีผลกระทบต่อผู้ร้องอย่างไร และหากมีเอกสารที่เกี่ยวข้องก็แนบไปด้วย ถ้าเขียนหนังสือไม่เป็นหรือคิดว่าเล่าให้ฟังง่ายกว่าเขียน ก็โทรศัพท์บอกมาก็ได้"

สิ่งที่เป็นข้อสังเกตสำหรับการดำเนินงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ตรวจการรัฐสภาของนิวซีแลนด์ ก็คือ การมีผู้ตรวจการรัฐสภาสัญจร ซึ่งเดินทางไปรับเรื่องราวร้องทุกข์ตามเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการลงไปหาประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก

"จอห์น โรเบิร์ตสัน บอกผมว่า ตอนนี้มีออมบุดสแมนสัญจรด้วย คือเอาโต๊ะไปตั้งกลางที่ชุมชนในเมือง แล้วให้คนมาแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ได้เลยแล้วก็มีคนมาแจ้งมาก โดยเฉพาะคนที่ไม่ค่อยกล้ามาหาออมบุดสแมนที่สำนักงานซึ่งอาจเป็นเพราะกลัวเกรงการขึ้นมาติดต่อบนตึกที่มีลักษณะเป็นทางการมากก็ได้"
(ชัยอนันต์ สมุทวณิช อ้างใน ผู้จัดการ, 2533)

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สรุปลงท้ายของบทความดังกล่าว โดยหันมามองถึงประเทศไทย ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรหันมาสนใจการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาดีกว่าจะมุ่งไปที่การจัดตั้งศาลปกครองอย่างเดียว ซึ่งมีความสำเร็จได้ยาก

"ผมมาคิดดู เห็นว่าเราจะปรับปรุงแต่เพียงระบบผู้ตรวจราชการของฝ่ายบริหารเท่านั้น คงไม่พอกับสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทยเวลานี้ทางสภาผู้แทนราษฎรน่าจะคิดถึงเรื่องนี้อย่างจริง ๆ จัง ๆ ได้แล้วอย่าไปมัวหวังเรื่องศาลปกครองเพราะเป็นเรื่องที่พูดกันแล้วพูดกันอีกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แล้ว ก็ไม่เกิดขึ้นเสียที เหตุที่ไม่เกิดก็เพราะไปเรียกว่า "ศาล" นี่แหละจึงเถียงกันมาจนทุกวันนี้

ออมบุดสแมนไม่ใช่ศาล เขาได้สวนแล้วก็ทำรายงานแนะนำให้กับรัฐสภาและต่อนายกรัฐมนตรี แต่เขาก็จะเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนได้มาชี้แจงด้วย หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนก็อาจรีบแก้ไขปัญหาก่อน ถ้าไม่แก้ไขหลังจากชี้แจงแล้ว ออมบุดสแมนเขาก็จะทำรายงานขั้นสุดท้ายพร้อมคำแนะนำส่งสภาและนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการต่อไป" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช อ้างใน ผู้จัดการ, 2533)

ข้อเขียนของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สะท้อนถึงอิทธิพลของแนวคิดเกี่ยวกับออมบุดสแมนในประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว โดยเน้นอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมหรือเกินขอบเขตของฝ่ายบริหาร หรือเรื่องที่ประชาชนได้ร้องเรียนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยพิจารณาจากสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยในปัจจุบัน โดยไม่จำเป็นต้องมีการโอนองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารมาขึ้นกับรัฐสภาแต่ประการใด

ผู้ที่แสดงทรรศนะในแนวทางที่จะต้องไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารอีกผู้หนึ่ง ก็คือ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อดีตรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้อภิปรายในการสัมมนาเรื่อง "ผู้ตรวจการรัฐสภา" เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533

ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เริ่มต้นการอภิปรายโดยชี้ให้เห็นแนวทางการแก้ไขความทุกข์ของประชาชนโดยให้รัฐสภาเป็นผู้รับผิดชอบนั้นเป็นแนวทางที่มีมานานแล้วในประเทศต่าง ๆ แต่สำหรับประเทศไทยดูจะเป็นเรื่องใหม่ ดังนั้นแนวทางในการพิจารณาการจัดตั้งองค์กรซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐสภา จึงต้องพิจารณาใน 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่, การจัดองค์กร, กระบวนการดำเนินงาน และในการจัดตั้งจะต้องทำอย่างไร เกี่ยวข้องกับกฎหมายอะไรบ้าง

ในประเด็นแรก เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ชี้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลทุกข์ของประชาชนนั้นมีอยู่หลายองค์กรด้วยกัน ดังนั้น ประการแรกสุดก็คือจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ กล่าวคือจะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปในกระบวนการยุติธรรม หรือการพิจารณาอรรถคดีของศาลยุติธรรม หรือไม่ควรทำงานซ้ำซ้อนกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการกระทำของฝ่ายปกครอง อาทิ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา และทำหน้าที่คล้ายกับศาลปกครองในต่างประเทศ หรือไม่ควรทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ป.นี้เองนี้ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แสดงทรรศนะถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ ป.ป.ป. ว่าควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขในจุดใดบ้างที่จะทำให้ ป.ป.ป. บรรลุความสำเร็จได้ และไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะจัดตั้งต่อไป ดร.บวรศักดิ์ ชี้ว่า ความสำเร็จของ ป.ป.ป. ก็คือการแก้ไขกฎหมายจำกัดบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป.ให้ดำเนินการเฉพาะเรื่องทุจริตเท่านั้น โดยไม่รวมเรื่องการประพฤติมิชอบ และกระบวนการที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวนข้าราชการที่ทุจริตจะต้องแตกต่างกัน ระหว่าง

ข้าราชการระดับสูงกับระดับล่าง ส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาคือการดำเนินการในเรื่องทุจริตที่ไม่ผิดกฎหมาย หรือลักษณะของการส่อทุจริต

"จุดแรกที่สุดคือเรื่องอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้นมี 2 อำนาจนะครับ คือดูทั้งเรื่องทุจริต ทุจริตนั้นแน่ที่สุดคือการใช้อำนาจหน้าที่จะเป็นการกระทำหรือละเว้นกระทำ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งตอบแทนหรือผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ ประพฤติมิชอบกว้างกว่านั้น กว้างกว่าเยอะกระทำผิดวินัยก็ถือว่าเป็นการประพฤติมิชอบ ถ้าเป็นวินัยที่เกี่ยวกับระเบียบที่เกี่ยวกับการเก็บรักษาของแผ่นดิน และกว้างไปอีกแม้กระทั่งประมาทเลินเล่อก็ผิดเพราะฉะนั้นงานส่วนใหญ่ของ ป.ป.ป. จึงมาอยู่ตรงประพฤติมิชอบมากกว่าทุจริต เมื่อใดก็ตามที่หน่วยใดก็ตามมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปก็หมายความโดยสภาพของมันเองว่าทำให้หน่วยงานนั้นเลือกที่จะใช้อำนาจหน้าที่ใด ถูกไหมครับ ถ้า ป.ป.ป. ยังมีอำนาจหน้าที่ทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่ ทุจริตมันยากกว่าประพฤติมิชอบ จะโดยอย่างไรก็ตาม ป.ป.ป. ก็ต้องเลือกทำโดยกระบวนการของมันเรื่องประพฤติมิชอบมากกว่าเรื่องทุจริต เพราะฉะนั้นความสำเร็จขององค์กรนี้ ในความเห็นส่วนตัวของผมนั้นคิดว่ามิใช่แก้กฎหมายเพื่อขยายอำนาจ ป.ป.ป.หรอกครับ ต้องแก้กฎหมายถ้าจะเอาทุจริตกันจริง ๆ ให้ ป.ป.ป. มีอำนาจทำคดีเฉพาะทุจริตเท่านั้น ประพฤติมิชอบนั้นตัดออกไป...เพราะฉะนั้นความสำเร็จของ ป.ป.ป นั้นผมอาจจะเห็นต่างกับท่านผู้อื่น ไม่ใช่การขยายอำนาจโดยเฉพาะการพิจารณาเรื่องบางเรื่อง ต้องเป็นการทอนลงมาให้เหลือเรื่องทุจริตเพียงอย่างเดียว จุดที่ 2 ที่ผมเห็นว่าจะขึ้นอยู่กับความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของ ป.ป.ป. นั้นคือกระบวนการที่ใช้ในการสอบสวน ท่านประธานครับไม่มีประเทศไหนในโลกครับที่ใช้กระบวนการในการสอบสวนการทุจริตของข้าราชการกับของรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง โดยกระบวนการเดียวกัน แต่ ป.ป.ป.ของเราตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ใช้กระบวนการเดียวกัน ท่านผู้มีเกียรติลองคิดดูซิว่าเอาข้าราชการซี 6 ไปนั่งสอบปลัดกระทรวงซี 11 มันก็แพ้กันแล้วตั้งแต่ในมุ้งเพราะฉะนั้นในต่างประเทศนั้นการจะจับทุจริตรายใหญ่ ๆ จะต้องมีกระบวนการหรือที่เราเรียกกันว่าวิธีพิจารณานั้นแยกออกไปจากระบบการจับทุจริตรายย่อย ๆ ในประเทศฝรั่งเศสการจะเล่นทุจริตรายใหญ่ ๆ นั้นเขาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญเลยครับมีสิ่งที่เราเรียกกันว่าศาลยุติธรรมสูงสุดทำหน้าที่พิจารณาคดีทุจริตของนักการเมือง ตั้งแต่ประธานาธิบดีลงมาจนถึงรัฐมนตรี จนถึงข้าราชการระดับสูงโดยวิธีผิดแผกแตกต่างจากการเล่นทุจริตของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อย อันนี้เป็นจุดอีกจุดหนึ่งที่ถ้าจะแก้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กระผมต้องการจะชี้ให้เห็นว่าในตัวกฎหมาย ป.ป.ป. เองก็

