

บทที่ 3

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ

ในบทนี้จะศึกษาเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศสวีเดนซึ่งเป็นประเทศที่สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน (Parliamentary Ombudsman) ได้ก่อกำเนิดเป็นครั้งแรก และเป็นประเทศต้นแบบในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของหลายๆ ประเทศในเวลาต่อมา และศึกษาถึงสถาบันดังกล่าวที่ได้ก่อกำเนิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสที่มีชื่อเรียกว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ (Médiateur) ซึ่งได้ลอกเลียนแบบมาจากสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนด้วย

3.1 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศสวีเดน

ในส่วนี้ได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศสวีเดน ออกเป็น 4 ส่วน คือ 3.1.1 ความเป็นมาของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน 3.1.2 โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน 3.1.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และ 3.1.4 บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.1.1 ความเป็นมาของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินจัดตั้งเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดนในปี ค.ศ. 1809 และเป็นต้นแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ประเทศอื่นๆ ได้ลอกเลียนแบบไปใช้โดยใช้ชื่อว่า "Riksdagen Justitieombudsman" หรือเรียกกันว่า "Justitieombudsman" (J.O) หรือผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman for Justice) เพื่อความยุติธรรม หมายถึง ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความถูกต้องตามข้อเท็จจริง เนื่องด้วยระบบการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชของกษัตริย์ Gustaf ที่ 3 หลังจากการออกจากราชสมบัติของกษัตริย์ (พระเจ้ากุสตาฟที่ 4 อดิอล์ฟ) ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้แนะนำระบบรัฐธรรมนูญใหม่ที่อนุญาตให้รัฐสภาสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้ การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเกิดขึ้นหลังจากการปรับปรุงตราสารรัฐบาล (Instrument of Government) และอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเยอ โดยมีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (The Standing

Committee on the Constitution) ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการกระทำของรัฐมนตรีและรับรองการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ดักเตือนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย

ความคิดริเริ่มของการจัดตั้งองค์กรที่สามารถควบคุมหรือดักเตือนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐสภาไม่ได้เป็นสิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1809 เมื่อปี ค.ศ. 1709 เมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ 12 แห่งสวีเดนทรงพ่ายแพ้สงครามโปแลนด์ในรัสเซียและทรงหลบหนีไปยังประเทศตุรกีหลายปี ที่นั่นพระองค์ทรงรู้จักสำนักงานของหัวหน้าผู้พิพากษาศึกษาซึ่งมีหน้าที่ดูแลให้แน่ใจว่าข้าราชการทั้งหลายได้ปฏิบัติตามกฎหมายอิสลาม และในระหว่างที่พระองค์ไม่อยู่นั้น การปกครองของสวีเดนตกอยู่ในความยุ่งยากและขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยทั่วทุกหนทุกแห่ง ดังนั้น เมื่อครั้งปี ค.ศ. 1713 พระเจ้าชาร์ล ที่ 12 จึงได้สร้าง The Office of His Majesty's Supreme Ombudsman ของกษัตริย์แล้ว พระองค์ได้แต่งตั้ง Supreme Ombudsman ขึ้นในประเทศสวีเดนเพื่อเป็นตัวแทนของพระองค์ (Pre-eminent representative) หน้าที่ที่มีอบหมายคือ รับรองการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้พิพากษาและการละทิ้งหน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์กรดังกล่าวตามกฎหมายต่างๆ รวมทั้งให้มีอำนาจฟ้องคดีกับองค์กรดังกล่าวด้วย หน้าที่สำคัญได้แก่ การสอบสวนการร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติมิชอบของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ และหลังจากพระเจ้าชาร์ล ที่ 12 สิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. 1718 เป็นช่วงที่เรียกว่า Period of Liberty จึงนับว่าเป็นการสิ้นสุดยุคสมบูรณาญาสิทธิราชในสวีเดน ต่อมาในปี ค.ศ. 1719 จึงมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้น และนำระบบรัฐสภามาใช้พร้อมกับระบอบประชาธิปไตย Supreme Ombudsman ถูกเรียกว่า Chancellor of Justice (เสนาบดีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ในปัจจุบันสำนักงานนี้ยังคงอยู่ และทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ในระหว่างปี ค.ศ. 1766 ถึง 1772 รัฐสภาของสวีเดนได้รับมอบอำนาจจากกษัตริย์ให้เป็นผู้ใช้สิทธิในการแต่งตั้งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม (Chancellor of Justice) จนกระทั่งปี ค.ศ. 1772 The Instrument of Government กำหนดว่าให้สิทธิในการแต่งตั้ง Chancellor of Justice เป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์อีกครั้ง และภายหลังจากช่วงเวลาของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชภายใต้ พระเจ้า Gustaf ที่ 3 และ Gustaf Adoif ที่ 4 (พระราชโอรสของพระองค์) ก็มีการปรับปรุงอีกครั้งในปี ค.ศ. 1809

ในปี ค.ศ. 1809 Gustaf Adoif ที่ 4 ซึ่งได้ทรงปกครองประเทศด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชและไร้ความสามารถได้ถูกปลดออกจากพระราชบัลลังก์ รัฐสภาจึงได้รวมตัวกันเป็นครั้งแรกและมีการออกเสียงลงมติให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ (The Instrument of Government) โดยยึดหลักของการรักษาดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภาเพื่อ

ป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจครอบครองเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง รัฐธรรมนูญนี้ประกอบด้วยข้อกำหนดสำหรับแต่งตั้งเสนาบดีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยพระมหากษัตริย์ และบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง J.O. (ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางกฎหมายและเป็นที่เลื่อมใสในความซื่อสัตย์มั่นคง) โดยรัฐสภา และในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภาผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบดูแลให้บรรดาเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับ และพระราชบัญญัติต่างๆ¹

ตาม Instrument of Government (ตราสารรัฐบาล) ค.ศ. 1809 อำนาจพระมหากษัตริย์ถูกแบ่งแยกกับรัฐสภา กษัตริย์ต้องแต่งตั้งเสนาบดีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือจะเรียกอีกอย่างว่า Royal Ombudsman และรัฐสภาต้องแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของตนเอง วัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นตำแหน่งใหม่นี้ คือ ต้องปกป้องสิทธิของพลเมืองโดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการควบคุมการใช้กฎหมายของผู้พิพากษาและข้าราชการพลเมือง ใน Instrument of Government ค.ศ. 1809 กำหนดว่ารัฐสภาต้องแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ในทางกฎหมายและเป็นแบบอย่างที่ดีของความซื่อสัตย์เป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ปกป้องสิทธิของพลเมือง เช่น ต้องส่งเสริมการใช้กฎหมายเป็นไปในแนวทางเดียวกันและแสดงให้เห็นถึงความเคลือบคลุมของการบัญญัติกฎหมาย

ในช่วงที่มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่ๆ นั้น มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ส่วนหนึ่งว่าเป็นภารกิจที่ยุ้งยากและไปซ้ำซ้อนกับภารกิจของกระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ตามผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสดงผลงานประจักษ์ชัดว่าสามารถควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ส่วนประเด็นปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนกับภารกิจของกระทรวงยุติธรรมนั้นปรากฏว่าสถาบันทั้งสองกลับปฏิบัติภารกิจได้อย่างกลมกลืนกันมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน กล่าวคือ กระทรวงยุติธรรมมุ่งเน้นพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากกระทรวง ทบวง กรม ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน²

ผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรกของสวีเดน ชื่อ Baron L.A. Mannerheim ได้รับการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1810 เป็นประธานคณะกรรมการฝ่ายรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ

¹ เพชรภรณ์ พทยารัฐ, "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดน," รัฐสภาสาร, 5 (พฤษภาคม 2533), 15.

