



การควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ

มีแนวความคิดทางปรัชญาทางการเมืองของตะวันตกอย่างหนึ่ง เชื่อว่ามนุษย์เรานี้ ยอมสละสิทธิต่าง ๆ อันมีอยู่เต็มตามธรรมชาติบางประการ เพื่อมารวมอยู่ในสังคมเดียวกัน โดยมีกฎหมายวางแนวระเบียบความยุติธรรมไว้คุ้มครองสมาชิกของสังคมนั้น ๆ ทุกคนทางเสมอภาคกัน และมีรัฐบาลซึ่งสมาชิกของสังคมได้ให้ความยินยอมเห็นชอบ ในการที่จะมอบอำนาจ ให้เป็นตัวแทนของตนในการใช้อำนาจวินิจฉัยพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมายและมีหน้าที่นำมติทุกขบ่ารุงสุขแก่มานาสมาชิกโดยทั่วกัน¹

ในการปกครองรัฐจำต้องมีองค์การสำหรับบริหารกิจการของรัฐ องค์การเช่นว่านี้ เรียกว่า "รัฐบาล"

"รัฐบาล" หมายความว่าบุคคลและคณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหาร เพื่อกำเนินการปกครองประเทศ

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้นมีได้มีขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศด้วย ฉะนั้นจึงนิยมเรียกกันอย่างรวม ๆ ว่า "ฝ่ายบริหาร" (The Executive)

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้นอาจจำแนกได้เป็นสองส่วนคือ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "Ombudsman : เป้าบุญเงินของฝรั่ง", วารสารการบริหาร 30(2513), : 7.

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (Government) อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีใช้ร่วมกันอย่างหนึ่งและ
2. อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration) อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นผู้ใช้ในการบริหารงานของกระทรวงหรือทบวงการ เมืองที่คนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาอีกอย่างหนึ่ง

ในบรรดาผู้ที่มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามส่วนคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ย่อมกล่าวได้ว่า ฝ่ายที่มีอำนาจมากหรือมีบทบาทสำคัญที่สุดในการปกครองประเทศก็คือฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการปกครองประเทศ เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นผู้คุมกำลังทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานของรัฐทั้งในด้านการปกครองและในทางเศรษฐกิจ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากได้ขยายกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่มาเรื่อยๆ อย่างไม่รู้จบ ใดๆ ก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม รัฐบาลก็ต้องอยู่ภายในบังคับกฎหมาย แต่ในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามเจตนาของรัฐบาลนั้น รัฐบาลมีกำลังเจ้าหน้าที่อย่างมากมายที่จะใช้ได้ กำลังเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ เรียกว่า "ฝ่ายปกครอง" ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นบุคคลสำคัญที่สุดคนแรกที่จะทำให้งานราชการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวก็คือข้าราชการ เพราะข้าราชการเป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชนในแง่ที่จะอำนวยความสะดวกหรือบริการแก่ประชาชนมากกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่น งานของรัฐบาลทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงย่อมไปสู่ประชาชนโดยตัวกลาง คือข้าราชการ มีผู้กล่าวว่า "การบริการราชการคือการใช้อำนาจ" และผู้ใช้อำนาจในการปฏิบัติงานราชการ

¹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 13-17.

ก็คือข้าราชการนั่นเอง¹

ด้วยเหตุนี้เองในปัจจุบันได้มีผู้ตั้งคำถามขึ้นว่า เมื่อมนุษย์เราได้ตกลงยินยอมพร้อมใจมอบอำนาจให้แก่บุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่ารัฐบาล และบุคคลจำนวนมากที่เป็นข้าราชการดำเนินการปกครองประเทศ เพื่อความผาสุกของตนแล้วนั้นใครจะเป็นผู้คอยดูแลหรือปกครองรัฐบาลอีกทีหนึ่ง (who governs the government) จะมีวิธีการอย่างไรและมีขอบเขตแค่ไหนที่ข้าราชการผู้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากประชาชนเหล่านี้ ควบคุมเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด² จึงมีนักรัฐศาสตร์ได้ตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารไว้สองทฤษฎีคือ ทฤษฎีคุณภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง สาระสำคัญของแต่ละทฤษฎีนี้จะกล่าวต่อไปนี้³

ก. ทฤษฎีคุณภาพแห่งอำนาจ

นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ดูกูย (Duguit) และ ศาสตราจารย์เอสเม็ง (Esmein) เป็นผู้คิดกันขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 จากข้อสังเกตที่ว่า ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่เกิดคล้อยในการปกครองมากที่สุด คือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหาร เป็นไปอย่างเหมาะสมที่สุด และก่อให้เกิดเสถียรภาพในทางปกครองด้วย ถ้าอำนาจฝ่ายใดมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งก็จะก่อให้เกิดความล้มเหลว

¹ ผู้สละสิทธิ์ ยานะและสุพัตรา เพชรบุรี, ระบบบริหารและระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด ก่อก่อพิมพ์, 2525), ๕๗๓, 190.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, Ombudsman : เป้ามันจีนของฝรั่ง, หน้า 7.

³ วชิรินทร์ ปัจจะจากวิญญูสกุล, การควบคุมฝ่ายบริหาร (วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 25-30.

ในการปกครองซึ่งนักจิตศาสตร์ก็พยายามหาจุดกึ่งกลางที่เหมาะสมที่สุดในการถ่วงดุลย
ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่มีประเทศใดที่ก้าวไป
ถึงอุดมคติแห่งทฤษฎีคุณภาพแห่งอำนาจได้อย่างแท้จริง เพราะปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง
ไม่อำนวย เช่น เกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองของประชาชนในแต่ละประเทศ

สาระสำคัญของทฤษฎีคุณภาพแห่งอำนาจมีอยู่ 2 ประการคือ

1. คุณภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประการหนึ่ง
2. ความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอีก
ประการหนึ่ง

ในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพแห่งอำนาจนั้นจะเห็นได้ว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและ
ฝ่ายบริหารต่างก็มีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนถ่วงดุลย์กับอำนาจฝ่ายอื่น ๆ อย่างได้ผล
เช่นสถาบันนิติบัญญัติอาจจะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินของ
ฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกันฝ่ายบริหารก็มีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ใน
การบริหารประเทศในรัฐสภาได้ หรือถ้าฝ่ายบริหารเห็นว่าปัญหาที่ถูกตั้งกระทู้ถามนั้นเป็น
ความลับหรือเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐฝ่ายบริหารก็ไม่จำเป็นต้องตอบก็ได้ หรือฝ่ายบริหาร
อาจยุบสภาเสียก็ได้ ซึ่งเป็นอำนาจที่ทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ชูญูย เชื่อว่า "การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภานั้นเป็นเหตุให้
ฝ่ายนิติบัญญัติต้องไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อน ก่อนที่จะดำเนินมาตรการรุนแรงใด ๆ ต่อ
ฝ่ายบริหาร" แนวความคิดดังกล่าว เป็นแนวความคิดที่มองเห็นได้ไม่ยาก เพราะมีปรากฏการณ์
ที่เกี่ยวกับคุณภาพแห่งอำนาจเกิดขึ้นแต่ในปัจจุบันนี้สถานการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลง
วิวัฒนาการไปมาก รัฐสภาเป็นสภาที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรงการยุบสภาในบาง
กรณีจึงไม่เกี่ยวกับคุณภาพแห่งอำนาจแต่อย่างใด หากมีเหตุขัดแย้งหรือความเล็งเล็งใจใน
การบริหารประเทศเกิดขึ้น ฝ่ายบริหารอาจหาคำตอบด้วยการยุบสภาเพื่อให้ประชาชน

เป็นผู้ตัดสินด้วยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีแนวความคิดสนับสนุนการดำเนินงานหรือนโยบายใดนโยบายหนึ่งเข้ามาในรัฐสภาเป็นการบังคับบีบบังคับให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงการปฏิบัติความความต้องการของประชาชน

ข. ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง

ในทางทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองนี้ นักรัฐศาสตร์กล่าวกันว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่งสืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ ซึ่งก็นับว่าเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจจะมีเฉพาะในระบบรัฐสภาเท่านั้น ในระบบประธานาธิบดีสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารไม่ได้เพราะถือระบบการแยกใช้อำนาจโดยเด็ดขาด ที่มาของทฤษฎีความรับผิดชอบทางการเมืองเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองในสมัยเก่า ได้แก่การลาออกจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารโดยการนำของลอร์ดคณอร์ธในพระเศอังกฤษในคริสต์ศักราช 1782 ของ Depretis และ Crispi ในประเทศอิตาลีในคริสต์ศักราช 1876 และ 1886 เป็นต้น ประเทศที่นำเอาระบบรัฐสภาไปประยุกต์ใช้ก็จะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาจึงเป็นการระบุอำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาไปในตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญ อย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงฉบับ 2517 ยกเว้นฉบับที่ 2502, 2515 และฉบับที่ 2519 กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ก็บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ความว่า

"สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศและมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้" และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 154 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา 157"

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งทฤษฎีดุลยภาพแห่งอำนาจและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองต่างก็มีจุดอ่อนอยู่ด้วยกันทั้งนั้น เช่นการยุบสภาของฝ่ายบริหารอาจจะเนื่องจากเสียงสนับสนุนในสภาหรือในการที่รัฐบาลผสมเสี่ยงในการสนับสนุนกระจาย หรือในการที่ลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ถ้าสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองเดียวกับรัฐบาลก็จะยากที่ฝ่ายข้างน้อยจะสามารถลงมติไม่ไว้วางใจจนฝ่ายบริหารต้องลาออกไป ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ทุกประเทศกำลังประสบแม้แต่ในประเทศอังกฤษที่ระบบรัฐสภาฝังรากลึกนับเวลาเป็นร้อย ๆ ปีแล้วก็ตาม

วิธีการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ

เนื่องจากงานราชการเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง การใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการบางครั้ง อาจไปทำลายสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมี การควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายในทางที่ถูกที่ควร ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อย่างไรก็ตามการที่จะควบคุมดูแลให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการเป็นไปอย่างดีเป็นเรื่องที่ทำไต่ยาก หากไม่มีมาตรการในการควบคุมที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การควบคุมการปฏิบัติราชการหรือการควบคุมฝ่ายบริหารในคานาคับคอกจึงควรจะมีจากหลาย ๆ ทางซึ่งในที่นี้จะแบ่งออกเป็น การควบคุมภายใน และการควบคุมภายนอก

ก. การควบคุมภายใน ได้แก่การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานและตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานราชการก็คือการใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด¹

¹ บุสส์ตี สัตยมานะ และสุพศรา เพชรบูรณ์, เรื่องเดียวกัน หน้า 192-193.