ต้องปรับปรุง แต่บทสรุปของอันนี้ก็คือว่าออมบุดสแมนจะต้อง ไม่ดูในเรื่องลักษณะเดียวกันกับที่ ป.ป.ป. ดูอยู่แล้ว ถ้า ป.ป.ป. เลือกดูเรื่องทุจริตนะครับ ออมบุดสแมนอาจจะดูทุจริตในอีกแบบหนึ่ง ซึ่งมันไม่ผิดกฎหมาย แต่มันเป็นการทุจริตที่เราเรียกกันว่าล่อทุจริตมีฉายาหรือมีเงา เพราะ ป.ป.ป. นั้นก็จะเล่นเฉพาะทุจริตที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนเท่านั้นนะครับ นี่คืออันแรกผมอยากกราบเรียนเสนอ ณ ที่นี้ว่าถ้าจะมีผู้ตรวจการของรัฐสภาและผู้ตรวจการของรัฐสภาจะประสบความสำเร็จนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้อง ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกับองค์กรเหล่านี้" (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อภิปราย, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2533) ได้แสดงทรรรศนะต่อไปถึงความสำเร็จของผู้ตรวจการรัฐสภาในต่างประเทศว่าผู้ตรวจการรัฐสภาในต่างประเทศประสบความสำเร็จในสิ่งที่เรียกกันว่า maladministration คือการกระทำที่โดยตัวของมันเองอาจจะ ไม่ผิดกฎหมายแต่มันเลวทรามในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการรัฐสภาจะเข้าไปดำเนินการตรวจสอบ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้แก่ฝ่ายบริหาร นอกจากนั้น ผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องทำหน้าที่บำบัดทุกข์ของประชาชน โดยมีหลักที่ว่าประชาชนไม่มีทางเยียวยาทางอื่นได้อีกแล้วจึงมาหาผู้ตรวจการรัฐสภาให้ช่วยเหลือ

"เป็นต้นว่าเรื่อง ๆ หนึ่งนะครับแทนที่จะใช้เวลา 3 วันใช้เวลา 8 วัน เรื่อง ๆ หนึ่งไม่มีพยานหลักฐานว่าทุจริตโดยตรงอัน ป.ป.ป. จะเล่นได้แต่ผู้ตรวจการรัฐสภาเห็นว่ามันมีฉายาทุจริตมันมีพฤติการณ์แวดล้อมที่ทำให้เชื่อว่ามันมีเงาของความไม่ชอบไม่สุจริตอยู่ในเรื่องนั้น ตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่งที่เขาเล่นแล้วประสบความสำเร็จ คือเรื่องของการที่ได้รับคำร้องเรียนมากในฝรั่งเศสนะครับ ตัวผู้ตรวจการของรัฐสภาได้รับคำร้องเรียนมากกว่าการกรอกแบบฟอร์มของราชการ เพื่อขอเงินค่ารักษาพยาบาลเพียง 100-200 บาท ต้องผ่านแบบฟอร์มถึง 40 ชุด กรอกมั่วไปหมดเรื่องนี้เรื่องนิดเดียว แต่ผู้ตรวจการรัฐสภาของฝรั่งเศสท่านก็ไต่สวนเข้าไปถึงแบบฟอร์มต่าง ๆ ของการประกันสังคม ก็พบว่าแบบฟอร์มที่มันไม่มีประโยชน์เหล่านี้มันเยอะมากแล้วก็ทำรายงานนั้น เสนอประธานาธิบดี และเสนอต่อสภาพิมพ์เผยแพร่ ไม่กี่เดือนถัดมาก็มีการ report แบบฟอร์มใหม่ทั้งหมดของระบบราชการให้เหลือน้อยลง เพราะฉะนั้น ความสำเร็จของต่างประเทศนั้นอยู่ตรงที่ ผู้ตรวจการของรัฐสภาจะต้อง ไม่ทำตัวเป็นองค์กรที่ซ้ำซ้อนกับผู้อื่น แต่ต้องเป็นคนบำบัดทุกข์ของราษฎรที่ผู้อื่นไม่สามารถจะบำบัดได้แล้ว หลักการที่สำคัญถ้าจะพึงมีขึ้นมาก็คือในส่วนตัวของผมเห็นว่าจะต้องมีหลักของการที่ประชาชนนั้นพูดง่าย ๆ ก็คือว่าไม่มีทางเยียวยาอื่นแล้วนะครับ

หรือไม่อาจจะเลือกใช้ทางเยียยาอื่นแล้วจึงมาหาผู้ตรวจการของรัฐสภา..และคำร้องที่ซ้ำซากต้องไม่เอามาพิจารณา"

ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2533) ได้ขยายความถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาว่าควรครอบคลุมการตรวจสอบบุคคลใดได้บ้าง โดยเสนอทรรศนะว่าน่าจะสามารถตรวจสอบบุคคลทุกสถาบัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารตั้งแต่หัวหน้ารัฐบาลลงมาจนถึงข้าราชการลูกจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายตุลาการ ก็คือด้านกระบวนการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภา

"ผมกราบเรียนมาทั้งหมดคือ อำนาจพิจารณา 1. ต้องไม่ซ้ำซ้อน 2. ต้องยึดหลักว่าไม่ใช่ใช้ทางเยียยาได้หลายทาง 3. ต้องไม่ดูคำร้องซ้ำซาก 4. ตัวบุคคลที่จะถูกองค์กรเหล่านี้ควบคุมได้นั้นต้องเป็นตัวบุคคลทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ"

นอกจากนั้น ความสำเร็จของผู้ตรวจการรัฐสภาก็คือ การนำเสนอรายงานให้สมาชิกรัฐสภา และฝ่ายบริหารได้รับทราบและนำไปแก้ไข ตลอดทั้งการเผยแพร่ผลงานของผู้ตรวจการรัฐสภาออกสู่สาธารณชน และสื่อมวลชน เพื่อเป็นการสร้างมติมหาชนให้เกิดขึ้นความสำเร็จของผู้ตรวจการรัฐสภาไม่ใช่ขึ้นอยู่กับอำนาจในการลงโทษหรือไม่ลงโทษ

ในประเด็นที่สอง ในด้านการจัดองค์กรของผู้ตรวจการรัฐสภา ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ 4 ประการ ประการแรก คือ ผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีลักษณะเป็นคณะบุคคลหรือสตาฟ แต่อำนาจอยู่ที่คน ๆ เดียว ประการที่สอง คุณสมบัติของผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องเป็นคนที่ประชาชนยอมรับกันโดยทั่วไป และจะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ความเชี่ยวชาญในระบบราชการ ตลอดจนโครงสร้าง กระบวนการ กลไก ในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ประการที่สาม องค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องมีความอิสระ และได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา และประการที่สี่ จะต้องมีกลไกการควบคุมผู้ตรวจการรัฐสภาไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เช่น การให้อำนาจ impeachment แก่สภาผู้แทนราษฎรในการไต่สวนผู้ตรวจการรัฐสภาและให้พ้นจากตำแหน่งได้

"องค์กรของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น ก็มีปัญหาที่กระผมเองอยากเรียนเสนอข้อสังเกต 4 ประการ ประการแรกที่สุดจะใช้คนเท่าไร ในต่างประเทศนั้น ผู้ตรวจการของรัฐสภานะครับส่วนใหญ่มักจะมีคนเดียวแล้วก็มีผู้ช่วยนะครับมาถึงประเด็นที่ 2 คุณสมบัติของคนที่เป็นผู้ตรวจการจะต้องเป็นอย่างไร สำคัญ

