



Academic Focus

กรกฎาคม 2560

สารบัญ

บทนำ	1
ความเป็นมา	2
องค์ประกอบ	5
คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	13
วาระการดำรงตำแหน่ง	15
การพ้นจากตำแหน่ง	15
อำนาจหน้าที่	15
อัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง	16
ผลการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	17
สภาพปัญหา	18
บทวิเคราะห์	25
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	28
บรรณานุกรม	31

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

## ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)

### บทนำ

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นปัญหาพื้นฐานที่ทุก ๆ ประเทศจะต้องหาทางป้องกันและแก้ไข เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ดังนั้นในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐจะต้องตรวจสอบครอบคลุมทุก ๆ ด้าน ทั้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และมีความเหมาะสมเป็นธรรมของการใช้อำนาจนั้น องค์การ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) จึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรควบคุมฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” หรือภาษาอังกฤษ เรียกว่า “Ombudsman” เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดนหรือชื่อเป็นทางการคือ ราชาอาณาจักรสวีเดน (The Kingdom of Sweden) โดยมีฐานะเป็นตัวแทนพระมหากษัตริย์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ “ข้าราชการ” ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบรัฐสภา “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) จึงเปลี่ยนมาเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) จึงเป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมไปอย่างแพร่หลาย มีการประยุกต์ให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) มีอำนาจตรวจสอบเรื่องอื่น ๆ

นอกเหนือจากเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมของการกระทำทางปกครอง เช่น จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ทั้งนี้ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) ไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการได้ การทำงานของ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) มีลักษณะเด่นชัด คือ การทำหน้าที่ควบคุมแก้ไขปัญหา และการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นซ้ำอีก ทั้งนี้ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) จะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่จะใช้กลไกทางการเมืองและมติมหาชนในการกดดันฝ่ายบริหารแทน (สิริยา พรหมราชยศ, 2553)

สำหรับประเทศไทย มีการจัดตั้งองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) มาตั้งแต่ปี 2542 ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยจะเป็นองค์กรที่สามารถเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ในการออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ โดยให้มีบทบาทในการตรวจสอบและรายงานข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเน้นการทำหน้าที่นี้เมื่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หน่วยงานนี้ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ และได้เปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” นับเป็น 1 ใน 4 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจหน้าที่ของ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” มีการกำหนดไว้หลายประการ เช่น การแก้ไขปัญหาคือพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน การมีอำนาจเสนอแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ไม่เหมาะสม และการมีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

## ความเป็นมา

ในอดีตรูปแบบการเมืองการปกครองของไทยที่เก่าแก่และยืนยาวที่สุด ก็คือ ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสมัยพ่อขุนรามคำแหง “ที่ปากประตูเมืองจะมีกระดิ่งแขวนไว้ให้ประชาชนที่ทุกข์ร้อนข้องใจมาสั่งกระดิ่ง และเมื่อพ่อขุนรามคำแหงผู้เป็นเจ้าเมืองได้ยินก็จะเรียกมาถาม และพิจารณาตัดสินหาความชอบธรรมให้” ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาการเมืองการปกครอง ความใกล้ชิดระหว่างผู้มีอำนาจบริหารระดับสูงกับราษฎรมีความห่างเหินมากขึ้น อีกทั้งความสลับซับซ้อนในวิธีปฏิบัติทางการปกครองเพิ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะควบคุมฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกพิจารณาตรวจสอบหรือการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

ในปี 2517 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 แต่ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญโดยตัดในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533 คณะกรรมการการปกครอง

และคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้จัดสัมมนาเรื่อง “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ขึ้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมการสัมมนาเกือบ 80 คน นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้ง “ผู้ตรวจการรัฐสภา” นับแต่นั้นเป็นต้นมา ได้มีการจัดสัมมนา มีการอภิปรายและเผยแพร่แนวความคิดทางสื่อสารมวลชนต่าง ๆ มากขึ้น แต่แนวคิดดังกล่าวยังคงรับรู้อยู่ในกลุ่มสมาชิกรัฐสภา นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งเท่านั้น

หลังจากนั้นในปี 2538 จึงเกิดแรงผลักดันอย่างจริงจังในการที่จะบัญญัติ “สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา” ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2538 โดยบัญญัติในมาตรา 162 ทวิ ดังนี้ “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคน ตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา” เนื่องจากไม่มีบทบังคับในเรื่องระยะเวลาการดำเนินการทำให้ตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีกระแสผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมือง จนกระทั่งได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 6) แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2539 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ในเรื่องการตั้งคณะกรรมการสภาว่ารัฐธรรมนูญขึ้น การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสบความสำเร็จโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 มาตรา 197 และมาตรา 198 และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2543 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย และในวันที่ 12 เมษายน 2543 ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งให้นายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย และให้ถือว่าวันที่ 12 เมษายน 2543 เป็นวันก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วย และต่อมาได้มีการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีก 2 คน คือ นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และพลเอก ชีรเดช มีเพียร ซึ่งบัดนี้ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว กรณีพลเอก ชีรเดช มีเพียร นั้นได้ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรก

ในวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งโดยหลักการแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องถูกยกเลิกไปด้วย แต่ คปค. ได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 21 กันยายน 2549 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอยู่ต่อไป โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนและการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป จนกว่าจะมีประกาศเป็นอย่างอื่น” ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อแก้ไขความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิก ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ สำหรับเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกขั้นตอน เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ผลปรากฏว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ โดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน, ม.ป.ป.)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิก ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการจำนวน 36 คน ที่มีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน โดยให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้
- (2) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย
- (3) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน
- (4) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริต หรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด
- (5) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (6) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