การควบคุมโดยสายงานบังคับบัญชาที่เหนือกว่าจัดไว้ว่าเป็นรูปแบบการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองมาแต่โบราณกาล และแม้ในปัจจุบันการควบคุมภายในจะแพร่ขยายไปอย่างกว้างขวาง การควบคุมภายในเองก็ยังคงเป็นประโยชน์และดำรงอยู่ควบคู่กันไป ถึงแม้จะให้ผลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าก็ตาม ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดอันหนึ่งก็คือการสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าของประชาชนเพราะไม่มีลักษณะพิพาทแบบศาลทั้งองค์กรบังคับบัญชายังคงควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรชั้นต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม จะมียกเว้นก็ในบางประเทศเช่นสวีเดน ที่เจ้าพนักงานปกครองมีอิสระมาก ฉะนั้นมีอำนาจเหนือจะแก้ไขคำสั่งได้ แต่ก็โดยมีคำร้องขออย่างแจ่มชัดจากผู้มีส่วนได้เสีย¹

2) สิ่งสำคัญในการควบคุมภายในมี 2 ประการคือ องค์กรควบคุมและกลไกในการควบคุม

1. องค์กรควบคุม การจัดระเบียบของการควบคุมภายในนั้น แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสภาพของประเทศนั้นอันได้แก่

1.1 ระดับความเป็นอิสระ (Autonomie) ของเจ้าหน้าที่ ๆ มีอำนาจดำเนินการ วิธีดำเนินการและลักษณะของการควบคุมภายในเมื่อเปรียบเทียบกับภายนอกเป็นต้น

ความเข้มแข็งของการควบคุมโดยฝ่ายบริหารตามสายงานบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการเมืองและปกครองของประเทศ ในประเทศที่การปกครองเป็นแบบรวมอำนาจ และมีสายงานบังคับบัญชามาก การตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่กับองค์กรสูงสุด ประเทศไทยเป็นตัวอย่างอันดีในเรื่องนี้ อะไรก็ร้องเรียนนายกรัฐมนตรืหมด ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจมาก ประชาชนหรือตัวแทนได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินการสาธารณะ การควบคุมของฝ่ายที่มีอำนาจเหนือก็จะถูกจำกัดไม่ว่าจะโดยขอขมาหรือโดยเขตงาน อย่างไรก็ตามประเทศส่วนใหญ่ในโลกจะมีลักษณะผสมของการปกครองในสองรูปแบบนี้

¹ ไวกิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง", วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 1, 12 (2524), : 50.

² เรื่องเดียวกัน, : 51 - 54.

1.2 กระบวนการในกรควบคุม ซึ่งยังมีการแตกต่างกันคือ ประเทศกลุ่มภาคพื้นยุโรป นั้น การควบคุมโดยฝ่ายที่มีอำนาจเริ่มเมื่อวิธีการในการออกคำสั่งของฝ่ายที่มีอำนาจลง สิ้นสุด และการควบคุมก็มีกฎเกณฑ์เฉพาะส่วนประเทศกลุ่ม ANGLO - SAXON นั้นวิธีการในการออกคำสั่งของฝ่ายที่มีอำนาจและฝ่ายที่มีอำนาจเหนือที่ควบคุมดำเนินไปพร้อมกัน การทบทวนของฝ่ายที่มีอำนาจเหนือจึงไม่ใช่การเริ่มใหม่ของวิธีพิจารณา (Procedure) ที่สิ้นสุดไปแล้ว แต่เป็นการดำเนินการต่อ

1.3 องค์การควบคุมนั้นย่อมขึ้นอยู่กับบทาของคนที่ได้รับมอบหมายโดยเปรียบเทียบกับการควบคุมภายนอกด้วย ในประเทศที่ให้ความสำคัญแก่ผู้พิพากษาในการควบคุมกิจกรรมทางการปกครองจะให้การควบคุมตามสายบังคับบัญชามีขอบเขตจำกัด ตรงกันข้ามประเทศที่ให้การควบคุมทางศาลมีลักษณะจำกัด จะให้การควบคุมตามสายบังคับบัญชามีลักษณะและวิธีการโต้แย้งเพื่อให้ติดกันที่จำเป็นแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

ดังนั้น ในประเทศที่การเรียกร้องต่อฝ่ายบริหารไม่มีลักษณะบังคับเช่นฝรั่งเศส ผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองสามารถที่จะร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารหรือต่อศาลก็ได้ หรือจะทำทั้งสองทางพร้อม ๆ กันก็ได้ ถ้าได้รับความพอใจจากการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร ก่อนศาลพิพากษา ก็จะถอนฟ้อง แต่ถ้าวศาลพิพากษาก่อนให้เป็นที่พอใจ ก็จะเอาคำพิพากษา ไปยื่นฝ่ายบริหาร ดังนั้นระบบของฝรั่งเศสการร้องเรียน 2 แบบนี้จึงไม่สัมพันธ์กัน จะเกี่ยวข้องกันกรณีที่มีการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารอาจทำให้อายุความฟ้องศาลขยายออกไปเท่านั้น

ส่วนระบบที่ถือว่าการ ร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร เป็นสิ่งจำเป็นนั้นถือว่าจะฟ้องศาล ได้ก็เมื่อได้ดำเนินการ ร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารแล้วและคงไม่ได้รับผลเป็นที่พอใจอีก ใน ประเทศเบลเยียมนอกจากกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษแล้ว การโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ขององค์การกระจายอำนาจทั้งหลายต้องร้องเรียนไปยังองค์การควบคุม (ฝ่ายบริหาร) ก่อน ในอิตาลีก็ถือหลักเดียวกันยกเว้นการกระทำที่เรียกว่า เสรีจเค็คชาต (definitifs) ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ของ (testi unici) ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1924

อาจกล่าวได้ว่า การศึกษารองเรียนต่อฝ่ายบริหารนั้นมีลักษณะก่อนพิพาท (Pre Contentieux) ที่มุ่งหมายจะแบ่งเบาภาระของผู้พิพากษาและประเทศที่เน้นวิธีการนี้มักจะให้การรองเรียนดังกล่าวมีวิธีกำเนนการที่มีลักษณะโต้แย้งเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาในศาลหรือให้ฝ่ายปกครองแสดงเหตุผลแห่งคำสั่งของคนไทยชัดเจน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องการรองเรียนแบบก่อนพิพาทคือ การรองทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ของประเทศไทย

2) กลไกในการควบคุม¹ นอกจากประเทศสวีเดนซึ่งถือหลักว่าถ้าไม่มีการร้องขออย่างชัดแจ้งจากผู้มีส่วนได้เสียแล้ว ฝ่ายที่มีอำนาจเหนือไม่มีอำนาจไปวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง แต่ประเทศส่วนมากถือหลักว่าฝ่ายที่มีอำนาจเหนือมีอำนาจควบคุมแก้ไขคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายที่มีอำนาจรองไว้โดยที่ตนเองเห็นสมควร (control d'office) แต่กระนั้นขอบข่ายของการควบคุมก็ยังแตกต่างกันออกไป เช่น กลุ่มประเทศสังคมนิยมออสเตรียและสเปนถือว่า ฝ่ายที่มีอำนาจเหนือจะควบคุมได้เองก็ในกรณีการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิ (acts createurs de droits) แต่ฝ่ายที่มีอำนาจเหนือก็สามารถยกเลิกหรือแก้ไขได้ในกรณีคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ในขณะที่กฎหมายของฮังการีและเชโกสโลวาเกียหมายถึงคำสั่งที่ "ขัดกับบทบัญญัติที่ชอบ" (diposition legale) ส่วนประเทศฝรั่งเศสฝ่ายที่มีอำนาจเหนือสามารถทั้งยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและควบคุมถึงดุลยพินิจหรือความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งนั้นได้ด้วย

ในบางประเทศการควบคุมของฝ่ายบริหารอาจเริ่มดำเนินการโดยการแทรกแซง (intervention) ขององค์กรภายนอกอื่น เช่น Ombudsman ที่สามารถขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาคำสั่งของคนใหม่ได้...

¹ โภกิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, 54.

ผลของการร้องเรียนก็คือ ทำให้มีการงดเว้นการบังคับตามคำสั่งชั่วคราว เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่นในเยอรมัน การร้องเรียนมีผลต่อการดำเนินการทางการปกครองที่ก่อให้เกิดหน้าที่หรืออนสิทธิของบุคคล แต่ก็มีคำสั่งบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ไม่มีการงดเว้นบังคับใช้ เช่น คำสั่งที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย¹

การควบคุมภายในระบบบริหารในประเทศไทยเราอาจจะกระทำได้หลายวิธี กล่าวคือโดยการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นโดยตรง การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารต่อเจ้าหน้าที่ชั้นสูงขึ้นไป การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ² สิทธิการร้องทุกข์ของราษฎรนี้ เช่น สิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ความว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้"

อย่างไรก็ตามเราสามารถกล่าวได้ว่า ระบบการควบคุมภายในเป็นที่ยอมรับและมีในทุกประเทศ แต่ในทางปฏิบัตินั้นระบบการควบคุมภายในให้ผลดีแก่กันแก่ประชาชนน้อยกว่าการควบคุมภายนอก เพราะโดยทั่วไปเจ้าหน้าที่ชั้นกลางมักปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่เบื้องบน ดังนั้น จึงมีเปอร์เซ็นต์น้อยมากที่เจ้าหน้าที่เบื้องบนจะยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นกลาง³

¹ โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 1, 12 (2524), : 50-55.

² วชิรพันธ์ บัจเจกวิญญูสกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 92-95.

³ โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

ข. การควบคุมภายใน

เนื่องจากการควบคุมภายในที่กล่าวมาในตอนต้นไม่สามารถให้หลักประกันแก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์และมีข้อจำกัดบางประการ จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมภายนอกอันเป็นกลไกอีกอันหนึ่งที่จะช่วยให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองชอบธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นโดยศาลยุติธรรม ทางการเมือง หรือองค์กรพิเศษ ในที่นี้จะกล่าวถึงการควบคุมทางการเมืองวิธี Impeachment ในระบอบประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา และองค์กรพิเศษคือ Ombudsman

1. การควบคุมทางการเมืองวิธี Impeachment ในระบอบประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา

โดยเหตุที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประธานาธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายบริหารจึงมีอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภาและรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา แต่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีความรับผิดชอบต่อสภาไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา สภาไม่มีอำนาจลงมติถอดถอนฝ่ายบริหารด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้เป็นผลมาจากทฤษฎีแยงแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดของระบอบประธานาธิบดีของอเมริกันเอง ดังนั้นเพื่อเป็นการทดแทนและอุดช่องว่าง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงให้อำนาจที่จะตัดสินคดี (Impeachment) แก่รัฐสภาโดย

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 2 กำหนดไว้ว่า "ผู้แทนราษฎร... มีอำนาจที่จะฟ้องร้องผู้กระทำผิดในหน้าที่ใดคนหนึ่ง..."

