

## บทที่ 4

### การพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมีการแบ่งแยกอำนาจโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แบ่งออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภา อำนาจบริหารโดยรัฐบาล และอำนาจตุลาการโดยศาล ซึ่งแต่ละองค์กรกฎหมายกำหนดอำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้ต่างมีความเป็นอิสระต่อการใช้อำนาจที่ไม่แทรกแซงหรือก้าวก่ายกัน แต่ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจในแต่ละอำนาจนั้นกฎหมายกำหนดเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันภายใต้อำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ แต่ที่เป็นปัญหา ก็คือในการบริหารประเทศนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนหรือผู้ใช้อำนาจกลับอาศัยกฎหมายที่มีปัญหาการตีความ การมีช่องว่างของกฎหมาย การเลือกปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ทำให้เป็นผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปัญหานี้ก็นำไปสู่การมีกลไกหรือเครื่องมือหรือวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของทั้ง 3 อำนาจขึ้นเพื่อตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรม

การใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารจัดว่ามีปัญหาอย่างมากเมื่อเทียบกับการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ดังนั้นในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจึงมีการกำหนดองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน กรรมการการปกครอง เป็นต้น แต่ยังคงมีปัญหาเพราะไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาจำนวน 9 องค์กร เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจใดอำนาจหนึ่งในสามอำนาจนี้หรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใดให้สามารถทำงานได้อย่างมีอิสระและหนึ่งในองค์กรอิสระที่สำคัญทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของทั้งสามอำนาจนั้นก็คือ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(Ombudsman)” โดยมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งเรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542”

โดยหลักการและเหตุผลของการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็คือ การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ 3 อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบและเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนของประเทศ แต่ที่เป็นปัญหานั้นมาสู่การวิจัยก็คือนับตั้งแต่มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในปี พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ.2563 พบว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของทั้ง 3 อำนาจก็ยังคงมีปัญหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่โดยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพที่เป็นเช่นนี้น่าจะเกิดจากอำนาจหน้าที่ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการได้ใช้กระบวนการวิจัยในการหาคำตอบที่จะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขยายอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมด้านต่าง ๆ ที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมและมีความเสมอภาคกันในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย และการวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบนั้น การวิจัยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

## 1. สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” หรือ “Ombudsman” มาจากภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ในสหราชอาณาจักร เรียกว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ออมบุดสแมน เป็นบุคลากรหรือองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง “Ombudsman” หมายถึงผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจเป็นบุคคลที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญหรือตั้งขึ้นจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐ ทำหน้าที่รับคำร้องเรียนจากประชาชนจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจรัฐก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือใช้อำนาจตามกฎหมายโดยไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน แล้วไต่ถามเคลียร์ประนีประนอมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน โดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการที่ “Ombudsman” เป็นองค์กรอิสระหรือสังกัดรัฐสภาหรือสังกัดฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยจากประชาชนให้มีอำนาจตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำไม่

ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการใด ๆ ไม่เหมาะสมหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Marianna Chobanyan, 2007, p.10-22, Rowat Donald C, 1965 (B.E.2508), p.17-75 and Rowat, Donald, 1985 (B.E.2528), p.3) จะรับเรื่องที่ร้องเรียนมาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณาแล้วสรุปรายงาน โดยมีการเสนอแนะทางแก้ไข ปัญหาต่อหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือต่อประชาชนทั่วไป เพื่อก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาคืบต่อไป สำหรับประเทศไทย มีการจัดตั้งองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman) มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman)”

“ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 ที่มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด คือเป็นการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้ง 3 แบ่งแยกออกจากกันเพื่อแบ่งหน้าที่กันในแต่ละองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) แต่ยังคงมีความรับผิดชอบต่อกันอยู่ เช่น ในประเทศไทย นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) โดยความเห็นชอบของรัฐสภา สภาจึงมีสิทธิอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีก็มีสิทธิยุบสภาได้ จึงเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาดในระบบรัฐสภา ดังนั้น องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นกลไกเสริมของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ 3 อำนาจ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย (ปวริศ เลิศธรรมกุล, 2563) ถึงแม้ว่าองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman)” จะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ก็ยังคงมีความเชื่อมโยงกับรัฐสภาตามหลักการของการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่มีการให้คำนิยามไว้โดยตรง แต่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541 และ 58-62/2543 วางหลัก ไว้ 4 ประการ คือ

- (1) เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง
- (2) อำนาจหน้าที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และ
- (3) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรใดหรือการบังคับบัญชาขององค์กรใดหรือไม่ถูกรอรับจากองค์กรอื่น ๆ

(4) ความสัมพันธ์ขององค์กรอิสระมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่น

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรมิใช่แต่เฉพาะอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างเดียว

ดังนั้น ในการบริหารประเทศกรณีการปฏิบัติงานของภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมอาจจะกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ในการออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้มีบทบาทในการตรวจสอบและรายงานข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเมื่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุดเพราะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเนื่องมาจากกระแสการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาคมประชาชนปี พ.ศ.2535 ที่ประชาชนถูกปราบปรามจากกองทัพหลังมีการชุมนุมขับไล่รัฐบาล พล.อ.สุจินดา คราประยูร ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ความสูญเสียที่เกิดขึ้นและกระแสเรียกร้องจากชนชั้นกลางที่มีพลังทำให้ พล.อ.สุจินดา ลาออก และนำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ให้ “นายกรัฐมนตรี นั้นต้องมาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.)” และแก้ไขอีกหลายเรื่องให้รัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีที่มาจากการรัฐประหารจึงเป็นเหตุผลหนึ่งในการเกิดกระแสจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีความชอบธรรมในการเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนเพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากตัวแทนของประชาชนแต่ละจังหวัด ย่อมถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนมีส่วนร่วมในการยกร่างโดยมีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเพิ่มองค์กรในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ บทบัญญัติในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมาตรา 196 - มาตรา 198 ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นเป็นองค์กรอิสระเพื่อที่จะให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระ มีความเป็นธรรม แต่ก็เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของ

รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจของรัฐบาลที่มีความสำคัญอย่างมากเนื่องจากเป็นอำนาจของรัฐบาลในการบริหารประเทศแต่ก็ไม่มี การตรวจสอบการใช้อำนาจ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะในด้านของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ต่อมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คงกำหนดให้มีองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ขึ้น จากชื่อเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยตัดคำว่า “รัฐสภา” ออก เหตุผลคือเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งยังคงเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญและมีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีอำนาจในการรับ เรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจในการยื่นเรื่องต่อศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร หรือกฎหมายในระดับ กฎ คำสั่งทางปกครองหรือพระราชบัญญัติชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และอำนาจที่เพิ่มเข้ามาอีกประการคืออำนาจในการรับเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐและประการ สุดท้ายยังมีอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกประเด็นปัญหาหรือริเริ่มเรื่องที่เป็นปัญหา ขึ้นมาวินิจฉัยในประเด็นนั้นได้เช่นกันแล้วยังกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง รัฐสภาประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2552

แม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้มี องค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และมีชื่อเรียกเหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดินขึ้นรองรับและกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการปฏิบัติ หน้าที่ ซึ่งรัฐสภาประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 โดยให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามระบบการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้นให้ความสำคัญต่อองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างต่อเนื่อง แต่ถึงกระนั้นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญของประเทศก็ยังคง มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกหลายประการ

การที่รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับกำหนดให้มี ผู้ตรวจการแผ่นดินที่แม้จะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในบางเรื่องก็ตามแต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะให้มีองค์กรทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติรัฐที่ต้องมีกลไกการทำหน้าที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร โดยไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนและไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกับกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เท่าที่ควรจะเป็น

การจัดตั้งองค์กรเฉพาะชื่อว่า “Ombudsman” หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ.2563 พบว่าการใช้อำนาจรัฐขององค์กรทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจก่อให้เกิดปัญหาของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีความเสมอภาค และไม่มีความเป็นธรรมเกิดขึ้น ซึ่งตามลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของทั้งสามอำนาจนี้ได้โดยจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรหรือบุคคลที่เรียกชื่อว่า “Ombudsman” หรือ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ซึ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีการจัดตั้งองค์กรนี้ สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับแต่ก็ไม่พบว่ามีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเช่นนี้จนกระทั่งประเด็นที่เป็นปัญหาคือแม้จะมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่สามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้เท่าที่ควรจะเป็นตามแบบประเทศที่เป็นแม่แบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในบางกรณี เช่น เมื่อมีคำวินิจฉัยจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว เมื่อส่งผลของคำวินิจฉัยไปให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้แต่รายงานต่อรัฐสภา และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ โดยไม่มีสภาพบังคับหรือมาตรการใด ๆ ปัญหาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้คำตอบมาว่าเป็นเพราะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ

บัญญัติของประเทศไทยมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เอื้อเพื่อกันและรักษาผลประโยชน์ตนเอง มีการเอื้อประโยชน์ส่วนตัวให้แก่กันและกันมากกว่าที่จะรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ จึงทำให้การตรวจสอบอำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถแยกจากฝ่ายการเมืองได้เด็ดขาดอันเป็นเหตุให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอิสระจริงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คำตอบจากการสัมภาษณ์ยังขยายความไปถึงปัญหาการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีคณะกรรมการสรรหามาจากตัวแทนของฝ่ายพรรคการเมืองในสัดส่วนจำนวนมากที่อาจจะทำให้ได้พรรคพวกกับพรรคการเมืองของตนเพื่อให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของพวกเดียวกัน (เจริญ ภัคศิษานกุล, 2563, สัมภาษณ์เชิงลึก)

ภายใต้บริบทของการปกครองระบอบประชาธิปไตยการมีผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่นี้เรียกว่า “Ombudsman” นั้นมีการจัดตั้งขึ้นแห่งแรกคือราชอาณาจักรสวีเดนเมื่อปี ค.ศ.1809 (รักษเกชา ฉ่ำฉาย, 2561, หน้า 10) จวบจนปัจจุบัน ค.ศ.2020 นับได้ว่ามีมาถึง 211 ปี แต่ด้วยบทบาทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีปัญหาการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการที่ส่งผลกระทบต่อการปกครองและการพัฒนาประเทศ ดังนั้น โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงทำให้ประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้ขึ้นเป็นครั้งแรกแต่ก็เป็นเพียงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเท่านั้น

แต่ถึงกระนั้นก็ตามการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปรากฏจากรายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2561 ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีเรื่องร้องเรียนที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 4,435 เรื่อง ในจำนวนนี้ประกอบด้วย เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการยกมาจากปีงบประมาณ พ.ศ.2560 จำนวน 2,097 เรื่อง และเป็นเรื่องร้องเรียนที่ได้รับไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 อีกจำนวน 2,338 เรื่อง สำหรับผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริง และมีคำวินิจฉัยตลอดจนข้อเสนอแนะแล้ว จำนวน 2,765 เรื่องหรือคิดเป็นร้อยละ 62.34 ของเรื่องร้องเรียนที่ต้องดำเนินการทั้งหมด ซึ่งดูเหมือนเป็นจำนวนที่มากแต่หากพิจารณาถึงอำนาจรับเรื่องร้องเรียนในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทั้งในทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง ซึ่งในพื้นที่ทั้ง 77 จังหวัดถือว่าน้อยมากที่มีเรื่องร้องเรียนไปถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ความสำคัญของการจัดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเหตุที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจึงได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในลักษณะของการมีอำนาจหน้าที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ยังเป็นปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังเช่นสถิติการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ทั่วถึงทั้งประเทศโดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้เช่นนี้เนื่องจากมีปัญหาหลายประการคือ

### 1.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ

1) ปัญหาเรื่องให้มีการเพิ่มอำนาจตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรื่องนี้สมควรให้มีการติดตามตรวจสอบการกระทำทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหมือนเดิม ด้วยเหตุว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ที่ใช้อำนาจธิปไตยจากการที่ประชาชนมอบให้ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน แต่หากใช้อำนาจของผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปในทางไม่ชอบ ขัดต่อจริยธรรมหรือขัดต่อกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรมีการตรวจสอบเช่นเดิม อันมีผลให้ทุกพื้นที่ในทางปกครองของประเทศมีการตรวจสอบสอดส่องดูแลการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้อยู่ในกรอบจริยธรรมที่สมควรตามกฎหมาย หากมีการตรวจสอบอำนาจหน้าที่ในทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ย่อมนำมาซึ่งการตรวจสอบการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้

#### 2) ไม่มีการตรวจสอบองค์กรตุลาการเหมือนในต่างประเทศ

จากการที่ราชอาณาจักรสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการทำงานที่บกพร่องของศาล (องค์กรตุลาการได้) ในกรณีที่ผู้พิพากษาคัดสินคดีผิดพลาดเพราะถือว่าเป็นองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากันจึงสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตุลาการได้เช่นเดียวกัน ย่อมสมควรให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการทำงานได้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีความระมัดระวังในการทำงานที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งปัจจุบันยังไม่มียกเว้นบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้

#### 3) การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิจารณา คือ การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาหมายถึง การที่โจทก์ขอให้ศาลมีคำสั่งในคดีก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ส่วนมากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งย้ายถ่ายเททรัพย์สิน หรือให้ศาลสั่งให้จำเลยหยุดการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย



กรณีข้อใดสวนลูกเงิน จะเป็นกรณีเร่งด่วน เช่น มีการปิดถนนซึ่งเป็นทางเข้า-ออก ปิดอาคาร ปิดโรงงาน และโจทก์ได้รับความเดือดร้อน จึงต้องร้องศาลให้มีคำสั่งให้จำเลยหยุดการกระทำเป็นการเร่งด่วน

การคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิจารณา มีความสำคัญต่อการพิจารณาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนสืบสวนหรือพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ร้องเรียนตามที่ได้ร้องเรียนไว้หรือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่ได้ยื่นคำร้องเรียนไว้

ในปัจจุบันการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษานั้นเป็นการยื่นคำร้องขอในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแต่การยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิจารณาตามคำร้องเรียนของผู้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ดำเนินการได้เหมือนดังเช่นในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิจารณามาใช้ในขั้นตอนการพิจารณาสอบสวนตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในส่วนนี้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีกฎหมายให้อำนาจคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจใด ๆ แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะเห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายและความไม่เป็นธรรมจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือแม้กฎหมายจะชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนอย่างชัดเจนประชาชนคงต้องรอให้เรื่องดังกล่าวไปสู่ศาลปกครองหรือรอให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลก่อนซึ่งอาจไม่ทันต่อความเสียหายที่ประชาชนได้รับ ทั้งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นถึงการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว แต่ไม่สามารถคุ้มครองสิทธินั้นของประชาชนได้ชั่วคราวทำให้ความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากการเดือดร้อนในเรื่องดังกล่าว อำนาจในการคุ้มครองชั่วคราวนี้จะช่วยให้ประชาชนที่เดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐได้รับการช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีเพราะมิเช่นนั้นแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นยากจะเยียวยาต่อไป การที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวก็มิได้เด็ดขาดอีกด้วยสามารถแก้ไขคำสั่งได้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินทำให้รัฐเสียหาย แต่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมทราบถึงเจตนารมณ์ว่าการคุ้มครองชั่วคราวนี้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับการช่วยเหลือจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจริง ๆ แม้การกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม หากเป็นที่ประจักษ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถขอคุ้มครองชั่วคราวได้ก่อน ส่วนการขอคุ้มครองชั่วคราวในเรื่องใดบ้าง ผู้วิจัยเห็นว่าในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐกระทำทำให้เกิดความ

เดือนร้อนโดยกำหนดระยะเวลาขึ้นมาระหว่างการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องนั้น ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินในระยะเวลาไม่นานเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิจะไม่ได้รับความเสียหายเกินเยียวยา เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าสวนทุเรียนของนายดำ อยู่ในที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีคำสั่งให้ตัดต้นทุเรียนที่รุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ทันที ปรากฏว่าเจ้าของสวนทุเรียนกำลังใกล้เก็บทุเรียนมาขายแล้ว หากตัดต้นทุเรียนทันทีย่อมเกิดความเสียหายทันทีหรือมีคำสั่งห้ามเข้าพื้นที่ดังกล่าวทันที ย่อมเกิดความเสียหายต่อเจ้าของสวนทุเรียน ดังนั้นประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของสวนทุเรียนสามารถร้องเรียนเพื่อให้มีการขอคุ้มครองชั่วคราวเพื่อเยียวยาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพราะหากพื้นที่ดังกล่าวเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลจริงประชาชนย่อมได้รับผลการเยียวยาบ้าง ซึ่งประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการขอคุ้มครองชั่วคราว ส่วนความเสียหายองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถเรียกร้องได้ตามปกติอยู่แล้ว ตามความเหมาะสม แต่ประชาชนผู้มีอาชีพเกษตรกรรมควรได้รับการช่วยเหลืออย่างเหมาะสมและไม่เกิดความเสียหายจนต้องสิ้นเนื้อประดาตัวจากตัวอย่างข้างต้น (วิทวัส รัตนันท์, 2563, สัมภาษณ์เชิงลึก)

กรณีที่ประชาชนได้รับความเดือนร้อนจากการทำกินและอยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ ต่างยึดกฎหมายเป็นหลักสำคัญ โดยมีพื้นที่สำคัญอยู่สามส่วนที่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องแสวงหาข้อเท็จจริง ส่วนที่หนึ่ง กรมป่าไม้ชี้แจงว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) รั้งวัดที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเกินออกมาทับซ้อนแนวเขตพื้นที่ป่า ที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ประชาชนเข้าไปทำกิน ส่วนที่สอง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ.2524 ไม่ได้ทำอย่างถูกต้อง เมื่อนำแผนที่ดังกล่าวไปรังวัดกับพื้นที่จริง ปรากฏว่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติไปทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน ซึ่งมีหลักฐานที่สามารถยืนยันว่าชุมชนและครอบครัวถือครองและใช้ประโยชน์ในการทำมาหากินมาตั้งแต่ พ.ศ.2457 ส่วนที่สาม พื้นที่ที่มีปัญหาการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ทางราชการได้อพยพประชาชนจากบนพื้นที่สูงบนภูเขาถึงอำเภอนาดิ ซึ่งล่อแหลมต่อการถูกคุกคามจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ มาตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่ราบ ตั้งเป็นหมู่บ้านไทยสามัคคี โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรมที่ทางราชการเคยให้อนุญาตสัมปทานในการทำไม้ แต่ไม่มีการปลูกป่าทดแทนและมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม โดยจัดเป็น “โครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้” และ “โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง” ผลปรากฏว่าพื้นที่บางส่วนของทั้ง 2 โครงการมีการออกเอกสาร ส.ป.ก. แต่บางส่วนยังไม่มีเอกสาร ส.ป.ก. ครบทุกครอบครัว (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563, หน้า 113)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินออกคำวินิจฉัยไปแล้ว ทางหน่วยงานของรัฐก็ได้แย้งกลับมาว่า ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะอาจจะไปกระทบกระเทือนต่อการขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ประมาณ 60,000 กว่าไร่ จริง ๆ แล้วกระทบกับพื้นที่ในคำร้องนี้จำนวนกี่ไร่ อาจพิจารณาต่อไปว่า การขอมรดกโลกกับการยินยอมให้ประชาชนตั้งถิ่นฐานอยู่ด้วยจะไปกันได้หรือไม่ รวมทั้งการอยู่ในเขตมรดกโลกอาจต้องขอให้ประชาชนปลูกพืชตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการมรดกโลกควบคุม แต่หากไม่ได้อยู่ในเขตมรดกโลก ก็ควรจัดเป็นเขต ส.ป.ก. ให้กับประชาชนเหล่านี้ที่เข้ามาอยู่อาศัยทำกินโดยทางราชการตั้งแต่ในอดีต ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้เร่งรัดติดตามแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ให้เป็นที่ยุติโดยเร็ว

จากกรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาประเด็น หลักได้ 3 ประเด็น

(1) การครอบครองพื้นที่ของประชาชนที่ครอบครองมาก่อนประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับอุทยานนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

(2) การพิจารณาถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมกับสิทธิในที่ดินตามรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีสิทธิเป็นอย่างไรหรือบุคคลมีสิทธิอย่างไร

(3) การคุ้มครองชั่วคราวในกรณีที่ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินจะอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นศาลปกครองมีอำนาจอนุญาตหรือไม่

ประเด็นแรก การครอบครองของประชาชนหากประชาชนอยู่มานานหลายชั่วอายุคนมีชุมชนที่อาศัยมานานรัฐธรรมนูญย่อมคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินคดีใด ๆ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับสิทธิของประชาชนในชุมชนนั้นว่าประชาชนมีสิทธิอาศัยในพื้นที่นั้นได้โดยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกฎหมายในระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจะออกกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

หากข้อเท็จจริงชุมชนในเขตอุทยานนั้นพื้นที่อุทยานออกกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ทับที่ดินของประชาชนที่อาศัยมาช้านานยอมเป็นกฎหมายที่ออกขัดต่อสิทธิในที่ดินของประชาชนในชุมชนนั้นกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกาย่อมใช้บังคับไม่ได้ แต่หากว่าชุมชนดังกล่าวทับที่โบราณสถานซึ่งเป็นสมบัติล้ำค่าของประเทศชาติมาก่อนกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ รัฐย่อมต้องคุ้มครองสิทธิที่ประชาชนโดยมีสิทธิในการขอเวนคืนที่ดินนั้นแต่ต้องเยียวยาความเสียหายจากการที่ประชาชนในชุมชนนั้นไม่มีที่อยู่หรือไร้ที่อาศัยมิใช่ปล่อยให้ไปตามยถากรรมเพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิของบุคคลที่อยู่ในที่ดินมานานก่อนมีกฎหมายกำหนดขึ้นในภายหลัง

ประเด็นสอง การพิจารณาถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมกับสิทธิในที่ดินตามรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีสิทธิในที่ดินนั้นกรณีตามที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องยืนยัน

ว่าที่ดิน 60,000 ไร่ เป็นที่มรดกโลกซึ่งการพิจารณาถึงประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของประชาชนนั้นควรพิจารณาให้ชัดเจน พื้นที่ 60,000 ไร่ดังกล่าวที่กล่าวมานั้นควรมีความชัดเจนถึงลักษณะทางภูมิทัศน์ คุณค่าด้านประวัติศาสตร์ ประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับ และคำนึงถึงวิถีชาวบ้านด้วยเพราะประชาชนในพื้นที่อยู่อาศัยมาอย่างยาวนาน หากลักษณะมีการบุกรุกที่ป่าสงวนก็ควรจำกัดวงพื้นที่ให้ชัดแต่เมื่อดังกล่าวเป็นที่ดินส่วนหนึ่งประชาชนอยู่อาศัย ก็สมควรที่ให้ประชาชนอยู่อาศัยต่อไปเพราะสิทธิตามรัฐธรรมนูญในที่อาศัยย่อมมีความเท่าเทียมกันกับบทบัญญัติในกฎหมายเรื่องที่ดินของรัฐด้วยเช่นกัน หากประชาชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไร่ที่อยู่อาศัยรัฐควรพิจารณาถึงการเยียวยาและแก้ไขความเดือดร้อนด้วย มิใช่ปล่อยให้เพราะเหตุผลของคำว่าประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น