ที่สุดอันนี้ คุณสมบัตินั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับที่คนยอมรับกันทั้งแผ่นดินเพราะผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ถ้าเป็นคนที่ไม่ได้รับการยอมรับเสียแล้วนะครับ ข้อเสนอของเขาจะมีอะไร จะมีน้ำหนักอะไร ยิ่งถ้าเขาไม่มีอำนาจลงโทษเอง มีแต่อำนาจเสนอแล้วนำมติมหาชนเท่านั้นบ่วยการ ข้อสำคัญประการที่ 2 ก็คือว่าต้องมีคุณสมบัติที่ทันต่อระบบราชการรู้เท่าทันระบบราชการ และเข้าใจระบบราชการทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ คือรู้ว่าเมื่อไรเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำเช่นนั้นไปคุมไปทำอะไรไม่ได้ เพราะถ้าไปทำเข้าแล้วมันจะเสียประสิทธิภาพและเสียหลักในการบริหารนะฮะ รู้ว่าเมื่อไรต้องเข้าไปคุมแล้วคุมให้ได้จริง ๆ อันนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะฉะนั้นไม่ใช่ใครก็ได้ที่จะขึ้นมาเป็น ข้อ 3 ในเรื่ององค์กรนั้น ผมเห็นว่าจะต้องมีอิสระ อิสระแล้วโยงกับองค์กรอื่น ๆ ของระบบการเมืองการปกครองนั้น ๆ การแต่งตั้งนั้นอาจจะต้องให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาก็แล้วแต่ แต่แต่งตั้งแล้วจะต้องมีอายุยืนยาวกว่าอายุสภา ไม่ใช่เหมือนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอย่างปรากฏในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน พอมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหนึ่งต้องตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญครั้งหนึ่งทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดูเสมือนหนึ่งว่า เป็นตำแหน่งการเมืองที่จะอยู่ หรือไปขึ้นอยู่กับอายุของสภา ถ้าเป็นเช่นนี้ความเป็นอิสระมันเกิดขึ้นไม่ได้ครับ จะต้องให้อายุของคนแต่งตั้งกับอายุของคนที่ถูกตั้งนั้นต่างจากกัน สภาผู้แทนราษฎรมีอายุ 4 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจจะต้องมีอายุ 7 ปี 8 ปี หรืออย่างในบางประเทศตลอดชีวิตเว้นแต่จะลาออก แต่ว่าอันนี้กระผมขออนุญาตเรียนอีกนิดนะฮะ พอเราพูดถึงอิสระกันเสมอ อิสระมาก อิสระดี แล้วเราก็ลงมาประณามหน่วยงานที่ไปอยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารในต่างประเทศนั้น อาจจะไม่มีปัญหาแต่ในประเทศไทยนั้นท่านกรุณาอย่าลืมนะครับว่าเรามีสภาแต่งตั้งบ่อยครั้งแล้ว การบริหารโดยคณะบุคคล 300 คน ที่ไม่มีใครเลยต้องรับผิดเป็นส่วนตัวอันตรายนะครับ ท่านอาจารย์ชัยอนันต์คงจะยืนยันว่า... มันอันตรายเสียยิ่งกว่าการให้คน ๆ เดียวตั้งคนแล้วก็คนนั้นต้องรับผิดชอบ เพราะฉะนั้นประเด็นเรื่องอิสระนี้จะต้องมีจุดที่ 4 คือจะต้องมีกลไกควบคุมผู้ตรวจการของรัฐสภาไม่ให้ทำสิ่งที่เราเรียกว่าอิสระไปเป็นเรื่องอำเภอใจ ผมขออนุญาตกราบเรียนนะครับคำว่าอิสระกับอำเภอใจนั้นเส้นยาแดงผ่าแปดเท่านั้น เกินความพอดีของอิสระก็หมายความว่า ฉันทำอะไรได้ตามใจชอบของฉันเพราะฉะนั้นเพื่อไม่ให้เกินไปจนกระทั่งถึงขั้นที่เราเรียกกันว่าเป็นการอำเภอใจจะต้องมีระบบตรวจสอบผู้ตรวจการรัฐสภาอีกชั้นหนึ่ง นั่นก็คือผู้ตรวจการของรัฐสภาอาจจะถูกไต่สวนได้ โดยสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยรัฐบาลร้องขอ และให้พ้นตำแหน่งได้โดยมติของสภาอันนี้สำคัญ" (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อภิปราย, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

ในประการที่สาม กระบวนการพิจารณาคดีของผู้ตรวจการรัฐสภา ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เสนอทรรศนะว่ากระบวนการดังกล่าวนี้จะต้องไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลกล่าวคือ ผู้ตรวจการรัฐสภาอาจจะหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณาได้เองหรืออาจรับเรื่องที่ประชาชนร้องทุกข์ขึ้นมาได้ส่วน แต่กระบวนการในการพิจารณาคดีจะต้องออกไปสัมผัสกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ ไม่ใช่นั่งอยู่ในห้องพิจารณาคดีเท่านั้น

ประการที่สี่ ในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา จะต้องปฏิบัติอย่างใดในเรื่องนี้ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรกเพื่อให้สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นสถาบันสำคัญของแผ่นดิน เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายโดยกระบวนการนิติบัญญัติธรรมดา และประการที่สองรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในมาตรา 135 ให้อำนาจวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น หากนอกเหนือจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ก็จะไม่อยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

> "กระผมคิดว่าคงจะต้องแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (พ.ศ. 2521) โดยเหตุผล 2 ประการ ประการแรกที่สุด ผู้ตรวจการของรัฐสภาถ้าจะให้มีความสำคัญในแผ่นดินเป็นที่ยำเกรงของทุกฝ่ายและไม่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายโดยกระบวนการนิติบัญญัติธรรมดาที่ขึ้นอยู่กับความพอใจหรือไม่พอใจของรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาแล้ว จำเป็นจะต้องอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นกระทำได้ยากมีขั้นตอนมีวิธีการพิเศษนั่นเป็นเหตุผลประการแรกทางเทคนิค เหตุผลประการที่ 2 ก็คือว่า ที่จำเป็นจะต้องแก้รัฐธรรมนูญก็เพราะว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ (พ.ศ.2521) ในมาตรา 135 นั้นบัญญัติว่าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้นั่นหมายความว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนอกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้อยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานะครับ ถามต่อไปว่าถ้าจะแก้เฉพาะกฎหมายมีเฉพาะพระราชบัญญัติจะได้หรือเปล่า อันนี้ก็ต้องกราบเรียนว่า ถ้าจะแก้เฉพาะพระราชบัญญัติก็ต้องโยงมาให้อำนาจของผู้ตรวจการนั้น ขึ้นอยู่กับคณะกรรมาธิการเท่านั้นนะครับ คือ จะต้องกรองผู้ตรวจการเสียอีกชั้นหนึ่งก่อนก่อนที่จะเข้าสภา ด้วยความเคารพอย่างยิ่งผมเห็นว่าผู้ตรวจการของรัฐสภานั้นใหญ่พอสมควร มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางพอสมควรและเนื่องจากจะคุมสมาชิกแต่ละคนของสภาได้ด้วยนั้น ไม่ควรจะผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมาธิการเพียงชุดเดียว ควรจะเสนอรายงานโดยตรงต่อสภาเลยจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ถามว่าถ้าจะให้เสนอรายงานโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกระทำได้หรือไม่ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ตอบว่าทำไม่ได้ เมื่อทำไม่ได้ก็เป็นเหตุผลที่ผมกราบเรียนแล้วว่าถ้าจะมีผู้ตรวจการรัฐสภาอย่างที่ผมกราบเรียนคือรายงานต่อสภาและเป็นอิสระจากสภา เมื่อแต่งตั้งแล้วเป็นอิสระจากสภา แต่ให้รายงานโดยตรงไม่ผ่านคณะกรรมาธิการอะไรอีกนั้นจำเป็นที่จะต้องแก้รัฐธรรมนูญครับ แต่แน่ละครับต้วบทกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติรองรับวิธีการดำเนินการโดยละเอียดก็ยังคงต้องมีอยู่" (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อภิปราย, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีทรรศนะหรือแนวความคิดที่ว่าผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารยังคงมีความแตกต่างกันในขั้นรายละเอียด กล่าวคือ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เน้นบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาที่ดำเนินการในเรื่องราวร้องทุกข์ จากประชาชนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่นเดียวกับออมบุดสแมนในต่างประเทศ แต่ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ก็ยังไม่ได้ชี้ลงไปในรายละเอียดว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีความแตกต่างอย่างไรกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อย่างไรก็ตาม ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ก็ยอมรับว่า ผู้ตรวจการรัฐสภาไม่ควรทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว

สำหรับ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีทรรศนะที่ชัดเจนในเรื่องของการไม่ซ้ำซ้อนในบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการรัฐสภากับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ ป.ป.ป. และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยเน้นให้ผู้ตรวจการรัฐสภาดำเนินการในเรื่องทุจริตที่ไม่ผิดกฎหมาย หรือประเภทล่อทุจริต นอกจากนั้น ดร.บวรศักดิ์ ยังเห็นว่า อำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถตรวจสอบบุคคลทุกระดับ ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการได้ด้วย

ปัญหาของแนวความคิดนี้ก็คือว่า ในทรรศนะของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช จะสามารถแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการรัฐสภากับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในรายละเอียดอย่างไรจึงไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนขึ้นได้ ส่วนทรรศนะของ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีปัญหาในด้านกฎหมายที่จะต้องแก้ไขในส่วนของ ป.ป.ป. ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จำกัดและชัดเจน และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาที่สามารถตรวจสอบบุคคลทุกระดับทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจที่ค่อนข้างกว้างขวางและมีความแตกต่างจากออมบุดสแมนในต่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากที่ทุกฝ่ายจะยอมรับ แล้วจะนำไปสู่ปัญหาต่อการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในทางปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