และจากมาตรา 1 ข้อ 3

"...วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องร้องผู้กระทำผิดในหน้าที่ใดคนหนึ่ง เมื่อขณะทำหน้าที่พิจารณาคดีเช่นนี้ ให้กระทำโดยการสาบานหรือปฏิญาณตน ถ้าประธานาธิบดีสหรัฐถูกพิจารณาให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน บุคคลใดจะถูกตัดสินลงโทษในคดีเช่นนี้โดยคะแนนเสียงต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุมไม่ได้

1 ไกวิท วงศ์สุวรรณ, อเมริกันศึกษา ประวัติศาสตร์อเมริกา,
 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพทยา, 2518), หน้า 130

คำวินิจฉัยในคดีฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในหน้าที่นั้นจะกำหนดโทษมากกว่าการปลดออกจากตำแหน่งและการให้ชดเชยสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งอันมีเกียรติที่อาศัยความเชื่อถือหรือที่มีตามหลักการไม่ได้ แต่ทั้งนี้ยอมไม่หมายความว่าผู้ที่ถูกตัดสินโทษดังกล่าวจะหลุดพ้นจากการถูกฟ้องร้องการพิจารณาคดี การพิจารณาและการลงโทษตามกฎหมายใดเลย" ¹

จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรสภาเดียวที่จะฟ้องร้องคดี (Impeachment) คือ คดีที่เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการสหรัษฎีกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้กล่าวหาฟ้องร้องแล้ว สภาเซเนตจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ที่ถูกฟ้องร้องในคดีเช่นนี้ ข้าราชการทหารไม่อยู่ในบทบัญญัติเช่นนี้ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาเซเนตจะถูกฟ้องร้องในคดี Impeachment ไม่ได้เช่นเดียวกันดังที่เคยปรากฏมาแล้วในการฟ้องร้องสมาชิกสภาเซเนตเบลาท์ (Blout) ในปี 1798 ซึ่งสภาองเกรสมีมติว่าสภาองเกรสจะฟ้องร้องและพิจารณาคดี Impeachment ที่สมาชิกสภาองเกรสเป็นผู้กล่าวหาไม่ได้ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทั้งหมดอาจจะถูกฟ้องในคดี Impeachment ได้ ² จากบทบัญญัติในมาตรา 2 ข้อ 4 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่

¹ โกวิท วงศ์สุววัฒน์, อเมริกันศึกษา ประวัติศาสตร์อเมริกา. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพินทยา, 2518), หน้า 130-131.

² เศษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา. (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2521), หน้า 404-405.

"ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในหน้าที่หรือถูกลงโทษฐานกบฏ รับสินบน หรือกระทำความผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง หรืออุกฉกรรจ์ต่าง ๆ" ¹

ในทางปฏิบัตินั้น คำว่า "การกระทำความผิดทางอาญาอุกฉกรรจ์ต่าง ๆ" นั้น มีการตีความกันอย่างกว้างขวาง ผู้พิพากษาที่ถูกฟ้องร้องในคดีนี้ได้ ซึ่งปรากฏว่า ผู้พิพากษานายหนึ่งถูกกล่าวหาว่า "ประหลศกคนเสี่ยหาย" และ "ไม่เหมาะสมกับผู้พิพากษา" ประธานาธิบดีจอห์นสัน ถูกกล่าวหาว่าการแสวงสุนทรพจน์ต่อมหาชนของท่านมีลักษณะยุ่ง สงเสริม (inflammatory) และน่าอับอาย (scandalous) ดังนั้นคำว่า "กระทำ ผิดทางอาญาอุกฉกรรจ์ต่าง ๆ นั้น" จึงมีการตีความหมายกว้างขวางอย่างมาก ²

ในกรณีที่ผู้ต้องหาในคดี Impeachment ถูกพิพากษาว่ามีความผิดโทษที่จะ ไรรับก็มีเพียงแต่ถูกไล่ออกจากหน้าที่ราชการเท่านั้น แต่สภาเซเนตอาจจะเพิ่มโทษเข้า ไปได้อีก เช่น การห้ามมิให้เข้ารับราชการในกระทรวงทบวงกรมใด ๆ ในสหรัฐได้ หลังจากที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีตยสภาของ เกรสและสภาของ เกรสมีคำพิพากษาแล้ว ข้าราชการผู้นั้นยังอาจถูกกล่าวหาและฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมได้อีกสักหนึ่งควย และ ถาหาญยุติธรรมเห็นว่ามีความผิดก็ได้รับโทษตามฐานะบุคคลธรรมดา ที่ทำความผิดนั้น แม้ประธานาธิบดีจะมีอำนาจในการให้อภัยโทษก็ตาม แต่ในคดี Impeachment นี้ ประธานาธิบดีจะให้อภัยโทษไม่ได้ ³

¹ โกวิท วงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 321.

² เดชชาติวิททีโกลเซษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 405.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 405.

การพิจารณาคดี Impeachment คดีนี้จะเริ่มด้วยสมาชิกคนหนึ่งของสภา
 ผู้แทนราษฎรกล่าวหาข้าราชการพลเรือนผู้หนึ่งว่า กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในรัฐ
 ธรรมนูญหรืออาจจะเป็นสำเนาของประธานาธิบดีไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า
 ข้าราชการพลเรือนผู้หนึ่ง กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือสภานิติบัญญัติ
 แห่งมลรัฐแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า ข้าราชการพลเรือนผู้หนึ่งกระทำความผิดที่จะฟ้อง
 ร้องเป็นคดี Impeachment ได้ หรือผู้มีส่วนใกล้เคียงอื่น ๆ ฟ้องร้องต่อสภาผู้แทน
 ราษฎร เมื่อได้รับคำกล่าวหาเช่นนี้สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง
 เมื่อพิจารณาข้อกล่าวหาในชั้นต้นว่ามีมูลหรือไม่ และถ้าหากคณะกรรมการนี้เห็นว่า
 คดีมีมูลการฟ้องร้องต่อไป สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติความที่คณะกรรมการเสนอและเขียน
 คำฟ้องขึ้นเป็นทางการเป็นข้อ ๆ เรียกว่า Articles of Impeachment ขึ้นต่อไป
 สภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกตั้ง "นายของผู้แทนราษฎร" ที่เรียกว่า Managers
 ที่จะไปว่าคดีนี้ในสภาเซเนตในนามของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาในคดี Impeachment ประธานศาลสูง
 ในสหรัฐจะเป็นประธานสภาเซเนต ทั้งนี้เพื่อไม่ให้รองประธานาธิบดีผู้หนึ่งจะได้เป็น
 ประธานาธิบดีเมื่อสภาเซเนตพิพากษาว่ามีความผิดจะมีความลำบากในการทำหน้าที่
 ประธานสภาเซเนตจะประชุมกันในกรณี Impeachment คล้าย ๆ กับศาล ซึ่งแต่ละ
 สมาชิกจะได้สอบถามว่าจะทำหน้าที่ด้วยความยุติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย
 นายของสภาผู้แทนที่เรียกว่า Managers นั้นจะทำหน้าที่คล้ายอัยการแผ่นดินในนาม
 รองสภาผู้แทนราษฎร และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิมีนายว่าต่างไกล่เกลี่ยมีการออกหมายนัด
 พยานนักถามและนักพยานเช่นเดียวกันในการพิจารณาของศาลและประชาชนมีสิทธิไต่ฟัง
 การประชุมได้ตลอดเวลา เมื่อการพิจารณาสิ้นสุดลงสภาเซเนตจะลงมติลับในข้อกล่าวหา
 และถ้าหากเสียง 2 ใน 3 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดตามสภาผู้แทนฟ้องแล้ว
 ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกพิพากษาลงโทษตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ²

¹ เกษชาติ นทีไทมล เซอร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 406.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

ในประวัติศาสตร์สหรัฐนั้น ได้เคยมีการพิจารณาคดีประเภทนี้รวมทั้งสิ้น 13 ครั้ง ในจำนวน 13 ครั้ง มีการพิพากษาว่ามีความผิดมาฟ้องเพียง 4 ครั้ง อีกหลายครั้งผู้ถูกกล่าวหาซึ่งลาออกจากราชการเสียก่อนซึ่งก็มีผลเท่ากับพิพากษาว่ามีความผิด ในบรรดา 4 นายที่พิพากษาว่ามีความผิดนี้เป็นผู้พิพากษาทั้งหมด ผู้พิพากษาอีกนายหนึ่งได้ลาออกเมื่อสภาวุฒิสภาอนุมัติให้ฟ้องร้อง และก่อนที่สภาเซเนตจะได้เริ่มพิจารณาซึ่งเป็นผลให้การพิจารณาคดียุติลง โดยวิธีการเช่นเดียวกันนี้ คัมเบ็ลยู คัมเบ็ลยู เบลแนม (W.W. Belnap) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของประธานาธิบดีแกรนท์ถูกปลดออกไป ประธานาธิบดีจอห์นสันถูกสภาเซเนตพิพากษา แต่จำนวนสมาชิกสภาเซเนตลงมติไม่ครบ 2 ใน 3 อยู่เพียงเสียงเดียว

นักวิชาการหลายนายเห็นว่า Impeachment นั้นควรจะเป็นทางออกที่รุนแรงและสุดท้ายไม่ควรนำมาใช้พร่ำเพรื่อ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐไม่ใ้หมายที่จะให้สภาองเกรสใช้อำนาจนี้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร หรือคัดอำนาจศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ตามประวัติศาสตร์แล้ว สภาองเกรสใช้อำนาจนี้เหมาะสมมากยกเว้นเพียงครั้งเดียวที่ประธานาธิบดีจอห์นสันถูกพิจารณาเท่านั้น¹

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวิธี Impeachment นั้นเป็นวิธีการเหมาะสมสำหรับการปกครองแบบประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะรัฐธรรมนูญนั้น อำนาจบริหารของประเทศเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของประธานาธิบดีสหรัฐคนเดียว ดังนั้นจึงจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 2 ว่า "อำนาจบริหารนั้นเป็นของประธานาธิบดีสหรัฐ"² ซึ่งแตกต่างจากคณะรัฐมนตรีอังกฤษหรือไทย ซึ่งมีฐานะเป็นฝ่ายบริหารหลายนาย หรือเป็นคณะบุคคลที่มีความรับผิดชอบร่วมกัน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อสภาวุฒิสภา ในการดำเนินนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบ Impeachment

¹ เคซซาตี โทมลเชษฐ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 405-408.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

ไม่จำเป็นต้องนำมาใช้ในระบบการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทยเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 ได้ให้อำนาจการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมถึงการกระทำการฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารเองด้วย ตามมาตราที่ตั้งนี้คือ

มาตรา 135 "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ"

มาตรา 136 "ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้..."