² ปิยะบุตร แสงกนกกุล, "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา," วารสารนิติศาสตร์, 31 (ธันวาคม 2544), 899.

ฉบับปี ค.ศ. 1809 เป็นผู้นำของพรรครัฐธรรมนูญ (Constitutional Party) และเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอำนาจตรวจสอบดูแลทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร³

3.1.1.1 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในครั้งแรกบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะคล้ายคลึงกับอัยการคดีที่เริ่มโดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีทั้งกรณียังไม่มีการกระทำเกิดขึ้น หรือเป็นผลจากการฟ้องร้อง แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะละเว้นการฟ้องร้องการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงและใช้การตักเตือนแทน ซึ่งพัฒนาการนี้ได้รับการยอมรับจากรัฐสภาในปี ค.ศ. 1915 ตาม the Act with Instruction for the Parliamentary โดยประกอบด้วยสิทธิพิเศษในการละเว้นจากการฟ้องร้อง หน้าที่ในการเป็นอัยการของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นคือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่คนใดก็ตามที่ถูกพบว่ามีความบกพร่องหรือมีความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิที่จะดำเนินการตามกฎหมายหรือในกรณีที่กระทำผิดไม่ร้ายแรงนัก (ลหุโทษ) อาจทำการดำเนินการทางวินัยได้ ในศตวรรษที่ 19 การฟ้องคดีจำนวนมากได้กระทำโดยผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินมักไม่ค่อยจะสั่งการดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดแต่ใช้วิธีการตักเตือนแทน การตักเตือนนี้จะกระทำโดยวิธีการประกาศในหน้าหนังสือพิมพ์ หรือทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

ในระหว่าง ค.ศ. 1970-1975 มีคดีฟ้องร้องโดยอัยการ 22 คดี และอีก 9 คดี เป็นการลงโทษทางวินัย⁴ จนกระทั่งมีการปรับปรุง the Act with Instruction for the Parliamentary ค.ศ. 1975 ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะละเว้นการฟ้องร้องในคดีที่พาดพิงถึงการกระทำผิดไม่ได้เป็นที่มาของการแสดงการวิพากษ์วิจารณ์เท่านั้น ในหลายๆ คดีบางแห่งเจ้าหน้าที่ก็ไม่ถูกฟ้องในการกระทำผิดที่มีโทษบางอย่าง ดังนั้น จึงไม่มีมาตรฐานสำหรับการละเว้นการฟ้องร้อง อย่างไรก็ตาม การแสดงการวิพากษ์วิจารณ์หรือการแนะนำในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องอยู่บนพื้นฐานของธรรมเนียมปฏิบัติที่ได้ก่อร่างขึ้นมาหลายๆ ปี การดำเนินการเหล่านี้ได้รับการประเมินและยอมรับโดยรัฐสภาใน ค.ศ. 1964 ในระยะเริ่มต้นนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบข้าราชการฝ่ายพลเรือนและทหาร จนกระทั่ง ค.ศ. 1915 รัฐสภาเห็นความจำเป็นในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารออกจากฝ่ายตุลาการ และจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมเหล่าทัพต่างๆ ของประเทศ เรียกว่า คณะกรรมาธิการฝ่ายการทหาร (Military ombudsman) ดังนั้น ในปีนี้ประเทศสวีเดนจึงมีผู้ตรวจการแผ่นดิน 2 ฝ่าย

³ มุขมนตรี กลันอนุรักษ, สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย .(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 31.

⁴ เพชรภรณ์ พัทธารัฐ, "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดน," รัฐสภาสาร 5 (พฤษภาคม 2533), 18.

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากการพัฒนาการด้านต่างๆ เป็นเหตุให้งานของคณะกรรมการฝ่ายการทหารลดน้อยลง แต่ไปเพิ่มภาระอันหนักหน่วงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินฝ่ายตุลาการ

ดังนั้นในปี ค.ศ. 1968 หน่วยงานของผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายตุลาการและฝ่ายการทหารจึงรวมอยู่ด้วยกันรัฐสภาจึงเลือกผู้ตรวจการรัฐสภา 3 คน แต่ละคนต่างวางรูปแบบหน้าที่ของตนโดยขึ้นอยู่กับอำนาจของแต่ละฝ่าย รวมถึงด้านการทหารด้วย พร้อมกับให้มี Duty Ombudsman เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ ป่วย หรือมีงานมาก และในปี ค.ศ. 1975 ภาระงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็ได้มีการปรับปรุงระบบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใหม่อีกครั้งโดยจัดให้มีหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนหนึ่งกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีก 3 คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่ละคนและดูแลการบริหารงานของสำนักงาน นอกจากนี้การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับประมวลกฎหมายอาญาได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1976 เพื่อเป็นการลดโอกาสที่จะลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ลงบ้าง ซึ่งการพิจารณาลงโทษนี้ยังคงพิจารณาโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการยกยอก การติดสินบน หรือการเปิดเผยเรื่องความลับของทางราชการ แต่ความผิดที่เกี่ยวกับการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการเพิกเฉยต่อหน้าที่ก็อาจถูกลงโทษได้ ถ้าความผิดนั้นกระทำโดยเจตนา หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และกระทำโดยอาศัยสิทธิของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของการรับราชการทหารยังคงมีการลงโทษอยู่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายสำหรับการควบคุมดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใหม่ ดังนั้น ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1975 รัฐสภาจึงได้ออกคำสั่งเพื่อให้มีผลใช้บังคับแก่ผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์ใหม่ๆ เกี่ยวกับการจัดระบบงานในหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา

การยกเลิกสิทธิพิเศษในการละเว้นการฟ้องร้องใน ค.ศ. 1975 เกี่ยวเนื่องกับการปรับเปลี่ยนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดชอบในทางกฎหมายของการกระทำเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องมีสิทธิที่จะละเว้นการฟ้องร้องอีกต่อไป แต่ได้กำหนดว่าในการสอบสวนคดีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎเกณฑ์ที่ใช้กับพนักงานอัยการเกี่ยวกับการฟ้องและสิทธิในการละเว้นการฟ้องร้อง ใน the Act with Instructions for Parliamentary ค.ศ. 1975 ก็เพิ่มกฎเกณฑ์พิเศษที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการวิจารณ์และให้ความเห็นที่เป็นการแนะนำและก็ได้ใช้จนถึงปัจจุบัน ซึ่งใน ค.ศ. 1975 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้รับอำนาจในการตักเตือนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ปัจจุบัน the Act with Instructions for Parliamentary

ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ.1386 และการแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1989 บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องเคารพกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอื่นๆ ที่ใช้กับพนักงานอัยการเมื่อเร็ว ๆ นี้ การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศสวีเดนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เรียกว่า “officeholder responsibility”⁵