(7) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

(8) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

(9) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญจะได้วางไว้

(10) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป

ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จำเป็นต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย โดยคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้ยุบรวม “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” มาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน” ใน “ภาค 3 นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ) (คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2557) แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ฉบับดังกล่าวไม่ผ่านการลงมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จึงทำให้อำนาจร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ตกไป

ต่อมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. .... ได้บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ต่อไป โดยจัดอยู่ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในมาตรา 228-231 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้ประกาศบังคับใช้ไปเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นต้นมา

## องค์ประกอบ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา (ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระองค์กรละ 1 คน) เป็นกรรมการ รวมทั้งหมด 9 คน

ปัจจุบันมีผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมด 2 คน ประกอบด้วย 1) พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากนายศรีราชา วงศารยางกูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2559 และ 2) นายบุญรัตน์ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายนามผู้ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายนาม	วันที่วุฒิสภาลงมติ	วาระการดำรงตำแหน่ง	ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
นายพิเชต สุนทรพิพิธ	18 กุมภาพันธ์ 2543	1 เมษายน 2543 ถึง 1 เมษายน 2546 (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)	นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
พลเอก อีรเดซ มีเพียร	3 พฤศจิกายน 2546  14 พฤศจิกายน 2550	24 ธันวาคม 2546 ถึง 13 พฤศจิกายน 2550 (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)  14 พฤศจิกายน 2550 ถึง 21 มีนาคม 2552 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน)	พลตรี มนูญกฤต รูปขจร ประธานวุฒิสภา  นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ
นายปราโมทย์ โชติมงคล	5 เมษายน 2553	5 เมษายน 2553 ถึง 25 ตุลาคม 2554	นายประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภา
นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	26 ตุลาคม 2554	26 ตุลาคม 2554 ถึง 26 มกราคม 2556	พลเอก อีรเดซ มีเพียร ประธานวุฒิสภา
นายศรียาชา วงศารยางกูร (สกุลเดิม “เจริญพานิช” เปลี่ยนสกุลเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)	24 มีนาคม 2558	24 มีนาคม 2558 ถึง 18 กันยายน 2559	นายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ
พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ (ปฏิบัติหน้าที่แทน)	22 ตุลาคม 2557	21 กันยายน 2559 ถึงปัจจุบัน	-

ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงจากประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกาศแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน และประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ปี 2543-2559)

รายนามผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายนาม	วันที่วุฒิสภาลงมติ	วาระการดำรงตำแหน่ง	ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
นายพิเชต สุนทรพิพิธ	18 กุมภาพันธ์ 2543	1 เมษายน 2543 ถึง 1 เมษายน 2546 (ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา)	นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา
นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์	17 พฤษภาคม 2545	28 มิถุนายน 2545 ถึง 13 ตุลาคม 2551 (ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา)	พลตรี มนูญกฤต รูปขจร ประธานวุฒิสภา
พลเอก อีรเดซ มีเพียร	3 พฤศจิกายน 2546  14 พฤศจิกายน 2550	24 ธันวาคม 2546 ถึง 13 พฤศจิกายน 2550 (ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา)  14 พฤศจิกายน 2550 ถึง 21 มีนาคม 2552 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน)	พลตรี มนูญกฤต รูปขจร ประธานวุฒิสภา  นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ
นายปราโมทย์ โชติมงคล	28 มิถุนายน 2548	13 สิงหาคม 2548 ถึง 13 สิงหาคม 2554 (ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา)	สุชน ชาลีเครือ ประธานวุฒิสภา
นายศรีราชา เจริญพานิช (สกุลใหม่ “วงศารยางกูร” เปลี่ยนสกุล เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)	15 กุมภาพันธ์ 2553	5 เมษายน 2553 ถึง 18 กันยายน 2559 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน)	นายประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภา
นางผาณิต นิตินันท์ประภาศ	22 สิงหาคม 2551	13 ตุลาคม 2551 ถึง 26 มกราคม 2556	นายประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภา
นายประวิช รัตนเพียร	3 ตุลาคม 2554	26 ตุลาคม 2554 ถึง 24 กันยายน 2556	พลเอก อีรเดซ มีเพียร ประธานวุฒิสภา
นายพรเพชร วิชิตชลชัย	18 พฤศจิกายน 2556	8 ธันวาคม 2556 ถึง 18 พฤศจิกายน 2557	นายนิคม ไวยรัชพานิช ประธานวุฒิสภา

รายนาม	วันที่วุฒิสภาลงมติ	วาระการดำรงตำแหน่ง	ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์	22 ตุลาคม 2557	18 พฤศจิกายน 2557 ถึงปัจจุบัน	นายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ
นายบุญธร ฐาปนดุลย์	12 กุมภาพันธ์ 2558	24 มีนาคม 2558 ถึงปัจจุบัน	นายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ

**ที่มา:** รวบรวมจากประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกาศแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน (ปี 2543-2559)

**รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่ง**

รายนาม	รัฐธรรมนูญ	การแต่งตั้ง	การพ้นตำแหน่ง
นายพิเชต สุนทรพิพิธ	ปี 2540	อาศัยมาตรา 196	อาศัยมาตรา 322 วรรคหนึ่ง (ในวาระเริ่มแรก กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่วุฒิสภา ตามมาตรา 315 วรรคสาม มีมติเลือก ให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงกึ่ง หนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับ ตำแหน่งดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เป็นคราวแรก โดยวุฒิสภาซึ่งเลือก ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำ บทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ได้เพียงวาระเดียว มาใช้บังคับ)