มาตรา 137 "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอสัญญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ..." และนอกจากนี้ภาวะการณ์ในปัจจุบันรัฐสภายังไม่มีความมั่นคงนัก ประเทศไทยมีการทำรัฐประหารอยู่เลมอ และตัวบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้แทนราษฎรก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะเข้ามากระทำการเห็นประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มของตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ หากรัฐสภาไม่อำนาจในการตัดสินพิพากษา Impeachment แบบระบบสหรัฐอเมริกาแล้ว อาจจะมีการกลั่นแกล้งข้าราชการที่ทำงานโดยบริสุทธิ์แต่ไปขัดผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มนักการเมืองบางคน ซึ่งจะเกิดผลเสียหายแก่การบริหารประเทศเป็นอย่างมาก

2. ออมบุดสแมน (Ombudsman)

แนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานอมบุดสแมนแห่งรัฐสภาคือรัฐสภาการแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งเป็นตัวแทนทำหน้าที่คอยตรวจสอบผู้พิพากษา ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน ทุกคน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ากฎหมายของรัฐควรจะได้รับการรักษาและปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่แห่งรัฐด้วยความเที่ยงธรรม¹ คอยเหตุอันอมบุดสแมนคือผู้ควบคุมผู้บริหารราชการ ซึ่งได้แก่ เหล่าข้าราชการต่าง ๆ อีกทีหนึ่ง² หรือเป็นสถาบันที่สร้างขึ้นใหม่หน้าที่คอยพิทักษ์สิทธิของประชาชน ให้พ้นจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร³

Ombudsman ในภาษาสวีดิชแปลว่าผู้แทน (representative)

ตัวแทน (agent) ทนาย (attorney) บุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในภาษาสวีดิชล้วนแต่ใช้คำว่า Ombud ทั้งสิ้น ดังนั้น Ombudsman จึงใช้เรียกผู้กระทำการแทนอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ตัวแทนของประเทศในกิจการต่างประเทศคือผู้ที่เรียกว่า Ombudsman ทนายที่ทำหน้าที่ว่าความแทนลูกความก็เป็น Ombudsman สมาชิกสภาที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชน ก็เป็น Ombudsman⁴

¹ ประพันธ์พงษ์ เวชชาชีวะ, "ผู้พิทักษ์ประโยชน์ของประชาชน," การเมืองสำหรับประชาชน เล่ม 3 (มิถุนายน 2516); 1.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "Ombudsman : เป้าบุญเงินของฝรั่ง," วารสารการบริหาร : 9.

³ กมล สนิทเกษศิริ, "อมบุดสแมนในประเทศไทยอังกฤษ," วารสารข้าราชการ ปีที่ 13 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2521); 9.

⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. เกอีนี หงสนันทน และบุรีรักษ์ นามวัฒน์. ผู้ตรวจการรัฐสภา : ม.ป.ท., ม.ป.ป.

Ombudsman เป็นสถาบันที่เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดน และเป็น Ombudsman ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยในปี ค.ศ. 1713 พระเจ้า Charles ที่ 12 ได้ตั้งขุนนางผู้หนึ่งให้เป็น Justitiekansler มีหน้าที่ควบคุมทั่วไปในการปฏิบัติตามกฎหมายและดูแลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำหน้าที่สมบูรณ์หรือไม่ ในการดำเนินงานของตน สภาได้คอยพยายามเข้ามาบีบบัณฑิตอ Justitiekansler ควบกรวให้รายงานกิจการต่อสภาและแต่งตั้งผู้สูญเสียเอง ในเวลาต่อมาปลายศตวรรษที่ 18 กษัตริย์กลับมีอำนาจแข็งขึ้นและจึงเอาสถาบันนี้กลับไปจวบจนกระทั่งปี ค.ศ. 1809 รัฐธรรมนูญของสวีเดนจึงได้กำหนดให้มี Justitieombudsman เด็ดอกโดยสภาขึ้นควบคู่กับ Justitiekansler ของกษัตริย์โดยผู้ฝ่ายหลังนี้มีหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐคดีแพ่ง และดูแลพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐในศาลและในองค์กรปกครองต่าง ๆ ส่วน Justitieombudsman มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้พิพากษาและข้าราชการ

ตั้งแต่ปี 1809 เป็นต้นมา สถาบันดังกล่าวได้พัฒนาไปอย่างมาก 2

1 โฉมดิน ทลฤด, เรื่องเดียวกัน, : 72.

2 การปกป้องสิทธิของประชาชนในการเผชิญหน้ากับอำนาจของฝ่ายบริหาร เป็นรากฐานสำคัญของวิธีทางกฎหมายของสวีเดน หน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบาลและผู้บริหารได้ถูกมอบหมายให้กับสำนักงานออมบุดสแมนแห่งรัฐสภา นอกจากนี้ประเทศสวีเดนยังมีออมบุดสแมนประเภทอื่น ๆ อีกคือออมบุดสแมนการค้าซึ่งคอยควบคุมตรวจสอบให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจำกัดการปฏิบัติทางการค้า และอีกประเภทหนึ่งก็คือออมบุดสแมนผู้บริโภคซึ่งมีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับค่านการตลาดและพระราชบัญญัติห้ามการทำสัญญาที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีออมบุดสแมนการพิมพ์ซึ่งมีหน้าที่คือตรวจสอบข้อความอันเป็นการหมิ่นประมาทในหน้าหนังสือพิมพ์หรือการตีพิมพ์ที่ไม่ตรงต่อขอเท็จจริงควบคู่ความมุ่งหมายที่จะป้องกันมิให้มีกรณีถึงขั้นดำเนินคดีทางศาลโดยไม่จำเป็น ออมบุดสแมนของประเทศสวีเดนแปดและ เรียบเรียงจาก

ทั้งในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ Ombudsman จึงมีใช้สถาบันแห่งคุณภาพระหว่างอำนาจของกษัตริย์กับสภา แยกย้ายมาเป็นสถาบันที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชนต่ออำนาจสาธารณะ ในปี 1915 มีการตั้ง Ombudsman ฝ่ายทหารขึ้นมาคู่กับฝ่ายพลเรือนแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 งานของ Ombudsman ฝ่ายทหารลดน้อยลงมากในขณะที่ฝ่ายพลเรือนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทศวรรษนั้นในปี ค.ศ. 1967 จึงได้มีการปฏิรูปครั้งสำคัญโดยสภา นั้นคือรวม 3 สถาบันเข้าเป็นอันเดียวเหมือนเดิม โดยมีบุคคล 3 คน ซึ่งใช้ชื่อว่า Riksdagens Ombudsman มีอำนาจทั่วไปโดยแบ่งหน้าที่กันคือ คนที่ 1 ควบคุมเรื่องเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางสังคม การก่อสร้างและการเผยแพร่เอกสารราชการ คนที่ 2 เกี่ยวกับขบวนการยุติธรรมและกองทัพ คนที่ 3 เกี่ยวกับฝ่ายปกครองพลเรือนที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของคนี่ 1 นอกจากนี้ยังมี Ombudsman สำรองอีก 2 คน คอยช่วยเหลือ Ombudsman ทั้ง 3 และแทนในกรณีที่ตัวจริงไม่ว่าง² แต่เนื่องจากตำแหน่งของ Ombudsman ทั้ง 3 เทากันทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน ซึ่งนำไปสู่การจัดองค์การใหม่ โดยในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1976 โครงสร้างของสำนักงานออมบุดสแมนได้รับการปรับปรุงใหม่ โดยให้มีออมบุดสแมน 4 คน ไม่มีผู้ช่วยอีกต่อไป ให้มี Ombudsman คนหนึ่งเลือกโดยรัฐสภาให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าด้านบริหารและเป็นผู้ประสานงานระหว่าง Ombudsman คนอื่น ๆ ให้คำแนะนำปรึกษาตลอดจนตัดสินใจในการดำเนินการสำคัญ ๆ ของสำนักงาน³

1(ค) Fact Sheets on Sweden โดยกองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป., วารสารสำนักงานป.ป.ป. ฉบับที่ 1 ปีที่ 2 (9 มีนาคม 2521): 35. ในที่นี้จะกล่าวถึงออมบุดสแมนของรัฐสภาสวีเดนเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นนานที่สุด และมีอำนาจสมบูรณ์ที่สุดมีเหตุผลสามารถนำมาเป็นแบบอย่างได้

2 โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1, 12 (2524): 72 - 73.

3 Stacey, Frank. Ombudsmen Compared. (Oxford, Clarendon 1978): 2.



วัตถุประสงค์ของสำนักงาน Ombudsman จากแนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงาน ออมบุดส์แมนแห่งรัฐสภาซึ่งนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาแต่งตั้งบุคคล เป็นผู้แทนทำหน้าที่ คอยตรวจสอบผู้พิพากษา ฯ เพื่อเป็นหลักประกันว่ากฎหมายของรัฐควรจะได้รับการรักษาและ ปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความเที่ยงธรรมดังกล่าวแล้วนั้น Ombudsman Doi แห่งรัฐ ฮาวาย Hawii ได้สรุปวัตถุประสงค์ของสำนักงาน Ombudsman ไว้ดังนี้คือ

1. เพื่อแก้ไขปัญหาทุกข์ยากของคนทั่วไป
2. ป้องกันไม่ให้ความเค็ดรอนเกิดขึ้นซ้ำอีก
3. เพิ่มความรับผิดชอบของผู้บริหาร
4. ป้องกันผู้บริหารจากบัตรสนเท่ห์ที่ไม่มีมูลความจริง
5. พิสูจน์และแก้ไขรูปแบบของการปฏิบัติหรือวิธีปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายบริหาร
6. ให้ความรู้เกี่ยวกับการทำงานของฝ่ายบริหารและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
7. ช่วยรับภาระของสภานิติบัญญัติในเรื่องการรับเรื่องราวร้องทุกข์¹

โครงสร้างออมบุดส์แมนแห่งรัฐสภาสวีเดน

วิธีการแต่งตั้งออมบุดส์แมน

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสวีเดน มาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดว่า รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งออมบุดส์แมนโดยให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปีเมื่อสิ้นสุดวาระในการดำรงตำแหน่งแล้ว ออมบุดส์แมนนั้นอาจได้รับเลือกตั้งซ้ำอีกก็วาระ กี่ก็ได้ แต่ทั้งนี้ก็ไม่แน่วแน่ที่จะเปลี่ยนแปลงวาระในการดำรงตำแหน่งของออมบุดส์แมนให้ ให้เป็นตลอดชีวิต² วิธีการเลือกออมบุดส์แมนโดยรัฐสภานี้ รัฐสภาจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹ Andrrson, Stanley V. and Moorn, John E. Establishing Ombudsman Offices : Recent Experience in The Unitedstated (Berkely : Institute of Government Studies, 1972), : p. 64.