<u>แนวคิดที่สาม การจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาโดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องพะวงในเรื่องของความซ้ำซ้อน</u>

ผู้ที่ให้ทรรศนะในแนวคิดดังกล่าวนี้เห็นว่าไม่จำเป็นต้องพะวงในเรื่องของความซ้ำซ้อนระหว่างผู้ตรวจการรัฐสภากับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นสถาบันพิเศษของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ยิ่งมีหลายหน่วยงาน ในการตรวจสอบย่อมจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย

ผู้ที่มีแนวคิดดังกล่าวนี้ คือ นายทองใบ ทองเปาด์ ทนายความแม็กไซไซ ซึ่งให้การช่วยเหลือประชาชนในเรื่องคดีความต่าง ๆ มาเป็นระยะเวลายาวนานจนได้รับรางวัลแม็กไซไซ ได้กล่าวถึงประสบการณ์ของการทำคดีที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชน กับทางราชการอันเนื่องจากได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีทั้งเรื่องที่ดินทำกิน ความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการตีความกฎหมายหรือแนวคำพิพากษา

> "สำหรับผู้ที่มาหาเราปรากฏว่าสำนักงานของเรามีผู้มาหามาก โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ มีทั้งเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน มีทั้งปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือแม้แต่ความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการตีความกฎหมายหรือแนวคำพิพากษา เช่น อย่างการจำคุกก็มี อีกส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องของการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ซึ่งบางทีชาวบ้านเขาก็ไม่เข้าใจว่าทำไมเขาทำอย่างนี้แล้วจึงถูกจับ ถูกอะไรต่าง ๆ หรือบางทีเกิดจากที่ชาวบ้านเขาถูกเจ้าหน้าที่บ้านเมืองไปเอาที่ทำกินของเขาเอาไปสร้างสถานที่ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ หรือไปใช้ในงานราชการแล้วเกิดไปทับที่ของเขาขึ้น แล้วเขาก็มาร้องขอความช่วยเหลือ หรือบางทีอย่างที่จังหวัดมหาสารคามมีมากก็คือเรื่องที่ราษฎรไปกู้เงินธนาคาร ถูกหลอกไปกู้เงิน เป็นแฟชั่นของเราที่ไปทำงานต่างประเทศมันต้องมีเงินไปเสียค่านายหน้า 30,000-40,000 บาท และชาวบ้านก็ถูกหลอกไป ไปเซ็นชื่อมอบอำนาจให้ และก็มีการทุจริตกัน และปรากฏว่าธนาคารที่เกี่ยวข้องก็เป็นธนาคารที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย เวลาเขามีปัญหา เขาไปร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มักจะบอกว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องแพ่ง ทั้ง ๆ ที่คนที่ไปร้องทุกข์มีเป็น 100 คนขึ้นไปหรืออย่างเช่นอีกกรณีหนึ่งที่จังหวัดลำปางมี 4 อำเภอที่จังหวัดลำปาง ก็ถูกกรณีแบบเดียวกันนี้เองแบบมหาสารคาม คือ มี สจ.ตั้งบริษัทส่งคนงานไปต่างประเทศ มีราษฎรจาก 4 อำเภอประมาณ 400-500 รายมาสมัครทำงานเสร็จแล้ว สจ. ได้เงินแล้วก็หายเงียบหนีไปเลย

ราษฎรก็ไปร้องทุกข์ ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจก็รับแต่เพียงว่าเป็นการฉ้อโกงธรรมดาเป็นคดีแพ่งไม่ดำเนินการให้ อย่างนี้ที่เขามาปรึกษาคดี ส่วนมากจะเป็นการไม่ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หรือความไม่เป็นธรรม อย่างมีกรณีหนึ่ง ชาวบ้านในที่จัดสรรที่เขามีหนังสือมา ผู้ที่เจ้าของรับจัดสรรก็ดำเนินการก่อสร้างตึกแล้วไปเบียดบังที่ถนนที่ชาวบ้านเขามีถนนอยู่ ทีนี้ชาวบ้านเขาก็จะเรียกร้องต่อสู้ก็ปรากฏว่าชาวบ้านเขาบอกว่าอาคารสูงเหล่านี้ ผู้ที่มาดูแลช่วยเหลือก็คือเป็นบุคคลในเครื่องแบบ แต่มานอกเครื่องแบบ อย่างนี้มันไม่เป็นธรรม มีอีกเรื่องครูถูกข้อหาฆ่าคนตายก็ปรากฏว่าครูก็ร้องขอความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจอิทธิพลอย่างมากตั้งพยานเท็จเขาบอกอย่างนั้น เขาก็มาร้องทุกข์ต่อกองปราบ ๆ ก็ไปสอบสวนแล้วบอกว่าเชื่อว่าครูคนนี้ไม่ได้กระทำผิด แต่ว่ากองปราบก็ทำอะไรไม่ได้ พนักงานสอบสวนเขาจะเอาอย่างนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ดิน เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นตัวหลัก" (ทองใบ ทองเปาด์, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2533)

นายทองใบ ทองเปาด์ ได้ยกตัวอย่างกรณีของศาลที่ประชาชนได้มาร้องเรียนถึงความเดือดร้อนที่ได้รับอันเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณาคดี แต่ปัญหาที่ประชาชนชาวไร่ชาวนาได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดเกิดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ที่ดินเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในต่างจังหวัด

"ส่วนเรื่องศาลนั้นก็มีเหมือนกัน แต่ว่ากรณีที่เกี่ยวกับศาล คนมักจะไม่กล้าพูด ไม่กล้าเขียน เพราะกลัวจะไปละเมิดอำนาจศาลเข้า ...มีกรณีที่เกี่ยวกับศาลก็มีที่ ๆ ผมทำไปรู้สึกได้ผล ซึ่งเราก็เสี่ยงเรื่องการกระทำของศาล อย่างเช่น มีอยู่คดีหนึ่ง ศาลในกรุงเทพฯนี่เอง ทางฝ่ายโจทก์ฟ้องขับไล่จำเลย เรียกค่าเสียหาย 4,000 บาท แต่ปรากฏว่าทำสัญญายอมความกัน จำเลยต้องทำสัญญาว่าจะชดใช้ค่าเสียหายให้ 147,000 บาท ซึ่งมันเกินกว่าข้อเท็จจริง เราก็บอกทำอย่างนี้ไม่ถูกนะ แกมาร้องทุกข์บอกว่าจะทำยังไง เราก็แจ้งศาลแล้วเราก็เขียนลงหนังสือพิมพ์ ทางศาลก็ดีเขาก็รับฟังตอนหลังเราก็ช่วยผู้หญิงคนนี้ได้ให้สามารถซื้อบ้านคืนในราคาที่ขายเดิม หรือมีอีกกรณีหนึ่งที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี จำเลยกับญาติได้ไปศาลแต่เช้าก่อนกำหนดเวลาเลยและไปนั่งคอยอยู่เขาไปดูห้องแล้ว แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ศาลก็ไม่ทำอะไร พอ 11.00 น. เขาก็ไปถามว่าทำไมคดีไม่พิจารณาเสียที่ศาลก็บอกว่าทำไมไม่พิจารณา ศาลสั่งถอนประกันไปแล้ว คุณไม่มาศาล คุณผิดนัดและสั่งปรับนายประกันไปแล้วด้วย ถอนประกันจำเลยด้วย ทางนี้ก็โวยวายบอกฉันมาตั้งแต่เช้า ศาลก็ยอมแต่ยังปรับนายประกันอยู่ ปรับ 3,000-4,000 บาท แกก็มาเล่าให้ฟังเราก็ไม่รู้จะทำยังไงก็เขียนลงหนังสือพิมพ์ ชาวบ้านไม่ได้ทำผิดเลยไม่ควรจะไปปรับ ควรจะคืนเงิน

ให้ชาวบ้านเขาก็ดี กระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้ว ไต่สวนแล้วก็คืนเงินให้ชาว-บ้านไป... อย่างเมื่อมีเรื่องเกี่ยวกับศาล อย่างดีที่เราทำได้ก็คือพยายามที่จะเขียนอุทธรณ์เขียนฎีกาให้เขาหรือร้องทุกข์ให้เขาอย่างเมื่อเช้านี้ก็มาอีกชั้นเบ้อ-เร่อก็บอกว่าศาลนับอายุการขังผิดไม่ถูกต้อง ร้องไปแล้วก็เหมือนเดิมบอกว่าอย่างนั้น นี่ก็คือวิธีที่เราช่วยเราก็หาทางช่วยเขา แต่รู้สึกว่าปัญหาที่เกิดมากที่สุดก็คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับตำรวจเป็นปัญหามาก ปัญหาต่อมาก็เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับศาล เราไม่รู้จะไปแก้ยังไง แต่ตำรวจนี่รู้สึกว่าจะเป็นเรื่องที่มากที่สุด นอกนั้นก็เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ที่ดิน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ในต่างจังหวัดพวกนี้จะมีมาก ชาวไร่-ชาวนา" (ทองใบ ทองเปาด์, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2533)

สำหรับการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อช่วยแก้ปัญหาการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น นายทองใบ ทองเปาด์ (2533) เสนอว่าจะต้องเป็นหน่วยงานที่สังกัดรัฐสภาไม่ใช่ขึ้นต่อฝ่ายบริหาร หรือกระทรวงยุติธรรม โดยให้เหตุผลว่า ประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงมักคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ประการที่สองรัฐสภาเป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นต่อใคร ประการที่สาม สมาชิกสภามีโอกาสอยู่ใกล้ชิดชาวบ้านได้มาก เมื่อชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนก็สามารถร้องเรียนผ่าน ส.ส.ซึ่งมีอยู่ทุกจังหวัดทั่วประ-เทศเพื่อส่งมายังผู้ตรวจการรัฐสภาได้ทันที และจากประสบการณ์ที่ผ่านมา สภามีการตั้งคณะ-กรรมาธิการต่าง ๆ ก็รู้สึกว่าทำงานได้ผลพอสมควร ตัวอย่างเช่น คณะกรรมาธิการการปกครองประชาชนมักจะมาร้องทุกข์ที่คณะกรรมาธิการนี้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ดังนั้นหากมีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะเป็นการปราบเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่าอยู่ที่ว่าจะให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการรัฐสภานี้มากน้อยแค่ไหน

"ผมคิดว่าการตรวจสอบนี้ โดยหลักก็คือการตรวจสอบหน่วยงานของทางราชการ หรือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจโดยกฎหมายเพราะเขาได้รับเงินเดือนจากภาษีอากรของประชาชน หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่ผู้ตรวจการรัฐสภาควรจะต้องควบคุมมากที่สุด ส่วนการปฏิบัติการของเอกชนนั้น โดยปกติแล้วเอกชนก็ดีหรืออะไรก็ดีจะไม่สามารถสร้างพิษภัยหรือความไม่ยุติธรรมให้แก่บุคคลได้เลย เว้นแต่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองจะช่วยเหลือสนับสนุนอยู่ข้างหลัง ถ้าหากว่าเราสามารถปราบปรามหรือ หนึ่ง มีกฎหมายที่เป็นธรรมได้ สอง มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งคัด ความยุติธรรมก็จะเกิดในบ้านเมืองในสังคมได้ ผมเห็นว่าน่าจะเน้นการตรวจสอบงานของหน่วยราชการ บุคลากรของหน่วยงานราชการ และอื่น ๆ หากเอกชนทำผิดก็จะได้ควบคุมด้วยให้มีการตีความกว้างเอาไว้จะดีที่สุด ไม่ต้องมาแก้กันแล้วแก้กันอีกมันก็ไม่ไหว"

นอกจากการตรวจสอบหน่วยงานของทางราชการ หรือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองแล้ว นายทองใบ ทองเปาด์ (2533) ยังเสนอให้มีอำนาจครอบคลุมไปถึงคณะรัฐมนตรี ส.ส. และผู้พิพากษาอีกด้วย ทั้งนี้ ทนายความแม็กไซไซ ได้ให้เหตุผลไว้ ดังนี้

"ในความเห็นของผม ถ้าหากว่าหน่วยงานนี้ ซึ่งจะต้องย้อนไปอีกอันหนึ่งก็คือ จะต้องมองไปให้ดีว่าต้องพิถีพิถันหรือต้องเคร่งครัดในการเลือกตัวผู้ตรวจการรัฐสภา คือต้องมีคุณภาพ มีความเที่ยงตรง ในเมื่อบุคคลนี้เป็นคนซื่อสัตย์ มีตัวอย่างชัดเจนแล้ว ก็ควรจะครอบคลุมไปทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นศาล ไม่ว่าจะเป็น ส.ส. หรือคณะรัฐมนตรี ทำไมถึงบอกให้ควบคุมศาลด้วย เดี๋ยวนี้เราก็รู้อยู่แล้วมีคนจำนวนมากที่เขาห่วง บางทีเขาบอกเขาไม่อยากไปศาล เพราะศาลไม่สามารถให้ความยุติธรรมต่อเขาได้ เขาไม่อยากพึ่งตำรวจ เพราะตำรวจไม่อาจให้ความยุติธรรมแก่เขาได้ เขาบอกเขาจัดการเองดีกว่า อย่างเราไปเมืองชลฯ เราไปเมืองเพชรฯ เขาจะออกมาลักษณะนี้เลย เขาบอกไม่ต้องไปพึ่งหรอกศาล พึ่งไม่ได้ จัดการเองดีกว่าซึ่งลักษณะแบบนี้จะเป็นการทำลายระบอบการปกครองโดยกฎหมายที่เป็นอยู่ เพราะราษฎรธรรมดามือเปล่า ๆ จะไปสู้รบตบมือกับพวกที่มีอิทธิพล มีปืนหรือเหมือนกับมีกองทัพอยู่ในมือได้อย่างไร แล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลนั้นไม่มีใครกล้าไปแตะต้องได้เพราะอำนาจศาลนี่สูง และทำโดยพระปรมาภิไธย ถ้าไปแตะศาลนิดหนึ่งจะมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล สถานะของศาลก็เลย untouchable คือ แตะต้องไม่ได้ แต่อะไรที่แตะต้องไม่ได้ ถ้าหากสั่งสมเอาความไม่ดีไม่งามเข้าไว้ ก็จะเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวง ผมก็คิดว่าหน่วยงานนี้น่าจะสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลได้ เดี๋ยวนี้ใครๆเขาก็รู้ว่าศาลเป็นยังไง บางทีก็รู้กันอยู่เราไม่อยากจะว่าศาลหรอก แต่ว่ามันก็รู้กันทั่วไปอย่างลูกความมาหาเราบางทีเขาบอกว่า ท่านครับจะวิ่งเต้นเท่าไหร่ ผมยินดีเสียค่าวิ่งเต้น ท่านวิ่งเต้นคนนั้นได้ไหมคนนี้ได้ไหม จะมีมาถามอย่างนี้บ่อยเราบอกที่นี่ไม่มีการวิ่งเต้น ถ้าคุณจะหาวิธีการนี้คุณไปหาที่อื่น เพราะที่เราไม่ทำอย่างนั้นเพราะเรายังเชื่อเกียรติของผู้พิพากษาเราจะต่อสู้ด้วยความดีความถูกต้องยุติธรรม ผมไม่มีการวิ่งเต้น ถ้าคุณจะวิ่งเต้นก็ต้องไปที่อื่น แต่ก็จะมีผู้พูดอย่างนี้อยู่เสมอ บอกเสียเท่าไหร่ก็ได้ให้ผมเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งเราเห็นว่าวิธีการต่อสู้เพื่อความยุติธรรมแบบนี้เราไม่เห็นด้วย แต่มันก็มี ไม่ใช่มันมี มันมีทั้งตำรวจหรืออัยการ ก็เป็นที่รู้กัน แม้แต่การประกันตัว ศาลไม่รู้หรอกครับ จะมีคนหน้าห้องมาบอกถ้าคดีนี้เท่านี้ คดีนั้นเท่านั้น หมายความว่าค่าอนุญาต มันจะมี เพราะฉะนั้นถ้าหากเรามาคิดอย่างนี้ มันก็เป็นอันตรายต่อความยุติธรรมต่อประชาชนอย่างมาก นี่คือเรื่องศาล

ที่นี้ ส.ส. ก็เหมือนกัน ส.ส. ก็มาจากคนธรรมดา ยิ่งลงทุนเยอะ ๆ อย่างนี้พอเข้าไปแล้วพยายามจะเอาทุนคืนเรื่องการทุจริตมันก็มีไม่ใช่บริสุทธิ์ร้อยเปอร์เซ็นต์ ดังนั้นเมื่อเราจะไปตรวจสอบผู้อื่นได้ก็ควรจะต้องให้คนอื่นตรวจสอบ แม้จะเป็น ส.ส. ก็ต้องถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกันเพราะกฎหมายก็ยังมีอยู่ กฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดอะไรต่าง ๆ ไว้ ส.ส. ทุจริต รับสินบนต่าง ๆ ก็มีกฎหมายบ่งชี้ไว้ แสดงว่ามันต้องมีอะไรมาควบคุมอยู่ ดังนั้นควรจะครอบคลุมถึง ส.ส.ด้วย

คณะรัฐมนตรีก็เหมือนกันจะเป็นข้อยกเว้นว่าห้ามคลุมผู้พิพากษา ส.ส. หรือ ครม. มันก็ขัดต่อหลักกฎหมายสากลแล้ว บุคคลเสมอกันโดยกฎหมายและบุคคลภายใต้กฎหมายเท่าเทียมกันถ้าบอกศาลไม่ให้ ผู้พิพากษาก็บุคคล ส.ส. ก็บุคคล ครม. ยิ่งมีอำนาจมากเท่าไหร่ การโกงการกิน ครม.ยิ่งมีโอกาสมาก ดังนั้นผมคิดว่าควรจะครอบคลุมไปทั้งหมด ให้ครอบคลุมกว้าง ๆ ไว้ว่าบรรดาการกระทำที่มิชอบทั้งหลายหรือการกระทำใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมก็ให้อยู่ในอำนาจควบคุมได้ เขียนไว้กว้าง ๆ จะดีกว่า" (ทองใบ ทองเปาด์, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2533)