รายนาม	รัฐธรรมนูญ	การแต่งตั้ง	การพ้นตำแหน่ง
นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์	ปี 2540	อาศัยมาตรา 196	-
	ปี 2550	-	<p>อาศัยมาตรา 242 วรรคห้า (ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว) ประกอบมาตรา 299 วรรคหนึ่ง</p> <p>(ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดวาระ โดยให้เริ่มนับวาระตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวเลือกตนเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 242 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม)</p>
พลเอก ชีรเดช มีเพียร	ปี 2540	อาศัยมาตรา 196	-
	ปี 2550	<p>อาศัยบทเฉพาะกาล มาตรา 299 วรรคหนึ่ง (กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้) และอาศัยมาตรา 242 ประกอบมาตรา 293</p>	<p>อาศัยมาตรา 242 วรรคห้า (ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว)</p>

รายนาม	รัฐธรรมนูญ	การแต่งตั้ง	การพ้นตำแหน่ง
นายปราโมทย์ โชติมงคล	ปี 2540	อาศัยมาตรา 196	-
	ปี 2550	-	อาศัยมาตรา 242 วรรคห้า (ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว)
นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	ปี 2550	อาศัยมาตรา 242	อาศัยมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 (ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดวาระ โดยให้เริ่มนับวาระตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง)
นายประวิช รัตนเพียร	ปี 2550	อาศัยมาตรา 242	-
	ปี 2552	-	อาศัยมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 (ลาออก)
นายพรเพชร วิชิตชลชัย	ปี 2550	อาศัยมาตรา 242	-
	ปี 2552	-	อาศัยมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 (ลาออก)
นายศรียาชา เจริญพานิช (สกุลใหม่ “วงศาสยามกูร” เปลี่ยนสกุลเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557	ปี 2550	อาศัยมาตรา 242	เนื่องจากอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์

รายนาม	รัฐธรรมนูญ	การแต่งตั้ง	การพ้นตำแหน่ง
พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์	ปี 2557	<p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ประกอบมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า ผู้พิพากษาและตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร ตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้าราชการฝ่ายอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย)</p>	-
นายบุรณ์ ฐาปนดุลย์	ปี 2557	<p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557</p>	-

รายนาม	รัฐธรรมนูญ	การแต่งตั้ง	การพ้นตำแหน่ง
		(ให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา) ประกอบประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง)	

**หมายเหตุ:**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 196 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 242 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

### คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 2 คน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวน 1 คน

นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติเฉพาะขององค์กรดังกล่าวแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั่วไป ดังต่อไปนี้

#### คุณสมบัติ

1. มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี
2. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
3. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า
4. มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

#### ลักษณะต้องห้าม

1. เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด
2. ติดยาเสพติดให้โทษ
3. เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
4. เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ
5. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
6. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
7. วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
8. อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
9. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
10. เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 10 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
11. เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

12. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

13. เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้าส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

14. เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

15. อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

16. เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

17. เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

18. เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

19. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะ 10 ปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

20. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 10 ปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

21. เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

22. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

23. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

24. เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

25. มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

## วาระการดำรงตำแหน่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

## การพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1. ตาย

2. ลาออก

3. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามทั่วไปตามมาตรา 216 หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเฉพาะตามมาตรา 222 มาตรา 228 มาตรา 232 มาตรา 238 หรือตามมาตรา 246 วรรคสอง และตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา 246 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี

## อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ 2 มาตราหลัก ดังต่อไปนี้

ตามมาตรา 230 ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้รับได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) และ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

ตามมาตรา 231 ดังต่อไปนี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### อัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง

ปีที่เริ่มใช้บังคับ	ตำแหน่ง	เงินเดือน (บาท/เดือน)	เงินประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)	รวม (บาท/เดือน)
29 ธันวาคม 2541	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา	62,000	42,500	104,500
บัญชี 1 (ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 ถึง 30 กันยายน 2548)	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา	63,860	42,500	106,360
บัญชี 2 (ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 ถึง 23 สิงหาคม 2550)	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา	67,060	42,500	109,560
บัญชี 3 (ใช้ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 ถึง 30 กันยายน 2550)	ประธานผู้ตรวจการ แผ่นดิน	68,140	45,500	113,640
	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	67,060	42,500	109,560
บัญชี 4 (ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2550 ถึง 31 มีนาคม 2554)	ประธานผู้ตรวจการ แผ่นดิน	70,870	45,500	116,370
	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	69,750	42,500	112,250
บัญชี 5 (ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2554 เป็นต้นไป)	ประธานผู้ตรวจการ แผ่นดิน	74,420	45,500	119,920
	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	73,240	42,500	115,740



**ที่มา:** พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2555

### ผลการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

การดำเนินงานด้านการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามงบประมาณปี 2559 มีเรื่องร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3,616 เรื่อง และมีการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นในการช่วยแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อน กรณีเป็นปัญหาที่ไม่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนแก่ประชาชนผ่านสายด่วนผู้ตรวจการแผ่นดิน (โทร 1676) รวมทั้งสิ้น จำนวน 9,402 ครั้ง ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2559 มีผลการดำเนินงานด้านการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏดังนี้

สถิติเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน รับไว้พิจารณา	จำนวน (เรื่อง)
เรื่องร้องเรียนรับไว้พิจารณาในปีงบประมาณ 2559	3,616
เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ยกมาจากปีงบประมาณก่อน	2,601
เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาทั้งสิ้น	<b>6,217</b>
เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2559	<b>3,417</b>
- เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน	3,280
- เรื่องที่ไม่เข้าข่ายว่าเป็นคำร้องเรียนและเรื่องและผู้ร้องเรียนถอนคำร้องเรียน	137

**ที่มา:** รายงานประจำปี 2559 ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## สภาพปัญหา

ปัญหาของผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่ปี 2540 มาจนถึงปัจจุบัน พอจะสรุปได้ดังนี้