² Stacey, Frank, Ombudsmen Conpardd, : p. 11.. และ ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ . เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

จำนวน 46 คน เพื่อให้ทำหน้าที่เลือกบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งออมบุดสแมน โดยส่วนใหญ่ เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้ Ombudsman เป็นคนของพรรคการเมืองที่มีชื่อเสียงข้างมาก ทุก ๆ พรรคจะมาทำความเข้าใจด้วยกันในรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งเงื่อนไขคุณสมบัติไม่เข้มงวด กล่าวคือ ขอเพียง เป็นคนสุจริตคนที่มีชื่อเสียงว่ามีความรู้ในทางกฎหมายและมีคุณสมบัติต่าง ๆ ครบถ้วนและความปกติมักจะแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

คุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งนี้ นอกจากจะเป็นสมาชิก รัฐสภาแล้ว ยังต้องประกอบด้วยสมาชิกจากทุกพรรคที่อยู่ในรัฐสภา ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าการ เลือกตั้งบุคคล เขาดำรงตำแหน่งออมบุดสแมนนั้นจะไม่คำนึงถึงความผูกพันกับพรรคการเมือง และในทางปฏิบัติทุกครั้งที่ถูกผู้ดำรงตำแหน่งนี้ มิที่จะเป็นไปโดยเสียงเอกฉันท์²

คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง

กฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 96 และ มาตรา 97 บัญญัติไว้เพียงสั้น ๆ ว่าจะต้อง เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในทางกฎหมาย และเป็นผู้ทรงคุณธรรมอย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติ แมว่าจะมีได้มีการอธิบายให้ชัดว่า ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญทางกฎหมาย และเป็นผู้ทรงคุณธรรม อย่างแท้จริงนั้นกินความกว้างขวางมากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ในการเลือกตั้งบุคคลเขาดำรง ตำแหน่งนี้ ก็ได้กระทำกันอย่างที่สรุปตลอดมา กล่าวคือผู้ได้รับเลือกตั้งเกือบทุกยุคทุกสมัยมาจาก ผู้พิพากษาอาวุโส ทั้งนี้เพราะกรรมการเลือกตั้งทุกชุดประสงค์จะไ้ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ ทั้งในทางกฎหมายและในด้านการบริหารงานแม่ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์ในหมูรัฐสภาเมื่อ ค.ศ. 1939 ว่าการที่เลือกผู้ดำรงตำแหน่งออมบุดสแมนจากผู้พิพากษาคลออกเวลานั้นไม่สมควรนัก

¹ โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

² ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

น่าจะเปิดโอกาสให้กว้างกว่าที่เคยปฏิบัติมา แต่การวิจารณ์ครั้งนี้ไม่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในเวลาต่อมาแต่อย่างใด เพราะทราบจนกระทั่งปัจจุบันนี้ผู้ดำรงตำแหน่งออมบุดสแมนของประเทศสวีเดนก็ยังคงมาจากผู้พิพากษาเช่นเดิม

การปลดจากตำแหน่ง

เมื่อรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งออมบุดสแมนแล้วก็มีอำนาจการปลดออกจากตำแหน่งเช่นกัน แต่การปลดออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระจะกระทำโดยกระทันหันเมื่อรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ วิธีการปลดออกจากตำแหน่งจะกระทำโดยคำร้องขอของคณะกรรมการมาธิการกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบพฤติกรรมในการทำงานของออมบุดสแมน ในทางปฏิบัติแม้จะมีการจัดตั้งสำนักงานออมบุดสแมนเป็นต้นมา ไม่เคยปรากฏว่ามีกรณีปฏิบัติเช่นนี้เลย แต่เรื่องการไม่เลือกตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่งอีกเมื่อหมดวาระแล้วนั้นมีบ่อย ๆ เพราะรัฐสภาไม่พอใจในผลการทำงานของบุคคลนั้น ๆ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่²

การจ้างการ

โครงสร้างของสำนักงานตามที่ได้ปฏิรูปใหม่นี้ จัดเป็นรูปสำนักงานเดี่ยวไม่แยกออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน แต่ในสำนักงานทั้งสองชั้นใหม่นี้ ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งออมบุดสแมน 4 ตำแหน่ง และแต่ละตำแหน่งก็มีขอบเขตของงานในความรับผิดชอบ ซึ่งในเดือนมีนาคม 1976 เมื่อองค์การรูปใหม่ของ Ombudsman ถูกนำมาใช้แล้ว Mr. Ulf Lundvik ได้รับการเลือกให้เป็นหัวหน้าออมบุดสแมน (Chief Ombudsman) และเป็นผู้บัญชาการบริหารงานสำนักงานออมบุดสแมน (Administrative Director of the Ombudsmen's Office.) ก่อนที่ Mr. Ulf Lundvik

¹ ประพจน์พงศ์ เวชชาชีวะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

² ประพจน์พงศ์ เวชชาชีวะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

จะได้รับการแต่งตั้งนั้นเขาเคยเป็นผู้พิพากษาอาชีพ (Judge of the Supreme Court) มาก่อนและก็เคยทำงานในสำนักงาน Ombudsman ในฐานะที่ปรึกษาทางกฏหมายมาก่อน..Mr. Ulf Lundvik ได้แบ่งความรับผิดชอบให้กับ Ombudsman ทุก ๆ คนคือ

1. Mr. Ulf Lundvik มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจตรากฎหมายซึ่งมี ใช้อยู่ในทุกระดับหน่วยงานรัฐและทำหน้าที่สืบสวนกรณีที่สำคัญพิเศษ (ออมบุดสแมนฝ่ายอำนาจการบริหารงานสำนักงาน)

2. Mr. Anders Wigelius ในอดีตเคยเป็นผู้ช่วยออมบุดสแมนในระบบเก่า มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจตราดูแลหน่วยงานศาลสถิตยุติธรรม, อัยการ, ตำรวจ และราชทัณฑ์ (ออมบุดสแมนฝ่ายกระบวนการยุติธรรม)

3. Mr. Leif Ekberg ในอดีตเคยเป็นประธานสภาอุตสาหกรรมฝ่ายปกครอง มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องภาษีอากรและสังคมสงเคราะห์ (ออมบุดสแมนฝ่ายภาษีอากรและสวัสดิการสังคมสงเคราะห์)

4. Mr. Karl-Erik Uhlin ในอดีตเคยเป็นเลขานุการสำนักงาน ออมบุดสแมน มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจตราดูแลฝ่ายทหารและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของ Ombudsman คนอื่น (ออมบุดสแมนฝ่ายการทหารและหน่วยงานพิเศษ)

นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของออมบุดสแมนคือ มีเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือทั้งหมด 55 คน ประกอบด้วยนักกฎหมาย 23 คน, เลขานุการ 22 คน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เจ้าหน้าที่ซึ่ง เป็นนักกฎหมายนี้เป็นคนที่มีความสามารถสูง ประมาณ 40 %

¹ Stacey, Frank, Ombudsman Compared, : p.3 - 4.

มาจากภาคชั้นต้น และภาคปกครอง และประมาณ 60 % มาจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ¹
ซึ่งคณะเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นข้าราชการประจำ (Permanent Staff) มิได้รับเลือกมาจากรัฐสภา²

สำนักงานออมบุดสแมนแบ่งการทำงานออกเป็น 6 กอง แต่ละกองมีหัวหน้ากอง 1 คน และผู้ช่วยหัวหน้ากองอีก 1 คน และแต่ละกองแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานออกไปตามความจำเป็นแห่งการดำเนินงาน กล่าวคือ ทำหน้าที่เกี่ยวกับฝ่ายตุลาการ (ฝ่ายกระบวนการยุติธรรม) 2 กอง ทำหน้าที่เกี่ยวกับคานทหาร 1 กอง และทำหน้าที่เกี่ยวกับข้าราชการ 3 กอง³

ข้อสังเกตจะเห็นได้ว่าการจัดองค์กรออมบุดสแมนดังกล่าวมิได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาแต่อย่างใด ทั้งนี้คงจะเป็นเพราะเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ประกอบกับเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูงอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีชั้นตอนอันมากอันรบกวนการทำงานของเจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่งจนถึงออมบุดสแมนผู้รับผิดชอบ

¹ Stacey, Frank. Ombudsmen Compared, p. 3 - 4 and 12.

² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ข้อวิจารณ์, วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2519), 109.

³ ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

หน้าที่ของ Ombudsman คือหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี 1809 มาตรา 96 กล่าวคือควบคุมให้ศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐเคารพกฎหมาย และดำเนินการฟ้องคดีผู้กระทำความผิดอันเป็นการขัดต่อความชอบธรรมตามกฎหมาย ทั้งนี้จะเพราะเพื่อประโยชน์แห่งตน ภัยความลำเอียง หรือความผิดที่อื่นใด หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ให้เป็นที่น่าพอใจ

Ombudsman จะปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในขอบข่ายของคำแนะนำ (Instructions) ที่สภาได้ออกเสียงลงมติ แต่ก็มีอิสระในการดำเนินงาน และจะไม่รับคำแนะนำหรือคำสั่งใด ๆ จากสภาที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะทุก ๆ ปี Ombudsman ต้องทำรายงานกิจกรรมของตนเสนอต่อสภา¹ การควบคุมตรวจสอบของสำนักงานออมบุดส์แมนครอบคลุมทั่วทั้งตัวแทน และองค์การของรัฐและท้องถิ่นตลอดจนเจ้าหน้าที่ การควบคุมรวมถึงบุคคลอื่น ๆ ซึ่งใช้อำนาจของรัฐบาลด้วย แต่มีข้อยกเว้นบางประการ กล่าวคือ ออมบุดส์แมนไม่มีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภา รวมทั้งสมาชิกสภาของท้องถิ่นด้วย²

อำนาจของ Ombudsman นอกจากอำนาจดำเนินการฟ้องร้องคดีผู้กระทำผิดแล้ว ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าผู้พิพากษา ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนและตำรวจ จะต้องให้ความช่วยเหลือออมบุดส์แมนตามความต้องการทุกประการ พนักงานอัยการทุกคนจะต้องให้ความช่วยเหลือออมบุดส์แมนในการเตรียมและดำเนินการฟ้องร้อง เมื่อได้รับคำร้องขอจากออมบุดส์แมนให้ทำเช่นนั้น ยิ่งไปกว่านั้นออมบุดส์แมนมีอำนาจเข้าไปตรวจเอกสารและบันทึกของศาล เอกสารต่าง ๆ ในหน่วยงานบริหารและแม้แต่ในหน่วยงานราชการทหารได้ นอกจากนี้ออมบุดส์แมนอาจขอร้อง

¹ โกลด์, พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

² "ออมบุดส์แมนของประเทศสวีเดน," วารสารสำนักงาน ป.ป.ป.

ให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งกล่าวแล้ว ส่งเอกสารมาให้ตามคำขอก็ได้¹ กรณีที่ออมบุดสแมนเรียกเอกสารทุกประเภทจากหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐนั้นจะระงับไม่ให้เอกสารดังกล่าวไม่ได้ในอย่างไรก็ตามออมบุดสแมนไม่สามารถอ้างเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงได้ เอกสารรายงานทุกชั้นของออมบุดสแมนสามารถเปิดเผยและตีพิมพ์เป็นข่าวสารได้เหมือนกับเป็นข้อฟ้องร้องตัวจริงที่เข้าสู่ออมบุดสแมน นอกจากนี้จะมีเหตุผลพิเศษจึงจะสามารถเก็บเอกสารเหล่านั้นเป็นความลับได้ ในกรณีนี้สำหรับผู้ตรวจการรัฐสภาประเทศอังกฤษจะต้องส่งรายงานให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งรับเรื่องราวร้องทุกข์และให้กับเลขานุการประจำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นตุลพิณิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งจะพิจารณายินยอมให้หนังสือพิมพ์ตีพิมพ์เป็นข่าวหรือไม่โดยปกติแล้วจะไม่ยินยอม²

หลังจากพิจารณาเรื่องราวแล้ว Ombudsman ไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะแก้ไขคำสั่งหรือยกเลิกการกระทำใดก็ได้ ซึ่งต่างกับผู้บังคับบัญชาและศาล ทำให้แต่เพียงทางอ้อมอาจโดยส่งผู้กระทำผิดฟ้องศาล หรือแนะนำตักเตือน หรือโดยการแจ้งให้สภาทราบ ดังนั้น Ombudsman จึงไม่สามารถสั่งเพิกถอนคำสั่งฝ่ายบริหารได้

ในทางปฏิบัติอำนาจสูงสุดที่ออมบุดสแมนจะทำได้ก็คือดำเนินการฟ้องร้องแก่ข้าราชการที่เขาวินิจฉัยว่ากระทำผิดจริงต่อศาลยุติธรรม แต่โดยปกติแล้วออมบุดสแมนจะพยายามหลีกเลี่ยงวิธีการนี้ให้มากที่สุดเว้นแต่จะเป็นการกระทำที่ผิดอย่างออกนอกลู่มหรือไม่มีทางเลือกอย่างอื่น ๆ ฉะนั้นออมบุดสแมนจะทำเพียงการชี้แจงตักเตือนให้ข้าราชการผู้กระทำผิดเห็นถึงข้อผิดพลาด และแนะนำว่าเขาควรจะปฏิบัติให้ถูกต้อง ถ้าข้าราชการใด

¹ ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ , เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

² Stacey, Frank, Ombudsman Compared, : ๗ - 8.

ได้รับ คำชี้แจงตั้งแต่วันยอมรับ ออมบุดสแมนก็จะแจ้งไปยังผู้ร้องทุกข์เพื่อทราบและแนะนำ
 ว่าเขาควรจะมีปฏิกริการอย่างไรต่อไป วิธีการอีกอย่างหนึ่งก็คือในการปฏิกริการบางอย่าง
 ของข้าราชการ ซึ่งอมบุดสแมนตรวจพบว่าเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบ ออมบุดสแมนจะจัดการ
 ให้ข้าราชการผู้กระทำผิดแก้ปัญหากด้วยตนเอง¹ ทั้งนี้ให้ชดเชยความเสียหายที่ตนก่อขึ้น
 แก่การแก้ไขการกระทำที่ไม่ถูกต้องนี้จะไม่มีความหมายเพราะอมบุดสแมนไม่มีสิทธิ
 เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองแต่ในทางปฏิบัติโดยลี้ลับมาก เพราะผู้กระทำเกรงกลัวที่
 Ombudsman จะเอาเรื่องตนไปพิมพ์ในรายงานประจำปีต่อสภา

ข้อสังเกตจากลักษณะอำนาจหน้าที่ซึ่งกล่าวมีข้อแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มี Ombudsman
 เหมือนกันคือ Ombudsman ของสวีเดนสามารถควบคุมผู้พิพากษาได้ เช่นอาจฟ้องให้
 ผู้พิพากษาของรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการตัดสินลาชากวาระระยะเวลาที่กำหนด
 หรือไม่เข้าใจถึงสิทธิป้องกันตัว เช่นให้มีการสืบพยานทั้งที่จำเลยไม่ได้อยู่ในการพิจารณานั้นด้วย
 (รายงานของ Ombudsman ปี 1834 หน้า 14.)²

ในสวีเดนนักหนังสือพิมพ์ที่สำนักงานอมบุดสแมนทุกเข้าเพื่อตรวจสอบรายงาน
 การตัดสินของอมบุดสแมน และสอบหากรณีฟ้องร้องใหม่ ๆ ด้วยและพิมพ์ออกจำหน่ายได้เสมอ
 ทุกครั้งที่เลือกจะทำ³ จึงเป็นการช่วยเหลืองานของอมบุดสแมนทางอ้อมทำให้อมบุดสแมน
 มีพลังมวลชนส่งเสริมการทำงาน และเป็นการปราบผู้ที่กระทำผิดไปในตัวเนื่องจากกลัว
 ว่าตนจะต้องเสียชื่อเสียงจากการถูกลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์

เนื่องจากอมบุดสแมนมีหน้าที่คอยควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติตามกฎหมาย
 ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่จึงต้องมีความรู้ทางกฎหมายเป็นอย่างดี

¹ ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

² โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

³ Stacey, Frank, Ombudsmen Compared, :sp. 8.



นอกจากนี้ลักษณะอำนาจหน้าที่ของออมบุดสแมนยังอยู่ในหลักการวางคุลยอำนาจ โดยออมบุดสแมนไม่มีอำนาจที่จะลงโทษข้าราชการผู้ใดได้ด้วยตนเอง จำต้องอาศัยวิธีการขอความร่วมมือจากผู้กระทำผิด ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น และการฟ้องคดีต่อศาล

การร้องเรียนต่อ Ombudsman ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนทำได้โดยทำคำร้องเป็นหนังสือ และมักจะต้องเซ็นชื่อพร้อมทั้งแนบเอกสารอันอาจจะเป็นประโยชน์แก่เรื่องมาด้วย นอกจากคำร้องของบุคคลแล้ว Ombudsman สามารถพิจารณาเรื่องราวได้เอง โดยอาจจะทราบจากหนังสือพิมพ์ หรือจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติมักจะทราบจากการตรวจการปฏิบัติงานของหน่วยราชการด้วยตนเองทุก ๆ อาทิตย์¹

การควบคุมดูแล สำนักงานออมบุดสแมนของรัฐบาลมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่โดยสภา Riksdag ไม่มีสิทธิที่จะออกคำสั่งใด ๆ เลย เพียงแต่รายงานผลงานของออมบุดสแมนจะได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการประจำคณะหนึ่งของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งหลังจากที่ได้ตรวจรายงานอย่างละเอียดแล้วคณะกรรมการชุดนั้นก็จะเสนอรายงานความเห็นต่อสภา

สื่อมวลชนต่าง ๆ ก็อาจกล่าวได้ว่า เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจตราการดำเนินงานของออมบุดสแมนด้วย โดยยกกรณีสำคัญ ๆ ขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ได้เช่นกัน²

นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจในการปฏิบัติงานของออมบุดสแมนแล้ว หนทางที่ถูกตองก็คือร้องเรียนไปยังกรรมาธิการรัฐสภาและมาตรการที่คณะกรรมการรัฐสภาจะนำมาใช้กับออมบุดสแมนเมื่อพบว่าออมบุดสแมนประพฤติมิชอบก็คือเสนอต่อรัฐสภาปลด

¹ โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

² "ออมบุดสแมนของประเทสวีเดน" วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. : 37.

ออมบุดสแมนนอกจากตำแหน่ง ¹

ความสำเร็จของออมบุดสแมนในประเทศสวีเดนได้ทำให้ประเทศที่มีการปกครองระบอบรัฐสภามั่นคงแล้วรับเอาไปใช้เพื่อเสริมกลไกการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แน่นแฟ้นมีประสิทธิภาพขึ้น เริ่มแรกก็ใช้แก่ประเทศสแกนดิเนเวียด้วยกันก่อน อันได้แก่ ฟินแลนด์ (1919) เดนมาร์ก (1954) และนอร์เวย์ (Ombudsman สำหรับการป้องกันประเทศปี 1952 และ Ombudsman พลเรือนสำหรับฝ่ายปกครองปี 1962) จากนั้นสถาบันนี้ก็แพร่ไปยังกลุ่มประเทศ Anglo-Saxon นิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่รับแนวคิดนี้ไป (1962) อังกฤษ (1967) โดยใช้ชื่อว่า " Parliamentary Commisisoner For Administration" รัฐควีเบกของแคนาดาและรัฐอื่นอีก 3 รัฐ (1968) IIEMAURILE (1969) รัฐและเมืองต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้งสถาบันประเภทนี้ขึ้น

ประเทศกลุ่มภาคพื้นยุโรปก็เช่นกันได้รับอิทธิพลด้วยในเยอรมันมีการตั้ง "ผู้แทนของรัฐสภาแห่งสหพันธ์ควบคุมการป้องกันประเทศ" ในปี 1952 ส่วนฝรั่งเศสเพิ่งมารับเมื่อเร็ว ๆ นี้เอง โดยใช้ชื่อว่า Mediateur ตามกฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม 1973 ²

อย่างไรก็ตามสถาบัน Ombudsman ในแต่ละประเทศที่นำไปใช้ก็มีข้อแตกต่างกันไป ตามความเหมาะสมแห่งสภาพการณ์ เช่นในประเทศอังกฤษ ตามกฎหมาย Parliamentary Commissioner Act ค.ศ. 1967 ซึ่งรัฐสภาได้ตราเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) เป็นต้นมาได้กำหนดให้มีสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศอังกฤษซึ่งเรียกว่า Parliamentary Commisisoner for Administration

¹ Stacey, Frank, Ombudsmen Compared, : p.15.

² โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ได้แก่ผู้ซึ่งพระราชินีทรงแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำจากผู้ที่ไม่มีสมาชิกสภา ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด และเป็นอิสระ¹ และเพื่อเป็นการรับรองความเป็นอิสระเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญจึงได้รับจากกองทุนพิเศษ (ผลจากการนี้คือเงินจำนวนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีการอนุมัติประจำปี)² และจะอยู่ในตำแหน่งไปจนกว่าจะอายุครบเกษียณคือ 65 ปี แต่อาจจะถูกถอดถอนได้ถ้าปรากฏว่าความประพฤติไม่ดี หรือรัฐสภามีมติให้ถอดถอน สำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภานี้เป็นครั้งแรกได้แก่ Sir Edmund Compton อายุ 60 ปี ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของอังกฤษอยู่ด้วย แต่ในประเทศสวีเดนออมบุดสแมนได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาโดยตรง³

4 สำหรับหน้าที่ของ Parliamentary Commissioner หรือผู้ตรวจการรัฐสภา ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ทำหน้าที่ทำการสอบสวนคำร้องที่ราษฎรร้องขึ้นมาผ่านทางสมาชิกผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติงานหรือกเว้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง เช่นของกระทรวง หน่วยงานในรัฐบาล หน่วยราชการ รัฐมนตรี ข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐบาล และพนักงานขององค์การของรัฐว่าตนได้รับความ

¹ กมล สันธิเกษศิริ, "ออมบุดสแมนในประเทศไทยอังกฤษ" วารสารข้าราชการ, ปีที่ 13 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2511), : 33.

² สำนักงานกรรมการตรวจสอบการบริหารแห่งรัฐสภาอังกฤษ, แพลและเรียบเรียงจากเอกสารของ Refrnce division, Central office of Information, LONDON. โดยกองวิจัยและวางแผนสำนักงาน ป.ป.ป. วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. ฉบับที่ 2 ปีที่ 2 (26 ตุลาคม 2522), -: 91.