ในเรื่องปัญหาความซ้ำซ้อนที่จะเกิดขึ้นระหว่างองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภากับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว ในทรรศนะของนายทองใบ ทองเปาด์ (2533) เห็นว่าไม่น่าจะเป็นปัญหาหรืออุปสรรคแต่ประการใด เพราะความซ้ำซ้อนนั้นมีอยู่แล้ว โดยปกติยิ่งเป็นเรื่องของการทำหน้าที่ตรวจสอบเมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน ตัวบุคคลที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องที่น่าจะเกิดผลดีที่จะช่วยกันทำ เพราะบางหน่วยงานของฝ่ายบริหารเองมีข้อจำกัดมา โดยเฉพาะ ป.ป.ป. ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานอิสระแต่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี

"ผมคิดว่าไม่ซ้ำซ้อนนะครับและถ้ามีมาตรการนี้อยู่ แม้จะมีมาตรการดังกล่าว ส.ส. ก็อาจจะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือพรรคการเมืองลงมติขับ ส.ส. ประพฤติชั่ว แม้จะมีมาตรการเหล่านั้นอยู่ก็ตามควรจะบัญญัติไว้ในนี้ด้วย เพราะถ้าหากเราเป็นข้อยกเว้น ทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็น ส.ส.นี่ดีมีอภิสิทธิ์ คือถ้าจะว่าอย่างนั้นไปแล้วประชาชนทั่ว ๆ ไปมันก็มี เจ้าหน้าที่ตำรวจมันก็มี ถ้าคุณทำผิด ก.ตร. เขาก็มีอำนาจควบคุมคุณ ถ้าคุณทำผิด เขาไล่คุณออกได้ ทุกคนอ้างกันหมด อ้างกันได้ทั้งนั้นถ้าจะอ้างปัญหานี้ เราเขียนเพื่อความเป็นธรรม คือให้ทุกหน่วยงานมันอยู่เสีย เพื่อไม่มีใครพูดได้ว่านี่ ก็ยกเว้นนั่นก็ยกเว้นมันก็เข้าข้อยกเว้นกันไปเรื่อย มันจะไม่ดี ทุกแห่งยิ่งศาลยิ่งชัดเจนน่าจะใส่เข้าไว้ ไม่ควรจะเอาออกไป ควรจะมีใส่ไว้ในนี้ด้วยอำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภา

เป็นหน่วยงานพิเศษอีกต่างหาก บังเอิญที่ไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานนั้นหน่วยงานนี้ ผมคิดว่าไม่น่าจะเป็นปัญหาหรืออุปสรรคนะครับ เพราะถ้าจะไปคิดว่ามันซ้ำซ้อนกันแล้ว มันก็ซ้ำซ้อนกันทั้งนั้นแหละ ส.ส. มีคนควบคุมอยู่แล้ว ครม.มีคนควบคุมอยู่แล้ว รัฐมนตรีต้องไปแจ้งทรัพย์สิน ป.ป.ป. คอยควบคุมอยู่แล้ว หรือ ส.ส. ลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ความจริงอันนี้ผมคิดว่าเราไม่น่าจะคำนึงถึง ความซ้ำซ้อนในกรณีของการทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ต่างกัน และตัวบุคคลที่ทำงานก็ต่างกัน ดีเสียอีกจะได้ช่วยกันเพราะบางอย่างหน่วยงานอย่าง ป.ป.ป.อาจจะถูกจำกัดการดำเนินงาน แต่ถ้ามีหน่วยงานนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อิสระ ป.ป.ป. ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี ครม.ให้ทำหรือไม่ให้ทำ ป.ป.ป. จะทำยังไง ไม่ใช่เป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นกับสำนักนายกฯ ในเมื่อหน่วยงานยังไปขึ้นต่อการเมือง เพราะนายกฯ เป็นตำแหน่งการเมือง ถ้านายกฯ ท่านชอบนายกฯ บอกไม่ให้ใครเข้าไปแตะต้องด้วย มันก็แย่แล้วผมจึงอยากให้หน่วยงานนี้เป็นอิสระ มีเสรีที่จะดำเนินการเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ต้องการให้เป็นรูปร่างอย่างนั้น ไม่ใช่ตั้งแล้วทำอะไรไม่ได้หรือถูกจำกัด อย่าง ป.ป.ป. มีอำนาจอะไร แม้แต่จะเปิดเผยก็ทำไม่ได้ มีปัญหาอีกเรื่อย ๆ อย่างนี้"

ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภานั้น นายทองใบ ทองเปาด์ (2533) เห็นด้วยกับอำนาจหน้าที่ของออมบุดสแมนในต่างประเทศ คือมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษ เนื่องจากสถาบันศาลยังมีอยู่ จึงไม่ควรก้าวล่วงไปถึงการพิพากษาลงโทษ

"ผมคิดว่าเพราะว่าการสืบสวนของผู้ตรวจการรัฐสภา มันเป็นการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่โดยการสืบสวนสอบสวนที่สามารถเรียกทุกฝ่ายมาให้ข้อมูลได้ ดังนั้นต้องพิจารณาดูว่าการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคงไม่ใช่อำนาจทางด้านตุลาการ ส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจด้านบริหารผมจึงคิดว่าไม่ควรมีอำนาจพิเศษไปแตกต่างจากที่มีในต่างประเทศ คือเพียงแต่สืบสวนสอบสวนเรียกพยานเอกสารทำอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อสอบสวนได้ข้อเท็จจริงแล้วก็รายงานต่อรัฐสภา หรือแจ้งไปยังรัฐบาลให้ทราบว่าพฤติการณ์เป็นอย่างนี้มีอำนาจคล้าย ป.ป.ป. คือมีส่วนหนึ่งที่ควบคุมได้ ส่วนการจะลงโทษเขาหรือลงโทษทางวินัย โดยปกติเมื่อชัดเจนก็โอเค ก็ลงโทษทางวินัยเขาได้เพราะเขามีสิทธิ์อุทธรณ์ฎีกาได้อยู่แล้ว และถ้าเขาไม่พอใจเขาก็ฟ้องศาลได้อยู่แล้วส่วนการตัดสินลงโทษอื่นๆ ไม่อยากจะให้ไปถึงเพราะเรายังมีศาลอยู่ อำนาจทั้งสามยังแยกกันอยู่ บริหาร ตุลาการ นิติบัญญัติ ของเรานี่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแค่นี้ก็พอแล้ว ตรวจสอบ

เพียงแต่มีอำนาจตรวจสอบก็เป็นการคุกคาม หรือทำให้คนที่ทำชั่วนี่รู้สึกแล้วว่าเออมีคนคอยตรวจสอบอยู่นะ มันปรามกันอยู่ในที เพราะฉะนั้นถ้าเราสืบสวนสอบสวนข้อมูลให้ดี รายงานให้รัฐสภาทราบหรือหากว่าใครจะต้องการติดตามลงโทษบุคคลนี้ ก็สามารถที่จะอ้างเป็นพยานหลักฐานไปดำเนินการกับบุคคลนั้นต่อไปได้ เพราะฉะนั้นอำนาจไม่ควรก้าวล่วงไปถึงการพิพากษาลงโทษ"

ในเรื่องคุณสมบัติของผู้ตรวจการรัฐสภา นายทองใบ ทองเปาด์ (2533) มีทรรศนะเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ที่คำนึงถึงความเที่ยงธรรมเป็นลำดับแรกและจะต้องมีความเป็นอิสระหรือเป็นกลางไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ ไม่เป็นข้าราชการและควรจะเป็นในรูปของคณะกรรมการมากกว่าแต่งตั้งเพียงคนเดียว

"คุณสมบัติของผู้ตรวจการ ประการแรกผมคิดว่าที่สำคัญก็คือต้องเป็นผู้ที่มีความเที่ยงธรรม เพราะเรื่องนี้มันเกี่ยวกับกฎหมายบ้านเมืองเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉนั้นบุคคลนี้น่าจะเป็นผู้ที่รู้กฎหมายของบ้านเมืองด้วย ประการต่อมาก็คือความเป็นอิสระหรือเป็นกลางบุคคลนี้ควรจะเป็นกลาง ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ ไม่ควรจะเป็นข้าราชการ เพราะถ้าเป็นข้าราชการ เขาจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา บุคคลคนนี้ควรจะเป็นคนอิสระและดำเนินการได้ โดยไม่ต้องไปกังวลหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร ต้องให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้ง

ส่วนจำนวนนั้นถ้าเป็นคณะบุคคลเหมือนคณะลูกขุนไม่เลว ก็ต้องดูความเหมาะสมกับประเทศของเราด้วย ถ้าหากเราคิดว่ามีเป็นคณะมันก็ดีเหมือนกัน มันจะได้ช่วยกันแล้วก็มีประธานคนหนึ่งคอยดูแลอยู่แล้วหลายคนจะได้ช่วยกัน และการทำงานแบบรวมหมู่แบบนี้จะได้ผลมากกว่าให้คนเดียวเดี๋ยวจะมาบอกว่าเป็นเผด็จการ ตั้งแต่พวกตัวเองมาตรการต่าง ๆ น่าจะเป็นรูปของคณะกรรมการมากกว่า"