### 1. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีโครงสร้างและที่มาและกลไกการใช้อำนาจที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐสภาอย่างเป็นระบบ คือ สมาชิกรัฐสภาร่วมกันสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนจากพรรคการเมืองเป็นจำนวนถึง 19 คน อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน ผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน จากคณะกรรมการสรรหาทั้งหมด 31 คน โดยให้คณะกรรมการสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้พิจารณาสรรหาจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่พึงจะได้ตามรัฐธรรมนูญ แล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรมติให้เหลือจำนวน 2 ใน 3 จากนั้นจึงเสนอให้วุฒิสภาคัดเลือกกว่าบุคคลใดสมควรดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อมีมติเลือกให้เหลือไม่เกิน 3 คน จากการดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาไม่สอดคล้อง อีกทั้งยังมีสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ ผู้แทนจากพรรคการเมืองหรือฝ่ายการเมือง มีจำนวนมากถึง 19 คน ในขณะที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ ผู้แทนอัยการสูงสุด และผู้แทนศาลฎีกา มีเพียงฝ่ายละ 4 คน จึงทำให้มีข้อสงสัยว่า คณะกรรมการสรรหาเหล่านี้จะมีความเป็นกลางทางการเมืองมากน้อยเพียงใด เพราะหากคณะกรรมการสรรหาสรรหาคนที่ไม่เหมาะสมและเสนอให้วุฒิสภาเลือก วุฒิสภาก็คงต้องเลือกคนที่ไม่เหมาะสมตามที่เสนอให้ โดยไม่มีทางเลือกที่ทำให้ได้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ขาดความเป็นกลาง ขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาตัดสินปัญหา หรือถูกพรรคการเมืองหรือฝ่ายการเมืองที่มีอิทธิพลมาครอบงำในการสรรหา ซึ่งอาจส่งผลเสียหายต่อการทำงานได้ (คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549, น. 46) และเมื่อพิจารณาเข้าไปถึงกระบวนการสรรหา จะเกิดปัญหาเมื่อมีการใช้ระบบโควตา ระบบอุปถัมภ์ หรือสนับสนุนพรรคพวกตัวเอง เข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งทางตรงและทางอ้อม อาจทำให้บุคคลที่ได้รับเลือกมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ซึ่งในทางปฏิบัติหากกระบวนการสรรหา มีความบกพร่องหรือผิดพลาด ไม่มีมาตรฐาน ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (สุทธิพงษ์ โอวาสิทธิ์, 2543, น. 105-108)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ที่ถูกโจมตีว่าขาดการยึดโยงกับภาคประชาชน โดยมีนักการเมืองเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาองค์กรอิสระบางองค์กร ทำให้บุคลากรในองค์กรดังกล่าวไม่มีความเป็นกลาง และไม่มีอิสระเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการพยายามจำกัดมิให้นักการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสรรหาหรือแต่งตั้งองค์กรอิสระทั้งหลาย แต่ให้เป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ เพราะเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง น่าเชื่อว่าจะไม่ถูกแทรกแซงไม่ว่าจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ตุลาการมีบทบาทหลักในการ

สรรหาองค์กรอิสระต่าง ๆ ทุกองค์กร โดยคาดหวังว่า เมื่อผู้สรรหาเป็นคนดี มีคุณธรรม ก็ย่อมจะคัดเลือกคนดี มีคุณธรรมเหมือนกับตน และเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงกระบวนการสรรหา จึงได้ตัดการมีส่วนร่วมของนักการเมืองออกไปอย่างแทบจะสิ้นเชิง ซึ่งรวมถึงการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

ส่วนขั้นตอนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพียง 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ในชั้นคณะกรรมการสรรหา รัฐธรรมนูญกำหนดตัวบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระต่าง ๆ ไว้แล้ว ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจึงเป็นคณะกรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง และมีตัวแทนจากฝ่ายนิติบัญญัติเพียงสองคนเท่านั้น คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในรัฐสภานอกนั้นเป็นตัวแทนจากฝ่ายตุลาการทั้งสิ้น โดยคณะกรรมการสรรหาจะสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 3 คน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จากนั้นจะเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อ “ให้ความเห็นชอบ” หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบและส่งเรื่องคืนคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการสรรหาอาจมีมติเอกฉันท์ยืนยันรายชื่อดังกล่าวแล้วส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญนี้ ได้ตัดการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอย่างสิ้นเชิง และแม้จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ก็ไม่มีระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างคณะกรรมการสรรหาและสมาชิกวุฒิสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเพียง “ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ” เท่านั้น และในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับผู้ผ่านการสรรหา คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจ “ยืนยัน” ตัวบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้ อำนาจยืนยันของคณะกรรมการสรรหาเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า “คณะกรรมการสรรหา มีอำนาจเหนือวุฒิสภา เพราะแม้ว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วย แต่คณะกรรมการสรรหา ก็สามารถยืนยันตามความเห็นเดิมได้ สมาชิกวุฒิสภาจึงถูกลดบทบาทให้มีอำนาจเป็นเพียง “ตรายาง” ที่จะต้องดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการสรรหา แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญนี้ จะเห็นได้ว่า ไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจแทรกแซงองค์กรอิสระต่าง ๆ แม้ว่าปัญหาเรื่ององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแทรกแซงกระบวนการสรรหาองค์กรอื่น ๆ นั้น เป็นปัญหาที่พบได้เสมอ แต่โดยหลักการแล้วจะไม่มีกรณีแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการตัดมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา แต่จะเพิ่มหลักประกันความเป็นอิสระให้กับองค์กรนั้น ๆ มากขึ้น เช่น การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวกว่าวาระของรัฐสภา เป็นต้น การตัดมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติร่วมสรรหาองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมิใช่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เป็นการตัดบทบาทการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ทำให้การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งไม่เป็นไปตามหลักการดุลและคานอำนาจ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ของไทยตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐสภาและประชาชน ดังเช่นผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สิริยา พรหมราชยศ, 2553, น. 138-142)  
ผู้ศึกษาจึงขอสรุปเป็นตารางเกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบ และวาระการดำรงตำแหน่ง  
ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ปี 2550 และปี 2560 ดังต่อไปนี้