³ กมล สันธิเกษศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33 - 34.

ไม่เป็นธรรมและเคียดแค้นเนื่องจากการปฏิบัติงานราชการ หรือคเว่นการปฏิบัติงานของ
 เจ้าหน้าที่อื่นไม่ชอบด้วยวิธีการปฏิบัติราชการ และเมื่อทำการสอบสวนแล้วปรากฏว่า
 คำร้องนั้นมีมูลความจริงว่าการปฏิบัติงานของหนวยราชการหรือของเจ้าหน้าที่คนใดกึ่งกล่าว
 บกพรองและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องจริงแล้วในชั้นแรกผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะแจ้งให้
 หัวหน้าหนวยราชการที่เกี่ยวข้องทราบถึงการปฏิบัติงานอันไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดความ
 เคียดแค้นแก่ประชาชนนั้น เพื่อจัดการหาทางแก้ไขหลังจากที่ได้แจ้งไปแล้วหากยังปรากฏ
 ว่าหนวยราชการที่เกี่ยวข้องยังมีได้ดำเนินการแก้ไขชอกปรองในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
 ในสังกัดของตนซึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเคียดแค้นแก่ประชาชน หรือบุคคลใดอยู่ก็ผู้ตรวจ
 การรัฐสภาจะทำรายงานพิเศษแจ้ง เรื่องนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง เพื่อให้ทราบ
 และเพื่อพิจารณาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นในสภาได้ แค่ถ้าผลของการ
 สอบสวนปรากฏว่าเรื่องร้องขึ้นมานั้นไม่มีมูลความจริง หรือเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจ
 ที่ผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำการสอบสวนได้ เช่นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม
 หรือเป็นคดีซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือมีวิธีดำเนินการแก้ไขอย่างอื่นซึ่ง
 ในเรื่องนั้น ๆ มีกฎหมายกำหนดวิธีการเรียบร้อยแล้ว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์
 ระหว่างประเทศเรื่องเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ เรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการ
 ทูลการ หรือเรื่องการค้าเนื้องานเกี่ยวกับงานเจ้าหน้าที่ (Personnel) ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น
 ผู้ตรวจการรัฐสภาจะมีหนังสือแจ้งให้สมาชิกสภาที่เสนอคำร้องนั้นขึ้นมา หรือผู้ที่ตรวจการ
 รัฐสภาเห็นสมควรเพื่อทราบ และเพื่อจะได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบต่อไป

¹ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการสอบสวนคำร้องนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการรัฐสภาไว้มาก ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีเครื่องมือเพื่อ
 ค้นหาพยาน

¹ กมล สนิทเกษตวัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

หลักฐานและข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาคำร้องนั้นได้ และในการสอบสวนพยานบุคคล พยานเอกสาร และการให้พยานบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงนั้น ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจเช่นเดียวกับศาล อนึ่งข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจการรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา ได้รับมาจากการสอบสวนในหน้าที่จะต้องรักษาไว้เป็นความลับ

อำนาจในการสอบสวนคำร้องทุกข์ของผู้ตรวจการรัฐสภาของอังกฤษมีจำกัดอยู่ เฉพาะแต่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารราชการในส่วนกลางเท่านั้น ผู้ตรวจการรัฐสภา ไม่มีอำนาจทำการสอบสวนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น (Local government) และหน่วยงานอื่นที่ถือว่าไม่ขึ้นต่อราชการส่วนกลาง เช่น ตำรวจของเทศบาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

¹ การร้องเรียนบุคคลที่จะร้องทุกข์ให้เนั้น กฎหมายได้กำหนดว่าได้แก่เอกชน ซึ่งอาจเป็น บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคลก็ได้ แต่ข้าราชการ พนักงานในองค์การของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น (Local government) ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอให้ผู้ตรวจการรัฐสภาพิจารณาสอบสวนหาทางแก้ไขข้อเค็ดรอนของคนตามกฎหมายฉบับนี้ได้ ซึ่งอันนี้ เป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดอันหนึ่ง ระหว่างอำนาจของออมบุคคลแมน (ผู้ตรวจการรัฐสภา) ในประเทศ อังกฤษกับประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย เช่น เดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน เป็นต้น เพราะในประเทศเหล่านั้นบุคคลใดก็ได้มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องให้ออมบุคคลแมน แม้ว่าบุคคล นั้นจะเป็นข้าราชการ เช่นว่าคนรับราชการไม่ได้พิจารณาเงินเดือนติดต่อกันมาหลายปี อาจร้องทุกข์ขอให้ออมบุคคลแมนทำการสอบสวนและหาทางแก้ไขให้ได้ เป็นต้น

¹ กมล สนธิเกษมทริน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35 - 36,

วิธีการยื่นคำร้องของราษฎรตามกฎหมายฉบับนี้ ให้ยื่นคำร้องนั้นต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งก็ได้ โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้แทนในเขตที่ผู้ร้องมีถิ่นที่อยู่ ผู้ร้องไม่มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งในข้อนี้แตกต่างกับวิธีการในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียที่ผู้ร้องอาจร้องทุกข์ต่อออมมุกสแมนได้โดยตรง หรืออาจมาร้องทุกข์ควยวาจากได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานอมมุกสแมนจะจัดทำคำร้องให้แล้วให้ผู้ร้องลงชื่อไว้ สำหรับระยะเวลาของการยื่นคำร้องทุกขั้นตอนของผู้ร้องจะต้องเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 12 เดือนนับแต่วันที่ตนได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ร้องต้องส่งคำร้องผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้เป็นการรักษาความสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่ในการสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร... ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น ราษฎรคนใดประสงค์จะร้องทุกข์เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเพราะการปฏิบัติงานอันไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้ใด ย่อมร้องทุกข์ใดต่อผู้แทนราษฎรของตน แล้วผู้แทนราษฎรจะรับคำร้องนั้นมาติดต่อสอบถามรัฐมนตรี เจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้ยื่น เพื่อให้จัดการสอบสวนและแก้ไขข้อบกพร่อง ซึ่งโดยวิธีการที่ให้ผู้แทนราษฎรติดต่อกับรัฐมนตรีแบบเก่าเห็นได้ว่าจะไม่ได้ผลนัก เพราะถ้ารัฐมนตรีผู้ยื่นประสงค์จะช่วยเหลือและปกปิดความบกพร่องในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน ผู้แทนราษฎรย่อมไม่อาจโต้เถียงหรือสอบสวนได้ว่าเป็นความจริงเพียงใดที่รัฐมนตรีแถลงให้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ของตนไม่บกพร่อง เพราะไม่มีอำนาจไปตรวจสอบเอกสารหรือเข้าไปหาหลักฐานได้ว่ารัฐมนตรีช่วยปกปิดความผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้ความดูแลของตนหรือไม่ ฉะนั้นในแง่จึงเห็นได้ว่าการจัด

¹ กมล สนิทเกษตริน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ให้ผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น จึงยอมเป็นประโยชน์ให้แก่ประชาชนในการที่จะไม่ถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติการณ์ไม่เป็นธรรมและสร้างความเดือดร้อนขึ้นได้¹

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสถาบัน Ombudsman เป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อประชาชน เพราะทำหน้าที่คอยควบคุมการดำเนินการที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันนำมาซึ่งความทุกข์ยากของประชาชน และข้อสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งในการดำเนินการควบคุมให้ได้ผลคือ คุณสมบัติความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือของสถาบัน แต่อย่างไรก็ตามการที่จะนำเอารูปแบบสถาบันของประเทศหนึ่งมาใช้ในอีกประเทศหนึ่งจะต้องคำนึงถึงระดับการพัฒนาการศึกษาสังคม เศรษฐกิจ และสังคมการเมือง (Socio-Politique) ของประเทศด้วย เช่นประเทศที่ไม่มีวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาเลยย่อมไม่สามารถนำเอาสถาบัน Ombudsman มาใช้ด้วยความลำบาก หรือหากอิทธิพลของประชาชนที่รู้หนังสือของประเทศยังอยู่ในระดับไม่สูงนักวิธีการร้องเรียนเป็นหนังสือย่อมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การนำเอากลไกควบคุมที่ประสบความสำเร็จในประเทศหนึ่งมาใช้ในอีกประเทศหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงสภาพดังกล่าว ย่อมไม่นำมาซึ่งผลดีและอาจนำไปสู่การปฏิเสธในที่สุดได้²

รูปแบบ Ombudsman ได้เคยปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญปี 2517 ส่วนที่ 6 ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และได้พิจารณาและอภิปรายในสภานิติบัญญัติ (เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2517) แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ³

¹ กมล สนธิเกษทริน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-37.

² โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

³ มารุต บุณนาค, "วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม 2520) : หน้า 445-447.

ในส่วนที่ 6 นี้ประกอบด้วย

มาตรา 167 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 167 ตริ ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา จะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการผู้มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือผู้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อการค้าไว้ ทั้งต้องไม่เป็นบุคคลที่คงห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา 167 จัตวา ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่คณะกรรมการของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอ หรือในกรณีที่ผู้ร้องทุกขต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้มีการสอบสวน ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 167 เบญจ ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีหน่วยราชการภายในบังคับบัญชา เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข้าราชการสังกัดหน่วยราชการตามวรรคหนึ่ง เป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

มาตรา 167 ฉ ให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาส่งผลของการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังรัฐมนตรีผู้บริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องในเมื่อเห็นสมควร

ในการทำรายงานการสอบสวนหรือแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็นตามอำนาจหน้าที่ใหญ่ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา มีเอกสิทธิ์ตามมาตรา ๑๓๖

มาตรา ๑๒๗ สักต บุตรตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ดำรงตำแหน่งมาครบหกปี
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๗ ครี
- (๕) รัฐสภามีมติให้ออก

จากแนวความคิดของรูปแบบออบบคสแมนคังกล่าวแล้ว ประกอบฉบับคำนี้ถึงหลักการของอำนาจประชาธิปไตยแล้ว อำนาจอธิปไตยนี้สามารถแยกการใช้ออกได้แล้วแต่ความเหมาะสมแต่โดยทั่วไปอำนาจอธิปไตยนี้นิยมแบ่งแยกการใช้ออกได้ ๓ ทางคือ

๑. อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วย
 - ๑.๑ สถาบันอันใดแก่ รัฐสภาซึ่งเป็นที่รวมของผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
 - ๑.๒ วิธีการ เป็นผู้ออกกฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหาร
 - ๑.๓ ระบบการทำงาน สามารถแบ่งแยกโคหลายระบบตามความเหมาะสม

ในสภาวะการณของประเทศนั้น เช่น ระบบสภาเดี่ยว หรือระบบสองสภา

๒. อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วย
 - ๑.๑ สถาบันอันใดแก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี
 - ๑.๒ วิธีการ เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและปกครองบริหารประเทศ
 - ๑.๓ ระบบการทำงาน แบ่งเป็นหน่วยงาน คือ กระทรวง ทบวง กรม
๓. อำนาจฝ่ายตุลาการ ซึ่งประกอบด้วย
 - ๓.๑ สถาบัน ไก่แก่ ศาล
 - ๓.๒ วิธีการ เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดคดีหรือข้อพิพาท
 - ๓.๓ ระบบการทำงาน แบ่งเป็น ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลชั้นต้น และ