อย่างไรก็ตาม นายทองใบ ทองเปาด์ (2533) ไม่เห็นด้วยที่จะให้วุฒิสภามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา เนื่องจากเกรงว่าวุฒิสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารจะไม่เป็นอิสระในการตัดสินใจ แต่เมื่อใดที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เมื่อนั้นก็ถึงเวลาที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกผู้ตรวจการรัฐสภา ส่วนผู้แต่งตั้งก็ควรจะเป็นพระมหากษัตริย์เพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์และจะได้มีพลังอำนาจที่สมบูรณ์

"ความจริงประเทศไทย มันน่าเสียดายที่ว่าวุฒิสภาเราก็มีถ้าหากวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ก็ควรจะเป็นรัฐสภาเป็นผู้เลือก ตราบใดที่วุฒิสภา

ยังมาจากการแต่งตั้งอยู่ วุฒิสภาก็ไม่ควรจะมีสิทธิด้วย เพราะไม่ได้มาจากราษฎร นี่ไม่ใช่แบ่งแยกนะครับ แต่จะรู้สึกอย่างนั้นเพราะวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีเป็นคนแต่งตั้งแม้จะมีพระบรมราชโองการก็ดี แต่พระองค์ท่านก็ไม่รู้ด้วยนายกฯ ว่าไปเองก็มาอย่างนั้นเอง ถ้าหากให้วุฒิสภาร่วมด้วย ก็จะเหมือนกับให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการมา control มาควบคุม มาตั้งแต่คนของตัวเองขึ้นอย่างที่เห็นกันอยู่นี้ ส.ส. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเสนอกฎหมายวุฒิสมาชิกไม่เห็นด้วยก็ติดขัด อย่างเช่น ปร.42 กี่ปีกี่ชาติก็ไปติดอยู่ที่วุฒิสภา ก็เลยเลิกไม่ได้เสียที จนกระทั่งทุกวันนี้ต้องมีประชุมสมัชชา บก. ซึ่งความจริงเราทำมาตั้งสิบกว่าปีแล้ว มันก็ยังเลิกไม่ได้ ถ้าหากวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเมื่อไหร่ก็โอเคสองสภาควรเป็นผู้เลือก ต้องเอาอย่างนั้น แต่ถ้าตราบใดที่มีการแต่งตั้งกันอยู่อย่างนี้ ก็อย่างที่เรารู้ ๆ กันวุฒิสภาประกอบไปด้วยทหารตำรวจกว่า 80% ข้าราชการอีก แล้วมีชาวบ้านสักกี่คน...ส่วนการแต่งตั้งนั้นควรจะเป็นประมุขของประเทศ คือ ในหลวงต้องเป็นพระบรมราชโองการจะได้มีความศักดิ์สิทธิ์ ถึงจะได้มีอำนาจมีพลังอย่างสมบูรณ์"

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งนั้น นายทองใบ ทองเปาด์ ได้แสดงทรรศนะเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ว่านอกจากการตาย และลาออกแล้ว ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งสามารถพิจารณาให้ออกได้หากพบว่าผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้ที่ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เพราะตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภานี้เป็นตำแหน่งที่สูงศักดิ์ นอกจากนั้น เกี่ยวกับวิธีการในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา นายทองใบ เห็นว่าน่าจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ก็จัดตั้งโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ

ในส่วนของปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภาว่าจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวหรือไม่นั้น นายทองใบ ทองเปาด์ แสดงทรรศนะว่า ความสำเร็จของผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นอยู่กับสาเหตุ 3 ประการ คือ ประการแรก อยู่ที่ตัวผู้ตรวจการรัฐสภาเองว่ามีความรู้ความสามารถ และความกล้าหาญเพียงไรในการต่อสู้กับความไม่เป็นธรรม ประการที่สองขึ้นอยู่กับอำนาจที่จะมอบให้แก่ผู้ตรวจการรัฐสภา และประการที่สาม ขึ้นอยู่กับบุคคลที่พยายามต่อต้านขัดขวาง โดยเฉพาะบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่สุจริตย่อมพยายามที่จะต่อต้านขัดขวางการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภาอย่างแน่นอน

"อุปสรรคคงจะมีอยู่บ้างว่าบางทีอุปสรรคอาจจะเกิดมาจากตัวออมบุดสแมนเองว่า มีความรู้ความสามารถความกล้าหาญเพียงไรในการต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมนั้น เป็นอุปสรรคจากตัวของท่านเอง ประการที่สอง คืออำนาจที่ให้จะแค่ไหนเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับอำนาจที่จะมอบให้ท่านด้วย ประการที่สาม

คนที่พยายามต่อต้านขัดขวางก็จะมีแน่นอนหรือประชาชนที่จะให้ความร่วมมือมันก็จะมีหลายอย่างที่กำหนดอำนาจและการบังคับตามอำนาจของท่านด้วย อย่างเช่นต้องการหนังสือ แล้วเขาไม่ส่งมาให้ท่านอย่างนี้ก็มีปัญหาอีก หรือพยายามเลื่อยขาเก้าอี้ท่าน ไม่ยอมให้ความร่วมมือต่าง ๆ นานา มันก็เป็นตัวอุปสรรคเยอะที่จะมาขัดขวางท่านอย่างน้อยตั้งขึ้นมาก็ต้องมีพวกไม่สุจริตบางกลุ่ม คนเหล่านี้ก็จะเป็นอุปสรรคคอยขัดขวาง แต่ถ้าเราให้อำนาจแก่ท่านแล้ว ให้คนแก่ท่านเพียงพอก็จะสามารถทำได้ และคิดว่าน่าจะเป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติเพราะว่ามันเป็นอำนาจอิสระ เป็นอำนาจที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งแต่ขึ้นต่อสภา คนนี้เขาจะต้องมีความภาคภูมิใจในตำแหน่งของเขา มีภาระหน้าที่ต่อสังคมต่อประเทศชาติ ถ้าเราได้คนดีจริง ๆ เอาเปาบุ้นจิ้นมาดำรงตำแหน่งนี้ มันจะช่วยสร้างความยุติธรรมสร้างสิ่งที่ดีงามขึ้นอย่างมาก แต่จะให้สมบูรณ์ร้อยเปอร์เซนต์อยู่ที่เราจะต้องจัดหาว่าจะได้แค่ไหน ตั้งแต่ตัวแล้วไม่ให้อำนาจเป็นเครื่องมือ ก็ไปทำอะไรไม่ได้....ควรจะให้อำนาจเหมือนเป็นพนักงานสอบสวน เวลาเรียกเอกสารหรือพยานถ้าไม่ให้ความร่วมมือ ก็มีอำนาจลงโทษ โทษฐานขัดขืนได้เป็นความผิดต่อกระบวนการยุติธรรมอย่างหนึ่งเหมือนกัน มีอำนาจเรียกได้และต้องส่งหรือปฏิบัติตาม ไม่ปฏิบัติตามก็มีความผิดกฎหมายอาญา หมายเรียกให้มาส่งเอกสาร ไม่ส่งผิด หมายเรียกให้มาส่งพยานวัตถุ ไม่ส่งผิด หมายเรียกมาให้การเป็นพยาน ไม่มาก็ผิด ให้การเท็จก็ผิด ก็ต้องกำหนดไว้ด้วยเรียกใครมาเป็นพยาน ถ้าเขาให้การเท็จก็จบ ไม่มีอำนาจอะไรไปลงโทษเขา ต้องให้อำนาจแก่เขาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน" (ทองใบ ทองเปาด์, สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2533)

ผู้ที่มีความคิดเห็นในทำนองที่ว่าหากจะมีการตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาก็เป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ดำเนินการเองโดยไม่จำเป็นต้องพะวงในเรื่องของความซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตามก็ไม่ควรมีการโอนหน่วยงาน ป.ป.ป. และ สตง. ไปขึ้นกับรัฐสภาได้แก่ นายชัยเชต สุนทรพิพิธ เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยให้เหตุผลว่า ป.ป.ป. ก็ดี สตง.ก็ดีเป็นเครื่องมือกลไกของฝ่ายบริหารที่จะตรวจสอบงานบริหารของตน ประกอบกับพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งหากจะทำให้เกิดประสิทธิภาพขึ้น น่าที่จะรวมงานตรวจราชการแผ่นดิน ป.ป.ป.และ สตง. ไว้ด้วยกันและยกระดับขึ้นเป็นกระทรวงตรวจสอบ โดยมีรัฐมนตรีสั่งราชการคนเดียว

"ผมเห็นว่าใจผม ผมเห็นว่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ที่เรียกว่าเสือกระดาษ ๆ นี่คนที่ไม่ได้สัมผัส ป.ป.ป.อาจจะมองอย่างนั้น แต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูก ป.ป.ป. สอบ เขาจะหวั่นไหวมากเขาจะเกรงกลัวเรา และโดยเฉพาะกรณีที่มี