ประเด็น	รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
ที่มา คณะกรรมการ สรรหา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน 31 คน (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา พ.ศ. 2542) แต่งตั้งจาก</li> <li>- พรรคการเมืองหรือกลุ่ม พรรคการเมืองที่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน</li> <li>- อธิการบดีจาก มหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 4 คน</li> <li>- ผู้แทนสำนักงานอัยการ สูงสุด จำนวน 4 คน</li> <li>- ผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน</li> <li>- คณะกรรมการสรรหา จะเลือกบุคคลซึ่งมี คุณสมบัติจำนวนสามเท่า ของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาที่จะพึงมี และเสนอให้สภา ผู้แทนราษฎรมีมติเลือกให้ เหลือจำนวนสองในสาม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน 7 คน (มาตรา 243) ได้แก่</li> <li>- ประธานศาลฎีกา</li> <li>- ประธานศาลรัฐธรรมนูญ</li> <li>- ประธานศาลปกครองสูงสุด</li> <li>- ประธานสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>- ผู้นำฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎร</li> <li>- บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาคัดเลือก</li> <li>- บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด คัดเลือก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการสรรหา 9 คน (มาตรา 203) ได้แก่</li> <li>- ประธานศาลฎีกา</li> <li>- ประธานสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>- ผู้นำฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎร</li> <li>- ประธานศาลปกครองสูงสุด</li> <li>- บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 202 และไม่เคย ปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาล รัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละ 1 คน)</li> </ul>

ประเด็น	รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
	และเสนอรายชื่อบุคคล เหล่านี้ให้วุฒิสภามีมติ เลือกต่อไป โดยประธาน วุฒิสภานำรายชื่อบุคคล ที่ได้รับการเลือก กราบบังคมทูลเพื่อทรง แต่งตั้ง		
องค์ประกอบ	มีไม่เกิน 3 คน (มาตรา 196 วรรคหนึ่ง)	3 คน (มาตรา 242)	3 คน (มาตรา 228)
วาระการดำรง ตำแหน่ง	6 ปี โดยดำรงตำแหน่งได้เพียง วาระเดียว (มาตรา 196 วรรคสี่)	6 ปี โดยดำรงตำแหน่งได้เพียง วาระเดียว (มาตรา 242 วรรคห้า)	7 ปี โดยดำรงตำแหน่งได้เพียง วาระเดียว (มาตรา 229)

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการควบคุมฝ่ายปกครอง

จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่บกพร่องไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่สร้างความเดือดร้อน ไม่เป็นธรรม และเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ มีฐานะเป็นเพียงองค์กรที่ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาหรือความเห็นเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นทั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบแบบแก้ไขและแบบป้องกัน กล่าวคือ ภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เป็นภารกิจด้านการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจเดียวกับองค์กรอื่น ๆ เช่น ศาลปกครอง แต่เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ทำได้เพียงการให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น ส่งผลให้ในการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ฉะนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงใช้อำนาจเปรียบเสมือนคนกลางผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อหาทางแก้ไขปัญหให้กับหน่วยงานของรัฐและประชาชนอย่างสันติวิธี มาตรการที่ใช้ก็เป็นการหาทางแก้ไขปัญหให้กับประชาชนผู้ร้องเรียนโดยอาศัยการประนีประนอม ส่วนภารกิจด้านการแก้ไขกฎหมายที่สร้างปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ เป็นภารกิจด้านการป้องกันปัญหาในอนาคต ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม และเป็นธรรม

เมื่อพิจารณาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจะพบว่า กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง และกำหนดกลไกการใช้อำนาจที่มีความเชื่อมโยงไปถึงองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กร

ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชน อย่างเป็นระบบ แต่ผลที่เกิดในทางปฏิบัติ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถแสดงผลงานให้เห็นได้เป็นที่ประจักษ์ โดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของบทบาทด้านการเสนอแก้ไขปัญหา การขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ ความบกพร่องของบทบาทด้านการเสนอเรื่องที่มีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (สิริยา พรหมราชยศ, 2553, น. 145-149)

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นครั้งแรก ในมาตรา 279-280 โดยกำหนดมาตรฐานจริยธรรม กลไก และระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ในการกิจด้านการติดตามตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้นจากอำนาจหน้าที่ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญนี้ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของบุคคล 2 ประเภท คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงการควบคุมจริยธรรมของนักการเมืองแล้ว ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และยังมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดอาญา หรือร้ายวญผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ และมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อเสนอถอดถอนข้าราชการออกจากตำแหน่งด้วย และคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจควบคุมจริยธรรมของนักการเมือง โดยการส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลให้ปฏิบัติไปตามประมวลจริยธรรม และมีอำนาจพิจารณาสืบสวนวินิจฉัยคำร้องเรียนและลงโทษตามระเบียบ โดยทั้ง 2 องค์กรต่างมีความชอบธรรมในการตรวจสอบนักการเมือง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยอีกองค์กรหนึ่ง ดังนี้ (สิริยา พรหมราชยศ, 2553, น. 153-159)

1. พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีคำร้องเรียนว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม แล้วรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่น เพื่อบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม แต่หากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือว่าเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

2. ใต้สวนและเปิดเผยผลการใต้สวนต่อสาธารณะ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีลักษณะร้ายแรง หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ที่ได้รับผิดชอบจะดำเนินการโดยไม่เป็นธรรม