ศาลพิเศษ เช่น ศาลแรงงาน

ในการบริหารประเทศอำนาจทั้งสามดังกล่าวโดยหลักจะไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน และต่างก็ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน แต่ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสม การใช้อำนาจทั้งสามนี้สามารถที่จะเหลื่อมล้ำกันได้ ดังจะเห็นได้จาก ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎกระทรวง หรือพระราชกำหนด ใด ทั้งที่โดยแท้จริงแล้วการออกกฎกระทรวง และพระราชกำหนด เป็นอำนาจส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในการบริหารของฝ่ายบริหารมีขอบเขตกว้างขวาง การที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายหรือข้อบังคับทุกอย่างเพื่อให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามจะเป็นการล่าช้าและเกิดผลเสียได้ง่าย ทั้งนี้ ในการปกครองประเทศจึงได้ยินยอมให้ฝ่ายบริหาร มีสิทธิออกกฎหมายหรือข้อบังคับได้เพียงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับสภาวะการณ์

ดังนั้น การที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มาเป็นหน่วยงานสังกัดของรัฐสภา เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร เบื้องต้นนั้น จึงมิได้เป็นหลักการของการแยกใช้อำนาจ อธิปไตย แต่อย่างใด

การที่สำนักงาน ป.ป.ป. แม้จะอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติก็จริงก็เพียงมุ่งให้เป็นอิสระ จากฝ่ายบริหาร เพราะหน้าที่ ป.ป.ป. ก็คือการควบคุมคนหาความผิดฝ่ายบริหาร ถ้าหากให้สำนักงาน ป.ป.ป. อยู่กับฝ่ายบริหารตามเดิม (ดังจะกล่าวไว้ในบทที่ ๓) ก็อาจทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. ตกอยู่ในอิทธิพลของฝ่ายบริหาร ทำให้การทำงานของสำนักงาน ป.ป.ป. ขาดอิสระไป จึงควรให้สำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดอยู่กับรัฐสภา เพราะสำนักงาน ป.ป.ป. เพียงทำหน้าที่สอบสวนหาผลความผิด แต่การวินิจฉัยชี้ขาดและการบังคับตามผลสอบสวนนั้นก็ตกอยู่กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่นเดิม เพราะจะเกิดความสะดวกต่อการบังคับและไม่ทำให้เกิดความรู้สึกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปก้าวท้าวอำนาจฝ่ายบริหารมากเกินไป เพราะอำนาจสำนักงาน ป.ป.ป. ก็มีอำนาจที่จะตรวจสอบการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้

เว้นแต่กรณีตัวรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็ควรให้สำนักงาน ป.ป.ป. เสนอผลการสอบสวนบุคคลดังกล่าวต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจในตัวบุคคลหรือทั้งคณะ อันเป็นการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ สำนักงาน ป.ป.ป. จึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ในกรณีตัวผู้แทนราษฎรทำการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นในหน้าที่
 ของคน สำนักรงาน ป.ป.ป. ควรจะมีอำนาจสอบสวนใดหรือไม่ ในปัญหาที่ ความผิดที่ผู้แทน
 ราษฎรได้กระทำลงไปนั้นมีประมวลกฎหมายอาญา ในหมวด ๒ เรื่องความผิดต่อตำแหน่ง
 หน้าที่ราชการในมาตรา ๑๔๕^๑ ยังเอาผิด ดังนี้ ก็น่าจะอยู่ในอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ป.
 ควาย

^๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๕ "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติ
 แห่งรัฐ.....เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือ
 ผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบ
 หรือมิชอบควายหน้าที่....."

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญายังคงลงโทษผู้แทนราษฎรแต่เพียงบาง
มาตราเท่านั้น ไม่เหมือนกับเจ้าพนักงานทั่ว ๆ ไป เช่น มาตรา 148¹ มีไว้บัญญัติ
เอาผิดกับผู้แทนราษฎรที่กระทำลง เช่นเดียวกับเจ้าพนักงาน มาตราการในการลงโทษ
ของประมวลกฎหมายอาญาที่มีต่อความผิดที่ผู้แทนราษฎรกระทำเขาบางอยู่แล้ว ทั้งนี้
จึงควรให้สำนักงาน ป.ป.ป. มีอำนาจในการสอบสวนกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบของผู้แทนราษฎรใดควย และกรณีที่เกิดการสอบสวนของคณะกรรมการ
ป.ป.ป. ที่มีต่อผู้แทนราษฎรผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมีมูลความจริงแล้ว การให้สำนักงาน
ป.ป.ป. ส่งเรื่องให้รัฐสภาพิจารณาซักฟอกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น แถถารัฐสภา
ไม่เห็นควยในผลการสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป. ในกรณีที่มีมูลความจริงก็ควรให้
สำนักงาน ป.ป.ป. ส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะรัฐมนตรีพิจารณา หากพิจารณา
ได้ความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นทำผิดจริงแต่รัฐสภาปกป้อง ฝ่ายบริหารก็อาจยุบสภา
ได้ เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาได้ตามรัฐธรรมนูญ

เหตุผลที่เอาสำนักงาน ป.ป.ป. มาสังกัดเป็นองค์กรฝ่ายรัฐสภา อาจมีข้อ
โต้แย้งได้ดังนี้ คือ

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นคนนอกองค์กร ย่อมไม่รู้จักโลก แจ่มุมของการทำงาน
ของฝ่ายบริหารดีพอ

ปัญหาดังกล่าวนี้แก้ไขโดยให้คณะกรรมการตั้งผู้เชี่ยวชาญทางด้านบริหาร
ขึ้นมาเป็นอนุกรรมการช่วยหรือการทำงาน โดยตั้งจากคนที่มีคุณวุฒิทางบริหารเข้าไปด้วย

๒. เมื่อเกิดการทำผิดเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร พยานหลักฐานส่วนหนึ่ง
อยู่ที่ฝ่ายบริหาร อีกส่วนหนึ่งก็อยู่ที่ฝ่ายผู้เสียหาย การที่สำนักงาน ป.ป.ป. จะได้พยาน-
หลักฐานจากฝ่ายบริหารเป็นเรื่องยาก

ปัญหาดังกล่าวนี้แก้ไขโดยบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมให้สำนักงาน ป.ป.ป.
มีอำนาจอายัดพยานหลักฐานได้โดยพลัน ตลอดจนเสนอให้มีอำนาจเสนอให้นายกรัฐมนตรี
สั่งให้โยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นออกไปก่อน เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ไม่กระทบ
กระเทือนต่อพยานหลักฐาน

¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ... "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่ง
โดยมิชอบ ชมชื่นใจหรือจงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์
อันใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น..."

3. โดยที่ระบอบประชาธิปไตยมีการถ่วงดุลย์อำนาจ (Check and Balance)

ในแต่ละอำนาจซึ่งกันและกัน การถ่วงดุลย์อำนาจนี้เป็นเรื่ององค์กรชั้นสูงควบคุมกันเอง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บางครั้งในทางปฏิบัติในการดำเนินงานชั้นรองลงมา แต่ละอำนาจก็อาจมีการถ่วงดุลย์อำนาจและผลของการมีการถ่วงดุลย์อำนาจมากเท่าใดก็ยิ่งทำให้การปฏิบัติถูกต้องเท่านั้น แต่อาจมีปัญหาในการประจันหน้ากันซึ่งเกิดจากการให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ตลอด นับแต่นายกรัฐมนตรีไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้น้อย ก่อให้เกิดความคิดรวมกันก็จะเป็นปรปักษ์กันและมีผลทำให้ฝ่ายบริหารไม่มีความเชื่อมั่นในการทำงาน ไม่กล้าตัดสินใจ ทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปในลักษณะเย็นชา ไม่กระตือรือร้น

ทางแก้ในปัญหานี้ของการเป็นปรปักษ์นั้น อยู่ที่การทำงานของสำนักงาน ป.ป.ป. ถ้าหากประสิทธิภาพของสำนักงาน ป.ป.ป. ให้ความยุติธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาจริงแล้ว การเป็นปรปักษ์ก็จะน้อย เพราะว่ฝ่ายบริหารก็มีความต้องการลงโทษเจ้าหน้าที่ของคนที่ทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่แล้ว และเคิมสำนักงาน ป.ป.ป. ก็อยู่กับฝ่ายบริหาร ถ้าสำนักงาน ป.ป.ป. ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความอคติของฝ่ายบริหารก็จะลดลงตามลำดับ และกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขาดความเชื่อมั่นลงนั้น แก้ได้โดยการให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเอง เป็นผู้ชี้ขาดลงโทษ สำนักงาน ป.ป.ป. เพียงสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้นไม่สามารถลงโทษได้เอง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ยังคงมีความมั่นใจอยู่เพราะผู้ที่สั่งลงโทษคนก็ได้แก่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั่นเอง

4. อาจมีการโต้แย้งว่าในประเทศไทยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่ขาดพื้นฐานความมั่นคง และมีการปฏิวัติอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งสาเหตุมาจากองค์กรของฝ่ายบริหารเองคือทหาร ทำให้เห็นว่าอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติถึงอนาถน ทำไมจึงเอาสำนักงาน ป.ป.ป. ไปติดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ

ในกรณีนี้ การที่ให้สำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติแล้วให้สำนักงาน ป.ป.ป. เสนอรายงานการปฏิบัติงานแก่รัฐสภา เป็นการสร้างพลังให้แกรัฐสภา รัฐสภาสามารถมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพคือสำนักงาน ป.ป.ป. ในการหาข้อมูลความผิดพลาด

ของฝ่ายบริหารในการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เป็นทางควบคุมฝ่ายบริหารได้มากขึ้น การที่รัฐสภาควบคุมฝ่ายบริหารมากขึ้นและมีเครื่องมือมากขึ้นก็ทำให้อำนาจฝ่ายรัฐสภามีอิทธิพลมากขึ้น เป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมฝ่ายรัฐสภาได้

ข้อดีของการที่เอาสำนักงาน ป.ป.ป. มาอยู่กับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และให้อำนาจควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควยนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นควยต่อสำนวนการสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่มีต่อผู้แทนราษฎรที่ถูกกล่าวหาแล้ว ให้สำนักงาน ป.ป.ป. เสนอเรื่องถึงกลางต่อคณะรัฐมนตรี เป็นการถ่วงดุลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพเป็นผู้ตัดสิน เป็นแนวทางในการพัฒนาสถาบันรัฐสภาเป็นลำดับ ซึ่งจะทำให้อำนาจรัฐสภามีความมั่นคง มีผลทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. ที่ไปสังกัดอยู่กับรัฐสภามีความมั่นคงและสมบูรณ์ควย