หนังสือจากผมแจ้งข้อกล่าวหาให้เขามาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหานี้ ร้อยทั้งร้อยกินไม่ได้นอนไม่หลับ เพราะฉะนั้นในสายตาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด ป.ป.ป. ไม่ใช่เสือกระดาษ....ทีนี้ปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระ ใช่ครับ ดู ๆ เหมือนกับว่ามันไม่อิสระ ยังมีคณะกรรมการมาคอยนั่นอยู่นะซะ ปัญหาว่าเมื่อไปอยู่กับสภาแล้ว มันจะมีอะไรเกิดขึ้น คือมันจะไปเป็นเครื่องมือของฝ่ายนักการเมืองอีกฝ่ายหนึ่งที่จะมาเล่นงานรัฐบาลหรือ คือระหว่างนี้อำนาจมันแยกกันอยู่ อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมันแยกกันอยู่แล้ว อำนาจนิติบัญญัติมันกุมอำนาจบริหารได้ ก็คือการคุมรัฐบาลในการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ให้คำรับรองนโยบายรัฐบาล พูดง่าย ๆ อำนาจนิติบัญญัติคุมรัฐบาลอยู่แล้ว แต่ ป.ป.ป. เป็นเครื่องมือตรวจสอบของรัฐบาล ถ้ายังเป็นกฎหมายนี้อยู่ผมเห็นว่าการที่ ป.ป.ป. ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นการถูกต้องตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตรวจสอบงานของฝ่ายบริหาร ถ้าหากว่าเอา ป.ป.ป. ไปขึ้นกับรัฐสภา ก็เท่ากับรัฐสภามาคุมฝ่ายบริหารหมด มันก็ไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจกัน เพราะเวลานี้รัฐสภาก็คุมฝ่ายบริหาร ด้านการออกกฎหมาย ไม่ไว้วางใจรัฐบาลมันเดินคนละทาง แต่ถ้าฝ่ายรัฐสภาจะไปตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา แบบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ที่ตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินก็อีกเรื่องหนึ่ง

ผมเดินทางไปประเทศจีนกับท่านรัฐมนตรีบุญเอื้อ (ประเสริฐสุวรรณ) ไปศึกษาเรื่อง ป.ป.ป.ที่นั่นเขามีกระทรวงตรวจสอบ เขารวมงานตรวจราชการแผ่นดิน และ ป.ป.ป. และสตง. ไว้ด้วยกัน แนวนี้ผมเห็นด้วย เพราะว่าเวลานี้ สตง. กับ ป.ป.ป. ทำงานคู่กัน สตง.เขาไปตรวจเงินเขาพบการกระทำผิดเขาแจ้งเรา เราไปพบการกระทำผิด เราก็แจ้งเขา เป็นการตรวจเช็คอะไรกัน ขณะเดียวกันผู้ตรวจราชการท่านออกไปตรวจราชการข้างนอกท่านได้รับคำร้องทุกข์อะไรมา ท่านก็รายงานท่านรัฐมนตรี รัฐมนตรีก็สั่งให้ ป.ป.ป. ดำเนินการ เรื่องของ ป.ป.ป. ที่อยู่ในอำนาจรัฐมนตรี มีคนเขาร้องเรียนอะไรเข้ามา รัฐมนตรีก็ให้ผู้ตรวจไปตรวจสอบเสียก่อนแล้ว ท่านก็ส่งมาให้ ป.ป.ป. คือมันไม่มีการประสานงานกัน ถ้าหาก 3 หน่วยงานนี้มาร่วมกันเข้าแล้วยกขึ้นมาเป็นกระทรวง มีรัฐมนตรีคนเดียวสั่งราชการเวลานี้สำนักงานปลัดกับสำนักงาน ป.ป.ป. รัฐมนตรีบุญเอื้อท่านรับผิดชอบ แต่ สตง.ท่านรัฐมนตรีไชยศิริ (เรืองกาญจนเศรษฐ) แต่ถ้าหากเป็นรัฐมนตรีคนเดียว งานในการตรวจสอบมันจะได้ผลมากขึ้นก็เป็น 3 กรม กรมตรวจราชการแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ป. สำนักงาน สตง. ผมเห็นว่ามันจะเป็นเครื่องมือผมไม่มือคติกับผู้แทนแต่ผมยังไม่ค่อยไว้ใจ" (ชัยเชต สุนทรพิพิธ, สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2533)

อย่างไรก็ตาม นายชัยเชต สุนทรพิพิธ ก็ให้ทรรศนะในเชิงสนับสนุนการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการเอง และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทั้งคณะรัฐมนตรีและ ส.ส. ก็อาจจะเป็นไปได้ดีกว่าการโอน ป.ป.ป. ไปขึ้นกับรัฐสภา

> "ถ้าจะเป็นในรูปแบบนั้นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติก็ดีนะฮะ คือหมายความว่ามีอำนาจเรื่องทุจริตด้วยคือออมบุดสแมน ธรรมดาแม้แต่ ครม.ก็ไม่มีสิทธิไปแตะต้อง แต่ ป.ป.ป.มีสิทธิเพียงแต่ว่าสมาชิกสภาเท่านั้นที่เราไม่เราแยกออกมา ที่จริงแล้วมีหนังสือพิมพ์ก็ดี ที่มีอะไรขึ้นมานี้เขาก็อยากให้ ป.ป.ป. ไปมีอำนาจสอบ ส.ส.ได้ เราเองกลับเห็นว่าเราไม่ต้องการไปเพราะเราถือว่าเป็นการแยกอำนาจ เรื่อง ส.ส.เขาก็ไปตั้งผู้ตรวจการเป็นเรื่องของ ส.ส. ที่ควบคุมความประพฤติของเขาเอง ตรวจสอบการทุจริตของเขาเองได้ แต่ทางฝ่ายบริหารนั้น ป.ป.ป. ก็ทำอยู่ในส่วนนี้ ที่ผมพูดนี้ไม่ใช่แนวที่เป็นออม-บุดสแมน แต่ว่าขยายลักษณะการทำงานให้กว้างขวางขึ้น อย่างนี้ผมเห็นด้วย ถ้าหากมันเป็นไปได้มันก็ดี เพื่อปราบปรามการคอรัปชั่น แต่ที่ผมไม่เห็นด้วยครั้งแรกคือหมายความว่า ส.ส.พยายามแก้กฎหมายมาหลายครั้ง อยู่ ๆ จะเอาป.ป.ป. ไปขึ้นกับสภา อย่างนั้นผมไม่เห็นด้วยเลยมันไม่ถูกต้อง อยู่ ๆ จะเอาเครื่องมือของรัฐบาล ในทางการเมืองของเราไม่เหมือนของอังกฤษและอเมริกา ที่มันต้องดูที่คุณธรรมว่าคุณธรรมของเราสูงพอหรือเปล่า ถ้าคุณธรรมไม่สูงพอ เกิดเอา ป.ป.ป. เป็นเครื่องมือก็แย่สิครับ ฝ่ายบริหารเขาก็แย่ ผมถึงไม่เห็นด้วยในข้อนั้น แต่ถ้าหากจะเป็นออมบุดสแมนรวมแล้วขยายให้มันกว้างออกไปมันก็น่าจะทำได้ แต่หมายความว่าต้องสอบ ส.ส. ได้ด้วย" (ชัยเชต สุนทรพิพิธ, สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2533)

กล่าวได้ว่า แนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาโดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรควบคุมฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องพะวงในเรื่องของความซ้ำซ้อน เป็นทรรศนะที่เน้นการรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมของราษฎร จากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งในสังกัดฝ่ายบริหารและตุลาการ ในขณะเดียวกัน ก็มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในเรื่องการทุจริตคอรัปชั่น โดยไม่ต้องพะวงว่าจะซ้ำซ้อนกับ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และ ป.ป.ป.

ดังนั้น ปัญหาสำคัญสำหรับแนวความคิดนี้ก็คือ ปัญหาในเรื่องของความซ้ำซ้อน ระหว่างบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา กับองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารนั่นเอง ซึ่งสิ่งที่จะตามมาก็คือ ความสับสนทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนผู้ร้องทุกข์ ผู้ถูกกล่าวหา และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการพิจารณาคดี และการที่ผู้ตรวจการรัฐสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างกว้างขวาง

นี้เอง จะเป็นจุดจำกัดต่อกระบวนการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับและศรัทธาของประชาชนในที่สุด

กล่าวโดยสรุป ความเป็นมาของแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศไทยได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นตามลำดับ เป็นที่น่ายินดีก็คือว่า แม้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาจะยังไม่แพร่หลายไปสู่ประชาชนโดยทั่วไปก็ตาม แต่บุคคลระดับนำที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการกระทำทางการปกครอง และนักวิชาการส่วนใหญ่เริ่มมีทัศนคติที่ดีต่อการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภามากขึ้น เป็นการแสดงให้เห็นแนวโน้มความเป็นไปได้ในการที่จะจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรนี้ขึ้นในอนาคตอันใกล้ แม้ว่าโดยทรรศนะของบุคคลวงการต่างๆ จะยังมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาก็ตาม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย