

ผู้ตรวจการแผ่นดินไทย: เวทีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asian Ombudsman Forum: SEAOF)

พิชิตวรรณ กิติคุณ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) มีจุดกำเนิดมาจากประเทศสวีเดนตั้งแต่ปี 2352 หรือเมื่อ 200 กว่าปีมาแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก ถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินในหลายประเทศทั่วโลกจะมีบทบาทเฉพาะด้านที่แตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ปกป้องประชาชนจากการละเมิดสิทธิ/การใช้อำนาจในทางมิชอบ/ความผิดพลาด/การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่/การพิจารณาที่ไม่เป็นธรรม/การบริหารราชการโดยมิชอบ เพื่อที่จะปรับปรุงการบริหารราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้การดำเนินการของรัฐบาลมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น (รักษเกชา ฉ่องผาย, 2559) โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ได้รับทุนจากสหประชาชาติเพื่อไปดูงานเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อปี 2524 ได้กล่าวถึงแนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินว่า

“Ombudsman ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่ได้มีหน้าที่เหมือนตำรวจที่มีกระบอกไปลงโทษหน่วยราชการต่าง ๆ แต่ Ombudsman คือ บุคคลซึ่งรอบรู้ระบบราชการ ระบบการทำงานของรัฐบาลแล้วตรวจสอบว่าหน่วยงานได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ การดำเนินงานของหน่วยงานทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ Ombudsman จะลงไปช่วยเป็นที่ปรึกษาหาแนวทางการแก้ไขแบบเป็นมิตรกับหน่วยงานราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนให้อยู่ดีมีสุข” (“บทเรียนเปลี่ยนผ่าน,” 2559)

ในระดับประเทศ ประเทศไทยมีผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้ชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถัดมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่ในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

ในระดับนานาชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (The International Ombudsman Institute: IOI)¹ สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (Asian Ombudsman Association: AOA)² และยังเป็นผู้คิดริเริ่มการจัดตั้งเวทีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asian Ombudsman Forum: SEAOF) ขึ้น ซึ่งการเข้าร่วม/การริเริ่มจัดตั้งสถาบัน/สมาคม/เวทีผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับภูมิภาคและระดับโลกนั้น นับเป็นการสร้างเวทีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินไทยได้มีส่วนร่วมและมีปฏิสัมพันธ์ในการขยายมุมมองเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศซึ่งเป็นการนำไปสู่ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์มากขึ้นต่อไป

¹ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (The International Ombudsman Institute: IOI) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2521 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมแนวคิดและสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยการให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประเทศสมาชิก สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาค แลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ระหว่างประเทศสมาชิก พัฒนาและจัดทำโครงการพัฒนาการฝึกอบรมให้แก่สมาชิกและบุคคลผู้สนใจ รวมทั้งให้การสนับสนุนงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลก โดยมีแนวคิดและหลักการพื้นฐานประกอบด้วย การให้ความเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การยึดถือต่อหลักกฎหมาย การสร้างเสริมระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ และรัฐบาลที่โปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบ และให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ปัจจุบันสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศมีที่ทำการ ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย

² สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (Asian Ombudsman Association: AOA) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินให้ก้าวหน้าในภูมิภาคเอเชีย พัฒนาความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้การสนับสนุนการจัดฝึกอบรมและโปรแกรมการศึกษาเพื่อสร้างเสริมและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ในงานของผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย โดยแนวความคิดในการจัดตั้งสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชียเกิดขึ้นในปี 2538 ระหว่างการประชุมของคณะกรรมการบริหารสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศที่เน้นย้ำว่าภูมิภาคเอเชียควรที่จะจัดตั้งโครงสร้างระดับภูมิภาคเพื่อสนับสนุนหลักการและการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ประเทศปากีสถาน (ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศจีน) จึงได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชียขึ้น ปัจจุบันสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชียมีที่ทำการ ณ กรุงอิสลามาบัด ประเทศปากีสถาน

เวทีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asian Ombudsman Forum: SEAOF)

สำหรับประเทศในอาเซียนนั้น นอกจากจะมีการจัดทำความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับทวิภาคี³ แล้ว ในระดับพหุภาคีนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยได้ริเริ่มแนวความคิดการจัดตั้งสภาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งอาเซียน (ASEAN Ombudsman Forum: AOF) ขึ้น เพื่อมุ่งสร้างและยกระดับความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในอาเซียน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน รวมถึงแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ตลอดจนพัฒนาหลักการจัดการเรื่องร้องเรียนระหว่างกัน เพื่ออำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึง โดยไม่จำกัดแต่เฉพาะประชาชนภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินไทยได้ดำเนินการชักชวนผู้ตรวจการแผ่นดิน/องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศในอาเซียน จำนวน 4 ประเทศ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศเวียดนาม ให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้ง (Founding Members) สภาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งอาเซียน และผู้ตรวจการแผ่นดิน/องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้ง 4 ประเทศได้ตอบรับและมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยดำเนินการร่างข้อกำหนดของสภาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งอาเซียนขึ้น เพื่อระบุขอบเขตและกลไกของความร่วมมือ รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการร่วมเป็นสมาชิกสภาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งอาเซียน เพื่อหารือร่วมกันต่อไป (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ม.ป.ป.)

ต่อมาในวันที่ 2 กรกฎาคม 2562 ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ASEAN Ombudsman Dialogue เพื่อหารือร่วมกันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดิน/องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งอาเซียน จำนวน 4 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศเวียดนาม ซึ่งที่ประชุมมีฉันทามติดำเนินการจัดตั้ง “เวทีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asian Ombudsman Forum: SEAOF)” แทนชื่อ “สภาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งอาเซียน (ASEAN Ombudsman Forum: AOF)” เพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือในระดับพหุภาคี และดูแลสิทธิเสรีภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนของแต่ละประเทศที่กระจายอาศัยอยู่ในประชาคมอาเซียน รวมทั้งเพื่อขยายขอบเขตการดำเนินงานให้ครอบคลุมผู้ตรวจการแผ่นดิน/องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่ได้เป็นประเทศในอาเซียน แต่อาจสนใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกในอนาคต เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศติมอร์-เลสเต เป็นต้น

ทั้งนี้ เวทีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะดำเนินการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในเดือนกุมภาพันธ์ 2563 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินไทยจะเป็นประธานในเวทีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในวาระแรก และจะหมุนเวียนกันไปตามอักษรนำชื่อประเทศทุก 2 ปี

³ การจัดทำความร่วมมือระหว่างกันในระดับทวิภาคี เช่น การลงนามบันทึกความร่วมมือทวิภาคีระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยและผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น

(“ประเทศตั้ง SEAOF ยกระดับคุ้มครองสิทธิปชช.ในอาเซียน,” 2562; “ผู้ตรวจการแผ่นดิน จับมืออาเซียน ยกระดับองค์กร มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน,” 2562)

บทสรุปและข้อคิดเห็นของผู้ศึกษา

ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ภายในประเทศของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่วางรากฐานเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และแสวงหาความยุติธรรม รวมทั้งการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมในอันที่จะแก้ไขบรรเทาความทุกข์ร้อนและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนแล้ว การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยได้พัฒนาบทบาทการทำงานภายนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมสถาบัน/สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับนานาชาติ ได้ส่งผลให้เกิดการประสานความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์/แนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทย เพื่อสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน

อนึ่ง การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยได้ริเริ่มการจัดตั้งเวทีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้น นอกจากจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือแบบพหุภาคีระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ยังเป็นการแสดงถึงจุดยืนของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยที่ต้องการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ซึ่งนับว่าเป็นการเสริมสร้างเกียรติภูมิและภาพลักษณ์ที่ดีของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยในเวทีระดับนานาชาติอีกด้วย

บรรณานุกรม

- การดำเนินงานร่วมกับต่างประเทศตามพันธกรณี. (ม.ป.ป.). สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2562 จาก https://www.senate.go.th/v2/files/commission/term/25621011_084906.pdf
- การประชุมระดับโลกว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ ครั้งที่ 11 (The 11th World Conference of the International Ombudsman Institute). (กันยายน 2559). **จดหมายข่าวผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 6-7.
- บทเรียนเปลี่ยนผ่าน. (พฤษภาคม 2561). **จดหมายข่าวผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 4.
- ผู้ตรวจการแผ่นดิน จับมืออาเซียนยกระดับองค์กร มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน. (4 กรกฎาคม 2562). **มติชนออนไลน์**. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2562 จาก https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_207831
- ประเทศตั้ง SEAOF ยกระดับคุ้มครองสิทธิปชช.ในอาเซียน. (4 กรกฎาคม 2562). **สยามรัฐออนไลน์**. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://siamrath.co.th/n/887095>
- รักษเกชา แฉฉาย. (กันยายน 2559). Ombudsman Interview. **จดหมายข่าวผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 3-5.
- วรวัลย์ โรจนพล. (ม.ป.ป.). **ภาพรวมของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย Overview of Asian Ombudsman Association (AOA)**. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.ombudsman.go.th/10/documents/article/OverviewAOA.pdf>
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (ม.ป.ป.). **ผู้ตรวจการแผ่นดิน**. สืบค้น 30 กันยายน 2562 จาก <https://www.ombudsman.go.th/10/news620312.html>
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา, สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา. (ม.ป.ป.ก). **สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (IOI)**. สืบค้น 30 กันยายน 2562 จาก https://www.ombudsman.go.th/ombstudies/ewt_news.php?nid=34
- _____. (ม.ป.ป.ข). **สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (AOA)**. สืบค้น 30 กันยายน 2562 จาก https://www.ombudsman.go.th/ombstudies/ewt_news.php?nid=26