จะเห็นได้ว่า อำนาจพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง และอำนาจใต้สวนจริยธรรมของนักการเมืองดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ที่ขัดกับหลักการและลักษณะธรรมชาติขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยเหตุผล คือ 1) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ในสถาบันตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายรัฐสภา จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลก อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมและความชอบธรรมของหน่วยงานที่จะตรวจสอบก็ควรจะเป็นบุคคลหรือองค์กรที่มีสถานะและอำนาจที่เท่าเทียม ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนสูงสุดของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และต้องมีกระบวนการและมาตรฐานการตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองที่สูงกว่ามาตรฐานการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองทั่วไปด้วย 2) ในระบบรัฐสภา หลักการของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องมีที่มาจากรัฐสภา เมื่อที่มาและอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาล่างและสภาสูงจึงมีฐานะเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น “ตัวแทน” ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารแทนรัฐสภา ดังนั้น โดยหลักการแล้วตัวแทนย่อมไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบผู้แต่งตั้งตนเองได้ ฉะนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะ “ตัวแทน” จึงไม่มีอำนาจและความชอบธรรมที่จะตรวจสอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนได้

#### 4. ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยทั้ง 2 องค์กร จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการรับคำร้องจากผู้ร้องเรียนจำนวนหนึ่งที่มีเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำกันแต่ไม่ได้ทำการเก็บสถิติคำร้องที่ซ้ำซ้อน โดยเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำซ้อนจะไปคาบเกี่ยวกับทั้ง 2 องค์กร จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของภารกิจขององค์กรทั้ง 2 ในการรับรู้และความเข้าใจของประชาชน แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเป็นพฤติกรรมตามธรรมชาติของผู้ร้องเรียนที่จะทำได้ในทุกช่องทางก็ตาม ในการดำเนินงานของทั้ง 2 องค์กรมีแนวโน้มที่จะเกิดความซ้ำซ้อนมากขึ้น เพราะการทำงานส่วนใหญ่ของทั้ง 2 องค์กรมักเกี่ยวข้องกับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนที่มีปริมาณมาก และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนที่ส่งเข้ามามักมีลักษณะที่กำกวมระหว่างการละเมิดสิทธิและการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยความไม่ชัดเจนเหล่านี้ล้วนต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจที่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการซึ่งอาจจะทำให้ประชาชนต้องเสียเวลาเพิ่มขึ้น และหากปฏิเสธว่าไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานด้วยแล้วก็จะทำให้เกิดความรู้สึกในเชิงลบ ทั้งนี้ แม้เจ้าหน้าที่จะอธิบายและพยายามทำความเข้าใจแล้วก็ตาม แต่ก็ทำให้ผิดหวังเนื่องจากมีความคาดหวังต่อหน่วยงานที่ติดต่อว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาให้ลุล่วงได้ ความคาดหวังนี้มีผลอย่างมากต่อทัศนคติและน่าจะมีผลกระทบต่อระดับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กร

เพราะธรรมชาติของผู้ที่กำลังเดือดร้อนก็มักจะไม่ฟังเหตุผล ซึ่งก็เป็นปัญหาที่เกิดจากการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน ขณะที่โดยธรรมชาติของผู้ร้องเรียนเองก็มักขอความช่วยเหลือในหลายหน่วยงาน และถือเป็นสูตรสำเร็จของผู้ร้องเรียนว่าต้องเสนอแบบเหวี่ยงแห ทำให้พบว่า มีเรื่องซ้ำซ้อนอยู่จำนวนมาก ในประเด็นความเหลื่อมและคล้ายคลึงของอำนาจหน้าที่ ซึ่งหากเปรียบเทียบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 องค์กรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะพบขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันค่อนข้างมาก ตั้งแต่การสั่งการตามอำนาจหน้าที่ การไม่ดำเนินการตามข้อเสนอ การกำหนดบทลงโทษ การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียน การติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะ การรายงานผลการตรวจสอบ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ การเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม และข้อแตกต่างตามตัวบทกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติมีความคลุมเครืออยู่ (ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ และ สติธร ธนานิธิโชติ, 2558, น. 83-85)

นอกจากนี้ ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ (link is external) จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ มีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการกระทำที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคี รวมทั้งกรณีการละเมิดจากภาคเอกชนด้วย ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเน้นทำหน้าที่นี้เมื่อประชาชนถูกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิ่งต่างกัน คือ คณะกรรมการสิทธิฯ สามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจทำได้ (ควบรวม “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ” กับ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เห็นด้วยหรือไม่ ?, 2558)

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิก ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการจำนวน 36 คน ที่มีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน โดยคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ต้องให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย จึงได้มีการพิจารณาให้มีการยุบรวม “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” มาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน” ใน “ภาค 3 นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ) แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ดังกล่าวไม่ผ่านการลงมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ตกไป



## บทวิเคราะห์

### ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้องค์กรอิสระเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างหรือองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 196 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีที่มา คือ เป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาหรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีองค์ประกอบที่มาจาก การแต่งตั้งโดยวุฒิสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา คือ มีจำนวน 31 คน จะถูกแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง (สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 4 คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวน 4 คน และผู้แทนศาลฎีกาจำนวน 4 คน) จะเห็นได้ว่า การเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้มีความแตกต่างกับองค์กรอิสระอื่น กล่าวคือ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นจะมีการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง (ผู้แทนปวงชน) มากกว่าการสรรหาองค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นเป็นหน่วยงานภายในของรัฐสภา องค์กรใด การกำหนดวิธีการสรรหาเช่นนี้ก็มิได้ทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรนี้หายไปแต่อย่างใด

2. วาระการดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 196 วรรคสี่ ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีวาระไม่สั้นจนเกินไป ทำให้สามารถทำงานได้ลุล่วง และการกำหนดให้มีเพียงวาระเดียวก็จะช่วยทำให้การทำงานที่ทำได้อย่างเต็มที่

### ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างหรือองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ ตามมาตรา 242 กำหนดให้มีจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีองค์ประกอบที่จะต้องได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา (ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน) และมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาไม่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (เดิมชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”) มีจำนวน 3 คน

ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีที่มา คือ เป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีองค์ประกอบที่ต้องได้รับการสรรหา และเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ โดยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า โครงสร้างหรือองค์ประกอบนั้น จะมีจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่มาก จะทำให้มีความคล่องตัวสูง ในส่วนของการสรรหาแต่เดิมเป็นการแต่งตั้งโดยวุฒิสภา ได้ปรับเปลี่ยนเป็นคณะกรรมการสรรหา จำนวน 7 คน เพื่อให้เกิดความหลากหลายจากฝ่ายศาล ฝ่ายการเมือง ในการสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. วาระการดำรงตำแหน่ง ยังคงเหมือนเดิม ตามมาตรา 242 วรรคห้า ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีวาระไม่สั้นจนเกินไป ทำให้สามารถทำงานได้ลุล่วง และการกำหนดให้มีเพียงวาระเดียวก็จะช่วยทำให้การทำงานที่ทำได้อย่างเต็มที่

3. อำนาจในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 279-280 ที่กำหนดให้มีหมวดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นครั้งแรก ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบทบัญญัติในหมวดนี้ โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น คือ เป็นผู้ติดตามตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ

### **ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างหรือองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ ตามมาตรา 228 ยังคงมีจำนวน 3 คนเท่าเดิม ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีองค์ประกอบที่จะต้องได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาเสียก่อน (ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระองค์กรละ 1 คน) และได้เพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับที่มา เช่น เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 2 คน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวน 1 คน ซึ่งจะไม่เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เดิมชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

มีองค์ประกอบที่ต้องได้รับการสรรหาและเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีที่มา คือ เป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” มีจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีองค์ประกอบที่ต้องได้รับการสรรหาและเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ โดยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีที่มายังคงเหมือนรัฐธรรมนูญปี 2540 จะเห็นได้ว่า โครงสร้างหรือองค์ประกอบนั้น จะมีจำนวนไม่มาก คือ 3 คน แต่ไม่ได้รับการกำหนดให้มีการเลือกประธาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความคล่องตัวและเป็นการใช้เวลา ในส่วนคณะกรรมการสรรหาได้เพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ ให้บุคคลซึ่งองค์การอิสระเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์การอิสระองค์กรละ 1 คน โดยไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกเป็นคณะกรรมการสรรหา และที่สำคัญไม่ว่ารัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน ก็ยังไม่มีกรียัดโยงกับภาคประชาชนเหมือนเดิม และมีการเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติและที่มาไว้สูงกว่าเดิม เช่น เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 2 คน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวน 1 คน เพื่อให้มีการแบ่งแยกผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจนโดยระยะเวลาของประสบการณ์การทำงานให้มากขึ้น

2. วาระการดำรงตำแหน่ง ที่ปรับเปลี่ยนใหม่ ตามมาตรา 229 ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเพิ่มขึ้นเป็น 7 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งจะไม่เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เพียง 6 ปี จะเห็นได้ว่า การขยายเวลาเพิ่มอีก 1 ปี เข้าใจว่าเป็นการขยายเวลาการทำงานที่ให้ความต่อเนื่องกัน เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการมีวาระที่ดำรงตำแหน่งที่เพิ่มขึ้น จะทำให้สามารถทำงานได้ลุล่วง และการกำหนดให้มีเพียงวาระเดียวก็ช่วยทำให้การทำงานที่อย่างเต็มที่

3. อำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ขอบบังคับระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (1) และอำนาจในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 230 (3) นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรได้ตามมาตรา 230 วรรค 2 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 วรรค 1 (4) ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแต่เพียงรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ไม่มีอำนาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

4. อำนาจสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติกฎหมายและอำนาจในการเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมาแต่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231

5. อำนาจในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ได้บัญญัติเป็นหมวดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป ในมาตรา 219 โดยเป็นการให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ โดยให้มาตรฐานจริยธรรมต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง และในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 12 ที่ว่าด้วย “องค์กรอิสระ” โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดย “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็น 1 ใน 5 ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถึงแม้กฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” อย่างกว้างขวาง แต่ในการปฏิบัติงานอาจมีอุปสรรคในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะเห็นได้ว่า องค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองได้จริง และประสบปัญหาเกี่ยวกับที่มาของผู้ดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ เป็นต้น ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ จะช่วยทำให้ปัญหาในอดีตที่ผ่านมาได้รับการแก้ไขและปรับปรุงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใหม่ ๆ ไม่ว่าจะ โครงสร้างหรือองค์ประกอบ เช่น แต่เดิม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ได้ปรับเปลี่ยนชื่อใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” มีวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งแต่เดิมจะมีวาระเพียง 6 ปี ได้ปรับเปลี่ยนเป็น 7 ปี เข้าใจว่าเป็นการขยายเวลาการทำงานที่ให้ความต่อเนื่องกัน เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการมีวาระที่ดำรงตำแหน่งที่เพิ่มขึ้นจะทำให้สามารถทำงานได้ลุล่วง และการกำหนดให้มีเพียงวาระเดียวก็ช่วยทำให้การทำงานที่อย่างเต็มที่ ส่วนคณะกรรมการสรรหาที่ยังไม่มีการยึดโยงกับภาคประชาชนเหมือนเดิม ส่วนคุณสมบัติและที่มา นั้น จะเห็นได้ว่า มีการเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติและที่มาไว้สูงกว่าเดิม เช่น เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 2 คน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวน 1 คน จะเห็นได้ว่า มีการแบ่งแยกผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน โดยระยะเวลาของประสบการณ์การทำงานให้มากขึ้น

นอกจากนี้ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ให้มีอำนาจแต่เพียงรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ไม่มีอำนาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ รวมทั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินองค์กรเดียวที่ดำเนินการเรื่องดังกล่าว

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการรับหลักการวาระที่ 1 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ไปเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2560 ที่มีนายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นประธาน ได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่ 1 ด้วยคะแนน 217 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง และไม่ลงคะแนน 1 เสียง พร้อมทั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ จำนวน 19 คน พิจารณาภายในกรอบเวลา 45 วัน ทั้งนี้ นายมีชัย

ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้ชี้แจงหลักการและเหตุผลว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้เสนอร่าง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้แก้ไขสาระสำคัญเพียง 3 ประเด็น คือ 1) บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งลักษณะผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลก จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือช่วยเหลือให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติให้ถูกต้อง เทียบธรรม ดูแลช่วยเหลือเจ้าหน้าที่มากกว่าการจับผิด 2) การเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่มักจะไม่ปฏิบัติตาม จึงไม่สามารถแก้ปัญหาของราษฎรได้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) จึงเสนอแนวทางแก้ไขเรื่องดังกล่าว คือ กรณีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือกฎหมายเป็นอุปสรรค ให้ปรึกษาหารือกับหน่วยงานนั้นก่อน และแนะนำให้เขาปฏิบัติหากเพิกเฉยจึงจะมีบทลงโทษ และ 3) ให้พยายามหลีกเลี่ยงการตั้งคณะบุคคลทำงานแทนผู้ตรวจการแผ่นดิน และหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว คงจะเห็นการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญใหม่นี้ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

จัดทำโดย

นายโชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 0 2244 2060 โทรสาร 0 2244 2058

Email : sapagroup1@gmail.com

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (2557). ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 36 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. สืบค้น 13 มิถุนายน 2560 จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons57/cdc2557-doc005-01.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons57/cdc2557-doc005-01.pdf)
- คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). **แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ควบรวม “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ” กับ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เห็นด้วยหรือไม่ ?. (15 พฤษภาคม 2558). สืบค้น 14 กรกฎาคม 2560 จาก <https://www.prachamati.org/polls/172>
- “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งว่าง” (2 มิถุนายน 2557). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 95 ง, น. 4.
- “ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน” (30 ตุลาคม 2551). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 125 ตอนพิเศษ 171 ง, น. 1.
- “ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน” (24 ธันวาคม 2556). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 130 ตอนพิเศษ 188 ง, น. 1.
- “ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน” (3 ธันวาคม 2557). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 245 ง, น. 1.
- “ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (12 เมษายน 2543). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 117 ตอนพิเศษ 35 ง, น. 1.
- “ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (10 กรกฎาคม 2545). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 119 ตอนพิเศษ 63 ง, น. 1-2.
- “ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (8 มกราคม 2547). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 121 ตอนพิเศษ 1 ง, น. 3-4.
- “ประกาศแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (5 กันยายน 2548). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 122 ตอนพิเศษ 76 ง, น. 1.
- “ประกาศแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน” (28 พฤศจิกายน 2550). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 124 ตอนพิเศษ 185 ง, น. 1-2.
- “ประกาศแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน” (26 เมษายน 2553). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 127 ตอนพิเศษ 52 ง, น. 1-2.

- “ประกาศแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน” (17 พฤศจิกายน 2554). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 128 ตอนพิเศษ 138 ง, น. 1.
- “ประกาศแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน” (2 เมษายน 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนพิเศษ 75 ง, น. 1.
- “ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน” (29 กันยายน 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 133 ตอนพิเศษ 220 ง, น. 8.
- ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน**. (ม.ป.ป.). สืบค้น 8 มิถุนายน 2560  
จาก [http://www.ombudsman.go.th/10/2\\_1.asp](http://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp)
- พระราชทานนามสกุล ‘วงศ์คารยางกูร’ ให้ศรีราชา**. (6 พฤศจิกายน 2557). สืบค้น 13 มิถุนายน 2560  
จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/615865>
- “พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2541” (28 ธันวาคม 2541). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 115 ตอนที่ 99 ก, น. 3-7.
- “พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2555” (27 พฤศจิกายน 2555). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 129 ตอนที่ 110 ก, น. 14-20.
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552”. (4 สิงหาคม 2552).  
**ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 126 ตอนที่ 50 ก, น. 4.
- ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ, และ สติธร ธนานิธิโชติ. (2558). **องค์กรตามรัฐธรรมนูญ**. สืบค้น 20 มิถุนายน 2560  
จาก [http://kpi.ac.th/media/pdf/M10\\_332.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_332.pdf)
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” (22 กรกฎาคม 2557).  
**ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, น. 3, 7-8.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 76-80.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 93-97, 102-108.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 67-70.



รายงานประจำปี 2559 ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. (2559). สืบค้น 8 มิถุนายน 2560

จาก <http://www.ombudsman.go.th/10/documents/public/Report59.pdf>

สิริยา พรหมราชยศ. (2553). ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

สุทธิพงษ์ โอวาสิทธี. (2543). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์.

องค์กรอิสระตาม รธน. 2560 กับวิถีแห่งอำนาจ. (10 พฤษภาคม 2560). สืบค้น 31 พฤษภาคม 2560

จาก <https://www.isranews.org/isranews-article/56143-law100560.html>