3.1.2 โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในปัจจุบันนี้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนมีลักษณะเป็นคณะกรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา คณะกรรมการชุดนี้จะมีประธานหนึ่งคนรับผิดชอบเป็นหัวหน้าบริหารงานและมีองค์กรสำนักงานที่เป็นอิสระมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ⁶ ในส่วนนี้ได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน คือ 3.1.2.1 การแต่งตั้ง 3.1.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง 3.1.2.3 การจัดองค์กรและการบริหารจัดการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และ 3.1.2.4 เขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.2.1 การแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดน ฉบับปรับปรุงแก้ไข เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1975 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน⁷ มาตรา 6 กำหนดว่ารัฐสภาจะทำการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินคนหนึ่งหรือมากกว่านี้เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการปรับใช้กฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ อันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ภายใต้คำสั่ง หรือแนวทางที่รัฐสภากำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะดำเนินการในกฎหมายเรื่องต่างๆ ตามที่ระบุไว้

สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น แม้ปัจจุบันจะมีได้กำหนดว่าต้องเป็นนักกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ก็เป็นนักกฎหมาย ส่วนลักษณะต้องห้ามคือจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา

พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1975 มาตรา 10 ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนประกอบด้วยสมาชิก 4 คน หนึ่งในจำนวนสี่คนนั้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินและเป็นผู้รับผิดชอบประสานงานและจัดการในสำนักงานหรือรับผิดชอบในการตัดสินใจเรื่องที่เป็นงาน

⁵ Thomas Bull, “The Original Ombudsman : Blueprint in Need of Revision or a Concept with More to Offer,” N.P. : European public law, 2000. p.337.

⁶ อีริกท์ เสวีร์งส์วอร์ค, “แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบบรัฐสภา,” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 28.

⁷ Joakim Nergelius, *Constitutions of the World*, (N.P. : n.p., n.d.)

หลักของตำแหน่งหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนจะได้รับแต่งตั้งโดยรัฐสภาโดยพิจารณาแยกกันเป็นรายบุคคล

ผู้ตรวจการแผ่นดินคนใดที่ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่เป็นประธานก็มักจะทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดในเรื่องสำคัญๆ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนมีหน้าที่เฉพาะด้าน หน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ปรากฏในคู่มือการปฏิบัติงาน

การเตรียมการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินจะกระทำโดยคณะผู้แทน 6 คน คณะทำงานชุดนี้จะดำเนินการให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินโดยให้มีการเลือกตั้งในที่ประชุมรัฐสภาด้วยวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ⁸ แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์หรือเรื่องอื่นๆ ขององค์กรตามแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องการ และติดตามงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยคณะผู้แทนต้องปรึกษาที่ประชุมประธานกรรมการ (Speaker's Conference) ก่อน และการพิจารณาของรัฐสภาเป็นการลงคะแนนลับ

นอกจากนี้รัฐสภายังแต่งตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดิน (Deputy Ombudsman) จำนวน 2 คน เพื่อทำหน้าที่แทนผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งรองผู้ตรวจการแผ่นดินนี้มักได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว และไม่ได้ปฏิบัติงานเป็นประจำจะมาปฏิบัติงานเฉพาะเวลาทำหน้าที่แทนเท่านั้น⁹

3.1.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะนับจากวันที่ได้รับการเลือกตั้งหรือนับจากวันที่รัฐสภาจะกำหนดจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ใน 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกครั้งหลังจากนั้น และออกจากตำแหน่งเมื่อพ้นวาระ ตาย ลาออก อย่างไรก็ตามรัฐสภาอาจปลดผู้ตรวจการแผ่นดินคนใดคนหนึ่งซึ่งไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และหากผู้ตรวจการแผ่นดินออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระรัฐสภาจะแต่งตั้งผู้รับช่วงโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากการเจ็บป่วยหรือเนื่องด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม รัฐสภาจะแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวจนกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1974 ได้

⁸ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นกรรมการของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญมีจำนวน 15 คน มีบทบาทอย่างมากในการควบคุมตามรัฐธรรมนูญ

⁹ ณัฐภา มุนจินดา, "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดน," วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2 (เมษายน - กันยายน 2546), 61.

ยกเลิกคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินในข้อที่ว่าจะต้องเป็นนักกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติผู้ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาและมีธรรมเนียมปฏิบัติด้วยว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองทุกพรรค ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนถูกกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กำกับดูแลราชการเฉพาะส่วนแยกจากกันโดยคู่มือการปฏิบัติงาน คู่มือนี้จัดทำโดยหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับผู้ตรวจการแผ่นดินทุกคนและคณะผู้แทนรัฐสภา เช่น ในปี ค.ศ. 1982 ได้แบ่งหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง 4 คน ดังนี้ เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร การบังคับคดี และข้าราชการพลเรือนทั่วไปอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดิน อีก 3 คนแยกกันรับผิดชอบเป็น 3 ด้าน คือ (1) กระบวนการยุติธรรม (ศาล อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์) (2) การปกครองราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนทหาร และ (3) สวัสดิการและการศึกษา สำนักงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา และของงบประมาณผ่านกรรมาธิการของรัฐสภา มีเจ้าหน้าที่จำนวนน้อย และส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมายที่มาจากผู้พิพากษา¹⁰

ในแต่ละฝ่ายมีสำนักเลขานุการประกอบด้วยเลขานุการ 2 คน ดังนั้นแต่ละฝ่ายประกอบด้วยพนักงานประมาณ 10 คน และมีตัวแทนผู้ตรวจการแผ่นดินที่แต่งตั้งโดยรัฐสภาคอยช่วยงานหากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อยู่

3.1.2.3 การจัดองค์กรและการบริหารจัดการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดน ทั้ง 4 คน มีพื้นที่รับผิดชอบที่จะต้องตรวจตรา หัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นผู้นำเกี่ยวกับการบริหารและตัดสินใจดำเนินการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนแต่ละฝ่ายจึงมีสีเป็นของตนเองได้แก่ The Yellow Department, The White Department, The Blue Department และ The Red department เป็นแบ่งการบริหารจัดการและแบ่งส่วนภายในภายใต้การบริหารจัดการของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Administrative Director) หัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบในการสอบสวนพิเศษที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดิน

การพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ละ Department จะเป็นอิสระต่อกัน การพิจารณาวินิจฉัยจะยึดข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานและข้อกฎหมายเป็นหลัก และจะพยายามไม่พบผู้ร้องเรียนเพื่อป้องกันการเกิดอคติ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการลงไป

¹⁰ มุขเมธิน กลั่นอนุรักษ์, สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย, หน้า 36-37.

เยี่ยมหน่วยงานของรัฐเพื่อดูการปฏิบัติงานเพื่อการศึกษาและเก็บข้อมูลสภาพโดยทั่วไป ปีละ 50-60 วัน

การดำเนินการตรวจตราของผู้ตรวจการแผ่นดินแบ่งความรับผิดชอบเป็น 4 พื้นที่ ในแต่ละพื้นที่ความรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเริ่มพิจารณาเมื่อเห็นว่ามี ความจำเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องปรึกษาหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินในปัญหาเกี่ยวกับการตรวจตรา และการสอบสวนอื่นๆ ที่พวกเขาสนใจ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะปรึกษาหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่อง อื่นๆ ที่มีการร้องขอ

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกัน มีเลขานุการ ผู้อำนวยการฝ่ายการสอบสวนหรือสืบสวนและเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่ง หากมีความจำเป็นและมีงบประมาณพออาจมีการจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและที่ปรึกษาฝ่ายต่างๆ

เลขานุการของสำนักงานมีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับงานของสำนักงาน และเพื่อให้ความมั่นใจว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับความช่วยเหลือทุกด้านตามความจำเป็น นอกจากนี้ หัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินอาจวางข้อกำหนดไว้เป็นคู่มือการปฏิบัติงานหรือการสั่งการ เป็นพิเศษซึ่งให้อำนาจ ดังนี้

(ก) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการ จัดเตรียมข้อกล่าวหาหรือคดี

(ข) เลขานุการของสำนักงาน ผู้อำนวยการฝ่ายการไต่สวนหรือสืบสวน หรือเจ้าหน้าที่คนอื่นๆ ในการสืบสวนหรือตรวจสอบต่างๆ แต่ไม่มีสิทธิในการกล่าวคำตักเตือนหรือ สั่งการใดๆ ที่เป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(ค) เลขานุการของสำนักงาน ในการตัดสินใจกระทำใดๆ ที่เกี่ยวกับการ บริหารยกเว้นเรื่องแต่งตั้งผู้อำนวยการฝ่ายการไต่สวนหรือสืบสวน

3.1.2.4 เขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่องที่เกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งพื้นที่จะถูกดำเนินการโดยผู้ตรวจการแผ่นดินที่เรื่องนั้นเกี่ยวข้องกับพื้นที่นั้นส่วนใหญ่ เมื่อมีข้อสังเกตเกิดขึ้นหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดิน จะตัดสินใจว่าใครที่จะดำเนินการในเรื่องนั้น หากเรื่องเกี่ยวข้องกับพื้นที่ความรับผิดชอบหลายพื้นที่ หัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินจะตัดสินใจว่าใครที่จะต้องจัดการในเรื่องนั้นๆ หากผู้ตรวจการแผ่นดินมีส่วนได้เสียหรือเพราะเหตุอื่นที่ไม่สามารถจัดการคดีที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบ หัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินจะตัดสินใจว่าใครมีอำนาจในเรื่องนั้น และการที่ให้หัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตัดสินใจว่าตนมีอำนาจในบางเรื่อง หรือการที่สามารถมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินคนอื่น ดำเนินการ โดยจะไม่คำนึงถึงเขตอำนาจความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสำนักงานของตนเองในการดำเนินคดี โดยหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับการสนับสนุนโดย Administrative Unit หนึ่งหน่วย และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คอยช่วยเหลือในการดำเนินงานถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเหมาะสม

3.1.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(ก) รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดน ฉบับปรับปรุงแก้ไขเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1975¹¹ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินว่ารัฐสภาต้องแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้กฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับบริการสาธารณะตามที่รัฐสภากำหนดและผู้ตรวจการแผ่นดินอาจฟ้องร้องทางอาญาได้ (มาตรา 6 วรรคแรก) และผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอความคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่ศาลยุติธรรมหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเข้าถึงรายงานการประชุมและเอกสารอื่นๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลนั้น ศาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดหาข้อมูลหรือให้ความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเรียกร้องและเป็นหน้าที่ของบุคคลอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย พนักงานอัยการต้องให้ความช่วยเหลือผู้ตรวจการแผ่นดินหากผู้ตรวจการแผ่นดินร้องขอ

กฎเกณฑ์โดยละเอียดที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรัฐสภา (มาตรา 6 วรรคสอง)

(ข) มาตรา 3 ของ Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1986 กำหนดว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องรับรองว่าศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานตามบทบัญญัติแห่งตราสารรัฐบาล (The instrument of Government) ในแง่ของความยุติธรรมและสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิเสรีภาพของพลเมือง และไม่ล่วงละเมิดกับการบริหารของรัฐ ในการควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องคำนึงถึงรูปแบบการบริหารงานการปกครองที่เป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย¹²

ดังนั้น หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น คือ การตรวจตราเพื่อให้มั่นใจว่าศาลและฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็น

¹¹ Joakim Nergelius, *Constitutionism of the World*. Gisbert H. Flanz Sweden.

¹² มุขเมธิน กลั่นอนุรักษ์, สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางการจัดตั้งในประเทศไทย, หน้า 28.

ธรรม¹³ ตามหลักความเป็นกลาง และเป็นภาวะวิสัยในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งการปฏิบัติราชการ จะไม่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร การตรวจตราดังกล่าวจึงอยู่บน พื้นฐานว่า หน่วยงานนั้นๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยถูกต้องหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การตรวจตรานี้ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงดุลยพินิจ ด้วยแม้บรรทัดฐานในเรื่องดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่อ่อนไหวตลอดเวลา การตรวจตราจะลงไปถึง ระดับเจ้าหน้าที่แต่ละคน นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังเป็นองค์กรอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะในการดำเนินคดีแก่ข้าราชการที่ละเลยต่อหน้าที่ เช่น เมื่อปี ค.ศ. 1955 ผู้กำกับ การตำรวจและอัยการของเมืองหนึ่งถูกผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องต่อศาลเนื่องจากบุคคลดังกล่าวยึดเรือ ของชาวประมงโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น แต่การฟ้องร้องคดีโดยผู้ตรวจการแผ่นดินมี น้อยลงมากและการฟ้องคดีดังกล่าวก็มีผลเป็นการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบของ ข้าราชการโดยทั่วไป¹⁴

(ค) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลศาลยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่เข้าไป แทรกแซงการทำงานหรือเสนอแนะว่าควรใช้กฎหมาย พยานหลักฐานอย่างไร แต่มีอำนาจ ตรวจสอบกระบวนการว่าเป็นไปตามวิธีพิจารณาที่ใช้ในปัจจุบันหรือไม่ การตัดสินเสร็จสิ้นใน ระยะเวลาอันสมควรหรือไม่ แต่ในบางกรณีอาจให้ความเห็นแย้งได้ เช่น การสั่งลงโทษเกินกว่าที่ กฎหมายกำหนด และสามารถเข้าไปสังเกตการณ์การดำเนินคดีในศาลชั้นต้น หากคู่ความหรือ พยานบุคคลได้รับการปฏิบัติไม่เหมาะสม ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบคำ พิพากษาของศาลซึ่งอาจมีผลให้ผู้ต้องโทษคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัว หรือได้รับ การชดเชยค่าสินไหมทดแทน¹⁵

ในการฟ้องร้องกระบวนการพิจารณาของศาลผู้ตรวจการแผ่นดินอาจชี้ให้ศาลเห็น ว่าเขาใช้อำนาจผิดมาตราหรือใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจกลับคำ พิพากษาของศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเกี่ยวข้องกับผู้พิพากษาเฉพาะในกรณีที่ตรวจสอบแล้ว พบว่าผู้พิพากษานั้นกระทำผิด เนื่องจากละเลยหรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบ เช่น กฎหมายสวีเดน

¹³ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาค instrument of Government Chapter Article a บัญญัติให้ศาลและฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางและเป็นภาวะวิสัย ทั้งนี้ เพื่อให้อำนาจการใช้อำนาจดุลยพินิจ โดยอาศัยเหตุจริงใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดูเพิ่มเติม มุขเมธิน กลั่นอนุรักษ์, สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย, หน้า 38.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

¹⁵ ญัฐภา มุนจินดา, “แนวความคิดที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและประโยชน์ที่ประชาชน จะได้รับ,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2 (เมษายน – กันยายน 2546), 68.

บัญญัติว่า ในกรณีที่เป็นการผิดฐานประกอบอาชญากรรมธรรมดา ผู้พิพากษาอาจใช้ดุลยพินิจว่า ควรตั้งที่ปรึกษากฎหมายให้แก่จำเลยหรือไม่ก็ได้ ปรากฏว่ามีเด็กสาวชาวเยอรมัน อายุ 16 ปี ถูกจับฐานลักทรัพย์เจ้านาย เด็กสาวคนนั้นพูดภาษาสวีเดนไม่ได้ และศาลไม่ตั้งที่ปรึกษากฎหมายให้จึงถูกผู้พิพากษาลงโทษและจะต้องถูกเนรเทศด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบกระบวนการวินิจฉัยแล้วพบว่า ผู้พิพากษาบกพร่องที่ไม่ตั้งที่ปรึกษาให้เด็กสาวคนนั้น เป็นต้น¹⁶

(ง) มาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญสวีเดน ฉบับปรับปรุงแก้ไขเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1975 วรรคแรก กำหนดว่า การดำเนินคดีอาญาเนื่องจากการกระทำผิดอาญาของสมาชิกของศาลฎีกาหรือสมาชิกของศาลปกครองสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่จะถูกฟ้องที่ศาลฎีกา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินหรือ Chancellor of Justice และศาลฎีกาจะไต่สวนหรือตัดสินตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกของศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดย้ายออกจากสำนักงานหรือให้พักการทำงาน หรือบังคับว่าต้องผ่านการตรวจร่างกาย (มาตรา 8 วรรคแรก) ซึ่งในมาตรา 9 บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการที่จะฟ้องร้องสมาชิกของศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด หรือดำเนินการทางกฎหมายในอันที่จะไล่ออก หรือปลดออกจากตำแหน่ง หรือส่งไปตรวจร่างกายได้ระบุไว้ในตราสารรัฐบาล (Instrument of Government)

นอกจากนี้ The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1986 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังต่อไปนี้

(จ) มาตรา 4 กำหนดว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องช่วยเหลือในการเยียวยาข้อบกพร่องต่างๆ ของการบัญญัติกฎหมาย และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ควรหาเหตุผลเพื่อตอบปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือวิธีการใดๆ ที่รัฐพึงกระทำ รวมทั้งอาจเสนอเรื่องทำความเห็นหรือคำปรึกษาต่อรัฐสภาหรือรัฐบาลได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องปรึกษาหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนเสนอความเห็นตามวรรคแรกไปยังรัฐสภาหรือรัฐบาล

(ฉ) มาตรา 6 กำหนดว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะชี้ขาดคดีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอื่นๆ หรือความไม่ถูกต้องหรือเหมาะสมของการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำคำแถลงเพื่อให้มีการใช้กฎหมายที่สอดคล้องกันหรือที่เหมาะสม ในบทบาทพิเศษของการเป็นอัยการของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะเริ่มกระบวนการทางกฎหมายเพื่อต่อต้านเจ้าหน้าที่ที่ไม่เคารพกฎเกณฑ์ของสำนักงานหรือในการได้รับมอบอำนาจของเขาโดยกระทำผิดทางอาญา หากในการสอบสวนคดีนั้นมีเหตุผลที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเชื่อได้ว่ามีการกระทำผิดทางอาญา ข้อกำหนดให้กฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนเบื้องต้น การฟ้องคดี

¹⁶ กุลพล พลวัน, การบริหารกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2544), หน้า 279.

และการละเว้นการฟ้องคดีต้องถูกนำมาใช้มิฉะนั้นแล้วจะต้องส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการ ส่วนคดีที่เริ่มที่ศาลชั้นต้นต้องส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาเท่านั้นหากมีข้อต่อสู้เพียงพอและหากในกระบวนการพิจารณาสามารถเอาผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดได้

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลในกรณีที่ข้าราชการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีอำนาจร้องขอให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษทางวินัย ผู้ตรวจการแผ่นดินมักจะไม่ใช่มาตรการนี้แต่จะใช้วิธีการตักเตือนแทน

(ข) มาตรา 7 ในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ อำนาจว่ากระทำความผิดทางวินัย หรือกระทำความผิดกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือสั่งให้ปลดออก หรือหยุดการทำงานในหน้าที่ด้วยเหตุผลว่าได้กระทำความผิดทางอาญา หรือละเลย การปฏิบัติหน้าที่ของตน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้มีการแก้ไขการสั่งการนั้นๆ

(ข) มาตรา 8 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องไม่ต่อต้านผู้ได้บังคับบัญชา ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจโดยอิสระ เว้นแต่ในกรณีพิเศษ

(ณ) มาตรา 10 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่เริ่มต้นและฟ้องคดีซึ่งคณะกรรมการ ฝายรัฐสภาได้ชี้ขาดความผิดของรัฐมนตรีภายใต้อำนาจที่ปรากฏในมาตรา 12 ของตราสารรัฐบาล (Instrument of Government) รวมทั้งดำเนินการทางกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาหรือ หน่วยงานที่รัฐสภามอบหมายหน้าที่ให้ที่กระทำความผิด และผู้ตรวจการแผ่นดินต้องช่วยเหลือ คณะกรรมาธิการฝายรัฐสภาในการสอบสวนเบื้องต้นในการดำเนินการดังกล่าว

(ณ) ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน ของทุกปี ซึ่งเป็นรายงานผลการดำเนินงานระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม ถึง วันที่ 30 มิถุนายน และต้องมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมาย และมาตรการ ต่างการเสนอให้ลงโทษทางวินัย การฟ้องร้องดำเนินคดี และกิจกรรมอื่นๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุปว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ของฝ่ายบริหารทุกระดับไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการในศาลยุติธรรมเพื่อให้คดีได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าและ ในบางครั้งยังอาจไปร่วมฟังการพิจารณาของศาลอีกด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการ ตักเตือนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดหรือละทิ้งต่อหน้าที่ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการ บริหาร เสนอแนะ ปรับปรุง รูปแบบการบริหาร การจัดตั้งองค์กร และเสนอแก้ไขกฎหมายใน ประเด็นของกฎ ข้อบังคับ ต่อฝ่ายบริหารด้วย หน้าที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การตรวจ ตราว่าศาลหรือข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง และ

เป็นเครื่องมือสำคัญในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจที่จะฟ้องร้องต่อศาลหรือรายงานการละเมิดหน้าที่ของข้าราชการต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจให้ไล่ออกหรือดำเนินการทางวินัย อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาพิพากษาเอง ทางออกของผู้ตรวจการแผ่นดินในคดีส่วนใหญ่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำเพียงแสดงความคิดเห็นในการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมซึ่งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนก็มีความสำคัญในการสร้างความมั่นใจต่อประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานของศาลหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นอย่างดี

3.1.4 บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา 1 และมาตรา 2 ของ Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1986 หรือระเบียบการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้แทนของรัฐสภาที่มีอำนาจควบคุมกิจกรรมของรัฐทั้งหมด ราชการส่วนท้องถิ่น ศาล ข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานเหล่านั้น รวมทั้งเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายใช้อำนาจมหาชนด้วย พนักงานหรือการจ้างโดยรัฐวิสาหกิจ ส่วนข้าราชการทหารนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจตราดูแลเฉพาะทหารระดับสิบเอกขึ้นไป ให้การใช้อำนาจมหาชนขององค์กรเหล่านั้นต้องเคารพกฎหมายและกฎหมายอื่นๆ หน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของศาลเพื่อให้การดำเนินคดีแล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลทุกศาล บางครั้งความผิดพลาดในการดำเนินคดีในศาลชั้นต้นอาจทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย แต่ก่อนนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินมักเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในกรณีที่คู่ความได้รับการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม แต่ปัจจุบันแม้กระทั่งคำพิพากษาของศาลก็หาได้ปลอดจากการควบคุมดูแลไม่ การเข้าไปดูแลแทรกแซงดังกล่าวอาจมีผลทำให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัวหรือไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ดังนั้น บุคคลที่อยู่นอกเหนือการควบคุมดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีดังนี้¹⁷

(ก) สมาชิกรัฐสภา

(ข) สมาชิกของคณะกรรมการสิทธิการของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการสิทธิการฝ่ายการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิการฝ่ายอุทธรณ์ หรือเลขาธิการของรัฐสภา

¹⁷ เพชรภรณ์ พิทยาวัตร, "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา," รัฐสภาสาร, 5 (ธันวาคม 2538),

(ค) คณะกรรมการอำนวยการของธนาคารแห่งชาติประเทศสวีเดน ผู้ว่าการธนาคารและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติประเทศสวีเดน คณะกรรมการฝ่ายหนี้สินของชาติ หรืออธิบดีกรมบัญชีกลาง

(ง) รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

(จ) Chancelleur of Justice

3.2 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ในส่วนนี้ได้แบ่งการศึกษาสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศส ออกเป็น 4 ส่วน คือ 4.2.1 ความเป็นมาของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน 4.2.2 โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน 4.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ และ 4.2.4 บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 ความเป็นมาของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ (Médiateur) ในประเทศฝรั่งเศสมีขึ้นเป็นครั้งแรกในบทความที่เขียนโดยศาสตราจารย์ DEBBASCH และตามด้วยบทความของ LINDON และ AMSON ซึ่งได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งสถาบันแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนขึ้นในประเทศฝรั่งเศส โดยเหตุผลที่ว่า ความไม่เพียงพอของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางศาล (le contrôle juridictionnel) ความไม่สามารถที่จะให้การปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และมีบางส่วนของศาลไม่มีอำนาจ ซึ่งในส่วนนี้ก็ไม่สามารถที่จะนำมาฟ้องร้องต่อศาลได้ ประกอบกับกระบวนการพิจารณาในศาลใช้เวลาเนิ่นนาน ไม่ทันต่อเหตุการณ์ในการที่จะแก้ไขข้อเดือดร้อนของประชาชนในบางครั้ง และหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากแก่การทำความเข้าใจ¹⁸

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม 1973 เป็นทั้งผลของการปฏิรูประบบราชการใน ค.ศ. 1973 และเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูประบบราชการต่อไปด้วย ซึ่งก่อนหน้านั้นได้เคยมีข้อเสนอให้จัดตั้งสถาบันแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนในประเทศฝรั่งเศสมาก่อนแล้ว ในปี ค.ศ. 1970 Michel Poniatowski เสนอให้จัดตั้งข้าหลวงใหญ่เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน และในปี ค.ศ. 1972

¹⁸ สุวีร์ตี พิทยาภรณ์, "สถาบัน Mediateur ของฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ 18 (ธันวาคม 2533), 100.

Andre Chanderngor เสนอให้จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐเพื่อเสรีภาพ ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเสนอให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐเพื่อสอบสวนการละเมิดเสรีภาพ ส่วนบุคคลข้อเสนอทั้งหมดไม่ได้รับการยอมรับ รัฐบาลฝรั่งเศสไม่คิดว่าสิทธิมนุษยชนในฝรั่งเศสถูกคุกคาม และเชื่อมั่นว่าระบบความยุติธรรมทางปกครองสามารถปกป้องราษฎรได้¹⁹ กล่าวคือในระยะแรกของการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐนั้น มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยในการจัดตั้งและฝ่ายที่สงสัยถึงประสิทธิภาพในการทำงาน²⁰

โดยในตอนยกร่างกฎหมายนั้นเกิดปัญหาขึ้นมากมายหลายประการ นักกฎหมายมหาชนชั้นผู้ใหญ่อย่างศาสตราจารย์ Roland Drago ได้คัดค้านการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ โดยบอกว่าในประเทศฝรั่งเศสนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดีที่สุดนั้นคือศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากนักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่แล้วเห็นว่าศาลปกครองนั้นปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลาที่ผ่านมาเป็นอย่างดีในการเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐในประเทศฝรั่งเศส เกิดขึ้นเนื่องจากข้อเสนอของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Pierre Messmer ที่ได้ประกาศไว้ในนโยบายทางการเมืองของตนว่า สมควรจัดให้มีองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากฝ่ายปกครอง²¹ เนื่องจากการตระหนักถึงความไม่เพียงพอของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรที่มีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมฝ่ายปกครอง คือ ศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมที่มีประสิทธิภาพมาก และสามารถปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างดีเยี่ยม แต่การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลมีจุดอ่อนอยู่บ้าง เช่น การพิจารณาคดีของศาลค่อนข้างจะล่าช้า มีความยุ่งยาก ในการนำคดีขึ้นสู่ศาล การพิจารณาของศาลจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดและศาลก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจในการพิจารณาอีกด้วย ดังนั้น จึงมีความต้องการองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่สามารถเข้ามาเสริมองค์กรของศาลที่มีอยู่แล้ว โดยเห็นว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนน่าจะเป็นตัวอย่าง

¹⁹ มุขเมธิน กลั่นอนุรักษ์, สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย, หน้า 62.

²⁰ สุวีริศน์ พิทยาภรณ์, Mediateur ออมบุดส์แมนของฝรั่งเศส, อ้างถึงใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ออมบุดส์แมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย, รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523, ผวนก 3.6, หน้า 1.

²¹ Jacques Pelletier, Vingt ans de meditation a la Francaise, revue francaise d'administration publique No 64 oct.-dec. 92, p.599, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, "รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)," เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2543.

ที่ดีขององค์กรประเภทนี้จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรเลียนแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน และองค์กร Parliamentary Commissioner ของอังกฤษขึ้น และปรับปรุงแบบและการเปลี่ยนชื่อให้เหมาะสมกับสภาพและสถานการณ์ของระบบการบริหารของฝรั่งเศส ตั้งแต่มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจนถึงปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้พิสูจน์ถึงความสำคัญและผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตลอดมา จนปัจจุบันสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐก็ได้รับการยอมรับในที่สุด ถึงแม้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจะจัดตั้งโดยเลียนแบบองค์กรต่างประเทศ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนเป็นหลักแต่ก็มีหลายส่วนที่แตกต่างจากองค์กรต้นแบบ²²

3.2.2 โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

ในส่วนนี้ได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาโครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ออกเป็น 5 ส่วน คือ 3.2.2.1 การแต่งตั้ง 3.2.2.2 การดำรงตำแหน่ง 3.2.2.3 การให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติงาน 3.2.2.4 การดำเนินงาน และ 3.2.2.5 ลักษณะขององค์กรซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.2.1 การแต่งตั้ง

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจำนวน 1 คน จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติที่ 76-1211 ลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1976 และประกอบกับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎกระทรวง รัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกรัฐกฤษฎีกา (décret) แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งหมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐถูกแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารซึ่งเป็นรูปแบบที่แตกต่างไปจากผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศอื่นๆ โดยทั่วไปที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐถูกแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารและผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ มีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐคงไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้แต่ได้กำหนดเพียงลักษณะต้องห้ามคือ ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐนั้นกฎหมายได้กำหนดว่าห้ามดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งทุกตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งเลือกตั้งในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นก็ตามดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5 ของรัฐบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เว้นแต่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลมาก่อนได้รับ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

แต่งตั้งก็ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไปจนครบวาระแต่กฎหมายไม่มีข้อห้ามในการดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ กับตำแหน่งการงานที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็น ตำแหน่งในส่วนราชการหรือในหน่วยงานเอกชน ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐสามารถ ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการหรือเอกชนไปพร้อมกันได้ โดยมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1973 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐดำรงตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งใดๆ²³

3.2.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 กำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้ เพียงครั้งเดียว คณะรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไม่สามารถถอดถอน ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐออกจากตำแหน่งได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจะพ้น ออกจากตำแหน่งเมื่อลาออก ตาย และการกระทำผิดอย่างร้ายแรงซึ่งการพิจารณาสอบสวนจะ กระทำผิดอย่างร้ายแรงนี้จะกระทำโดยผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานสภาแห่งรัฐ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลบัญชี และ ผู้ที่จะร้องขอให้คณะกรรมการนี้พิจารณาสอบสวนได้มีเพียงประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเท่านั้น ส่วนมติเกี่ยวกับการกระทำผิดร้ายแรงจะต้องเป็นมติเอกฉันท์²⁴ บทบัญญัติดังกล่าวเป็น การแก้ไขข้อสงสัยที่ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจะไม่มีอิสระในการทำงาน

3.2.2.3 การให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติงาน

มาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 กำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน แห่งสาธารณรัฐไม่สามารถถูกจับกุม กักขังหรือถูกตัดสิทธิพินาศเมื่อให้ความเห็นใดๆ หรือ การกระทำใดๆ ซึ่งได้กระทำลงในการปฏิบัติ แต่ความคุ้มครองนี้กฎหมายได้ระบุไว้ให้เฉพาะ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ร่วมงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่ง สาธารณรัฐด้วย²⁵

3.2.2.4 การดำเนินงาน

เพื่อให้ภารกิจที่ต้องปฏิบัติสำเร็จเรียบร้อยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่ง สาธารณรัฐมีอำนาจเต็มในการดำเนินการในการจัดองค์กรการทำงาน และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่ง

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-113.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

สาธารณรัฐสามารถเลือกผู้ร่วมงานได้โดยอิสระ กฎหมายมิได้ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ร่วมงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไว้ โดยปกติผู้ร่วมงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐเป็นข้าราชการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐขอยืมจากหน่วยงานต่างๆ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐนั้นหมดวาระในการดำรงตำแหน่ง ผู้ร่วมงานเหล่านี้จะกลับไปยังหน่วยงานเดิมเนื่องจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐมีปัญหาในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความเข้าใจของประชาชนในวิธีการเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ จึงได้จัดตั้งผู้ประสานงานขึ้นในหน่วยงานต่างๆ และตามจังหวัดต่างๆ เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนในการร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอีกด้วย งบประมาณค่าใช้จ่ายของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ กฎหมายกำหนดให้มาจากงบประมาณของนายกรัฐมนตรี ซึ่งงบประมาณนี้จะถูกลดคะแนนเสียงให้ความเห็นโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจที่ทำให้รัฐสภาอาจจะควบคุมการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้²⁶

3.2.2.5 ลักษณะขององค์กร

รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ไม่ได้ระบุประเภทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไว้ จึงมีปัญหาว่า องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรประเภทใด ซึ่งก็มีความเห็นของนักกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป นักกฎหมายบางท่านเห็นว่า สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐควรจะเป็นองค์กรอิสระและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐกับรัฐสภา ความเป็นอิสระและอำนาจขององค์กร แต่มีนักกฎหมายบางท่านไม่เห็นด้วยและเห็นว่าควรพิจารณาจากรูปแบบของการแต่งตั้งซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงควรที่จะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้การกระทำใดๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง และยังมีความเห็นอีกว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐน่าจะเป็นองค์กรของรัฐสภาซึ่งจะทำให้เป็นหน่วยงานของรัฐสภา และการกระทำใดๆ ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองเช่นกัน ในเรื่องนี้สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง แต่ในทางปฏิบัติสภาแห่งรัฐก็ได้ยอมรับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐและรับรองถึงความมีอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ นอกจากนี้ในมาตรา 1 แห่งรัฐ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

บัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ยังได้กำหนดว่าในการปฏิบัติงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไม่ต้องรับฟังคำสั่งจากองค์กรอื่น²⁷

ส่วนงบประมาณของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐนั้น มาตรา 15 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ได้ระบุให้มาจากงบประมาณส่วนของนายกรัฐมนตรี

3.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

มาตรา 1 รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐมีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนผู้เดือดร้อนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเรื่องร้องทุกข์จากหน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ที่ให้บริการสาธารณะด้วยซึ่งหน่วยงานดังกล่าวอาจเป็นเอกชนที่ให้บริการสาธารณะก็ได้ และในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐก็ตีความหมายคำว่า “บริการสาธารณะ” ในทางที่กว้างโดยให้ความหมายขององค์กรที่ให้บริการสาธารณะว่าเป็นองค์กรเพื่อประโยชน์ทั่วไป ส่วนองค์กรที่ไม่ได้ระบุไว้ในมาตรา 1 นั้นย่อมไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ที่จะรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา เช่น รัฐสภา และองค์กรของรัฐสภา และองค์กรรัฐธรรมนูญ

และยังมีปัญหาต่อไปว่า คำว่า “องค์กรของรัฐ” (administration de l'Etat) ในมาตรานั้น หมายรวมถึงองค์กรศาล (ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง) ด้วยหรือไม่ ศาสตราจารย์ Aubry ได้ให้ความเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐน่าจะมีอำนาจในการควบคุมองค์กรศาล รวมถึงผู้พิพากษาด้วย แต่ศาสตราจารย์ GARANT ไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไม่สามารถรับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับศาลได้ ส่วนตัวผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐเองก็ได้ให้ความเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐรับที่จะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในศาลแต่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดตามมาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ที่กำหนดห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐเข้าไปแทรกแซงเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของศาลหรือเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้วแต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าหากมีการฟ้องคดีต่อศาลใดๆ แล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจะไม่สามารถพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เรื่องเดียวกันนั้นได้ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ยังสามารถที่จะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นได้ต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาดังนั้น ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอคดีสู่ศาลและขณะเดียวกันก็สามารถดำเนินการร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

แผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้อีกทาง ซึ่งหากผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้ดำเนินการใดๆ ให้เป็นที่พอใจแก่คู่กรณีแล้วก็อาจมีการระงับการดำเนินคดีในทางศาลได้²⁸

มูลเหตุที่จะฟ้องร้อง คือ การที่องค์กรของรัฐ วิชาสหกิจมหาชน หรือเอกชนที่ให้บริการสาธารณะไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามภารกิจของบริการสาธารณะซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะรวมถึงกรณีความผิดพลาด บกพร่อง ล่าช้า ไม่เสมอภาค ไร้มนุษยธรรม หรือเหตุอื่นทำนองเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ราษฎร²⁹

3.2.4 บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ มีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากราษฎรที่เดือดร้อนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นที่ให้บริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรที่มีได้ระบุไว้ในมาตรา 1 จึงไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐที่จะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ซึ่งได้แก่ รัฐสภา องค์กรของรัฐสภา และองค์กรรัฐธรรมนุญ นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจะไม่เข้าไปพิจารณาเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว และเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในศาลมิได้

เรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจะรับไว้พิจารณานั้นต้องเป็นการร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรของรัฐและประชาชนเท่านั้น ส่วนเรื่องร้องทุกข์ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับองค์กรที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ กล่าวคือ เรื่องที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งภายในนั้นไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐแต่เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องจุดนี้ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1976 ได้ขยายอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐให้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการร้องเรียนขององค์กรนั้นพิจารณาได้ หากข้าราชการ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ขาดจากการเป็นพนักงานของรัฐแล้ว

มูลเหตุที่จะร้องเรียน คือ การที่องค์กรของรัฐ รัฐวิชาสหกิจมหาชน หรือเอกชนที่ให้บริการสาธารณะไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามภารกิจของบริการสาธารณะซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะรวมถึงกรณีความผิดพลาด ความบกพร่อง ล่าช้า ไม่เสมอภาค ไร้มนุษยธรรม หรือเหตุอื่นทำนองเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ราษฎร มูลเหตุในการร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจึงกว้างกว่าการฟ้องคดีในศาล

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-7.

²⁹ มุขเมธิน กลั่นอนุรักษ์, สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย, หน้า 63.

ตัวอย่างงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ในปี ค.ศ. 1973 ราษฎรร้องเรียนว่า ถูกเก็บค่าน้ำประปาทั้งที่บ้านไม่มีผู้อยู่อาศัย หน่วยงานโต้แย้งว่า ผู้ร้องเรียนต้องแจ้งให้ทราบที่บ้านดังกล่าว ไม่มีคนอยู่จึงจะไม่เรียกเก็บค่าบริการ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐสอบสวนเห็นว่า ผู้ร้องเรียนไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะคัดค้าน แต่การเรียกเก็บเงินดังกล่าวเป็นสิ่งไร้เหตุผลเมื่อหน่วยงานมิได้โต้แย้งว่า ในระหว่างเวลาดังกล่าวบ้านหลังนั้นมีคนอยู่อาศัย ตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่างานของผู้ตรวจการแผ่นดิน แห่งสาธารณรัฐ ไม่เข้าช้อนกับงานของ Conseil d' Etat อย่างไรก็ตาม แม้เป็นกรณีที่เป็นเรื่องที่สามารถต่อศาลได้ถ้าราษฎรเลือกที่จะฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐก็ได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 2008 และมีการเพิ่ม Le Défenseur des Droits หรือ ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน³⁰ เข้าไปในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทำหน้าที่แทนผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ และองค์การมหาชนอิสระอื่นๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่แล้วแต่ยังไม่สมบูรณ์ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 11 ทวิ ว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน และในมาตรา 71-7 แห่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจหน้าที่และวิธีการร้องเรียนผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน รวมทั้งเงื่อนไขในการมีผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ในบางหน้าที่ของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนด้วย

ปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน อยู่ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยมีสาระสำคัญ 4 ส่วน สรุปได้ ดังนี้³¹

ส่วนที่ 1 วิธีการได้มาซึ่งตัวผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ซึ่งส่วนนี้ได้นำเอาเนื้อความของมาตรา 71-1 วรรคท้ายแห่งรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ว่า ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยคณะกรรมการถาวรสามัญ (La Commission Permanente) ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องลงมติเลือกบุคคลดังกล่าวมาแล้วด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของแต่ละคณะกรรมการ จากนั้นก็จะเสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอไปยังประธานาธิบดีเพื่อออกรัฐกฤษฎีกาแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้เป็นผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนต่อไป กระบวนการคัดสรรบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญเหล่านี้แต่เดิมเป็นอำนาจเฉพาะตัวของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ แต่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อมี ค.ศ. 2008 ก็ได้เปลี่ยนมาเป็นการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาทั้ง 2 ให้ทำหน้าที่ "คัดสรร" บุคคลต่างๆ แทน

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. "ผู้พิทักษ์สิทธิประชาชน (1)," www.pub-law.net, 11 กุมภาพันธ์ 2553

³¹ เรื่องเดียวกัน

ประธานาธิบดี นอกจากนี้แล้ว ในตอนต้นของร่างกฎหมายดังกล่าวยังได้กล่าวถึงความเป็นอิสระในการทำงานของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนว่าไม่อยู่ในอาณัติของผู้ใดหรือองค์กรใด รวมทั้งไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง ดำเนินคดีหรือถูกศาลพิพากษาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ รวมทั้งยังได้กล่าวถึงลักษณะต้องห้ามของผู้พิทักษ์สิทธิประชาชนไว้ว่า ห้ามเป็นตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ห้ามเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการ ห้ามเป็นสมาชิกสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ห้ามดำรงตำแหน่งที่มาจากกาเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ห้ามเป็นข้าราชการ และห้ามเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระต่างๆ ทุกประเภท

ส่วนที่ 2 การร้องเรียนผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนกำหนดให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง สามารถนำเรื่องมาร้องเรียนต่อผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้ นอกจากนี้แล้ว หากเอกชนผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพของตน ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนจากการกระทำของเอกชนดังกล่าวก็สามารถนำเรื่องมาร้องเรียนต่อผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้เช่นกัน สมาชิกรัฐสภาก็สามารถนำเรื่องที่ตนเองเห็นว่า อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเสนอให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนพิจารณาได้ เช่นเดียวกับที่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถยกเรื่องขึ้นพิจารณาได้เองได้ หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนกำหนดให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนมีอำนาจในตัวเองอย่างสมบูรณ์ที่จะให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยที่ถูกร้องเรียนให้แก้ไขปัญหาต่างๆ ตามที่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนได้ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะไป หากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนก็มีอำนาจในการออกคำสั่ง (injunction) ให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวให้ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หากยังไม่ปฏิบัติตามอีก ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนก็จะทำรายงานซึ่งประกอบด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้น คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน คำบังคับและการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะต่อไป สำหรับในกรณีเรื่องร้องเรียนที่พบว่ามีการทำผิดวินัยเกิดขึ้น ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนก็สามารถเสนอขอให้มีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อผู้กระทำผิดได้ หากไม่ปฏิบัติตามก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีทั่วๆ ไปคือออกคำสั่งบังคับและจัดทำรายงานเพื่อเผยแพร่สาธารณะต่อไป ส่วนการที่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถขอให้

สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวได้ นอกจากนี้แล้วผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถเสนอรัฐบาลให้แก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ และทุกๆ ปีผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณรัฐด้วย

ส่วนที่ 4 ผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนกำหนดให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้อื่นใน 2 กรณีด้วยกัน คือ กรณีที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณด้านวิชาชีพของการรักษาความปลอดภัย กับกรณีด้านสิทธิเด็ก ที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนจะต้องทำร่วมกับผู้ช่วย 3 คน ที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และประธานวุฒิสภาอีก 1 คน จากผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากเรื่องทั้ง 2 เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

นอกจากนี้ ในตอนท้ายของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ผู้ถูกร้องเรียนต้องให้ความร่วมมือกับผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในการชี้แจง ให้ข้อมูล ตอบคำถาม รวมทั้งการเข้าไปตรวจสอบที่ที่เป็นปัญหาได้ด้วย

ในบทต่อไป ก็จะได้ทำการศึกษาถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเปรียบเทียบกับผู้ตรวจการแผ่นดินของต่างประเทศต่อไป