ประเด็นที่สาม การคุ้มครองชั่วคราวในการที่ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินจะอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นศาลปกครองมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ กรณีในขณะที่มีกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้บังคับว่าพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่มาเนิ่นนานดังกล่าวข้างต้นทับพื้นที่อุทยานหรือพื้นที่อุทยานทับพื้นที่ประชาชนที่อยู่อาศัยมาเนิ่นนาน ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวย่อมได้รับผลกระทบจากการที่มีกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้บังคับอาจมีโทษทางอาญาถึงขั้นจำคุกบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตรงจุดนี้เมื่อได้มีการสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงหรือระหว่างตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่มีอำนาจให้มีการคุ้มครองชั่วคราวหรือมีมาตรการใด ๆ ให้ประชาชนที่เดือดร้อนในพื้นที่ได้อยู่อาศัยไปก่อนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานตามสมควร การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในเบื้องต้นคุ้มครองชั่วคราวเพื่อการตรวจสอบถึงกฎหมายหรือคำสั่งที่ออกไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนอย่างรุนแรง แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะอ้างถึงประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมย่อมต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐด้วย เช่น สิทธิอาศัยตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับไว้ไม่เช่นนั้นหน่วยงานของรัฐก็จะกล่าวอ้างถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมและไปกระทำการใด ๆ กระทบกระเทือนสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของประชาชน

ดังนั้น ในกรณีอุทยานทับลานนี้ประชาชนเขาอาศัยอยู่มายาวนานรัฐควรมีแนวทางสองแนวทาง กล่าวคือโดยมีการสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวให้อยู่อาศัยสักระยะก่อน หากรัฐไม่ประสงค์ให้ประชาชนอาศัยอยู่ต่อไป และหาที่อาศัยใหม่ให้ประชาชนด้วยโดยคำนึงถึงพื้นที่ที่ประชาชนแต่ละรายทำกินและเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน ในการแก้ไขรัฐจะต้องดำเนินการให้ความเป็น

ธรรมกับทุกฝ่าย และแนวทางที่สองคือถ้าไม่ให้ประชาชนอยู่ต่อในที่ดินดังกล่าวก็ต้องมีการเวนคืนที่ดินและจ่ายค่าชดเชยให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนที่ดินนั้น

## 1.2 ข้อจำกัดในการเข้าถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้จัดทำช่องทางการร้องเรียนต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการร้องเรียน หากได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หรือมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ สามารถแจ้งหรือร้องเรียนได้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดย

1) ร้องเรียนทางสายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) โทรศัพท์ไปยังสำนักงานหมายเลข 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) แจ้งชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ (ถ้ามี) ของผู้ร้องเรียนแจ้งเลขประจำตัวประชาชน หรือเลขที่หนังสือเดินทางของผู้ร้องเรียน

2) ร้องเรียนทางสมาร์ทโฟน โดยสามารถร้องเรียนผ่าน Application ชื่อว่า "ผู้ตรวจการแผ่นดิน" โดยติดตั้ง Application ลงบนสมาร์ทโฟนของท่านผ่านระบบ iOS และ Android

3) ร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ต [www.ombudsman.go.th](http://www.ombudsman.go.th), [www.ผู้ตรวจการแผ่นดิน.com](http://www.ผู้ตรวจการแผ่นดิน.com), [www.สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.com](http://www.สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.com) ท่านสามารถร้องเรียนผ่านเว็บไซต์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

4) ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ทำหนังสือร้องเรียนส่งไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 หรือตู้ ปณ.333 ปณฝ.ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ กรุงเทพฯ 10215

5) ร้องเรียนผ่านเครือข่ายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหนังสือร้องเรียนโดยยื่นผ่านสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศสภานายความ และสำนักงานสาขาของสภานายความทั่วประเทศ

6) ร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ทำหนังสือร้องเรียนโดยยื่นผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)

7) ร้องเรียนด้วยตนเอง ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

ในกรณีร้องเรียนเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน
- ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควรใช้ถ้อยคำสุภาพ

- ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน (หากต้องการปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนขอให้แจ้งด้วย) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะรักษาเป็นความลับอย่างเคร่งครัด

การเข้าถึงผู้ตรวจการแผ่นดินแม้จะมีหลายช่องทางแต่ยังมีปัญหา ดังนี้

#### 1) การรับรู้และเข้าใจถึงสิทธิของประชาชน

ประชาชนในประเทศส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและไม่รับรู้ถึงสิทธิทางกฎหมายเท่าที่ควร ทำให้การรับรู้ถึงสิทธิที่ควรได้รับเมื่อเกิดกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมในภาพกว้างทั้งปัจจัยด้านสังคมที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐมองว่าเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องรักษาสิทธิตนเองเท่านั้น ไม่ใช่หน้าที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะช่วยคุ้มครองสิทธิจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น ประชาชนต้องรักษาสิทธิตนเอง แสวงหาความเป็นธรรมด้วยตนเอง องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้จะมีการก่อตั้งมาแล้วจนถึงปัจจุบันก็ไม่สามารถที่จะให้ประชาชนทุกจังหวัดได้รับรู้ถึงสิทธิที่ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องขอความเป็นธรรมได้ทั่วถึง

อีกประการคือการเข้าใจสิทธิของประชาชนจากการกระทำใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมนั้น ประชาชนไม่เข้าใจว่าสิทธิของตนที่มีตามกฎหมายจะเรียกร้องอะไรได้จากองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากประชาชนไม่ได้รับความรู้เรื่ององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วถึงหรือไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ลึกถึงทั่วทุกชุมชนซึ่งอาจเนื่องมาจากเหตุผลด้านงบประมาณขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอย่างจำกัด ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญที่ประชาชนควรได้เข้าใจถึงสิทธิที่มีของตนเองในการที่จะขอความช่วยเหลือจากองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงทุกพื้นที่จึงถือได้ว่าเป็นความล่าช้าทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม

#### 2) การเข้าถึงและความเชื่อมั่นต่อสถาบันความยุติธรรมที่จะได้รับการคุ้มครองจากการถูกละเมิดสิทธิได้อย่างทั่วถึง

ประเด็นนี้ย่อมเป็นปัญหาที่เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องดำเนินการซึ่งก็มีการใช้วิธีการให้เกิดการเข้าถึงแก่ประชาชน โดยวิธีการร้องเรียนทางโทรศัพท์ไปยังสำนักงานสายด่วน 1676 หรือส่งข้อร้องเรียนทางไปรษณีย์หรือร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ตโดยผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือร้องเรียนผ่านโมบายแอปพลิเคชันหรือไปพบผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยตรงที่สำนักงานองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน (รักษา เฉลี่ย, 2561 หน้า 124) แต่ในทางปฏิบัติ ประชาชนที่มีฐานะยากจนแทบจะไม่สามารถเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เพราะองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งอยู่ส่วนกลางที่กรุงเทพมหานคร ประชาชนที่ถูกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงไม่สามารถเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ อันมีผลต่อความเชื่อมั่นในการช่วยเหลือประชาชนด้วย จากอดีตจนถึงปัจจุบันประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้อย่างทั่วถึงคู่ได้จากปริมาณคดีจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อเทียบกับองค์กรศาลยุติธรรมและองค์กรศาลปกครองที่มีอยู่ทุกจังหวัดหรือทุกภาค ดังนั้นการเข้าถึงผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นไปได้ได้น้อยมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้ 1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวกรวดเร็ว และทั่วถึง ดังนั้นทุกคน “มี” สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในด้านต่าง ๆ แล้ว ทุกคนก็ควรมี “โอกาส” ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและทางอื่น ๆ อย่างแท้จริง หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการแจกแจงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ “สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวกรวดเร็ว และทั่วถึง” อันเห็นได้ว่าทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยต้องให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการนั้นโดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยนั้นยังไม่สามารถทำได้เท่าที่ควร

ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้าน ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติ

หน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้

ในทางปฏิบัติ กระบวนการยุติธรรมทางปกครองหรือกระบวนการยุติธรรมอื่นใดของไทยยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่มากระหว่างคนยากจนกับคนร่ำรวย ทำให้สะท้อนสภาพสังคมปัจจุบันที่คนมี “โอกาส” ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองหรือทางแพ่ง ทางอาญามีความไม่เท่าเทียมกัน อาจกล่าวได้ว่าการยึดหลักในทางรูปแบบที่เรียกว่ายึดหลัก “นิติรัฐ” แบบเลือกปฏิบัติ จนขาด “นิติธรรม” ได้เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นรากของสาเหตุประการหนึ่งที่สำคัญของความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรและรายได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องคำนึงถึงรับรู้และเข้าใจถึงสิทธิของประชาชนด้วยจึงจะสามารถบรรลุถึงผลของการที่จะช่วยเหลือประชาชนจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองหรือกระบวนการยุติธรรมทั่วไปของคนยากจนพอจะแบ่งเป็น 2 ปัญหาคือ (1) ฐานะยากจน (2) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองและข้อกฎหมาย กรณีนี้ประชาชนที่ยากจนและอยู่ห่างไกลความเจริญ ย่อมไม่สามารถเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้เลย ในการเข้าถึงความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองและข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่จะให้ตนเองทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือในทางกฎหมายย่อมเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ทั้งประเทศไทยมีระบบการเมืองท้องถิ่นที่มีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ท้องถิ่นกำกับ หากเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นกระทำการใด ๆ ให้ประชาชนเดือดร้อนเมื่อประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองและข้อกฎหมายเท่าที่ควร การเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมเป็นไปได้ ทำให้สูญเสียสิทธิอันพึงมีพึงได้ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและทางอื่น ๆ ไปและกระบวนการได้สวนเกี่ยวกับข้อกล่าวหาเบื้องต้นในหลายกรณี เช่น กรณีพิพาทเรื่องพื้นที่ระหว่างประชาชนในพื้นที่กับกลุ่มทุนหรือกับหน่วยงานรัฐ (เช่น ตัวอย่าง การบุกรุกที่ชาวบ้านโดยเอกชน การพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับข้อกล่าวหา โดยยึดเอาเอกสารเป็นหลัก ทั้งที่เอกสารเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือแทบไม่เป็นความจริง) โดยยึดหลัก “นิติรัฐ” แต่ละเลยหลัก “นิติธรรม” และไม่สนใจที่จะประยุกต์ใช้องค์ความรู้อื่น ๆ เช่น สิทธิชุมชนส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองและอื่น ๆ เหลื่อมล้ำไปในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนหรือหน่วยงานรัฐมากกว่าชาวบ้านหรือกรณีที่พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับอุทยานทับลานที่ประชาชนอยู่มานานก่อนมีกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้บังคับ แต่ประชาชนกลับต้องออกจากพื้นที่ชุมชนดั้งเดิมที่ตนเองอาศัย



อยู่มานานตั้งแต่บรรพชนหลายชั่วอายุคน ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่สามารถที่จะไต่สวนและจัดการให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมได้เท่าที่ควร

### 1.3 กระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดประเภทของข้อร้องเรียน ไว้ดังนี้

1) เรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้มีสิทธิยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างเป็นทางการแต่ปรากฏว่าแม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจที่ชัดเจนขึ้นและมีสิทธิแสวงหาพยานหลักฐานได้เองไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียน แต่ในภาพกว้างกฎหมายมิได้กล่าวไว้ว่ากรณีใดบ้างที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการได้เอง ทั้งนี้ควรมีแนวทางที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ออกมาจากผู้ตรวจการแผ่นดินในรูปของระเบียบเพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้พึ่งพาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น มีสิทธิยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้แก่ บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมีดังนี้

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีเกี่ยวกับคดีสิทธิมนุษยชนแทนประชาชนเพราะมีแค่อำนาจให้ส่งเรื่องเกี่ยวกับคดีสิทธิมนุษยชนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่คณะกรรมการสิทธิเองกลับไม่มีอำนาจฟ้องเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้น ควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการสิทธิพิจารณาอีกต่อไปเหมือนเช่นในอดีตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิส่งเรื่องเกี่ยวกับคดีสิทธิมนุษยชนมายังศาลรัฐธรรมนูญ (เจริญ ภักดีธนากุล, 2563, สัมภาษณ์เชิงลึก)

(2) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ (ป.ป.ช.) และยังสามารถติดตามผลและสอบถามคดีดังกล่าวได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องสอบสวนข้อเท็จจริง (วิทวัส รัชตะนันท์, 2563, สัมภาษณ์เชิงลึก)

#### 1.4 ผลของคำวินิจฉัยและสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อผู้ถูกพัน ในองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามและติดตามผลได้

หากว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเหตุผลและพยานหลักฐานชัดเจน ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อผู้ถูกพันในองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามในรัฐธรรมนูญนั้นปัญหาของการไม่มีสภาพบังคับเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยว่าการกระทำของข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไปกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนจนทำให้ประชาชนเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมต่อประชาชนแล้ว ปรากฏว่าข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับคำวินิจฉัยจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ทำตามข้อเสนอแนะหรือคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุผลใด ๆ หรือมีเหตุผลที่ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนที่ร้องทุกข์หรือร้องเรียนได้ กฎหมายก็มีได้บัญญัติมาตรการใด ๆ เพื่อบังคับให้ข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน อันนำไปสู่การที่ประชาชนผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นทั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบแบบแก้ไขและป้องกันกล่าวคือ ภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาคือพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเป็นภารกิจด้านการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจเดียวกับองค์กรอื่น ๆ เช่น ศาลปกครอง แต่เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ทำได้เพียงการให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหานั้นส่งผลให้ในการแก้ปัญหาคือผู้ตรวจการแผ่นดินต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ฉะนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงใช้อำนาจเปรียบเสมือนคนกลางผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานของรัฐและประชาชนอย่างสันติวิธีมาตรการที่ใช้ก็เป็นการหาทางแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนผู้ร้องเรียนโดยอาศัยการประนีประนอมจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560, หน้า 21)

กรณีต้องผู้ถูกพันในองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามและติดตามผลได้ หากว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเหตุผลและพยานหลักฐานชัดเจนซึ่งในปัจจุบันนี้ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อผู้ถูกพันในองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ

ตามนั้น ไม่มีสภาพบังคับหรือผูกพันองค์กรของรัฐเลยเนื่องจากอิทธิพลแนวความคิดจากหลักการของต่างประเทศเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินที่มองว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงผู้เข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนเท่านั้น หากว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใดซึ่งบริบทในประเทศไทย เจ้าหน้าที่รัฐไทยยังเป็นระบบอุปถัมภ์กันคือช่วยเหลือกันในหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่ได้รับการเยียวยาเพราะผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจไปบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมกับประชาชนได้ โดยเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาคำเนินการต่อไป

กรณีเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาคำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย จึงเห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายกรณีทั้งที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตัวของประชาชนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการใด ๆ ไปแล้วแม้มีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่จำเป็นต้องทำตามแต่อย่างใดเพราะไม่มีสภาพบังคับ

การปฏิรูปองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามแผนปฏิรูปประเทศที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่กระทำการใด ๆ ตามอำเภอใจหรือประพฤตินิยมชอบให้สามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจตามอำเภอใจนั้นได้โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 มาตรา 130(5) และมาตรา 267 ดังที่กล่าวมาข้างต้นแต่ยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในบางประการ

ดังนั้นเรื่องดังต่อไปนี้ คือ 1) การรับรู้และเข้าใจถึงสิทธิของประชาชน 2) ประเภทของข้อร้องเรียน 3) การกระจายการตรวจสอบ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินไปทั่วทั้งประเทศ 4) ผลของคำวินิจฉัยและสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้ง 4 ประเด็นนี้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดของประเทศเมื่อร้องขอให้ได้รับการคุ้มครองจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญยังมีข้อจำกัด และแม้ว่าจะได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ก็ไม่พบว่ามียกเว้นบทบัญญัติด้านอำนาจหน้าที่ขยายความชัดเจนมากกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหานำไปสู่การวิจัยที่จะค้นหาคำตอบถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

## 2. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายไทย

ประเทศไทยเป็นนิติรัฐที่มีการปกครองโดยกฎหมายและการที่จะนำกฎหมายมาใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่เป็นธรรมตามหลักนิติธรรม ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันตามกฎหมาย มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการบริหารประเทศนั้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน และเพื่อให้มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก็คือองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และประเทศไทยก็มีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) โดยผลแห่งรัฐธรรมนูญทำให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และแม้ว่าจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 และได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นกันแต่ตัดคำว่า “ของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แต่ก็มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยังคงไม่

สามารถที่จะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน ได้อย่างแท้จริง ดังนั้นการวิจัยนี้จึงนำเอา บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน 3 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน ในบางอำนาจรวมทั้งข้อจำกัดที่ไม่สามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อชี้ถึงอำนาจหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันภายใต้รัฐธรรมนูญฯ แต่ละฉบับ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดประเด็นในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

## 2.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญ

1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง 3 ฉบับ คือ ฉบับพุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติถึงการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและรวมไปถึงองค์กรอื่น ๆ ของรัฐเช่นเดียวกัน อันมีผลให้เกิดการคุ้มครองประชาชนไม่ให้ทุกองค์กรใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ(มาตรา 26<sup>1</sup>) และรัฐธรรมนูญกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แล้วไม่ว่าโดยตรงหรือโดยปริยายหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองบุคคลใดหรือองค์กรใด จะละเมิดไม่ได้ ดังนั้นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการจะละเมิดสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ช่วยส่งเสริมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรที่กล่าวมาข้างต้นมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจว่าองค์กรต่าง ๆ นั้นได้ใช้อำนาจเกินขอบเขต ใช้อำนาจ

<sup>1</sup> มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ตามอำเภอใจจนกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่อย่างไรอันมีผลไปถึงการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำมากล่าวอ้างได้ถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจหากประชาชนได้รับความเดือดร้อนขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้ (มาตรา 27)<sup>2</sup> ทั้งรัฐธรรมนูญกล่าวว่าบุคคลรวมถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมเท่านั้น อันทำให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ไม่ให้องค์กรใดไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วยเพื่อให้บุคคลใด ๆ หรือองค์กรใด ๆ ไปละเมิดสิทธิของประชาชนไม่ได้ (มาตรา 28, มาตรา 29)<sup>3</sup> และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะทำได้หากรัฐธรรมนูญไม่รองรับไว้และหากไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีเหตุผลและรัฐธรรมนูญไม่รองรับไว้ไม่ได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปตามกฎหมายย่อมมีอำนาจตรวจสอบการที่องค์กรใด ๆ ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐไม่เป็นการไปตามอำเภอใจหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนตามหลักนิติรัฐและนิติธรรมอันส่งผลให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิจากการที่รัฐธรรมนูญมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากการกระทำใด ๆ ที่ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพที่องค์กรใด ๆ จะละเมิดสิทธิของประชาชนไม่ได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ

<sup>2</sup> มาตรา 27 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

<sup>3</sup> มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนด

ไม่ให้องค์กรของรัฐทำตามอำเภอใจหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตามมาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29 ข้างต้น การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ 3 มาตรา คือมาตรา 196 - มาตรา 198 ในทางปฏิบัติมีการออกกฎหมายลำดับรองที่เรียกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 ซึ่งมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

-รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ดังนี้ โดยเหตุผลทั้ง 4 มาตรานี้ก็เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กล่าวคือในมาตรา 26 รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและรวมไปถึงองค์กรอื่น ๆ ของรัฐเช่นเดียวกัน อันมีผลให้เกิดการคุ้มครองประชาชนไม่ให้ทุกองค์กรใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญและในมาตรา 27 รัฐธรรมนูญกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แล้วไม่ว่าโดยตรงหรือโดยปริยายหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองบุคคลใดหรือองค์กรใดจะละเมิดไม่ได้ ดังนั้นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการจะละเมิดสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ช่วยส่งเสริมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรที่กล่าวมาข้างต้นมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจว่าองค์กรต่างๆ นั้นได้ใช้อำนาจเกินขอบเขต ใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่อย่างไรอันมีผลไปถึงการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำกล่าวอ้างได้ถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจว่าหากประชาชนได้รับความเดือดร้อนองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้ ทั้งในมาตรา 28 รัฐธรรมนูญกล่าวว่าบุคคลรวมถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมเท่านั้น อันทำให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ไม่ให้องค์กรใดไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วยเพื่อให้บุคคลใด ๆ หรือองค์กร

ใด ๆ ไปละเมิดสิทธิของประชาชนไม่ได้ ซึ่งในมาตรา 29 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะทำได้หากรัฐธรรมนูญไม่รองรับไว้และหากไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีเหตุผลและรัฐธรรมนูญไม่รองรับไว้ไม่ได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปตามกฎหมายย่อมมีอำนาจตรวจสอบการฟ้องร้องใด ๆ ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐไม่เป็นไปตามอำเภอใจหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนตามหลักนิติรัฐและนิติธรรมอันส่งผลให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิจากการที่รัฐธรรมนูญมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากการกระทำใด ๆ ที่ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้นเหตุผลของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยหลักการและเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐโดยละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือใช้อำนาจโดยมิชอบหรือตามอำเภอใจ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยวิธีการรับเรื่องราวร้องเรียนหรือรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน ทั้งยังมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญของไทยด้วย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และสามารถที่จะพิจารณาสืบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่ต้องมีการร้องเรียนจากประชาชนด้วยถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นเอง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในมาตรา 25<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของปวง

<sup>4</sup> มาตรา 25 บัญญัติว่า “ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีไว้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้น



ชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งตามมาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำไม่ได้หากไม่มีการห้ามไว้อย่างชัดแจ้ง องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ไม่กระทำเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม อันมีผลให้เกิดการคุ้มครองประชาชน องค์กรของรัฐใด ๆ จะไปใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ทำให้ประชาชนเดือดร้อนย่อมไม่สามารถกระทำได้ และในมาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ซึ่งองค์กรใด ๆ จะไปตรากฎหมายใด ๆ ให้ประชาชนเดือดร้อนไม่ได้ เช่น การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไปทำให้ประชาชนเดือดร้อนย่อมไม่สามารถกระทำได้ โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการตรากฎหมายที่ไปก่อความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชนได้ตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม

ดังนั้นเห็นได้ว่ามาตรา 25 และมาตรา 26 ได้กำหนดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ชัดแจ้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ที่มิอำนาจตรวจสอบการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพียงแต่การบัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับแตกต่างกันที่มาตราไม่เหมือนกันเท่านั้นเอง

## 2.2 อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

---

ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2540 ฉบับพุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้สิทธิแก่ประชาชน หรือ คณะบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและพนักงานของรัฐ และกรรมการของวุฒิสภาหรือกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเห็นว่าปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองนั้นอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้เกิดการคุ้มครอง และรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการดำเนินการ ดังนี้

**(1) อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน**

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 197<sup>5</sup> ใน 2 กรณี คือ

**กรณีที่ 1** เมื่อมีประชาชนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในการขอความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาย่อมมีหน้าที่ที่จะรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากการร้องเรียน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นในการตรวจสอบไว้ใน 3 ประเด็น คือ

ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

<sup>5</sup> มาตรา 197 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการกรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น เนื่องจากไม่มีอำนาจ (เช่น กระทำโดยไม่มีอำนาจเลย การมอบอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น) นอกเหนืออำนาจ (เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจ) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (เช่น การออกกฎ หรือ คำสั่ง ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด) ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (เช่น การรับฟังคู่กรณี, ไม่แจ้งข้อเท็จจริง, ไม่ให้โอกาสโต้แย้ง, ไม่ผ่านขั้นตอนความเห็นชอบ ฯลฯ) ไม่สุจริต (เป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัว กรณีมีดุลพินิจ) เลือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (ขัดต่อหลักความเสมอภาค) สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระเกินสมควร (เช่น กระทำเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น) ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ (ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจ, ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเหตุผล)

ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม เป็นเรื่องการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายในทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ขอบเขตและความหมายคำว่า "ปฏิบัติหน้าที่" ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา องค์กรประกอบสำคัญประการหนึ่งของการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 คือ ต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน แต่การที่ต้วงทกฎหมายบัญญัติว่า ปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง ต้องไม่เป็นการกระทำนอกหน้าที่ จึงทำให้มีนักกฎหมายบางคนกล่าวอ้างว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ไปกระทำการอื่นใดที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ก็ถือว่าเป็นการปฏิบัตินอกหน้าที่ และไม่อยู่ในอำนาจสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพราะไม่ได้ทำตามตำแหน่งหน้าที่ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจหรือพนักงานสอบสวนฝ่ายคดีพิเศษ จึงมีอำนาจสอบสวน แต่ในที่สุดก็มีการชี้ว่าอำนาจสอบสวนเป็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพราะการกระทำที่ถูกกล่าวหาเป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือกระทำการเกินเลยอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า "ปฏิบัติหน้าที่" ตามมาตรา 157

นี้จึง มุ่งนำเสนอวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลฎีกาในการวินิจฉัยคำว่า “ปฏิบัติหน้าที่” ตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญาว่ามีขอบเขตและความหมายเพียงใดเป็นประการสำคัญ ส่วนองค์ประกอบความผิดอื่นในมาตรา 157 นี้ขอกล่าวไว้อย่างได้ใจความเท่านั้น ซึ่งการรู้ถึงขอบเขตและความหมายของการ “ปฏิบัติหน้าที่” จะทำให้เราเข้าใจว่า ใช้อำนาจหน้าที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ก็เป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 คำว่า “โดยมิชอบ” หมายความว่า โดยมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งเจ้าพนักงานมีอยู่ตามกฎหมาย ดังเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1403/2521 ที่วินิจฉัยว่า “การกระทำโดยมิชอบนั้น เฉพาะตามหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น โดยตรงที่ได้รับมอบให้มีหน้าที่นั้น ๆ ถ้าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานแล้ว ย่อมไม่มีความผิด” ถ้าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติไม่อยู่ในหน้าที่หรืออยู่ในหน้าที่แต่เป็นการกระทำที่ชอบด้วยหน้าที่โดยสุจริต ก็ไม่มีความผิด ดังนั้น ถ้ามีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็เป็นการกระทำความผิดตามมาตรา

นี้ องค์ประกอบของความผิดมาตรานี้อยู่ที่ มูลเหตุชักจูงใจ คือ “มีเจตนาพิเศษ” ที่ต้องการกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งรวมถึงความเสียหายในทุก ๆ ด้านโดยไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายที่เป็นทรัพย์สินเท่านั้น เช่น ความเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเสียหายแก่เสรีภาพ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานตำรวจจับผู้ที่กระทำความผิดฐานมีสุราผิดกฎหมายไว้ในครอบครอง แล้วทำร้ายร่างกายผู้ถูกจับกุม การทำร้ายนี้ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจขณะจับกุม แต่เป็นทำร้ายหลังการจับกุมแล้ว จึงไม่มีความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2479) แต่ถ้าเป็นพนักงานสอบสวน ในระหว่างสอบสวนไปทำร้ายผู้ต้องหาเพราะไม่ยอมรับสารภาพ เช่นนี้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เมื่อเกิดความเสียหายแก่เขาย่อมมีความผิดตามมาตรา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1399/2508) หรือเจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการออกไปสุจริตเปลี่ยนแปลงข้อความไม่ตรงกับความจริงและผิดระเบียบ เพื่อให้เขานำไปแสดงต่อผู้บังคับบัญชาในการขอบำเหน็จความชอบนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายจึงมีความผิดตามมาตรา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 407-410/2509)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9368/2552 จำเลยที่ 1 รับราชการตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลหัวลำ ช่วยราชการองค์การบริหารส่วนตำบลซับจำปา ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงาน จำเลยที่ 2 เป็นกำนันตำบลซับจำปา และเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน

ตำบลซบจำปาได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการตรวจการจ้าง จำเลยทั้งสองจึงมีหน้าที่ตรวจผลการปฏิบัติและตรวจรับงานตามสัญญาจ้าง โดยจำเลยทั้งสองทราบแต่แรกแล้วว่างานจ้างเหมาก่อสร้างถนนตามสัญญามีความยาว 1,350 เมตร การที่จำเลยที่ 1 ไม่ออกไปตรวจสอบการก่อสร้างทำให้เกิดความเสียหายเพราะหากจำเลยที่ 1 ไปตรวจย่อมทราบได้ว่าถนนที่ก่อสร้างเสร็จมีความยาวเพียงประมาณ 1,024 เมตร การที่จำเลยทั้งสองปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทำหลักฐานเท็จด้วยเจตนาพิเศษที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลซบจำปาและเป็นการกระทำโดยทุจริต ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลซบจำปาต้องจ่ายเงินค่าจ้างเกินไป และมีผู้ได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเป็นค่าก่อสร้างที่เกินไปจากความจริง แม้ภายหลังจำเลยที่ 2 จะนำเงินค่ารับจ้างส่วนที่รับเกินไปมาคืน ก็เนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลซบจำปาแจ้งเรียกเงินคืน จำเลยทั้งสองจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

- ผู้ใดเป็นเจ้าของงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตคำว่า “โดยทุจริต” ตามความหมายนี้ คือ การใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้น และที่สำคัญคือ “ต้องมีหน้าที่” คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องอยู่ในหน้าที่ ดังนั้นหากไม่อยู่ในหน้าที่หรืออยู่ในหน้าที่แต่ทำโดยชอบและโดยสุจริต ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต สามารถพบได้ในหลายกรณี เช่น พนักงานที่ดินไม่โอนที่ดินตามคำสั่งนายอำเภอโดยทุจริตและอาจเสียหายแก่ผู้อื่น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 955/2512) เจ้าพนักงานเทศบาลมีหน้าที่เก็บเงินแต่กลับลักเอาใบเสร็จเก็บค่ากระแสไฟฟ้าซึ่งอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่อีกผู้หนึ่งไป เพื่อไปเรียกเก็บค่ากระแสไฟฟ้าแล้วเอาเป็นประโยชน์ส่วนตัวเสีย ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 700/2503) หรือนายตำรวจจับคนนำพลอยหนีภาษีไม่นำส่งดำเนินคดี เอาพลอยไว้เสียเองเป็นการปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1677/2525)

- การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแต่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด กรณีเช่นนี้ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ เช่น

เทศบาลมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายในการระงับเหตุเพลิงไหม้ อันเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล เทศบาลจึงมีหน้าที่ต้องดูแลทางสาธารณะให้มีสภาพใช้สัญจรได้โดยสะดวกปลอดภัย เมื่อรถยนต์บรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงไม่สามารถผ่านทางที่มีอยู่เข้าไปยังบ้านที่เกิดเพลิงไหม้ได้ เป็นเหตุให้ไฟลุกลามและเผาไหม้บ้าน

ของผู้ฟ้องคดีทั้งหลัง กรณียอมถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ของเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1948/2559)

การสอบสวนทางวินัยกว่า 13 ปี ก็ยังไม่แล้วเสร็จ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 78/2559) หรือความล่าช้าของการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 315/2558) หรือค่าตอบแทนพิเศษ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 152/2558)

หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาต้นไม้ไม่ออกตรวจตราดูแลต้นไม้ตามถนนจนเป็นเหตุมีการหักโค่นเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ทาง เช่น กรมทางหลวง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 9/2561 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 250/2559 วินิจฉัยชี้ขาดแนวทางเดียวกัน) หรือกรุงเทพมหานคร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 905/2560) หรือหน่วยงานทางปกครองไม่ออกตรวจตราระบบไฟฟ้าส่องสว่างให้ได้มาตรฐานจนเป็นเหตุเกิดไฟรั่วช็อตประชาชน เช่น กรมทางหลวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 223/2558) เทศบาล หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1564/2559)

หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมิได้สอดส่องดูแลอย่างเพียงพอให้ผู้รับจ้าง (เอกชน) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บสาหัส หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1499/2558)

ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียนและผู้ว่ากรุงเทพมหานครละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ร้านอาหารเปิดเครื่องขยายเสียงส่งเสียงดังในเวลากลางคืน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 591/2546)

หน่วยงานทางปกครองปล่อยให้ปลัดละเลยไม่ดำเนินการกับผู้ประกอบการกิจการโรงงานที่ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมลภาวะทางเสียงอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียสุขภาพ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2545 (ประชุมใหญ่))

นายกเทศมนตรีละเลยไม่สั่งให้เจ้าของอาคารข้างเคียงแก้ไขอาคารที่สร้างผิดแบบแปลนที่ขออนุญาต (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 141/2545) เป็นต้น

- การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า มีกฎหมายใดกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหรือไม่ หากมีและเป็นกรณีที่กฎหมายมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว แต่เมื่อทำไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งมีหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาต แต่พิจารณาคำขอล่าช้าอย่างมาก แม้ว่าต่อมาจะมีการออกใบอนุญาตให้ แต่

การดำเนินการล่าช้าก็เป็นเหตุให้บุคคลต้องเสียหาย หน่วยงานของรัฐนั้นย่อมต้องรับผิดชอบ หรือการขอลอกโหนดที่มีความล่าช้าเป็นอย่างมาก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 463/2560) อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะก็ต้องพิจารณาเป็นกรณีไป โดยคำนึงถึงความเร่งด่วนของเรื่อง ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับความยากง่ายของเรื่องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่เพียงใด เช่น กรณีแพทยสภา พิจารณาเรื่องร้องเรียนคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (แพทย์) กว่า 3 ปี แล้วยังไม่แล้วเสร็จ ย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 210/2560)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 119/2548 ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กับผู้ประกอบธุรกิจขายบริการ Time sharing ที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขจากเอกสารโฆษณา โดยมีการเรียกเก็บค่าบำรุงรายปีจากสมาชิกทั้งที่ได้ระบุไว้ในเอกสารดังกล่าวว่า เมื่อมีการชำระเงินเป็นสมาชิกแล้วจะได้สิทธิเข้าพักในโรงแรมโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ อีก ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคใช้ค่าเสียหาย อันเนื่องมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเสียหายมากกว่าความเสียหายเดิมที่ได้รับก่อนนำเรื่องมาร้องทุกข์นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.73/2547 การพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณอายุก่อนกำหนด แม้ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ต้องดำเนินการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 กล่าวคือ ควรมีระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องขอรับบำนาญ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยใช้เวลากว่า 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องขอรับบำนาญ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ข) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามข้อร้องเรียน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามที่กล่าวมานั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง นอกจากบุคคลจะยื่นเรื่องร้องเรียนแล้วยังรวมถึงคณะบุคคลด้วยที่เห็นว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนจากความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่และ/หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการฯ ดังกล่าวก็ส่งเรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการต่อไปได้จนแล้วเสร็จให้แจ้งกรรมการฯ ทราบ

**กรณีที่ 2 จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา**

ในกรณีตามมาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 อนุ (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ดังนั้นกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 197 นั้น ๆ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกรณีเป็นเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับกฎ ข้อบังคับหรือคำสั่งทางปกครองไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครองให้เป็นผู้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

**2) อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

**พุทธศักราช 2550**

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้



ก) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องที่ของรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในทางกฎหมายปกครองที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่กระทำตามกฎหมาย

ข) การปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ก็ตาม กฎหมายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องที่ของรัฐบาลปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ก็ตามในทางกฎหมายปกครองหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้

ค) การละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องที่ของรัฐบาลเฉพาะเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม

ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 244 (1))

กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวน โดยไม่มีการร้องเรียนได้ (มาตรา 230 วรรคท้าย) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาและสอบสวน โดยไม่มีการร้องเรียนได้หากเป็นกรณีเกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใด (เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง (มาตรา 245)

ในมาตรา 244 (3) ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถติดตาม ประเมินผล แล้วทำรายงานข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช)

พิจารณาคำเนิการและเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้าน จริยธรรมรวมทั้งรายงานการกระทำที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

กระบวนการดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อมีผู้เดือดร้อน หรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ได้นำเรื่องดังกล่าวมาร้องทุกข์ต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องก็ต่อเมื่อ

1) เมื่อผู้เดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐได้ร้องทุกข์ด้วยวาจาหรือร้องทุกข์ผ่านช่องทางที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดไว้ เช่น ทางไปรษณีย์หรือ มาที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

2) เมื่อได้รับเรื่องแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับ พยานหลักฐานต่าง ๆ พร้อมข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องว่าเป็นเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้หรือไม่อย่างไร

3) เมื่อพิจารณาแล้วผลปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยุติเรื่องส่งคืนเรื่องนั้นแก่ผู้มาร้องเรียนให้ไปดำเนินการให้ถูกต้อง ตามที่กฎหมายกำหนด

4) หากว่าผลปรากฏว่าอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ก็รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาและดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

5) เมื่อมีการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นที่เรียบร้อยแล้วไม่มีการกระทำที่เดือดร้อนเสียหายจริงหรือเป็นเรื่องที่เกิดจากการกระทำผิดเองของผู้มาร้องเรียนก็ให้คืนเรื่องแก่ผู้ที่มา ร้องเรียนแต่หากว่าเรื่องที่มาร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องทำการ ชี้แจงก็ให้ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐชี้แจงต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินภายในระยะเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

6) หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวนิ่งเฉยก็จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

7) หากว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกร้องเรียน มีหนังสือชี้แจงกลับมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องผู้ตรวจการแผ่นดินก็ดำเนินการต่อไป หากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมี หนังสือมาแล้วปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐยินดีที่จะแก้ไขหรือไกล่เกลี่ยกับผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีหนังสือไปแจ้งทั้งสองฝ่ายให้ทราบถึงการประนีประนอมยอมกันได้หรือแก้ไขความเดือดร้อน ของประชาชนได้

8) เมื่อมีการชี้แจงมาจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกร้องเรียนแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการสอบสวนแล้ว หากเห็นว่าพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่รัฐส่งมาให้ไม่เพียงพอ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการขอเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกร้องเรียนให้ชี้แจงเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาถึงพยานหลักฐานอย่างรอบคอบเสียก่อน

9) หากผลปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจริง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้วินิจฉัยไว้เป็นหนังสือซึ่งคำวินิจฉัยไม่มีผลให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตาม โดยตรงหรือมีอำนาจในลักษณะบังคับบัญชาแต่อย่างใด ได้แต่เพียงขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

10) ทำรายงานแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

**3) อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่คือกรณีที่มีการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงโดยมีผู้ร้องเรียน

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรม หรือภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิใช่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 230)

กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจทำการพิจารณาและสอบสวน โดยไม่มีการร้องเรียนในกรณีดังนี้

1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม หรือภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมนั้น (มาตรา 230)

3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 230)

กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้ กรม. ทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใด (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง (มาตรา 231)

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 นี้เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นพบว่าเหมือนกันในเรื่องการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองจะมีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ คือ รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียน สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงและเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองต่างกันในเรื่องมีอำนาจสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2560 การสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียนไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 แต่หากพิจารณาเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพบว่า มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียน การแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริง การเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม การติดตามการดำเนินงานของ

หน่วยงานรัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผลมีโทษทางอาญาที่ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540

และอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงนั้น ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 แต่ฉบับพุทธศักราช 2560 กลับพบว่ามีส่วนอำนาจหน้าที่ในการเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่ไม่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับทั้ง ๆ ที่มีความสำคัญอย่างมากเนื่องจากจะทำให้ได้พยานหลักฐานเพิ่มเติมที่สามารถใช้ประกอบการพิจารณาถึงปัญหาของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสำหรับโทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผลมีโทษทางอาญาไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกด้านที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 นั้นมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2560 และยังมีการเพิ่มเติมอำนาจที่ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 คือสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีกรรณการเรียน แสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริง การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย และเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผลมีโทษทางอาญา

จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 ได้นำอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 มาบัญญัติไว้ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่บางประการดังกล่าวที่ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงมีปัญหาคือ ด้านการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจหน้าที่เรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมในทุกกรณีส่งผลต่อการมีพยานหลักฐานที่เพียงพอประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากนี้การมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่กรุงเทพมหานครเท่านั้นมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ แต่ก็กำหนดไว้เพียงที่ตั้งในกรุงเทพมหานครเพียงที่เดียวจึงเป็นปัญหาว่าประชาชนที่ต้องการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครหรืออยู่ในที่ที่การคมนาคมไม่สะดวกหรือกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ยากไร้ที่ไม่สามารถเดินทางมาร้องเรียน

ที่กรุงเทพมหานครได้ ปัญหานี้จึงน่าจะเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงการร้องเรียนเพื่อขอความคุ้มครองจากผู้ตรวจการแผ่นดินจากที่ตั้งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ดูตาราง 4.1)

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)	รัฐธรรมนูญฯ ปี 2540	รัฐธรรมนูญฯ ปี 2550	รัฐธรรมนูญฯ ปี 2560
1. รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียน	√	√	√
2. สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริง	√	√	√
3. สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริง โดยไม่มีกรร้องเรียน	×	√	√
4. แสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริง	×	×	√
5. เรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม	×	×	×
6. อำนาจวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน	√	√	√
7. การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง	√	√	√
8. การติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ	×	√	√
9. การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	×	√	×
10. โทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย	×	×	√
11. เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผลมีโทษทางอาญา	×	×	√
12. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่ กรุงเทพมหานครเท่านั้น	√	√	√

## 2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 ทำให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยมีรายละเอียดของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

### 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้นมีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 การที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน “ของรัฐสภา” นั้น เนื่องจากได้นำแนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินมาจากราชอาณาจักรสวีเดน ดังนั้นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้จึงมีความเชื่อมโยงกับรัฐสภาเพราะการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องได้รับการรับรองจากสมาชิกวุฒิสภาด้วย แต่เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้สังกัดรัฐสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ประกอบด้วย

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีตามหลักการและเหตุผล เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้มีการกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

#### (2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนกรณีข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา รวมทั้งกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา16)

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามข้อร้องเรียน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 17)

- การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของรัฐสภา ต้องทำเป็นหนังสือระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร โดยจะส่งด้วยตนเองทางไปรษณีย์ หรือมอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ (มาตรา 20 และมาตรา 21)

กรณีที่คณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องใดและเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการดังกล่าวจะส่งเรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อดำเนินการก็ได้ และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งผลการดำเนินการเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ (มาตรา 22) แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องจากคณะกรรมการแล้ว แม้ภายหลังคณะกรรมการดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนั้นต่อไป (มาตรา 23)

- เรื่องที่ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ได้แก่ นโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามแบบร้องเรียน (มาตรา 24)

- เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่พิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา ได้แก่ เรื่องการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือรับการชดใช้ความเสียหายแล้วและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดง



พยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม หรือเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว (มาตรา 25)

- การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เมื่อมีการร้องเรียนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องดำเนินการ โดยไม่ชักช้าและต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานได้

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผล ระบุข้อเท็จจริง กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด ในกรณีให้ยุติเรื่องเพราะปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นไปตามที่ร้องเรียน ให้ชี้แจงเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม โดยละเอียดให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย (มาตรา 29)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป

กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือไม่เสมอภาค หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย (มาตรา 30)

กรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยัง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรก็ได้ ซึ่งหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ (มาตรา 31)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือ ประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้น ๆ และผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของ ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจ สอบสวนและผู้บังคับบัญชาแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุกสาม เดือน (มาตรา 32)

จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจดังนี้

รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียนและมีอำนาจวินิจฉัยตามที่ได้สืบสวนข้อเท็จจริงมา รวมถึงการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ กรุงเทพมหานครเท่านั้นตามที่กำหนดไว้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้ คือการสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่ มีการร้องเรียนหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาสอบสวนหา ข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียนจากประชาชนไม่ได้ แม้เรื่องดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับประโยชน์ สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 มิได้ให้อำนาจไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงไม่ได้และไม่มีอำนาจเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม แล้วก็มีได้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่มีสภาพบังคับเจ้าหน้าที่หาก ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย ผลมีโทษทางวินัยและเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือ ใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผลมีโทษทางอาญา

## 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของทุกองค์กรนั้นมีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงทำให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ดังนี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งให้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 13)

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ (มาตรา 13)

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(2) กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 13 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 15)

(1) ให้นำหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

(5) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริง

(6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 37 และมาตรา 39 (มาตรา 14)

จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้ รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียนกับมีอำนาจวินิจฉัยสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่ได้มา รวมถึงการมีอำนาจที่เรียกว่า “ส่องกล้อง” คือการสืบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียนในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงจะดำเนินการต่อไปได้ ในการให้ความเป็นธรรมต่อประชาชน ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในกรณีถือได้ว่าเป็นอำนาจที่เพิ่มขึ้นมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 รวมถึงการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองและมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐาน

กรณีที่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้มีดังนี้ ไม่มีอำนาจเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมและไม่มีสภาพบังคับของคำวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยผลมีโทษทางวินัยรวมถึงเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผลมีโทษทางอาญา

### 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของทุกองค์กรนั้นมีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงทำให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ดังนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหรือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปด้วย (มาตรา 22)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22 (1) (2) หรือ (3) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา 23)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ต้องไม่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินขาดความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่

(2) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหา ข้อเท็จจริง และการพิจารณา รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ แสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

(3) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าใช้จ่าย ค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเดินทางของ บุคคลซึ่งมาให้ความเห็นหรือถ้อยคำ และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

(4) ออกระเบียบหรือประกาศอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การออกระเบียบตาม (2) และ (4) ต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เกิดความล่าช้า หรือขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ รวมทั้งต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร หรือมีลักษณะเป็นการมุ่ง หมายที่จะกล่าวหาหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งหรือการ ร้องเรียนต้องดำเนินการโดยมุ่งหมายให้การเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปโดยสะดวกและ รวดเร็ว และไม่มีลักษณะบังคับให้ต้องเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน เว้นแต่เป็นเรื่องการ ขอให้จับหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการเฉพาะตัว ซึ่ง จำเป็นต้องทราบตัวบุคคลเพื่อประโยชน์ในการติดต่อขอข้อมูลหรือแจ้งผลการดำเนินการ (มาตรา 24 )

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมี อำนาจดังต่อไปนี้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

(1) ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยาน หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่เคหสถานหรือสถานที่ที่จะเข้าไปในนั้นมิได้อยู่ในความ ครอบครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ไม่ยินยอมให้เข้าไปได้ เว้นแต่เมื่อมี หมายของศาล

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแทนผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เว้นแต่การออกคำสั่งตาม (1) ให้มอบหมายได้เฉพาะเลขาธิการหรือรองเลขาธิการ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

ในการดำเนินการตาม (2) ให้ดำเนินการต่อหน้าผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง หรือถ้าหาบุคคลดังกล่าวไม่ได้ก็ให้ดำเนินการต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งได้ขอร้องให้มาเป็นพยาน ในการนี้ให้ผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปได้โดยสะดวก (มาตรา 25 )

เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะ มีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นก่อนการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามระเบียบที่ออกตามมาตรา 24 (2) ก็ได้ (มาตรา 32)

ภายใต้บังคับมาตรา 32 วรรคสอง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้



ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงและให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่าข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่จะแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง และปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว และเมื่อได้ข้อยุติประการใดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น ในกรณีที่ไมอาจหาข้อยุติได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตั้งการตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามข้อยุติหรือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 33)

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามคำเสนอแนะนั้นภายในสามสิบวัน เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วต่อไป และให้นำความในมาตรา 33 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 34)

ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ (มาตรา 35)

ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดความ

เค็ดรื้อนหรืออำนาจความเป็นธรรมได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้วให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีการดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้วให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(2) ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

(3) ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี (มาตรา 36)

จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินดังนี้ รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียนกับมีอำนาจวินิจฉัยสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่ได้มา รวมถึงการมีอำนาจที่เรียกว่า “ส่องกล้อง” คือการสืบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียนในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะถึงจะดำเนินการต่อไปได้ในการให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในกรณีถือได้ว่าเป็นอำนาจที่เพิ่มขึ้นมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 รวมถึงการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองและมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานรวมถึงการมีสภาพบังคับของคำวินิจฉัยกรณีที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยผลมีโทษทางวินัยรวมถึงเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผลมีโทษทางอาญา

กรณีที่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้มีดังนี้ ไม่มีอำนาจเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมและไม่มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงการมีสภาพบังคับของคำวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยผลมีโทษทางวินัยรวมถึงเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผลมีโทษทางอาญาแต่ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีสั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 33 วรรค 2 (รักษา เศรษฐ, 2563, สัมภาษณ์เชิงลึก)

การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับพบว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นพบว่าเหมือนกันในเรื่องการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองจะมีอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับ คือ รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียน สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงและเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองและการติดตามการดำเนินงานของรัฐรวมถึงการมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานครนี้ก็มีอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่ก็กำหนดไว้เพียงที่ตั้งในกรุงเทพมหานครเพียงที่เดียวจึงเป็นปัญหาว่าประชาชนผู้ต้องการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครหรืออยู่ในพื้นที่ที่การคมนาคมไม่สะดวกหรือกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ยากไร้ที่ไม่สามารถเดินทางมาร้องเรียนที่กรุงเทพมหานครได้ ปัญหานี้จึงน่าจะเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงการร้องเรียนเพื่อขอความคุ้มครองจากผู้ตรวจการแผ่นดินจากที่ตั้งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกรณีที่ไม่ได้กำหนดอำนาจไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับคือการเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจที่จะเรียกพยานหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังพิจารณาได้ซึ่งมีความสำคัญต่อการสืบสวนหาข้อเท็จจริง

ดังนั้นพิจารณาถึงปัญหาของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสำหรับโทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผลมีโทษทางอาญาไม่มีอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 แต่เรื่องอำนาจการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 เท่านั้น แต่จะมีอำนาจเรื่องนี้เฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552

จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ได้นำอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 มาบัญญัติไว้ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่บางประการดังกล่าวที่ไม่อยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงมีปัญหาคือ ด้านการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจหน้าที่เรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมในทุกกรณี ส่งผลต่อการมีพยานหลักฐานที่เพียงพอประกอบการวินิจฉัยได้ (ดูตาราง 4.2)

**ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน**

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)	พ.ร.ป.ว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา พ.ศ.2542	พ.ร.ป.ว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552	พ.ร.ป. ว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ.2560
1. รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียน	√	√	√
2. สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริง	√	√	√
3. สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริง โดยไม่มีกรร้องเรียน	×	√	√
4. แสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเอง	×	√	√
5. เรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม	×	×	×
6. อำนาจวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน	√	√	√
7. การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง	√	√	√
8. การติดตามการดำเนินงานของ หน่วยงานรัฐ	√	√	√
9. การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ	×	√	×
10. โทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย	×	×	√
11. เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผลมีโทษทางอาญา	×	×	√
12. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่ กรุงเทพมหานครเท่านั้น	√	√	√

ตารางที่ 4.3 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฯ  
และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)	รธนฯ. 2540	พ.ร.ป.ฯ 2542	รธนฯ. 2550	พ.ร.ป.ฯ 2552	รธนฯ. 2560	พ.ร.ป.ฯ 2560
1. รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียน	√	√	√	√	√	√
2. สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริง	√	√	√	√	√	√
3. สอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริง โดยไม่มีกรร้องเรียน	×	×	√	√	√	√
4. แสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริง	×	×	×	√	√	√
5. เรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม	×	×	×	×	×	×
6. อำนาจวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน	√	√	√	√	√	√
7. การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง	√	√	√	√	√	√
8. การติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ	×	√	√	√	√	√
9. การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	×	×	√	√	×	×
10. โทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย	×	×	×	×	√	√
11. เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผลมีโทษทางอาญา	×	×	×	×	√	√
12. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่ กรุงเทพมหานครเท่านั้น	√	√	√	√	√	√

เมื่อนำคำตอบของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้ง 3 ฉบับ จะพบว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นพบว่าเหมือนกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 คือ ในเรื่องการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองและกรณีที่มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่กรุงเทพมหานครเท่านั้นจึงเป็นปัญหาว่าประชาชนผู้ต้องการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครหรืออยู่ในที่ที่การคมนาคมไม่สะดวกหรือกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ยากไร้ที่ไม่สามารถเดินทางมาร้องเรียนที่กรุงเทพมหานครได้ ปัญหานี้จึงน่าจะเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงการร้องเรียนเพื่อขอความคุ้มครองจากผู้ตรวจการแผ่นดินจากที่ตั้งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีที่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 คือการสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มี การร้องเรียนและการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงรวมถึงการเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมซึ่งมีผลต่อการพิจารณาสืบสวนหาข้อเท็จจริงตามที่ได้รับคำร้องเรียนมา รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเรื่องสภาพบังคับ โทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผลมีโทษทางอาญา

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องการติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐแต่ไม่ได้กำหนดอำนาจนี้ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น พบว่าเหมือนกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2552 คือ ในเรื่องการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองและสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มี การร้องเรียนและอำนาจวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงกรณีที่มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่กรุงเทพมหานครเท่านั้นจึงเป็นปัญหาว่าประชาชนผู้ต้องการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครหรืออยู่ในที่ที่การคมนาคมไม่สะดวกหรือกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ยากไร้ที่ไม่

สามารถเดินทางมาโรงเรียนที่กรุงเทพมหานครได้ ปัญหานี้จึงน่าจะเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงการ  
โรงเรียนเพื่อขอความคุ้มครองจากผู้ตรวจการแผ่นดินจากที่ตั้งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีที่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ  
แผ่นดิน พุทธศักราช 2552 คือเรื่องสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินโทษทางวินัย  
กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย และเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือ  
ใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผลมีโทษทางอาญา

กรณีที่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเรียก  
พยานหลักฐานเพิ่มเติมแต่ได้กำหนดไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ  
แผ่นดิน พุทธศักราช 2552

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น  
พบว่าเหมือนกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 คือในเรื่องการพิจารณาและ  
สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินและการเสนอเรื่อง  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองและสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่มีคำร้องเรียนละ  
อำนาจวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินและมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงและมีอำนาจ  
วินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินรวมถึงการติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐและโทษทางวินัย  
กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยรวมถึงเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความ  
ร่วมมือใด ๆ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผลมีโทษทางอาญาและกรณีที่มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่  
กรุงเทพมหานครเท่านั้น

กรณีที่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ  
แผ่นดิน พุทธศักราช 2560 คือเรื่องที่ไม่อำนาจเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม

กรณีที่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทาง  
การเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ



## 2.4 ผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาได้ 3 ประเภท

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นในกรณีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเริ่มตั้งแต่ผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐได้กระทำการให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนซึ่งพิจารณากระบวนการได้ดังนี้

1) บุคคลธรรมดา กล่าวคือบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่ได้รับความไม่เป็นธรรม

2) ประชาชน กล่าวคือประชาชนจำนวนหลายคนหรือจำนวนมากที่รวมกลุ่มกันหรืออยู่ในชุมชนเดียวกันที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐ

3) นิติบุคคล หมายถึงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนซึ่งถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

**2.4.1 กระบวนการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน** เมื่อผู้เดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ได้นำเรื่องดังกล่าวมาร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องได้ต่อเมื่อ

1) เมื่อผู้เดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้ร้องทุกข์ด้วยวาจาหรือร้องทุกข์ผ่านช่องทางที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดไว้ เช่น ทางไปรษณีย์หรือมาที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

2) เมื่อได้รับเรื่องแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับพยานหลักฐานต่าง ๆ พร้อมข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องว่าเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้หรือไม่อย่างไร

3) เมื่อพิจารณาแล้วผลปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยุติเรื่องส่งคืนเรื่องนั้นแก่ผู้มาร้องเรียนให้ไปดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

4) หากว่าผลปรากฏว่าอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ก็รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาและดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

5) เมื่อมีการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นที่เรียบร้อยแล้วไม่มีการกระทำที่เดือดร้อนเสียหายจริงหรือเป็นเรื่องที่เกิดจากการกระทำผิดเองของผู้มาร้องเรียนก็ให้คืนเรื่องแก่ผู้ที่มาร้องเรียน แต่หากว่าเรื่องที่มาร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องทำการชี้แจงก็ให้ส่ง

เรื่องให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐชี้แจงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

6) หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวหนึ่งเฉยก็จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

7) หากว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกร้องเรียน มีหนังสือชี้แจงกลับมายังผู้ตรวจการแผ่นดินพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องผู้ตรวจการแผ่นดินก็ดำเนินการต่อไป หากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหนังสือมาแล้วปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐยินดีที่จะแก้ไขหรือไกล่เกลี่ยกับผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหนังสือไปแจ้งทั้งสองฝ่ายให้ทราบถึงการประนีประนอมยอมกันได้หรือแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนได้

8) เมื่อมีการชี้แจงมาจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกร้องเรียนแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการสอบสวนแล้ว หากเห็นว่าพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่รัฐส่งมาให้ไม่เพียงพอ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการขอเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกร้องเรียนให้ชี้แจงเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาถึงพยานหลักฐานอย่างรอบคอบเสียก่อน

9) หากผลปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจริง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้วินิจฉัยไว้เป็นหนังสือซึ่งคำวินิจฉัยไม่มีผลให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตามโดยตรงหรือมีอำนาจในลักษณะบังคับบัญชาแต่อย่างใด ได้แต่เพียงขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

10) ทำรายงานแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

รัฐสภาประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 โดยให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยเชื่อมโยงกับรัฐสภา แต่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินก็เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.5 ข้อแตกต่างของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยสามารถพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายไทยได้ดังนี้

## 1) สิทธิการร้องเรียนของประชาชนและอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(1.1) สิทธิการร้องเรียนของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นและกรณีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตามและกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเมื่อมีเหตุตามที่กล่าวมาให้การจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา (มาตรา 197) ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ นั้นมีกฎหมายลำดับรองคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตามหรือกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติและให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา (มาตรา 16)

กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนือกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจสอบสวน และหากการปฏิบัติหรือละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารผู้ตรวจการมีอำนาจสอบสวนหรือพิจารณาได้ แต่กระทำได้แค่พิจารณาเท่านั้น ไม่มีอำนาจอื่นใดที่มีลักษณะสั่งการต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 16 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 17)

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคือ กรณีที่สภาตำบลร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าการที่กรมป่าไม้ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาอุทยานแห่งชาติในพื้นที่เกาะ ทำให้ชาวประมงและชาวบ้านในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากมีการจับกุมชาวประมงที่ประกอบอาชีพจากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ถือเป็นกีดกันสิทธิชุมชนและการประกอบอาชีพจากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ถือเป็นกีดกันเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นการออกมาเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทยและประเทศชาติ มิได้เป็นการออกโดยขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและมิได้เป็นการกีดกันสิทธิของประชาชนในพื้นที่โดยไม่เป็นธรรม จึงมีความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแต่เพียงว่าการออกพระราชกฤษฎีกาชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว โดยพิจารณาจากประโยชน์ของส่วนรวมและการออกพระราชกฤษฎีกามีได้จำกัดสิทธิประชาชนในพื้นที่ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีได้ พิจารณาว่ากระบวนการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะเหตุใด เพราะคำร้องเรียนนี้เป็นเรื่องการออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อันจะส่งผลให้การออกพระราชกฤษฎีกาอุทยานแห่งชาติในพื้นที่หมู่เกาะขัดต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อคดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่ส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป และประชาชนในพื้นที่ในหมู่เกาะดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้เลย

ประเด็นที่สำคัญคือ การละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าการจับกุมนั้นชอบด้วยกฎหมาย ชาวประมงซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายแล้วหรือไม่ และการละเมิดพื้นที่ดังกล่าวของชาวประมงนั้นความเสียหายต่อธรรมชาติกับความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่อาศัยตามถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมนั้น รัฐธรรมนูญได้รองรับสิทธิของบุคคลใดเป็นสำคัญ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่พิจารณาถึงกระบวนการอันเป็นที่มาของกฎหมายย่อมนำมาซึ่งความเดือดร้อนของประชาชนได้เช่นเดียวกัน (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ม.ป.ป., หน้า 254)

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มิได้อุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองสงขลาโดยเห็นว่าการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นในเรื่องดังกล่าวต่อศาลปกครองเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 อันเป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองแต่อย่างใด ทั้งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองสงขลาได้ ต่อมาคดีนี้ผู้ชุมนุมที่ได้รับความเสียหายในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและศาลปกครองสงขลา คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 51/2549 วินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและสลายการชุมนุมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 จึงเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครองพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยเงินค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ม.ป.ป., หน้า 69-70)

ตัวอย่างคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ คดีที่ 1 สาระสำคัญว่า นายศิริมิตร บุญมุล ได้ยื่นเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 33 (11) ที่ไม่รับสมัครคนพิการเป็นอัยการอ้างว่า “กายไม่เหมาะสม” นั้น กฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ เลือกลปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเสมอภาคกัน ยึดมั่นในเสรีภาพในการประกอบอาชีพและให้รัฐช่วยเหลือผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่ 44/2545 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2545 ศาลรัฐธรรมนูญ โดยเสียงข้างมากคือ 12 ต่อ 3 เสียง วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 33 (11) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันนายศิริมิตร บุญมุล ก็ได้ไปสมัครสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา แต่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้พิจารณาคุณสมบัติแล้วมีมติไม่รับเช่นเดียวกับการสอบผู้ช่วยอัยการ โดยอ้างว่า ผู้สมัครสอบมีสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 ซึ่งมีมติเช่นกับคณะกรรมการอัยการที่เห็นว่าผู้สมัครสอบที่เป็น โปลิโอไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาได้จึงไม่รับสมัครสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา

จากนั้นผู้สมัครสอบจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลา

การศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) จึงเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจกว้างขวางเกินความจำเป็นอันอาจจะส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการได้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการไว้ในขั้นตอนการรับสมัครบุคคลเพื่อสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการ โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะให้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการหรือไม่นั้น เป็นการตัดสิทธิคนพิการตั้งแต่ต้น โดยไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถสอบคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป และไม่มีโอกาสแสดงความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานนั้นเสียก่อน ทั้งภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะ ความพิการจึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการ ที่จะมีส่วนต่อการให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความหรือผู้เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 วรรคสาม (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555)

เรื่องร้องเรียนที่จะยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพนั้น บุคคลและคณะบุคคลย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 และการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนที่จะดำเนินการตามกฎหมายอื่น(มาตรา 19)

การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำเป็นหนังสือ และระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนและระบุเหตุที่ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพาดพิงถึงที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควรใช้ถ้อยคำสุภาพและลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนด้วยวาจาก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 20)

วิธีการเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอโดยนำส่งด้วยตนเองส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำ

ร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอคำร้องเรียนด้วยวิธีการอื่น ๆ ก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 21) ซึ่งวิธีการนั้นกระทำได้ไม่ยากเพียงประชาชนในท้องถิ่นต่างจังหวัดไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลตรงนี้ว่าสามารถทำอะไรได้บ้างย่อมต้องมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วถึงกันในประเทศซึ่งในการสังเกตกรณีนี้เห็นได้ว่าส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นตรงนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ส่งเรื่องไม่เหมือนกันโดยอำนาจรับเรื่องราวร้องทุกข์ในปัจจุบันเป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรที่มีระเบียบขอความร่วมมือในการช่วยรับเรื่องร้องเรียนแทนผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น สำนักงานอัยการเพื่อการช่วยเหลือประชาชนที่เรียกว่า ส.ค.ช. และสำนักงานสาขาของสภาพทนายความที่ได้ทำ ความตกลงร่วมกันกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยประชาชนสามารถร้องเรียนได้ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำในทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐหรือมีเหตุอันไม่เป็นธรรม แต่สิทธิดังกล่าวต้องริเริ่มโดยประชาชนเป็นผู้เริ่มต้น อันมีผลให้เป็นการจำกัดว่ากรณีที่เป็นการกระทำที่เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนต่อประชาชนไม่ว่าจะเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อบุคคลหรือประชาชนหลายคน หากว่าไม่มีการร้องเรียนจากประชาชนหรือปัจเจกบุคคลย่อมจะนำเรื่องที่ร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินเองไม่สามารถหยิบยกเรื่องดังกล่าวอันเป็นสิทธิของประชาชนหรือปัจเจกบุคคลขึ้นมาพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมได้ หากเจ้าหน้าที่บุคคลใดหรือหน่วยงานใดได้กระทำการใด ๆ ให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือปัจเจกบุคคลนั้นและสิทธิในการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่ขยายกรอบเดิมไปยังเรื่องความเสียหายอันเกิดต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมที่ประชาชนจะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้อันเห็นได้ว่ามีข้อจำกัดในการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ ต่อมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลหรือประชาชนในการร้องเรียนเพื่อร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยบัญญัติไปถึงการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะริเริ่มเรื่องราวขึ้นมาเองได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม การตรวจสอบ การละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรมซึ่งไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีของศาล การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีผู้ร้องเรียน แต่หากการกระทำดังกล่าวนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่ามีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอาจพิจารณาสอบสวน โดยไม่มีผู้ร้องเรียนได้

ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวถึงเรื่องที่เกี่ยวข้อง ผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยกำหนดว่าหากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมให้อำนาจในการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถริเริ่มเรื่องดังกล่าวที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมได้ด้วยตนเอง แต่หากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของปัจเจกบุคคลที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในการที่ใช้อำนาจรัฐด้วยการกระทำใด ๆ ลงไปอันเป็นเหตุให้ปัจเจกบุคคลได้รับความไม่เป็นธรรม โดยไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่สามารถที่จะริเริ่มการสอบสวนและการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้เอง ยังจะต้องให้ปัจเจกบุคคลนั้นเป็นผู้ร้องเรียนขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถที่จะพิจารณานำเรื่องของปัจเจกบุคคลพิจารณาได้เองและทำการสอบสวนเรื่องราวดังกล่าวได้เองเหตุเพราะปัจเจกบุคคลไม่ใช่สิทธิในการนำเรื่องดังกล่าวของตนเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้พิจารณา ในเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนซึ่งอำนาจในเรื่องที่เป็นสิทธิของประชาชนหรือปัจเจกบุคคลที่สามารถนำเรื่องดังกล่าวร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าในเรื่องใดบ้าง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ริเริ่มเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมว่าสามารถที่จะดำเนินการได้เองมีอำนาจสอบสวนและพิจารณาเรื่องราวดังกล่าวที่เห็นว่าอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานใดได้โดยไม่ต้องมีบุคคลหรือปัจเจกบุคคลใดมาร้องเรียน แต่เรื่องของประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่มีการกำหนดบทนิยามไว้ชัดเจน มีเพียงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายไว้



ตามแต่คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางแนวทางเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมไว้เท่านั้น ย่อมเห็นได้ชัดว่าในเรื่องของประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรมนั้นได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินวางแนวทางหรือหลักเกณฑ์ได้ด้วยตนเอง หากว่าเรื่องนั้นกระทบกระเทือนต่อประชาชนจำนวนมากแต่ขอบเขตเป็นอย่างไรเพียงใดยังไม่มีแนวทางที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะกระทำได้อย่างชัดเจน ในลักษณะที่สามารถดำเนินการได้ทันทีทันใดเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมได้รับการแก้ไขให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง แต่ข้อสังเกตหากเป็นเรื่องหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่รัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างของรัฐละเลย ถิ่น้ำ กระทบการนอกเหนือกฎหมายหรือกระทำการ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายก็ยังคงต้องให้มีการริเริ่มร้องเรียนจากประชาชนหรือปัจเจกบุคคลเช่นเดิมอยู่

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติถึงการริเริ่มการพิจารณาและการสอบสวนเรื่องใด ๆ ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ “(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น” ที่ไม่เป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคลหรือบุคคลใดได้โดยหากจำเป็นต้องมีการร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลหรือประชาชนแต่อย่างใด หากการกระทำใดเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคลหรือบุคคลใด ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะนำเรื่องดังกล่าวนั้นขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาได้ทันทีโดยหากจำเป็นต้องมีบุคคลใดร้องเรียน แต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรมนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะนำเรื่องดังกล่าวนั้นขึ้นพิจารณาและสอบสวนได้เอง แต่มีข้อสังเกตว่าไม่ได้บัญญัติไว้เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และแม้ว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใดกระทำการใด ๆ ให้เกิดความเสียหายแต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเกิดความเสียหายต่อประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถที่จะริเริ่มเรื่องดังกล่าวได้เอง โดยอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินครั้งนี้แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินริเริ่มเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมได้เอง แต่ในภาพกว้างในเรื่องดังกล่าวยังเป็นดุลพินิจในภาพกว้าง ๆ และการนิยามความหมายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อ

ส่วนรวมที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินริเริ่มดำเนินการพิจารณาและสอบสวนได้เองนั่นก็อาศัยการเทียบเคียงเอาเท่านั้นในทางปฏิบัติการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินยังอยู่ในวงจำกัดเท่านั้นเอง

**(1.2) อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนหรือบุคคลซึ่งได้รับความไม่เป็นธรรมในทางพื้นที่ทางปกครอง หรือความล่าช้าอาจเกิดความไม่เป็นธรรม**

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น ได้กำหนดเขตอำนาจพื้นที่ให้ศูนย์กลางผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแลและรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน เท่านั้นซึ่งจากสถิติของการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนในทางสถิติที่ผ่านมายังถือว่าประชาชนเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้น้อยมาเมื่อเทียบกับองค์กรอื่น ๆ ที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นกันเมื่อเปรียบเทียบกับ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. ที่สามารถรับเรื่องราวได้กว้างขวางมากกว่าทั้งที่เรื่องเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนในทางพื้นที่ทุกจังหวัดมีจำนวนมาก ซึ่งในเรื่องดังกล่าวแม้จะให้ร้องเรื่องผ่านหน่วยงานอื่น ๆ ได้แต่ก็มีได้ประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจหากพิจารณาในทางข้อมูลเชิงสถิติแล้ว เพราะเหตุด้วยประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีความยากจนไม่สามารถที่จะเข้าถึงกระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ด้วยตนเอง จำต้องอาศัยการสอดส่องดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะสามารถให้ประชาชนทุกพื้นที่เข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง

อำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ที่ศูนย์กลางที่กรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ไม่มีสำนักงานสาขาในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศซึ่งปัญหาที่มีสองประเด็นกล่าวคือ

ประเด็นแรก การสอบสวนเกี่ยวกับการร้องทุกข์มาจากการที่มีประชาชนที่เดือดร้อนเสียหายจากการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่เป็นธรรมประชาชนจึงมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ ประเด็นที่เป็นปัญหากรณีที่ไม่มีการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถริเริ่มได้เองเนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นในช่วงดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นถึงปัญหาที่ไม่สามารถเข้าทำการช่วยเหลือได้ เพราะกรอบของกฎหมายไม่บัญญัติครอบคลุมไปถึงแม้จะเป็นความเดือดร้อนของประชาชนโดยส่วนรวมก็ตามผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถริเริ่มดำเนินการสอบสวนได้

ประเด็นที่สอง การรับเรื่องราวร้องทุกข์มีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ทำให้การรับเรื่องราวร้องทุกข์ส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนในกรุงเทพมหานคร แต่ในต่างจังหวัดทั่วประเทศ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการร้องเรียนได้ ประชาชนผู้มีรายได้น้อย มีความรู้ น้อย ที่ถูกกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพจากเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการใด ๆ ให้เสียหายไม่ได้รับการช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมเพราะมีระยะทางไกล ไม่ทราบถึงที่ตั้งขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ย่อมทำให้เกิดการจำกัดของการที่เรื่องราวร้องเรียนจะไปถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่อยู่ส่วนกลาง กรุงเทพมหานคร ประชาชนในต่างจังหวัดส่วนใหญ่มิได้รับการช่วยเหลือจากการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำให้ตนเองเดือดร้อน จึงเป็นปัญหาในทางพื้นที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถที่จะเข้าถึงปัญหาความเดือดร้อนได้ทั่วถึงในทุกพื้นที่ในทางปกครองในราชอาณาจักรไทย ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นความล่าช้าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชน

(1.3) อำนาจเกี่ยวกับการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิจารณามาใช้ในขั้นตอนตามคำร้องเรียนของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจเกี่ยวกับการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิจารณามาใช้ในขั้นตอนตามคำร้องเรียนของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งไม่มีการบัญญัติไว้เลยทั้งที่เป็นเรื่องที่สำคัญเบื้องต้นที่สามารถช่วยให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้ทันทีหากประชาชนหรือบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งยากต่อการเยียวยาในภายหลังหรืออาจไม่สามารถเยียวยาได้เลยหากปล่อยให้เกิดการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐอันเป็นการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ประชาชนหรือบุคคลใดได้รับความเดือนร้อนหรือไม่เป็นธรรม โดยในขั้นตอนการคุ้มครองชั่วคราวนั้นมีปรากฏในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 253 ถึงมาตรา 254 และมาตรา 264 ได้กำหนดไว้ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542 ได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมโดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับหลักการคุ้มครองชั่วคราวมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองอำนาจดังกล่าวให้เป็นดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาว่าจะให้มีการคุ้มครองชั่วคราวหรือไม่อย่างไร หากว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวย่อมทำให้สามารถทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนได้ทันทีและคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองก็ลดน้อยลงอันเป็นเหตุให้ข้อพิพาทในทางปกครองไม่ขึ้นศาลปกครองและทำให้ประชาชนหรือปัจเจกบุคคลได้รับประโยชน์อย่างยิ่ง

หน่วยงานของรัฐที่ไปก่อให้เกิดความเดือดร้อนก็ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกันเพราะเมื่อมีการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำให้ประชาชนได้รับการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นทันที เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบมากขึ้นเมื่อเกิดความเสียหายรัฐก็ได้รับประโยชน์และทุกฝ่ายก็ได้รับประโยชน์จากการที่มีมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเกิดขึ้น หากกรณีใด ๆ ที่ประชาชนหรือบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนอย่างชัดเจนจากการกระทำในทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตามหากประชาชนหรือบุคคลใดเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจช่วยเหลือได้ทันที (รักษเกษา แฉงฉาย, 2563, สัมภาษณ์เชิงลึก)

(1.4) อำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อมาให้มีการเพิ่มอำนาจตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 บัญญัติถึง “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้นมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่งจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนในการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย” และมาตรา 280 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รวบรวมการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควร เชื่อได้ว่า การดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้ สวณและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้” ซึ่งการบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบจริยธรรม ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นย่อมเป็นผลดีที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้เช่นนั้น ก็เพื่อให้ องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินได้เป็นผู้ตรวจสอบความเหมาะสมทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองเพราะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นย่อมต้องเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาทำ หน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน สมควรที่จะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบถึงจริยธรรมได้ เพราะเป็นตัวแทนของประชาชน การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ย่อมเป็นการที่ ดีต่อประเทศชาติและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเองที่อนุญาตให้ตรวจสอบจริยธรรมได้ และตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการยกเลิกไปทั้งที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน สมควรมีอำนาจในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้านจริยธรรม และคุณธรรมเพื่อให้ ประชาชนเกิดความเชื่อถือจากการที่ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือบริหารราชการแผ่นดิน สมควรที่จะซื่อสัตย์และสุจริตในการทำงานเพื่อประเทศชาติหรือตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้ แต่กลับถูกยกเลิกไปอัน เป็นเหตุให้ไม่สามารถตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองได้อันเป็นที่มาของการที่ไม่มีการ สอดส่องดูแลจริยธรรมของนักการเมืองทั้งที่องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ มีการตรวจสอบจริยธรรมได้ อันมีผลให้นักการเมืองไม่สามารถถูกตรวจสอบจริยธรรมได้ย่อมเป็นผลเสียต่อประชาชนเพราะ หากนักการเมืองทำตามอำเภอใจก็ไม่สามารถตรวจสอบจริยธรรมได้

(1.5) อำนาจในการฟ้องคดีเกี่ยวกับคดีสิทธิมนุษยชนแทนประชาชนเพราะให้ส่งเรื่อง เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่คณะกรรมการสิทธิไม่มีอำนาจฟ้องเพราะ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิ มนุษยชนโดยได้มีการวางหลักการว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” โดยประชาชนชาวไทยไม่ว่าถิ่นกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และยังได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลไกทำ หน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยผ่าน กระบวนการตรวจสอบว่ากฎหมายมีการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

การพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 245 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการ

แผ่นดิน กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 มีขั้นตอนในการพิจารณาโดยสรุป ดังนี้

1) การตรวจสอบเบื้องต้นว่ากรณีตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติให้การพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 245 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 แยกออกจากการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ตามมาตรา 244 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 แต่การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณารับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ดำเนินการโดยหลักแล้วเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 เช่นเดียวกันเรื่องร้องเรียนทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่ง คือ จะต้องเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 244 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ด้วย ดังนั้น เมื่อมีคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงต้องตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่า คำร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่โดยมีองค์ประกอบในการพิจารณา ดังนี้

1.1) เป็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 หรือไม่ หากพิจารณาว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับเรื่องนั้นไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) เนื่องจากเรื่องการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยสามารถพิจารณาในทางรูปแบบว่าข้อร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำฟ้องของศาลเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ หากเป็นเรื่องเดียวกันย่อมถือได้ว่าคำร้องเรียนนั้นมีลักษณะของเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) เช่น

- เรื่องที่ผู้ร้องเรียน มิใช่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

- เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง คือ เรื่องที่ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นเรื่องจริยธรรมตามมาตรา 13 (2) เนื่องจากเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง และกระบวนการเพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยาสิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษแล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า เรื่องเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 13 (2) กฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจในการดำเนินการตามนัยแห่งมาตรา 14 เช่นเดียวกัน

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 กล่าวคือ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีทำเป็นหนังสือจะต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ 1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน 2) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร 3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ 4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน สำหรับคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ในการระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียน ควรปรากฏข้อเท็จจริงที่อ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตราใด เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา ตามมาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 หากปรากฏว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียน เป็นเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ กฎหมาย กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

(2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีบทบาทหน้าที่หลักในการรับเยียวยาสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนเป็นรายกรณีหรือเฉพาะกรณี แต่ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า หากการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม แม้ผู้ร้องเรียนจะมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้

(3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากการรับคำร้องเรียนที่พ้นกำหนดสองปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนอาจนำไปสู่ปัญหาในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะการค้นหายานหลักฐานอย่างใดก็ดี มีข้อสังเกตว่าการกำหนดระยะเวลาสองปีนี้ ไม่ใช่เรื่องของอายุความที่จะนำไปสู่การจำกัดสิทธิของผู้ร้องเรียน

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของผู้ร้องเรียนมิใช่การพิจารณาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว ก็ไม่มีประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาต่อไป

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นจะต้องมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ร้องเรียนในการดำเนินการดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนให้เกิดความเป็นธรรมต่อไปได้ อย่างไรก็ดี

อาจกล่าวได้ว่า กรณีนี้ถือเป็น “เงื่อนไขบังคับในเชิงรูปแบบ” อันมิได้เป็นเหตุโดยตรงในการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการ

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่ และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องเรียนเป็นหลัก

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเป็นเรื่องเดิมที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยพิจารณาวินิจฉัยแล้ว และเพื่อมิให้เป็นการดำเนินการซ้ำ เว้นแต่เป็นกรณีปรากฏข้อเท็จจริงใหม่เพิ่มเติม

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ



1) เรื่องพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยสรุป ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินในขณะนั้น) ขอให้พิจารณา กรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากมิได้ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้นามสกุลเดิมของตนเองได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 ที่บัญญัติให้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะ ของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น กระทำมิได้ ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198

ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้องเรียนนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า การกำหนดให้เฉพาะหญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมายต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มาตรา 12 เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมายต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามีและเป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีฝ่ายเดียว ทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิและ เสรีภาพในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและ หญิง อีกทั้งได้บัญญัติห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เพราะทำให้หญิงถูกกีดกันสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลหลังจาก

สมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิงทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 21/2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546 ความสรุปได้ว่า

1) รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ แต่การห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้นก็ได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรา 30 วรคดี

2) การใช้ชื่อสกุลเป็นมาตรการของรัฐในการจำแนกตัวบุคคลเพื่อแสดงถึงแหล่งกำเนิดมาจากวงศ์ตระกูลใด โดยการใช้ชื่อสกุลถือว่าเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันทุกคน ทั้งนี้ รัฐยังคงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายเพื่อมิให้มีการใช้ชื่อสกุลของบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นได้ และถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่จะต้องไม่ให้เกิดการใช้สิทธิในการใช้ชื่อสกุลไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน

3) ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 คือ คำว่า “ให้ใช้” มีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง โดยมีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป การบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น จึงเป็นการลดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่าเป็นสิทธิของชายหรือหญิง อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้นมิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่าง ทางกายภาพ หรือ

ภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันจึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้

4) สำหรับข้อชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีเหตุผลทางสังคมที่ว่า เพื่อความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้นเป็นข้ออ้างที่รับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภรรยาประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทยเพิ่งตราขึ้นเมื่อปี 2456 โดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน อีกทั้งการให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น

5) พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มาตรา 12 จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้คดีสิทธิมนุษยชนให้ส่งเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แต่เมื่อไปดูเรื่องอำนาจฟ้องเกี่ยวกับคดีสิทธิมนุษยชนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกลับไม่มีอำนาจในการฟ้อง ทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่าการที่ประชาชนมาร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกลับต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่เมื่อเรื่องไปสู่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกลับไม่สามารถนำเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนขึ้นสู่ศาลหรือฟ้องคดีได้แทนประชาชนได้ อันเป็นเหตุให้ประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มาร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อเป็นเช่นนี้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจนที่จะให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กฎหมายย่อมที่จะต้องมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวให้องค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจเมื่อเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้มีประชาชนมาร้องเรียนย่อมควรที่จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแทนประชาชนเพื่อคานอำนาจฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แต่เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าแล้วประชาชนจะมาร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่ออะไรเมื่อไม่สามารถแก้ไขหรือช่วยเหลือประชาชนได้เมื่อเรื่องดังกล่าวไปสู่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเองก็ไม่สามารถฟ้องคดีแทนประชาชนได้ แล้วช่องว่างตรงนี้อำนาจของผู้ตรวจการ

แผ่นดินรัฐธรรมนูญสมควรที่บัญญัติไว้ให้ชัดเจน เพราะหากไม่มีการบัญญัติไว้การช่วยเหลือประชาชนในทางปฏิบัติย่อมไม่สามารถเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้อันมีผลให้เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการใด ๆ กระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนไม่ถูกตรวจสอบการกระทำนั้นอย่างสิ้นกระแสะความหรือกระบวนความเพื่อเยียวยาและให้ความเป็นธรรมกับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน

(1.6) อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีคำวินิจฉัยว่าต้องผูกพันในองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามและติดตามผลได้ ไม่ใช่รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ในเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้บังคับให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินผูกพันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับคำวินิจฉัยให้ต้องปฏิบัติตามหากไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีผลผูกพันใด ๆ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องดังกล่าวโดยได้บัญญัติกฎหมายว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการวินิจฉัยให้เรียบร้อย หากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลใด ๆ หรือนิ่งเฉยเสียจนครบ 120 วันให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และให้ถือว่าการไม่ดำเนินการนั้นเป็นเรื่องผิดวินัยร้ายแรง

ประเด็นจึงมีว่า หากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแต่ไม่เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนและยังไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนได้ตามที่สมควรจะเป็นเพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำอย่างไรซึ่งกรณีนี้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปดำเนินการ มีเพียงประชาชนต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อต่อสู้อตามกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง

(1.7) การตรวจสอบการทำงานของตุลาการโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ราชอาณาจักรสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการทำงานที่บกพร่องของศาล(องค์กรตุลาการได้) ในกรณีที่ผู้พิพากษาคัดสินคดีผิดพลาดเพราะถือว่าเป็นองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากันจึงสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตุลาการได้เช่นเดียวกัน แต่ในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติในเรื่องการตรวจสอบอำนาจตุลาการไว้ จึงไม่มีการถ่วงดุลการทำหน้าที่องค์กรตุลาการเหมือนเช่นราชอาณาจักรสวีเดน โดยในประเทศไทยให้มีการตรวจสอบการกระทำในระดับงานธุรการของตุลาการเท่านั้น โดยประการแรก

งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลอันได้แก่ งานธุรการทั่วไปและงานธุรการทางคดี ประการที่สอง งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิพากษาศาลฎีกา อันได้แก่ งานบริหารจัดการคดีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแห่งเนื้อหาอรรถคดี ประการสุดท้าย คือการตรวจสอบจริยธรรมของผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่เข้าไปตรวจสอบได้โดยอันที่จริงการที่มีผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการพิจารณาถึงข้อบกพร่องเป็นเรื่องที่สมควรเกิดขึ้นในประเทศไทยนานแล้ว แต่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไทยกลับไม่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวเหมือนเช่นราชอาณาจักรสวีเดนเพราะในต่างประเทศบัญญัติถึงสถานะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเทียบเท่าองค์กรศาล ดังนั้นเมื่อผู้ตรวจการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมยอมที่จะสามารถตรวจสอบได้เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม ในเรื่องนี้แม้ประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนาไปถึงขั้นผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบข้อผิดพลาดของการตัดสินใจคดีของตุลาการได้แต่ก็ควรมีการวางกรอบให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจเพราะหากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำพิพากษาหรือคำสั่งทางตุลาการมาร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ย่อมทำให้เกิดปัญหาว่าการกระทำของตุลาการหรือผู้พิพากษาสามารถตรวจสอบการพิพากษาหรือการพิจารณาคดีหรือไม่ หากข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจการได้รับจากประชาชนนั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการตัดสินใจผิดพลาดจริงย่อมมีเหตุผลทางกฎหมายที่สามารถช่วยกันสร้างความเป็นธรรมขึ้นกับสังคม มิใช่เป็นเรื่องของการจับผิดการทำงานขององค์กรตุลาการแต่เป็นการที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรมให้ประชาชนอีกด้วยเพราะในบางครั้งประชาชนไม่เข้าใจกระบวนการในศาลทำให้ข้อเท็จจริงที่สำคัญไม่ได้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจในการตรวจสอบยอมเป็นผลดีมากกว่าเป็นผลเสีย อีกทั้งประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนยังได้รับความเป็นธรรมที่สมควรได้รับอีกด้วย หากมีส่วนใดที่เสียหายแก่ตุลาการหรือผู้พิพากษาที่พิจารณาคดี เพราะข้อเท็จจริงในบางครั้งที่เป็นพยานหลักฐานสำคัญมิได้ขึ้นสู่การพิจารณาคดีในศาล การที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบยอมจะทำให้องค์กรตุลาการตัดสินใจคดีความด้วยความเป็นธรรมและไม่มีข้อผิดพลาดใด ๆ เกิดขึ้นจนประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำพิพากษาหรือคำสั่งทางตุลาการ หากว่าข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าผู้ที่มาร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมอย่างชัดเจน

แม้ว่ากฎหมายไม่ให้อำนาจในการตรวจสอบองค์กรตุลาการไว้ในเรื่องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับแต่ประเทศไทยควรที่จะบัญญัติเรื่องนี้ไว้เพราะเหตุว่าเป็นหลักประกันว่า

ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมจนถึงที่สุดและจะได้รับความเป็นธรรมที่สมควรจะได้รับตามที่ควรจะเป็น หากว่าการตรวจสอบอำนาจรัฐสามารถตรวจสอบได้ทุกองค์กร ประเทศไทยย่อมจะเจริญรุ่งเรืองประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

## 2) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินเริ่มบัญญัติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติชื่อว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 ตามมาตรา 16 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ คือพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(3) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 2.1) การริเริ่มสอบสวนและพิจารณาข้อเท็จจริงที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

โดยเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่มีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถริเริ่มเรื่องได้ด้วยตนเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเมื่อมีการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐตามที่กล่าวแล้วข้างต้นกระทำกรใด ๆ ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหากไม่มีการริเริ่มเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมไม่มีอำนาจที่จะริเริ่มเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเอง อีกทั้งในกรณีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 บัญญัติไว้ทำให้เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นถึงการกระทำใด ๆ หรือการนิ่งเฉยของเจ้าหน้าที่รัฐและมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถเข้าไปริเริ่มการสอบสวนและพิจารณาเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าวได้เองอันมีผลให้การแก้ไขปัญหาของรัฐหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐมีลักษณะที่มีขอบเขตจำกัดในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ได้บัญญัติว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่

สามารถเริ่มเรื่องได้เองโดยจะต้องมีประชาชนมาร้องเรียนหากเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการใด ๆ ให้รัฐได้รับความเสียหายหรือประชาชนเสียหายเท่านั้นตามมาตรา 13 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่คือ (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

อันเห็นได้ชัดว่าลักษณะการรับเรื่องร้องเรียนยังเป็นแบบที่ไม่เปิดกว้างมีข้อจำกัดหลายประการในการรับเรื่องร้องเรียน โดยเฉพาะการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะริเริ่มกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ยังไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินริเริ่มได้ด้วยตนเอง อีกทั้งการที่จะริเริ่มเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่มีอำนาจกระทำได้อันเป็นผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐกระทำได้ในวงจำกัดและไม่สามารถสอดส่องดูแลเรื่องต่าง ๆ ได้ทั่วถึงทำให้ปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ดำเนินการใด ๆ เพราะอาจเป็นไปได้ด้วยปัจจัยด้านต่างๆ ที่เกิดในหน่วยงานนั้น ๆ ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจตาม (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น อันหมายถึงผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจริเริ่มเรื่องได้เองโดยการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชน แต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

แผ่นดิน พ.ศ.2552 ไม่มีบทบัญญัติไว้เช่นกันทำให้เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นถึงการกระทำใด ๆ หรือการนิ่งเฉยของเจ้าหน้าที่รัฐและมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถเข้าไปริเริ่มการสอบสวนได้เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจน

**2.2) อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนหรือบุคคลที่ได้รับความไม่เป็นธรรมในพื้นที่ทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน**

ในเรื่องนี้ในการขยายตัวขององค์กรของรัฐนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีศูนย์กลางที่กรุงเทพมหานครเหมือนเช่นในประเทศที่พัฒนาแล้วได้บัญญัติไว้แต่ปรากฏว่าการเข้าถึงปัญหาต่าง ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินกลับไม่ตอบสนองต่อพื้นที่ทางปกครองเพราะเหตุปัจจัยที่ประชาชนในรัฐมีฐานะยากจน และด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการและขาดความรู้ความเข้าใจต่อเรื่องของตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับอันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ได้บัญญัติไปในทางเดียวกันกล่าวคือให้ศูนย์กลางเป็นที่เดียวที่ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ แต่ก็ได้เกิดโอกาสให้มีการร้องเรียนผ่านช่องทางสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ได้ เช่น โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น ในการเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ถึงกระนั้นการเข้าถึงปัญหาของประชาชนในประเทศไทยของผู้ตรวจการแผ่นดินถือว่ายังน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ทางปกครองทั่วประเทศ ทำให้การที่ประชาชนริเริ่มการร้องเรียนและผู้ตรวจการแผ่นดินริเริ่มกระบวนการสอบสวนด้วยตนเองย่อมมีผลไปในลักษณะที่จำกัดกล่าวคือไม่ทั่วถึงประชาชนชั้นรากหญ้าที่ไม่มีกำลังเงินหรือความรู้ความเข้าใจในการที่จะให้ได้รับการช่วยเหลือจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้นการที่จะให้ความช่วยเหลือประชาชนให้ทั่วถึงในประเทศไทยควรให้องค์กรขยายสู่พื้นที่ทางปกครองทั้งประเทศไทย ทั้ง 77 จังหวัด เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนเป็นผลอย่างมีรูปธรรมที่ชัดเจนสามารถตรวจสอบตรวจสอบทุกพื้นที่ให้ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเสมอหน้ากันทุกคนภายใต้หลักนิติรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

**2.3) การไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิจารณามาใช้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน**



โดยกระบวนการขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาคดีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้นำมาใช้โดยผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้ดำเนินการขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาคดีด้วยเหตุและผลทางกฎหมายที่ไม่สามารถรอให้กระบวนการพิจารณาศร็จสิ้นเสียก่อนจำเป็นต้องมีการขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณา

ด้วยเหตุที่ประชาชนผู้ฟ้องเรียนหรือผู้ตรวจการแผ่นดินเริ่มแสวงหาข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่เป็นธรรมหรือเสียหายต่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ หากปรากฏว่าความเสียหายไม่อาจรอได้ อาจร้องขอต่อศาลปกครองได้เองโดยไม่ต้องมีการฟ้องคดี เนื่องจากหากรออาจทำให้มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากหรือเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐหากว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการใด ๆ กระทบกระเทือนต่อประชาชนจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างชัดเจน ย่อมควรมีอำนาจในการขอคุ้มครองชั่วคราวได้ก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือแม้ยังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น สิทธิอาศัย

โดยแบ่งได้เป็นสองประเด็น คือ ประเด็นแรก บังเจกบุคคลหรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากเจ้าหน้าที่รัฐ แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหากปล่อยไปไม่ดำเนินการใด ๆ ในการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ อาจนำไปสู่ความเสียหายที่ยากจะเยียวยาได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจใด ๆ ในการช่วยเหลือประชาชนมีเพียงอำนาจแนะนำเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำตามหากว่าในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่กระทำตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแนะนำย่อมทำให้เกิดความเสียหายยากที่จะเยียวยาต่อบังเจกบุคคลหรือประชาชน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ไม่มีบทบัญญัติช่วยเหลือประชาชนไว้ในกรณีฉุกเฉินในการขอคุ้มครองชั่วคราวเพื่อประโยชน์ของบังเจกบุคคลหรือประชาชน ทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบังเจกบุคคลหรือประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองทันทีซึ่งอาจยากต่อการเยียวยาในภายหลังได้

ประเด็นที่สอง การคุ้มครองสิทธิของบังเจกบุคคลหรือประชาชน กรณีมีการออกกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา โดยรัฐได้ออกกฎหมายมาแล้ว ผลปรากฏว่าประชาชนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างชัดเจนซึ่งหากไม่คุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมอาจเสียหายต่อประชาชนจำนวนมาก อย่างเช่นมีการออกกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับที่อุทยานทับลานว่าพื้นที่ที่ประชาชนอยู่มาก่อนนั้นเป็นพื้นที่อุทยาน ทั้งที่

ประชาชนอยู่อาศัยมานานตั้งแต่ พ.ศ.2457 แล้ว แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับมองว่าพื้นที่ 60,000 ไร่ เป็นพื้นที่อุทยานซึ่งประชาชนไม่มีสิทธิครอบครอง การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาข่มขู่กระทบกระเทือนต่อสิทธิชุมชนและสิทธิอาศัยของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองอย่างรุนแรงยากต่อการเยียวยาเพราะประชาชนที่อาศัยมานานหลายชั่วอายุคนจะไปทำกินที่ไหนจะไปอาศัยที่ไหนเมื่อประชาชนทำมาหากินอยู่ที่นั่นเนิ่นนานแล้ว การออกพระราชกฤษฎีกานี้หากไม่มีการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อให้ประชาชนได้รับการช่วยเหลือประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัส การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจขอให้คุ้มครองชั่วคราวระหว่างยื่นฟ้องศาลปกครองหรือระหว่างที่พระราชกฤษฎีกานั้นใช้บังคับย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างยิ่ง

หากจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงว่าระหว่างประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมอะไรสำคัญกว่ากัน ในจุดนี้ในการขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมมีข้อเท็จจริงรองรับอยู่แล้ว เพียงแต่ผู้ที่จะตัดสินข้อเท็จจริงย่อมต้องสามารถชี้ขาดได้ว่า ประชาชนในพื้นที่ที่กฎหมายประกาศเป็นเขตอุทยาน เป็นฝ่ายออกกฎหมายหลังจากที่ประชาชนมาอยู่อาศัยหลายชั่วอายุคนแล้วมีพยานหลักฐานชัดเจน ย่อมมีหลักฐานเพียงพอที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ เมื่อกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกาขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลใช้บังคับได้ ประชาชนย่อมได้ประโยชน์ในการอยู่อาศัยเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควรระหว่างการพิจารณามีใช้ต้องรื้อถอนขนย้ายออกจากที่ที่บรรพบุรุษของตนอยู่มายาวนาน การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจขอคุ้มครองชั่วคราวดังกล่าวข้างต้นย่อมมีผลถึงสิทธิของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเรื่องสิทธิอาศัยหรือสิทธิชุมชน

ผลของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่ต้องผูกพันในองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามและติดตามผล

## 2.6 การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน

การจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ กระบวนการสรรหา คุณสมบัติและการเข้าสู่ตำแหน่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความสำคัญเพื่อที่จะได้ผู้ตรวจการแผ่นดินมาทำหน้าที่ที่มีความเป็นกลางและมีความอิสระในการทำงาน

### 1.) กระบวนการสรรหา และคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)

การได้มาซึ่งบุคคลซึ่งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็น 3 กรณีคือ การสรรหาโดยมีคณะกรรมการถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญนั้น หรือ การเลือกตั้ง โดยให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญนั้นๆ หรือการแต่งตั้งบุคคลโดยคณะกรรมการซึ่งเห็นว่าบุคคลนั้นเหมาะสมจะดำรงตำแหน่งสำคัญนั้นที่สุด แต่การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ใช้วิธีการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินโดยคณะกรรมการสรรหา

- กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การที่คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ หน้าที่ในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วย (1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ (4) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 8 และมาตรา 9 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ โดยกระบวนการสรรหาดังกล่าวอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้เนื่องจากบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีผู้ตรวจการการที่มาจากทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดโยงอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 11 นี้คณะกรรมการที่มีผู้แทนของปวงชนชาวไทยอาจเป็นฝ่ายการเมืองซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะได้รับเลือกที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองได้ ทั้งจำนวนผู้แทนของปวงชนชาวไทยที่มาสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินควรมาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยมากกว่าที่บัญญัติไว้ในปัจจุบัน

โดยให้เลขานุการวุฒิสภาเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา และให้สำนักงานเลขานุการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา ในการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลตาม (4) ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเสนอชื่อบุคคลซึ่งองค์กรนั้นแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขานุการวุฒิสภาโดยให้คัดเลือกลงจากบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง ชื่อสัตย์สุจริตและมีความเข้าใจในภารกิจของ

ผู้ตรวจการแผ่นดินผู้จะได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์อิสระแล้วแต่กรณี กรณีตามบทบัญญัติในมาตรา 11 นี้การที่ให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้มีหน้าที่เป็นเลขานุการอาจมีการแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายรัฐบาลได้เพราะวุฒิสภานั้นมีที่มายึดโยงกับอำนาจในการเมืองของฝ่ายรัฐบาลทำให้ไม่มีความอิสระในการทำหน้าที่โดยตรงไปตรงมาซึ่งอาจมีการเสนอบุคคลผู้เข้ารับการสรรหาซึ่งสังกัดฝ่ายการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายที่เลขาธิการวุฒิสภามีความเอียงทำให้การสรรหาไม่ได้บุคคลที่มาจากกรสรรหาที่ชอบธรรมและมีความเป็นอิสระทางการเมืองอย่างแท้จริง

จากกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินที่กล่าวมาแล้วข้างต้นการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปรากฏว่ายังมีได้บัญญัติกฎหมายให้ยึดโยงกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยหรือให้ตัวแทนซึ่งคือผู้แทนของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง กระบวนการสรรหาควรให้ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรมีเสียงส่วนใหญ่ในการการสรรหาหรือคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินเพราะคณะกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย การที่การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้บัญญัติกฎหมายให้ยึดโยงกับระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่คำนึงถึงประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการปกครองที่สำคัญที่สุดที่ต้องมีหลักการที่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 จึงควรบัญญัติให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งจากการวิจัยครั้งนี้พบว่าไม่มีการเชื่อมโยงอำนาจอธิปไตยของประชาชนที่ชัดเจนจากตัวแทนของประชาชนไปสู่การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาเท่านั้นมิได้มีสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติให้ความเห็นชอบด้วยทั้งที่วุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้งจากตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายพบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมาจากคำแนะนำของวุฒิสภาเท่านั้นการบัญญัติเช่นนี้ไม่มีการเชื่อมโยงถึงประชาชนเนื่องจากวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

ของนายกรัฐมนตรียังไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองเพราะมีความเอนเอียงไปทางฝ่ายรัฐบาลอันอาจมีผลถึงการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยที่ไม่เชื่อมโยงกับประชาชนที่มีผู้แทนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การแต่งตั้งควรได้รับความเห็นชอบและเสนอให้บุคคลใดเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินจากทั้งสองสภาด้วยกล่าวคือให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้เสนอชื่อผู้จะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน กระบวนการสรรหาซึ่งเป็นคณะกรรมการ จากบุคคลที่เป็นตุลาการหรือผู้นำแต่ละฝ่ายในรัฐสภาสรรหาแต่งตั้งผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
- (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

(4) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้ผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติ(มาตรา 9) ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา และให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา ในการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลตาม (4) ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้ ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเสนอชื่อบุคคลซึ่งองค์กรนั้นแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภา โดยให้คัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง ซื่อสัตย์สุจริต และมีความเข้าใจในภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้จะได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์กรอิสระ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ไม่มีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ให้ลงคะแนนใหม่ อีกครั้งหนึ่ง ในการลงคะแนนครั้งนี้ ถ้ามีผู้เข้ารับการคัดเลือกเกินสองคน ให้นำเฉพาะคนที่ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกมาลงคะแนนใหม่ ในกรณีที่มิได้คะแนนสูงสุดเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกเกินสองคน ให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกซึ่งได้คะแนนเท่ากันนั้นจับสลากเพื่อให้เหลือผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกเพียงสองคน ในการลงคะแนนครั้งหลังนี้ ถ้ายังไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียง เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์กรอิสระ แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการเพื่อคัดเลือกใหม่ โดยจะคัดเลือกผู้เข้ารับการคัดเลือกที่มีชื่ออยู่ในการคัดเลือกครั้งแรกมิได้

ในเรื่องดังกล่าวบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินควรให้ผู้เป็นนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนในตำแหน่งศาสตราจารย์เป็นกรรมการสรรหาผู้จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยเพราะเหตุผลว่าจะได้มุมมองจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายมหาชนที่ได้รับรองทางวิชาการแล้วว่าผู้ที่จะมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสามารถอย่างแท้จริงซึ่งการกำหนดเสียงควรให้มีเสียงประมาณ 1 ในสามของเสียงทั้งหมดเพื่อเป็นเครื่องยืนยันว่าผู้จะมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีความสามารถเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชน

ต่อมาในมาตรา 13 กรณีผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหารายใด ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป โดยผู้ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ในครั้งนี้จะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่ไม่ได้

#### - คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน

คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ของประเทศไทยซึ่งมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 8 มาตรา 9 ไม่ได้มีที่มาจากทฤษฎีทางกฎหมายที่ยึดโยงอำนาจอธิปไตยกับปวงชนชาวไทยตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด อันมีผลให้อาจมีการแทรกแซงทางการเมืองในตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้เพราะฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินสามารถเข้าแทรกแซงในขั้นตอนการเสนอชื่อเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งได้ ซึ่งหากตำแหน่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการสรรหาที่ได้มาไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอาจไม่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐกระทำต่อประชาชนอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีกระบวนการตามที่ควรจะเป็น อีกทั้งในส่วนคุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรกำหนดให้บุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่อายุไม่เกิน 60 ปีเว้นแต่ผู้ที่มีสุขภาพดีอาจมีอายุถึง 65 ปีก็ได้เพราะเป็นวัยที่อยู่ในระหว่างการทำงาน มีสุขภาพที่ยังแข็งแรงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการทำงานเชิงรุกเพื่อช่วยประชาชนที่ถูกกระทำกราด ใด ๆ จากเจ้าหน้าที่รัฐให้เดือดร้อนเสียหายได้รับความเป็นธรรมรวดเร็ว อีกทั้งควรมีประวัติด้านธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรอย่างชัดเจนด้วย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 แต่ปรากฏว่าคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้นั้น ไม่สามารถตอบสนองการทำงานเชิงรุกให้สามารถแสดงถึง

หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคมและประเทศชาติได้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้เกิดการละเมิดสิทธิใด ๆ ขึ้นซึ่งปัจจุบันนี้บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีคุณสมบัติที่เปิดเผยให้ข้าราชการที่ไม่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนสามารถสมัครผู้ตรวจการแผ่นดินได้ แต่กลับไม่ส่งเสริมบุคลากรของรัฐที่มีความรู้ความสามารถที่เป็นพนักงานราชการขึ้นดำรงตำแหน่ง ทั้งที่ มิได้มีความรู้ความสามารถด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด ทั้งมิได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายอย่างลึกซึ้งเพื่อนำมาบริหารองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายมหาชนอย่างแท้จริง โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องความรู้ความสามารถเฉพาะด้านไว้ หรือกฎหมายที่มีอยู่ไม่บัญญัติเจาะจงให้มีความรู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด แต่มีการกำหนดคุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดินในภาพกว้าง ไม่คำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นพิเศษ สำหรับประเทศไทยจึงควรมีการกำหนดคุณสมบัติไว้ให้ชัดเจนว่าบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งต้องมีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายมหาชนเป็นที่ประจักษ์ มิใช่บุคคลใดที่เคยดำรงตำแหน่งระดับอธิบดีมาดำรงตำแหน่งนี้ก็ได้ ประกอบกับผู้ตรวจการแผ่นดินยังก่อตั้งเป็นเวลายาวนานจึงวางรากฐานด้านวิชาการให้เข้มแข็งก่อนจึงค่อยรับบุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพแม้ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชนมาก็ตาม

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติคุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 8 มาตรา 9 แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติใน มาตรา 8 (1) กฎหมายบัญญัติว่า ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

มาตรา 8 (2) ผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน ลักษณะการมีประสบการณ์ และกิจการอันเป็นสาธารณะตาม (2) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด ในการกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงการที่จะได้บุคคลที่

มีประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 8) พบว่าในบทบัญญัติมาตรา 8 (1) (2) นั้นข้าราชการที่กำหนดไว้ให้เป็นผู้สมัครผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่ไม่มีรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนแต่อย่างใดเลยเพราะการจะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับกระทำทางปกครองต้องมีคุณสมบัติพิเศษคือมีความสามารถพิเศษด้านกฎหมายมหาชนเช่นประเทศแม่แบบที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องมีคุณสมบัติต้องจบการศึกษาด้านกฎหมายมหาชนด้วย แต่ปัจจุบันการบัญญัติถึงคุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะให้อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการมาดำรงตำแหน่งสำคัญนี้เป็นข้าราชการหรืออดีตข้าราชการเท่านั้น อันมีลักษณะปิดกั้นผู้มีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศอย่างชัดเจน ซึ่งควรให้มีการเปิดกว้างไปถึงนักวิชาการที่เป็นพนักงานราชการที่มีความรู้ความสามารถเป็นศาสตราจารย์ด้านกฎหมายมหาชนด้วย ทั้งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีอิสระทางวิชาการด้วย

ทั้งเมื่อพิจารณาในมาตรา 8 (2) ผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน ลักษณะการมีประสบการณ์ และกิจการอันเป็นสาธารณะตาม (2) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนดในการกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงการที่จะได้บุคคลที่มีประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะควรระบุเพิ่มเติมไปด้วยถึง กิจการด้านการศึกษาที่ใช้หลักกฎหมายมหาชนด้วยเพราะมีผลถึงการที่จะไปปรับใช้ประชาชนในการตรวจสอบถึงผลประโยชน์สาธารณะของรัฐด้วย

ต่อมาเมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย ใน(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า พบว่า จากบทบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการศึกษา คุณสมบัติข้อนี้ไม่น่าเพียงพอต่อการดำเนินการกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เพราะเหตุว่าภารกิจที่ทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐทั่วประเทศย่อมสมควรมีองค์ความรู้กว้างขวางเพราะเป็นที่พึงของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทั่วประเทศในการจะให้ความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย มิใช่ให้ความเป็นธรรมเอนเอียงไปในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสมควรจบการศึกษาปริญญาโทหรือปริญญาเอกด้านกฎหมายมหาชนหรือนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนโดยตรงในตำแหน่งรองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ด้านกฎหมายมหาชน ก็จะเป็นผลดีต่อการจัดการบริหารองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยเหตุผลที่จะทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำงานด้านวิชาการได้ทันทีและสามารถใช้ความรู้ความสามารถประยุกต์ใช้ได้ทันทีไม่จำเป็นต้องเรียนรู้งานนานและสามารถช่วยเหลือประชาชนจากการกระทำทาง



ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมได้กว้างขวางและทั้งมีจิตใจไม่เอนเอียงไปฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอีกด้วยและยังมีอิสระทางด้านความคิดไม่ถูกรอบงำโดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล

กรณีตามมาตรา 9 (4) บัญญัติถึงความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้ โดยในประเด็นของความเป็นกลางและความเป็นอิสระของผู้ที่จะมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นย่อมอยู่ในหลักสุจริตโดยหลักสุจริตนั้นควรเป็นความสุจริตในการทำงานมีผลงานปรากฏเป็นรูปธรรม เช่น อุทิศชีวิตเพื่องานสังคมหรืองานสาธารณชนอย่างยาวนานมิได้เสียสละเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างชัดเจน ดำรงตนอย่างเรียบง่ายไม่เคยแสดงออกทางการเมืองที่ไม่เป็นกลางและมีความคิดตรงไปตรงมาทางวิชาการด้วย

ดังนั้นการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้การให้อำนาจอธิปไตยเชื่อมโยงจากประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงควรมีบัญญัติของกฎหมายให้มีการเห็นชอบจากทั้งสองสภาคือให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยด้วยเหตุผลที่ว่าเสียงของสภาผู้แทนราษฎรมาจากตัวแทนของประชาชนจึงควรให้อำนาจในการเห็นชอบด้วยเพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับผู้จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน โดยให้เสียงจากทั้งสองสภารวมกันเกินกึ่งหนึ่งด้วย จึงมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติ กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น พิจารณาได้ว่าในต่างประเทศมีการกำหนดกระบวนการและเหมาะสมกับบริบทของประเทศนั้น ๆ ซึ่งในเรื่องการได้มาของผู้ทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยที่ควรยึดโยงถึงปวงชนชาวไทยตามระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสามารถแก้ไขปัญหาคารละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ไม่ว่าจะเกิดจากกฎหมายที่ออกมาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เป็นธรรมเป็นที่ประจักษ์ เช่น ราชอาณาจักรสวีเดน ราชอาณาจักรเดนมาร์กซึ่งน่าจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อการจัดทำรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินตามหลักสากลของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมเจตนาของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้

### 3. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศเพื่อให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศมีความเหมือนหรือความแตกต่างกับผู้ตรวจการ

แผ่นดินของประเทศไทยอย่างไรเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

### 3.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ ได้แก่

ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินดังนี้

#### 1) กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินราชอาณาจักรสวีเดน

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนมีดังนี้ คือ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น และบุคคลที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่มีผลต่อสาธารณะและส่วนองข้าราชการทหาร โดยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเฉพาะผู้ที่มียศตั้งแต่นายสิบเอกทหารบกในกองทัพบก หัวหน้าทหารเรือชั้นจ่าในกองทัพเรือและจ่าสิบตรีในกองทัพอากาศ ส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการควบคุมดูแล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมายและในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายบริหารและศาลยุติธรรมนั้น มีความเป็นธรรม มีความยุติธรรมและเหมาะสมหรือไม่ นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินการฟ้องคดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำอื่น ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมายได้อีกด้วย มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้ดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องดำเนินการโดยไม่ชักช้า รวมทั้งมีสิทธิเข้ารับฟังการพิจารณาของศาลทุกศาล และยังสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในกรณีที่อยู่ความหรือพยานกระทำตัวไม่เหมาะสม และเข้าไปดูแลในส่วนของการพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้ ตลอดจนสามารถนำเรื่องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยในกรณีที่เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดและการดำเนินคดีในความผิดทางอาญา (ชลัช จงสีบพันธ์และคณะ, ม.ป.ป., หน้า 8)

การรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราชอาณาจักรสวีเดน นั้น Ombudsman จะไม่พิจารณาไต่สวนเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้ว 2 ปี ก่อนที่จะมีการร้องทุกข์ ข้อยกเว้นในกรณีนี้มีได้หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ รวมถึงเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์ไม่ได้ระบุนาม Ombudsman ไม่สามารถแทรกแซงกระบวนการพิจารณาของศาลแต่สามารถทำได้เมื่อมีการกล่าวหาว่าการดำเนินคดีนั้นกระทำโดยล่าช้า ไม่สืบหน้า และหากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจก็สามารถนำ

เรื่องร้องทุกข์มาให้ Ombudsman พิจารณาได้ การตัดสินใจที่กระทำโดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและเรื่องสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงหรือศาลปกครองในระหว่างการอุทธรณ์นั้น Ombudsman มักจะมีความเห็นเหมือนกับกรณีที่มีคดียังดำเนินอยู่ในศาล

การพิจารณาเรื่องราวทางคดีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน Ombudsman มีอำนาจในการขอตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ รวมถึงการขอคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจา ทั้งนี้ Ombudsman อาจขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมาช่วยดำเนินการดังกล่าวได้ Ombudsman มีอำนาจที่จะดำเนินการลงโทษตามกฎหมายรวมถึงอาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด หากเห็นว่า การพิจารณาโทษของหน่วยงานไม่เหมาะสม Ombudsman สามารถขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการทำการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานเสียใหม่ รวมถึงสามารถเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือ Ombudsman สอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม Ombudsman มีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีให้เสร็จโดยเร็ว และสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีดำเนินงานของศาลชั้นต้น หากคู่ความหรือพยานบุคคลได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งต้องพิจารณาหลังการพิจารณาของศาลเสร็จเรียบร้อยแล้ว รวมถึงยังสามารถแทรกแซงคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจทำให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถูกปล่อยตัว หรือได้รับการชดเชยค่าสินไหมในการประกาศผลการตัดสินใจคดีร้องทุกข์ โดยปกติจะกระทำภายใน 6 เดือนหลังจากได้รับเรื่องร้องทุกข์ ทั้งนี้ โดยการประกาศอย่างเปิดเผยทางหนังสือพิมพ์

การจัดทำรายงานของ Ombudsman ราชอาณาจักรสวีเดน Ombudsman มีการรายงานผลการสืบสวนต่อสื่อสารมวลชนอย่างกว้างขวาง Ombudsman มีการพิมพ์รายงานประจำปีเผยแพร่ผลงานโดยเสนอต่อรัฐสภาและสาธารณชน Ombudsman โดยสำนักงาน Ombudsman จะจัดทำวารสารบันทึกคำร้องเรียนและการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ โดยระบุรายละเอียด อาทิ ชื่อผู้ตัดสิน ผู้เตรียมข้อแถลง วันที่วินิจฉัยและข้อความต่าง ๆ ทั้งหมด

ข้อสังเกต รัฐสภาราชอาณาจักรสวีเดนเป็นที่มาและผู้สนับสนุน Ombudsman แต่รัฐสภาแทบไม่มีบทบาทกดดันเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารเลย ซึ่งน่าจะเป็นเพราะฝ่ายบริหารเชื่อฟังและให้ความร่วมมือกับ Ombudsman เป็นอย่างดีจนไม่จำเป็นต้องมีการใช้มาตรการกดดันทางการเมือง

## 2) กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของสหราชอาณาจักร

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางหรือของหน่วยงาน

ราชการตามคำร้องเรียนของประชาชน ที่ส่งผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใด ซึ่งจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ข้าราชการ ลูกจ้างในกระทรวง ทบวง กรม และพนักงานขององค์กรภาครัฐ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและจัดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งโดยปกติได้แก่ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า การไม่ปฏิบัติตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่กำหนด ไม่เต็มใจจะปฏิบัติต่อ ผู้ร้องในฐานะที่เขาเป็นผู้ทรงสิทธิ การปฏิเสธที่จะตอบคำถามที่มีเหตุผล จงใจให้คำแนะนำที่ผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วน กระทำการที่ไม่เป็นธรรมหรือมีอคติด้วยเหตุสีผิว เพศ หรือด้วยเหตุอื่น ๆ

การมีอำนาจเรียกพยานเอกสารและบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง ผู้ฝ่าฝืนอาจมีความผิด เช่นเดียวกับการละเมิดอำนาจศาล และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่มีอำนาจตรวจสอบ ดังนี้คือ การทำงานขององค์กรตุลาการ รัฐสภา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้ขอำนาจของ Commissioner For Local Administration การสาธารณสุขซึ่งอยู่ภายใต้ขอำนาจของ Health Commissioner ตำรวจซึ่งอยู่ภายใต้ขอำนาจของ The Police Complaints Authority และเรื่องร้องเรียนด้านมาตรฐานการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งอยู่ภายใต้ The Broadcasting Standards Authority ไม่มีอำนาจตรวจนโยบายของรัฐบาล การร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การสืบสวนด้านอาชญากรรม การทำสัญญาเชิงพาณิชย์ของหน่วยงานของรัฐ ยกเว้นกรณีการเวนคืนที่ดิน เรื่องร้องเรียนซึ่งมีวิธีการเยียวยาอยู่แล้ว เช่น สิทธิอุทธรณ์ต่อ Tribunal หรือศาล ไม่มีเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นเกินกว่า 12 เดือน นับตั้งแต่วันที่ร้องเรียนรู้เหตุแห่งการร้องเรียน ยกเว้นเหตุจำเป็นพิเศษ ไม่มีสิทธิหยิบยกหรือริเริ่มเรื่องขึ้นมาตรวจสอบเอง (เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ, 2551, หน้า 6-7)

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอังกฤษสามารถพิจารณาได้ดังนี้คือ ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายปกครองของอังกฤษมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามคำร้องเรียนของประชาชน ซึ่งส่งผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใด ทั้งนี้ต้องเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลหรือวิธีดำเนินการแก้ไขอย่างอื่นซึ่งในเรื่องนั้น ๆ มีกฎหมายกำหนดแนวทางแก้ไขอยู่แล้ว หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือสถาบันพระมหากษัตริย์ เรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตุลาการหรือเรื่องการดำเนินงานเกี่ยวกับงานเจ้าหน้าที่ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ตรวจการรัฐสภา โดยการร้องทุกข์ต้องยื่นเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดภายใน 12 เดือนนับแต่วันที่ได้รับความเดือดร้อนผู้ตรวจการ

รัฐสภาฝ่ายปกครองจะไม่พิจารณาเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลหรือเรื่องที่มีแนวทางแก้ไขอย่างอื่นรองรับอยู่แล้ว รวมถึงไม่รับพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ไม่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ ยังไม่รับพิจารณาเรื่องที่ร้องทุกข์โดยผู้ที่ไม่มิลิทธิยื่นคำร้องทุกข์ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ผู้ที่สามารถนำเรื่องราวมาร้องทุกข์ได้ นอกจากจะมีเอกชน บุคคลธรรมดา นิติบุคคลและกลุ่มบุคคลแล้ว คนต่างด้าวที่ผ่านเข้ามาในประเทศอังกฤษก็สามารถร้องทุกข์ได้เช่นกัน

การพิจารณาคดีของผู้ตรวจการรัฐสภาของอังกฤษ สามารถสอบสวนพยานบุคคล พยานเอกสารและการให้พยานบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงโดยที่ข้อเท็จจริงที่สืบสวนมาได้ต้องรักษาไว้เป็นความลับ รวมถึงอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานเป็นผู้เรียกพยานมาสอบหรือให้พยานส่งเอกสาร ทั้งนี้ ผู้จัดขึ้นหรือไม่ให้ความร่วมมือดังกล่าวหรือไม่มีเหตุผลที่จะยกมาอ้างได้ ตามกฎหมายอาจมีความผิดเช่นเดียวกับการละเมิดอำนาจศาล ผู้ตรวจการรัฐสภาอาจพิจารณาให้ค่าป่วยการและค่าเดินทางให้แก่ผู้มาให้ข้อเท็จจริงได้ ถ้าหากสอบสวนแล้วพบว่าเรื่องร้องทุกข์มีมูลความจริง ในเบื้องต้นจะต้องแจ้งให้หัวหน้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบถึงความไม่เป็นธรรมอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาต่อไป และถ้าหากหน่วยงานนั้นเพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะทำรายงานพิเศษแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเพื่อให้ทราบและเพื่อพิจารณาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ในสภาได้ ถ้าเรื่องที่สอบสวนไม่มีมูลความจริงหรือเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจที่จะสอบสวนได้ ผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องมีหนังสือแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำร้องหรือผู้ที่ผู้ตรวจการรัฐสภาเห็นสมควรเพื่อทราบและเพื่อที่จะได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบต่อไป

การจัดทำรายงานของผู้ตรวจการรัฐสภา รายงานผลการสอบสวนคำร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ส่งคำร้องมาได้ทราบ แจ้งให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทราบถึงการดำเนินงานที่บกพร่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลงานที่ได้ปฏิบัติมาในรอบปีและเสนอให้รัฐสภาได้ทราบ (ชลช จงสืบพันธ์และคณะ, ม.ป.ป., หน้า 14)

### 3) กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินราชอาณาจักรเดนมาร์ก

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (The jurisdiction of the Ombudsman) มีดังต่อไปนี้ คือ (1) เขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะรวมไปถึงทุกส่วนของการบริหารราชการแผ่นดิน เขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินยังจะขยายไปถึงสถานภาพของบุคคลที่ถูกไล่ออน เสรีภาพของพวกเขาที่ได้รับจากหน่วยงานเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงการติดตามการพิจารณาของหน่วยงานรัฐที่หน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติด้วย หรือการปฏิบัติจากความยินยอมหรือ

การอุทธรณ์จากหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ เขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะรวมถึงสถานภาพของเด็กในสถาบันเอกชน ฯลฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเด็กด้วย

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รวมถึงอำนาจของศาลยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่พิจารณาข้อร้องเรียนข้อพิพาทระหว่างเอกชน ซึ่งเป็นที่พอใจแก่เอกชนแล้ว แม้ว่าจะเป็นการกระทำตามอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม ถ้าข้อร้องเรียน หน่วยงาน สมาคมหรือกรณีอื่น ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการพิจารณาทางปกครองที่ครบถ้วนแล้ว หรือเป็นกรณีบางส่วนอยู่ภายใต้กฎและหลักการที่บังคับใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเห็นว่าเป็นอำนาจของตนก็ได้ ในการประเมินท้องถิ่นหรือภูมิภาค ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะขยายไปยังศาสนาประจำแห่งชาติ (National Church) ด้วย

ยกเว้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหลักคำสอน หรือหลักคำสอนของศาสนาโดยตรงหรือโดยอ้อม และผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับการทำงานไปยังรัฐสภา และรายงานนี้จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานเป็นรายละเอียดกรณีแก่รัฐสภา รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หน่วยงานท้องถิ่นหรือหน่วยงานภูมิภาคใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 หรือถ้าในรายงานประจำปี การบอกกล่าวหรือรายงานนั้นจะต้องเริ่มต้นจากอำนาจหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องจากข้อแก้ต่างนั้น ในกรณีดังต่อไปนี้คือ ถ้าข้อบกพร่องใด ๆ เกิดจากกฎหมายหรือกฎระเบียบในการบริหารราชการแผ่นดินที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าควรได้รับการแก้ไขให้แจ้งเป็นกรณี ๆ ไปยังรัฐสภาและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ในกรณีข้อบกพร่องนั้นเกิดจากกฎหมายที่ออกโดยสภาท้องถิ่นหรือสภาภูมิภาค ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องบอกกล่าวไปยังสภาท้องถิ่นหรือสภาภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องตรวจสอบว่ากฎหมายหรือกฎระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดที่เกิดขึ้นตามพันธกรณีระหว่างประเทศของราชอาณาจักรเดนมาร์ก (Denmark's International Obligation) เกี่ยวกับการรับรองสิทธิเด็ก รวมถึงอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าข้อบกพร่องต้องบอกกล่าวไปยังรัฐสภาและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีที่มีข้อบกพร่องตามข้อบังคับที่เทศบาลหรือภูมิภาคบัญญัติขึ้นให้แจ้งให้เทศบาลหรือภูมิภาคทราบ

ส่วนที่ 4 การรับเรื่องร้องเรียน (Lodging a complaint) กรณีดังต่อไปนี้คือบุคคลใดอาจยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกล่าวอ้างว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 7-9 บุคคลใดที่ถูกลิดรอนเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมมีสิทธิส่งเรื่องร้องเรียนเป็นจดหมายถึงผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการใส่ซองปิดผนึกก็ได้ ผู้ร้องเรียนต้องระบุชื่อ ข้อร้องเรียนต้องไม่ช้ากว่าสิบสองเดือนภายหลังจากเกิด

ความไม่พึงพอใจในพฤติการณ์พิเศษ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจขยายเวลาตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา (3) ของมาตรานี้ได้ ขอร้องเรียนจะต้องได้รับการเยียวยาจากหน่วยงานของรัฐเรียบร้อยแล้วจึงจะสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ การร้องเรียนเกี่ยวกับบุคคลผู้สมัครคุณสมบัติของบุคคลด้วยวิธีการอื่นใด นอกจากการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้ส่งไปยังคณะกรรมการควบคุมดูแล (The Supervisory Board) ตามมาตรา 71(7) ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการควบคุมดูแลอาจร้องขอความช่วยเหลือจากผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาขอร้องเรียนหากมีการดำเนินการต่อบุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ในกรณีดังต่อไปนี้คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาว่าขอร้องเรียนนั้นมีเหตุผลเพียงพอสำหรับการสอบสวนหรือไม่ ถ้าการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีเหตุผล ข้อเสนอแนะหรือกรณีอื่น ๆ ในกรณีดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเก็บไว้เป็นความลับเพื่อนำไปจัดทำเป็นรายงานตามมาตรา 20(1)

ส่วนที่ 5 ว่าด้วยการสอบสวนและการตรวจสอบด้วยตนเอง (Own-initiative investigations and inspection) พิจารณาได้ในกรณีดังต่อไปนี้คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาเรื่องการสอบสวนได้ด้วยตนเอง ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจดำเนินการสอบสวนเป็นการทั่วไปตามอำนาจการสอบสวนก็ได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจตรวจสอบสถาบัน บริษัทหรือสถานที่ทำงานใด ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกเหนือจากการประเมินตามมาตรา 21 และบนพื้นฐานของการพิจารณาด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมสากล โดยผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กร การปฏิบัติงานของสถาบัน หรืออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของสถาบันหรืออำนาจนั้น

ส่วนที่ 6 การสอบสวนคดี (The case investigation) พิจารณาได้ในกรณีดังต่อไปนี้คือ เจ้าหน้าที่และบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้การระงับให้แก่อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการจัดการข้อมูล จัดทำเอกสารและกรณีอื่น ๆ ตามความต้องการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเรียกร้องให้จัดทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตนได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจหมายเรียกบุคคลเพื่อมาเป็นพยานในศาลที่มีความสำคัญต่อการสอบสวนของเขา กระบวนการนี้อยู่ภายใต้กฎที่กำหนดไว้ในบทที่ 68 ของพระราชบัญญัติการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม (Chapter 68 of the Administration of Justice Act) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจตรวจสอบสถานที่ทำงานใด ๆ และสามารถเข้าไปสถานที่ใดทั้งหมด หากมีความจำเป็นในเวลาใด ๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยปราศจากหมายของศาลโดยการแสดงบัตรระบุตัวบุคคลมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบสถาบันเอกชนหรือกรณีใด ๆ ซึ่งบุคคลนั้นอยู่ภายใน หรืออาจทำการขัดขวางสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลตามมาตรา 7(1)(ii) และสถาบัน

เอกชนอื่น ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับต่อเด็กโดยตรง ถ้ามีความจำเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินอาจขอให้ตำรวจช่วยตรวจสอบก็ได้ พิจารณาในกรณีดังต่อไปนี้ คือผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องไม่แสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำหรือกรณีอื่น ๆ จนกว่าผู้มีอำนาจหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสโต้แย้งเสียก่อน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจกำหนดว่า คำสั่ง คำอธิบายหรือรายงานฉบับเบื้องต้น จดหมายที่ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่และการตอบสนองของเจ้าหน้าที่สิ่งเหล่านี้จะไม่ถูกเปิดเผย จนกว่าจะได้คำสั่ง คำอธิบายหรือรายงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว (<http://en.ombudsmanden.dk/loven/>, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 2 ธ.ค. 2562)

ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรเดนมาร์กให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรมในเชิงสร้างสรรค์ การเกิดขึ้นของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ใช่เป็นการควบคุมระบบราชการให้เข้มงวดขึ้นแต่อย่างใด หากแต่เป็นการหล่อลื่นระบบให้มีประสิทธิภาพและกระฉับกระเฉงมากขึ้น แม้ว่าในระยะแรกอาจมีความหวาดระแวงสงสัยกันบ้าง แต่พบว่าจนถึงปัจจุบันก็สามารถเป็นที่ประจักษ์ในการดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากประสบการณ์ของราชอาณาจักรเดนมาร์กพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่สิ่งแวดล้อมที่ใหม่มีปัญหาเพียงเล็กน้อย รัฐมนตรี ข้าราชการ และสมาชิกรัฐสภาซึ่งโดยธรรมชาติแล้วเป็นฝ่ายตรงข้ามต่างยอมรับผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยดี ฝ่ายรัฐมนตรีเห็นประจักษ์ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้บิดเบือนใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบและไม่ได้เข้าไปก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ทางการเมืองของรัฐมนตรีแต่อย่างใด ฝ่ายข้าราชการซึ่งเดิมนั้นกลัวว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็น เจ้านายใหม่ ก็ประจักษ์ในเวลาต่อมาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีความยุติธรรมและเสริมศรัทธาของประชาชน (Public trust) ต่อระบบราชการของตนมากขึ้น ฝ่ายสมาชิกรัฐสภาก็ประจักษ์ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้ามาช่วยผ่อนเบาภาระงานในการช่วยเหลือประชาชนของตนที่ประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ทำให้ภาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลดลงได้มากทั้งทางตรงและทางอ้อม สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินมีความยืดหยุ่นสูง ทำให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการณ์ทางการเมืองใหม่ ๆ ได้ดี อีกทั้งสามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ใหม่ และสภาพการณ์ใหม่ก็ไม่ได้ทำให้เกิดการสูญเสียคุณลักษณะสำคัญของสถาบันไปแต่ประการใด ตรงกันข้ามการปรับตัวดังกล่าวกลับทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ในขอบข่ายของสถาบันได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2533, หน้า 40)

#### 4) กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (THE OFFICE OF THE OMBUDSMAN - OMB) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศอยู่ในเอเชียมีวัฒนธรรม สังคม การเมืองคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแยกให้



เห็นได้อย่างชัดเจน คืออำนาจการสืบสวนเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีอำนาจสืบสวนเรื่องร้องเรียนจากการที่ประชาชนมาร้องเรียนอย่างเป็นทางการเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรใด การฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย ในบางกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของฟิลิปปินส์สามารถเข้าสู่กระบวนการทางศาลได้ การพิจารณาคดีทางปกครอง ในการพิจารณาถึงความเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หากมีผู้มาร้องเรียนขอความเป็นธรรมผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์สามารถที่จะรับเรื่องมาสืบสวนทำการพิจารณาเรื่องในทางปกครองได้เอง การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน เมื่อประชาชนมีเรื่องเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจให้การช่วยเหลือทันทีและสามารถดำเนินการสอบสวนไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ทันที การป้องกันการทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวง หน่วยงานดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันว่า เป็นหน่วยงานเฝ้าระวังของรัฐบาล ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีอำนาจดำเนินการคดีที่เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างกว้างขวางและดำเนินการสอบสวน โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน หากเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ไม่เป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์สามารถดำเนินการสอบสวนโดยหากจำเป็นต้องมีการร้องเรียนจากประชาชนซึ่งเป็นมาตรการเชิงรุกที่ช่วยเหลือประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครอง หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นนอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปลอดภัยจากอิทธิพลและการแทรกแซงทางการเมืองโดยพิจารณาได้ดังนี้คือ การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและรองผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่กำหนดให้เป็นไปโดยตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามลำดับ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและรองผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการเฉพาะไม่ได้ถูกแต่งตั้งตามหลักการของรัฐสภาหรือคณะกรรมการที่มาจากรัฐสภาเพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอิสระจากรัฐสภาและไม่มีอิทธิพลทางการเมืองของรัฐสภาเข้าไปแทรกแซงได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินและรองผู้ตรวจการแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีเพียงวาระเดียว ตำแหน่งนี้อยู่ในวาระเดียวเท่านั้น ไม่สามารถกลับมาเป็นได้อีกครั้งโดยระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติการปฏิบัติงานก่อนการหมดวาระได้เพียงกรณีเดียว คือ การถูกถอดถอน (impeachment) กล่าวคือมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาขึ้นเพื่อกล่าวโทษในการกระทำความผิดของผู้ตรวจการแผ่นดินถึงจะออกจากตำแหน่งนี้ไป และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอิสระอย่างแท้จริงในเรื่องการจัดการบริหารการเงินการคลังในองค์กร ให้มีอิสระในการจัดการได้อย่าง

อิสระไม่ขึ้นกับองค์กรใด เพื่อให้ไม่ต้องเกรงใจองค์กรอื่นใดในการตรวจสอบการทำงานตามที่กฎหมายกำหนดเพราะไม่สังกัดองค์กรใด มีความอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงผู้ปฏิบัติงานของรัฐในทุกหน่วยงาน รวมถึงคณะรัฐมนตรี หน่วยงานส่วนท้องถิ่น กิจการที่รัฐบาลควบคุมหรือเป็นเจ้าของและภาคเอกชนที่ดำเนินการในนามของรัฐด้วย ซึ่งสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างกว้างขวางทุกองค์กรทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

โดยปัญหาที่สำคัญพิจารณาได้ดังนี้คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การเฝ้าระวังสถานการณ์ การทำงานในเชิงรุกเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภาระหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยตรงในการจัดการปัญหานี้ ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในการดำเนินการของรัฐหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ หากมีการร้องเรียนจากประชาชน นอกจากนี้ผู้ตรวจการประจำหน่วยงาน ยังทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นผู้ให้ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริต และการตรวจสอบการยื่นการแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และความมั่งคั่งสุทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงผู้ปฏิบัติงานของรัฐอีกด้วยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกว้างขวางในการตรวจสอบที่เน้นหนักด้านการปราบปรามการทุจริตและไกล่เกลี่ยเรื่องต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่รัฐพิพาทกับประชาชน ตรวจสอบการพัฒนาความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity Development Review หรือ IDR) นับตั้งแต่ปี 2547 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ริเริ่มโครงการตรวจสอบการพัฒนาความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity Development Review หรือ IDR) โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development - USAID) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพเชิงระบบขององค์กรในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบด้วยเครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจสอบการต่อต้านการทุจริต (Corruption Resistance Review) โดยทำการตรวจประเมินทั้งตัวผู้ปฏิบัติงาน นโยบายและวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องซึ่งระบบการตรวจสอบต่างๆ ของการตรวจสอบเป็นไปเพื่อให้เกิดความสุจริตขึ้นภายในองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ การประเมินระดับความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Vulnerability Assessment) โดยมีการประเมินความเสี่ยงและปัญหาที่เกิดขึ้น และกำหนดวิธีการควบคุม ในปัจจุบัน ได้มีการนำ IDR มาบังคับใช้เกือบทุกหน่วยงานของรัฐและเขตอำนาจศาลของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นระบบ สามารถตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับที่หน้าพอใจ ผู้ตรวจการ

แผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการจัดตั้งหน่วยป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Units -CPUs ) และหน่วยเฝ้าระวังการติดสินบนรุ่นเยาว์ (Junior Graftwatch Units - JGUs) หน่วยป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Units -CPUs ) เป็นองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันโดยในระบบราชการ ส่วนหน่วยเฝ้าระวังการติดสินบนรุ่นเยาว์ (Junior Graftwatch Units -JGUs) เป็นกองกำลังภาคเยาวชนทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมปัญหาการติดสินบน รวมทั้งการสร้างความรู้แก่เยาวชนให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีประสิทธิภาพในการจัดการติดสินบนและทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีการจัดตั้งหน่วย JGUs ในโรงเรียนและตามชุมชนต่าง ๆ การศึกษา (Education)

อันจะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเน้นไปตรวจสอบการทุจริตหรือคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญอันเห็นได้จากเริ่มมีการวางรากฐานการปราบปรามการทุจริตในวงราชการตั้งแต่เยาวชน

ดังนั้น เห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐทุกระดับทั้งตามกฎหมายปกครองหรือการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งมีลักษณะเฉพาะในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่เน้นหนักไปด้านการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการตรวจสอบของฟิลิปปินส์มีการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกองค์กร

##### 5) กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกาไม่มีหน่วยงานกลางผู้ตรวจการแผ่นดิน (federal ombudsman) แต่มีหน่วยงานทำหน้าที่ในลักษณะผู้ตรวจการแผ่นดิน อยู่ในหลายรัฐ เช่น รัฐฮาวาย รัฐเนบราสก้า รัฐไอโอวา รัฐนิวเจอร์ซีย์ และรัฐอลาสกา ผู้ทำหน้าที่ในลักษณะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ หรือกำหนดให้รองผู้ว่าการรัฐทำหน้าที่โดยตำแหน่ง ส่วนในเมืองสำคัญกำหนดให้มีผู้ตรวจการในหลายเมือง เช่น เมืองเคย์ตัน รัฐโอไฮโอ , เมืองอีรี รัฐเพนซิลวาเนีย , เมืองเจมส์ทาวน์ รัฐนิวเจอร์ซีย์ , เมืองซาน โจเซ รัฐแคลิฟอร์เนีย และเมืองอื่น ๆ โดยมีตัวอย่างผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับรัฐที่สำคัญคือ

(1) รัฐฮาวาย อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐฮาวาย มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรเดนมาร์ก ราชอาณาจักรนอร์เวย์ และประเทศนิวซีแลนด์ กล่าวคือ (1) ไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมกำกับฝ่ายตุลาการ (2) การเปิดเผยทางคดีภายหลังการสืบสวนแล้วเสร็จ ขึ้นกับดุลพินิจของผู้ตรวจการ และ (3) ผู้ตรวจการไม่มีอำนาจ

ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่โดยตรง Wilcove กล่าวว่า ในช่วง 9 เดือนแรกของการก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐฮาวาย ได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวน 683 เรื่อง โดยเป็นเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ไม่พอใจการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารระดับรัฐและระดับประเทศ ผ่านช่องทางการร้องเรียนต่าง ๆ เช่น ทางโทรศัพท์ ร้องเรียนเป็นหนังสือ หรือเดินทางมาติดต่อที่สำนักงานโดยตรง (Wilcove, Raymond. 1971, p.2) การดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐฮาวาย มีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลหรือเรียกเอกสารจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การสืบพยานหลักฐาน การเข้าตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า จากนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐจะให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในการแก้ไขเยียวยาตามเรื่องร้องเรียน หากหน่วยงานตามเรื่องร้องเรียนไม่ยอมปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแห่งรัฐจะรายงานต่อผู้ว่าการรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือออกเผยแพร่ทางสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ จุดอ่อนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐ คือ ไม่มีอำนาจนำคดีตามเรื่องร้องเรียนขึ้นสู่ศาล ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรสวีเดน กล่าวคือ ไม่สามารถดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดกฎหมาย และไม่สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนได้เอง โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน สิ่งที่เหมือนกันกับผู้ตรวจการแผ่นดินอื่น ๆ คือ หน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก้ไขเยียวยาโดยอาศัยมาตรการทางสังคม เช่น การรายงานต่อสาธารณะหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น (Janzen, Fred G., 1971)

(2) รัฐเนบราสกา ตามกฎหมาย Legislative Bill 521 ("L.B. 521") ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐเนบราสกา เรียกผู้ดำรงตำแหน่งนี้ว่า ที่ปรึกษาสาธารณะ (Public Counsel) เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเกรงว่าประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับคำว่า Ombudsman ของสแกนดิเนเวีย แต่ในความหมายที่แท้จริงก็ถือเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐนั่นเอง โดยกฎหมายของรัฐเนบราสกาดังกล่าว กำหนดให้ที่ปรึกษาสาธารณะมีหน้าที่วิเคราะห์ปัญหากฎหมาย การบริหาร และนโยบายสาธารณะ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มาจากการลงคะแนนเสียงของฝ่ายนิติบัญญัติ 2 ใน 3 โดยได้รับการเสนอชื่อที่ผ่านความเห็นชอบโดยคณะกรรมการบริหารของสภานิติบัญญัติ ส่วนคุณสมบัติต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนี้ คือ ห้ามเป็นที่ปรึกษาสาธารณะ ภายใน 2 ปี หลังการดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือไม่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ ตามกฎหมายห้ามที่ปรึกษาสาธารณะดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือประกอบอาชีพอื่นระหว่างการดำรงตำแหน่งอีกด้วย อำนาจของที่ปรึกษาสาธารณะ ครอบคลุมการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง (administrative acts) ของหน่วยงานฝ่ายบริหาร (administrative agencies) โดยการกระทำทางปกครองมีความหมายถึงการกระทำ กฎ ระเบียบ คำสั่ง การไม่กระทำการ การตัดสินใจ การให้คำแนะนำ การปฏิบัติหรือกระบวนการดำเนินงานทุกอย่างของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ส่วนคำว่า

หน่วยงานฝ่ายบริหาร ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง หรือการกระทำหรือการแสดงเจตนา  
 กระทำการในนามของรัฐเนบราสกา

ที่ปรึกษาสาธารณะ ยังมีอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำทางปกครองใด ๆ ของ  
 หน่วยงานฝ่ายบริหาร ได้ทั้งจากการรับเรื่องร้องเรียน หรือสามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนได้  
 เอง โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน ที่ปรึกษาสาธารณะสามารถดำเนินการสืบสวน  
 สอบสวนด้วยวิธีการที่เหมาะสมได้เองโดยตรง หากพิจารณาแล้วไม่ถึงขั้นต้องสืบสวนสอบสวน ก็  
 สามารถแจ้งผลความคืบหน้าไปยังผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีอำนาจ  
 สืบสวนสอบสวนกฎหมายเฉพาะหรือหน่วยงาน หรือกระบวนการทางการบริหาร หากพิจารณา  
 แล้วเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ หรือส่งเสริมการพัฒนาปรับปรุงหน่วยงาน  
 และในการพิจารณาเรื่องราวที่เกิดขึ้น ก็สามารถกำหนดประเภทของการกระทำความคิดได้เองด้วย

ในการสืบสวนสอบสวน ที่ปรึกษาสาธารณะมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการเรียกข้อมูล  
 จากหน่วยงานฝ่ายบริหาร การตรวจสอบบันทึกและเอกสาร การเข้าไปค้นหลักฐานภายใน  
 หน่วยงาน การออกหมาย การใช้ดุลพินิจในการกำหนดรูปแบบของการสืบสวนสอบสวน และการ  
 กำหนดความถี่และวิธีการรายงาน ก่อนที่จะมีการเปิดเผยผลสรุป จะต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงาน  
 หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ หากที่ปรึกษาสาธารณะมีความเห็นว่าหน่วยงานควรพิจารณา  
 ดำเนินการใด ๆ ที่เหมาะสมอาจให้คำแนะนำแก่หน่วยงานก็ได้ แต่หากที่มาของปัญหาเป็นผลมา  
 จากความไม่ยุติธรรม หรือมีเหตุคัดค้านได้ ก็สามารถเสนอปรับปรุงข้อกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ  
 ได้ตามกฎหมายของรัฐเนบราสกาได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างที่ปรึกษาสาธารณะกับศาลไว้  
 ด้วย โดยที่ปรึกษาสาธารณะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างหากจากศาลแห่งรัฐ กฎหมายยังกำหนดให้ที่  
 ปรึกษาสาธารณะไม่สามารถดำเนินการ การแสดงออก การแสดงความคิดเห็นในการตรวจสอบ  
 ถ่วงดุลกับศาล และที่ปรึกษาสาธารณะตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้การเป็นพยานใน  
 ศาลหรือกระบวนการทางการบริหาร เว้นแต่มีกรณีจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด การมีอำนาจสั่งให้  
 เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยพยานหลักฐาน ประการสุดท้าย กฎหมายกำหนดโทษทางอาญากับผู้ใดที่  
 เจตนาขัดขวาง หลอกลวง หรือพยายามหลอกลวงที่ปรึกษาสาธารณะในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ด้าน  
 กระบวนการดำเนินงานของหน่วยราชการ คือ สำนักงานที่ปรึกษาสาธารณะ ที่ปรึกษาสาธารณะได้  
 กำหนดเป้าหมายการทำงานไว้ดังนี้ (1) กำหนดขนาดของสำนักงานให้กะทัดรัด เข้าถึงง่าย และ  
 ค่าใช้จ่ายไม่แพง (2) การพัฒนางานประจำของสำนักงานให้มีประสิทธิภาพ และ (3) การสร้าง  
 ความรู้จักสำนักงานให้กับประชาชน (Alan J. Wyner, 1975)

(3) รัฐไอโอวา อำนาจของผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐไอโอวา ตามหมวด 2C ของประมวลกฎหมายรัฐไอโอวา 1 (the Iowa Code 1) ให้อำนาจผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐไอโอวามีอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารของหน่วยงานรัฐบาลระดับรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ในกรณีมีพฤติการณ์ที่ขัดต่อกฎหมาย การปฏิบัติ ที่ไม่สมเหตุผล กดขี่ข่มเหง การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่ไม่คงเส้นคงวา แม้จะเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย การกระทำโดยผลการตามอำเภอใจหรือการใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้อง เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายรัฐไอโอวายังให้อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมแก่ผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐเพิ่มเติม ได้แก่ รวบรวมข้อมูลผู้เดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 23A รวบรวมข้อมูลผู้เดือดร้อนเสียหายจากการประพฤติมิชอบของตำรวจ การรับแจ้งเบาะแส เป็นผู้แทนคณะกรรมการที่ปรึกษา ด้านการอุปการะเด็ก

กระบวนการร้องเรียนและสืบสวนสอบสวน ผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐไอโอวา สามารถสืบสวนสอบสวนได้ทั้งกรณีได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน หรือดำเนินการสอบสวนได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน โดยผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐสามารถกำหนดวิธีการรับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนกรอบการดำเนินงาน วิธีการสืบสวนสอบสวนได้เอง

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน ผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐจะพิจารณาว่า เป็นเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่ เป็นประเด็นที่สมควรทำการสืบสวนสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ควรรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ตามกฎหมายมาตรา §2C.12 กำหนดให้ผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐไอโอวาไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้ทำการสืบสวนสอบสวนได้ในกรณีดังนี้ (1) เรื่องร้องเรียนสามารถแก้ไขเยียวยาได้ด้วยวิธีการอื่นหรือมีช่องทางการร้องเรียนอื่นที่เหมาะสมกว่า (2) เป็นเรื่องร้องเรียนที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ (3) เรื่องร้องเรียนที่ไม่มีมูลความจริง หรือผู้ร้องเรียนมีผลประโยชน์แอบแฝงในเรื่องที่ร้องเรียน (4) เป็นเรื่องไม่เป็นสาระ ไม่เอาจริง ก่อแค้นหรือร้องเรียนโดยไม่บริสุทธิ์ใจ (5) มีเรื่องร้องเรียนอื่นที่ควรให้ความสำคัญมากกว่า (6) ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนมีไม่เพียงพอ (7) เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานเกินไปในการตรวจสอบความถูกต้อง

ในกรณีที่รับเรื่องร้องเรียนไว้ทำการสืบสวนสอบสวน ผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้สืบสวนสอบสวนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจเข้าไปดำเนินการ (1) ตรวจสอบบันทึกของหน่วยงาน ยกเว้นเอกสารของพนักงานอัยการ ตามมาตรา § 22.7(4) หรือการติดต่อส่วนตัวซึ่งมีเอกสิทธิ์ที่ไม่ต้องเปิดเผย (privileged

communications) ตามมาตรา § 622.10 (2) เข้าไปสืบพยานถึงในหน่วยงาน (3) เข้าไปตรวจสอบหลักฐานภายในหน่วยงาน (4) ออกหมายเรียกบุคคลมาให้คำให้การหรือจัดทำเอกสารหลักฐาน

ผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐต้องเก็บรักษาเรื่องร้องเรียนและสำนวนการสืบสวนสอบสวนไว้เป็นความลับ เว้นแต่ได้รับการร้องขอจากสภา หรือคณะกรรมการ หรือผู้ว่าการรัฐ และไม่นำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในศาลใด ๆ และผู้ใดที่เจตนาขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือหลอกลวง หรือพยายามหลอกลวงระหว่างการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนก็จะมีผลทางอาญาการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน ผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐอาจเผยแพร่สิ่งที่ตรวจพบ ข้อสรุป และข้อเสนอแนะ แต่หากการรายงานอาจเป็นอันตรายต่อหน่วยงานหรือบุคคลเจ้าของข้อมูล จะต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกับบุคคลเหล่านี้เสียก่อน และหากผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐมีความเห็นว่าการออกหมายส่งผลให้เกิดการกระทำทางปกครองที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นเหตุให้คัดค้านได้ก็สามารถแจ้งต่อฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ผู้ช่วยเหลือประชาชนแห่งรัฐสามารถดำเนินการทางวินัยได้ด้วย (Iowa's Office of Ombudsman, 2016)

#### 6) กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศส

อำนาจหน้าที่ของเมเดียงเตอร์ฝรั่งเศส คือ เมเดียงเตอร์พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น องค์กรรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานบริการสาธารณะอื่น ๆ รวมถึงเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลในขอบเขตของกฎหมาย หรือไม่พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคำสั่งภายในหน่วยงานและเรื่องราวร้องทุกข์ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับองค์กรที่สังกัด ยกเว้นในกรณีที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขาดการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นแล้ว การรับเรื่องราวร้องทุกข์ของเมเดียงเตอร์ฝรั่งเศสในเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อเมเดียงเตอร์จะไม่อยู่ภายใต้เงื้อมมือของอายุความใด ๆ ทั้งสิ้นเรื่องที่ร้องทุกข์จะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนเป็นผู้ร้องทุกข์เองเท่านั้น เมเดียงเตอร์ไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเองได้ และจะต้องส่งเรื่องราวร้องทุกข์ให้กับสมาชิกรัฐสภาเพื่อกลั่นกรองว่าเรื่องนั้น ๆ อยู่ในอำนาจของเมเดียงเตอร์หรือไม่ เรื่องที่ร้องทุกข์จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่องค์กรของรัฐหรือเอกชนไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดล่าช้า หรือด้วยเหตุอื่นใดที่ไม่ใช่เรื่องที่เกิดกฎหมายเท่านั้น หากมีประชาชนมาร้องทุกข์ต่อเมเดียงเตอร์โดยตรง เมเดียงเตอร์อาจรับเรื่องไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์มาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป กฎหมายห้ามไม่ให้เมเดียงเตอร์ยุ่งกับกระบวนการพิจารณาในศาลหรือเรื่องที่มีคำพิพากษาจากศาลแล้ว แต่สามารถรับเรื่องและพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์นั้นต่อไปได้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ผู้ที่สามารถร้องทุกข์กับเมเดียง

เตอร์ได้ต้องเป็นคนสัญชาติฝรั่งเศส หรือคนต่างชาติที่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรของรัฐ ทั้งนี้อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยผู้แทนที่มีผลประโยชน์และผู้ร้องทุกข์นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งของสภา โดยความเห็นชอบของประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาอาจเสนอให้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้

การพิจารณาของเมเดียดอร์ฝรั่งเศสนั้นหน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่เมเดียดอร์ต้องการ เว้นเสียแต่เป็นเอกสารที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ความมั่นคงของประเทศหรือการเมืองระหว่างประเทศ หัวหน้าหน่วยงานหรือรัฐมนตรีต้องอนุญาตให้ข้าราชการในบังคับบัญชาทำให้ปากคำแก่เมเดียดอร์ด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับหากหน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือ แต่เมเดียดอร์สามารถประกาศถึงการกระทำนั้นของหน่วยงานเจ้าหน้าที่ให้สาธารณชนทราบได้ เมเดียดอร์สามารถขอความร่วมมือจากศาลบัญชีหรือสภาแห่งรัฐได้ภายหลังการสอบสวน เมเดียดอร์ไม่มีอำนาจในการตัดสินหรือพิพากษาใด ๆ นอกจากจัดทำข้อสังเกตหรือคำแนะนำเสนอไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนเพื่อให้แก้ไขปรับปรุงในสิ่งที่เป็นมูลเหตุ อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตหรือคำแนะนำของเมเดียดอร์ไม่สามารถผูกมัดการดำเนินการของหน่วยงานได้ เมเดียดอร์มีอำนาจในการทำข้อสังเกตไปยังรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการดำเนินการตามข้อสังเกตและแจ้งให้เมเดียดอร์ทราบภายในระยะเวลาอันควร แต่หากหน่วยงานนั้นเพิกเฉย ไม่มีการดำเนินการใด ๆ หรือมีการดำเนินการแต่ไม่เป็นที่พอใจของเมเดียดอร์ เมเดียดอร์ก็สามารถเผยแพร่ข้อสังเกตให้สาธารณชนได้ทราบ ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานนั้น ๆ ก็สามารถเผยแพร่เหตุผลที่แสดงถึงการไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเมเดียดอร์ต่อสาธารณชนได้เช่นกัน เมเดียดอร์สามารถจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงข้อผิดพลาดในการปฏิบัติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้ เมเดียดอร์สามารถส่งคำบังคับ (Injunction) ได้ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา หากเมเดียดอร์พบว่าเรื่องร้องทุกข์นั้น ๆ มีการกระทำผิดกฎหมายด้วย เมเดียดอร์สามารถส่งให้อัยการฟ้องร้องได้ ในการจัดทำรายงานของเมเดียดอร์ จะต้องทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินผลงานและสถิติเรื่องร้องทุกข์ทั้งหมดเสนอต่อรัฐสภาและประธานาธิบดีและรายงานประจำปีนี้จะได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณชนซึ่งจะมีผลต่อมติมหาชนอย่างมาก (ชลัช จงสืบพันธ์และคณะ, ม.ป.ป., หน้า 20)

#### ผู้พิทักษ์สิทธิ์ “LE DÉFENSEUR DES DROITS”

ในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 71-1 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2008 ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นผลมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี



ค.ศ.1973 (พ.ศ.2516) ในเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ (Le Médiateur de la République) เนื่องจากพบว่า หน้าที่และอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ มีความทับซ้อนกับองค์การมหาชนอิสระ (Autorité administrative indépendante) อาทิเช่น คณะกรรมการว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (la commission d'accès aux documents administratifs หรือ CADA) ผู้พิทักษ์เด็ก (Le Défenseur des enfants) คณะกรรมการว่าด้วยจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย (la Commission nationale de déontologie de la sécurité หรือ CNDS) ผู้ควบคุมสถานที่กักกัน (le Contrôleur général des lieux de privation de liberté หรือ CGLPL) คณะกรรมการเพื่อการต่อต้านการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติและเพื่อความเสมอภาค (la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité หรือ HALDE) เป็นต้น ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มกฎหมายรัฐธรรมนูญใหม่ในปี ค.ศ.2008 (พ.ศ.2551) และออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2011 (พ.ศ.2554) เปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร เปลี่ยนชื่อ และเพิ่มอำนาจหน้าที่ โดยจัดตั้งเป็นองค์กรที่เรียกชื่อว่า ผู้พิทักษ์สิทธิ "LE DÉFENSEUR DES DROITS"

การเข้ารับตำแหน่งของผู้พิทักษ์สิทธิ (LE DÉFENSEUR DES DROITS) จะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ทั้งนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งในวาระที่สองได้อีก

กรอบภารกิจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้พิทักษ์สิทธิ นั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เลขที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ.2011 (พ.ศ.2554) ซึ่งตามมาตรา 4 ได้วางหลักการในการปฏิบัติงานของผู้พิทักษ์สิทธิไว้ ดังนี้

1) การป้องกันสิทธิและเสรีภาพภายใต้กรอบของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น โดยมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ

2) การส่งเสริมและป้องกันผลประโยชน์สูงสุดในเรื่องสิทธิ และสิทธิของเด็ก ซึ่งกำหนดไว้ตามกฎหมายหรือตามพันธะสัญญาระหว่างประเทศที่ให้สัตยาบันหรือรับรองโดยสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3) ต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม หรือข้อห้ามตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือตามพันธะสัญญาระหว่างประเทศที่ให้สัตยาบันหรือรับรองโดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสอย่างเคร่งครัด ตลอดจนการส่งเสริมเรื่องสิทธิความเท่าเทียมกัน

4) สร้างความตระหนักโดยเคารพต่อจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความมั่นคงของ สาธารณรัฐ

5) ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการรายงานการแจ้งเดือน ภายใต้งบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตระหนักในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายต่างประเทศที่กล่าว มาแล้วทั้งหมด 6 ประเทศ คือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา(ฮาวาย), (เนบราสกา), (ไอโอวา) และราชอาณาจักรเดนมาร์ก มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันดังนี้อำนาจรับคำร้องทุกข์ประชาชน และอำนาจการให้ ข้อเสนอแนะแก่เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานและอำนาจในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐฝ่ายปกครองและกรณีสุดท้ายคืออำนาจรายงานต่อสาธารณะและกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดิน มี อำนาจที่ต่างกัน คือ

กรณีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่มีในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเพราะผู้ตรวจการแผ่นดิน ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะสังกัดฝ่ายบริหาร แต่ทุกประเทศที่เหลือมีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารได้

กรณีอำนาจตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินสหราชอาณาจักรไม่มีอำนาจ ตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติได้ แต่สามารถตรวจสอบได้ทุกประเทศมี 5 ประเทศที่เหลือ

กรณีอำนาจตรวจสอบฝ่ายตุลาการในราชอาณาจักรสวีเดนและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สามารถตรวจสอบได้ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ 4 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา(ฮาวาย), (เนบราสกา), (ไอโอวา) และราชอาณาจักรเดนมาร์ก ไม่มีอำนาจตรวจสอบฝ่ายตุลาการ

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจตรวจสอบอำนาจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ คือ ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรเดนมาร์ก แต่มีอำนาจตรวจสอบใน 3 ประเทศ ที่เหลือคือสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา(ฮาวาย), (เนบราสกา), (ไอโอวา)

กรณีอำนาจเกี่ยวกับการเงินและพาณิชย์ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบคือ สหราชอาณาจักรและราชอาณาจักรเดนมาร์ก

กรณีอำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจ ตรวจสอบคือสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และอีก 4 ประเทศ มีอำนาจตรวจสอบเรื่อง ดังกล่าว

กรณีอำนาจฟ้องคดีเพื่อถอดถอนรัฐมนตรีและอำนาจตรวจสอบพนักงาน ลูกจ้าง รัฐวิสาหกิจรวมถึงอำนาจตรวจสอบข้าราชการทหารสัญญาบัตรตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป รวมถึงอำนาจเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลที่ถูกไล่ออกจากหน่วยงานเอกชนผู้ตรวจการแผ่นดิน ของราชอาณาจักรสวีเดนมีอำนาจฟ้องเพื่อถอดถอนรัฐมนตรีได้ และอำนาจตรวจสอบพนักงาน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจด้วยและอำนาจตรวจสอบข้าราชการทหารสัญญาบัตรตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่า ขึ้นไปรวมถึงอำนาจเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลที่ถูกไล่ออกจากหน่วยงานเอกชนส่วนที่เหลืออีก 5 ประเทศ ไม่มีอำนาจดังกล่าว

กรณีอำนาจเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลที่ถูกไล่ออกจากหน่วยงานเอกชนและอำนาจ ป้องกันการทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินอำนาจตรวจสอบ การปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น รัฐบาล รัฐมนตรี อัยการสูงสุดเป็นอำนาจ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เท่านั้น

กรณีอำนาจเข้าแทนที่ดำเนินการทางวินัย เป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณ รัฐฝรั่งเศสและอำนาจตามภาระหน้าที่งานเฉพาะทางด้านต่าง ๆ ตามแต่มีรัฐกำหนดมีแต่เฉพาะ สหรัฐอเมริกา (ฮาวาย), (เนบราสก้า), (ไอโอวา) เท่านั้น (ดูตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ

อำนาจหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)	สาธารณ รัฐ ฟิลิปปินส์	ราชอาณาจักรสวีเดน	สหราชอาณาจักร	สาธารณ รัฐฝรั่งเศส	สหรัฐ อเมริกา (ฮาวาย), (เนบราสก้า), (ไอโอวา)	ราชอาณาจักร เดนมาร์ก
1.อำนาจรับคำร้องทุกข์ ประชาชน	√	√	√	√	√	√
2.การให้ข้อเสนอแนะแก่ เจ้าหน้าที่รัฐ	√	√	√	√	√	√
3.อำนาจแสวงหา พยานหลักฐาน	√	√	√	√	√	√

4.อำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหาร	√	√	√	×	√	√
5.อำนาจตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ	√	√	×	√	√	√
6.อำนาจตรวจสอบฝ่ายตุลาการ	√	√	×	×	×	×
7.อำนาจตรวจสอบฝ่ายปกครอง	√	√	√	√	√	√
8.อำนาจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ	√	×	√	×	√	×
9.อำนาจเกี่ยวกับการเงินและพาณิชย์	×	×	√	×	×	√
10.อำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	√	√	×	×	√	√
11.อำนาจฟ้องคดีเพื่อถอดถอนรัฐมนตรี	×	√	×	×	×	×
12.อำนาจตรวจสอบพนักงาน ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ	×	√	×	×	×	×
13. อำนาจตรวจสอบข้าราชการทหารสัญญาบัตรตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป	×	√	×	×	×	×
14.อำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น รัฐบาล รัฐมนตรี อัยการสูงสุด	√	×	×	×	×	×

15. อำนาจเกี่ยวกับ สถานภาพของ บุคคลที่ถูกถอดถอนจาก หน่วยงานเอกชน	×	√	×	×	×	×
16. อำนาจเข้าแทนที่ ดำเนินการทางวินัย	×	×	×	√	×	×
17. อำนาจป้องกันการ ทุจริตและการ ฉ้อราษฎร์บังหลวง	√	×	×	×	×	×
18. อำนาจตามภาระหน้าที่ งานเฉพาะทางด้านต่าง ๆ ตามแต่มีรัฐกำหนด	×	×	×	×	√	×
19. อำนาจรายงานต่อ สาธารณะ	√	√	√	√	√	√

### 3.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศและในประเทศไทย

โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย มีดังนี้

#### 1) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ราชอาณาจักรสวีเดน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยได้รับอิทธิพลแนวความคิดเริ่มต้นจากผู้ตรวจการแผ่นดินของราชอาณาจักรสวีเดนซึ่งมีระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ภายใต้การแต่งตั้งของคณะกรรมการรัฐสภาหรือมาจากรัฐสภาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ช่วยถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารให้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมไม่ใช่ อำนาจตามอำเภอใจ โดยสามารถเปรียบเทียบอำนาจของทั้งสองประเทศว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบฝ่ายตุลาการหรือไม่ ในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้แต่ราชอาณาจักรสวีเดนผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบตุลาการได้และสามารถตรวจสอบคำพิพากษาของตุลาการได้อีกด้วยทั้งสามารถทบทวนคำพิพากษาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ราชอาณาจักรสวีเดนนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจฟ้องคดีเพื่อถอดถอนรัฐมนตรีในเรื่องนี้ ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ หรือกรณีอำนาจตรวจสอบข้าราชการ

ทหารสัญญาบัตรตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ราชอาณาจักรสวีเดนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบข้าราชการทหารสัญญาบัตรตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

## 2) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยกับผู้ตรวจการแผ่นดินสหราชอาณาจักร

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยกับผู้ตรวจการแผ่นดินสหราชอาณาจักรมีทั้งความเหมือนและแตกต่างกัน กล่าวคือ วิธีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของสหราชอาณาจักรนั้น สภาผู้แทนราษฎร (House of Common) เป็นผู้เลือกแล้วเสนอชื่อไปยังสมเด็จพระบรมราชินีแห่งอังกฤษเพื่อทรงแต่งตั้ง ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีสถานะเป็นองคมนตรีอิสระ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยเป็นองคมนตรีอิสระซึ่งถูกแต่งตั้งโดยคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีอิสระจากทุกฝ่ายในการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม อำนาจตรวจสอบการทำงานขององค์กรตุลาการ ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยมีอำนาจตรวจสอบแค่ฝ่ายตุลาการศาลหรือสำนักงานศาลยุติธรรมเท่านั้น ไม่มีอำนาจตรวจสอบตุลาการหรือคำพิพากษาศาลซึ่งสหราชอาณาจักรก็ไม่มีอำนาจตรวจสอบการทำงานขององค์กรตุลาการเช่นเดียวกับของประเทศไทยด้วย ส่วนในประเด็นอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทยนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติได้ ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของสหราชอาณาจักรไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริการสาธารณะประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบบริการสาธารณะแต่สหราชอาณาจักรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเกี่ยวกับการบริการสาธารณะสามารถที่จะตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการบริการสาธารณะนั้นได้ เป็นต้น

## 3) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยกับราชอาณาจักรเดนมาร์ก

ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ในประเด็นการกำกับดูแลการบริหารงานของรัฐบาลกลางทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร การบริหารส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐฝ่ายบริหารอื่น ๆ เป็นหลักผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจตรวจสอบฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับประเทศไทย ในเรื่องอำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริการสาธารณะในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเช่นเดียวกับราชอาณาจักรเดนมาร์ก

#### 4) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยกับผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

เรื่องนี้ผู้วิจัยค้นพบเกี่ยวกับการยื่นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองสูงสุด ติดตามผล วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้ก่อนมีคำวินิจฉัย ติดตามการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวฯ มาใช้ก่อนมีคำวินิจฉัย การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ติดตามการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการฯ กำหนดกรอบระยะเวลาให้ครบ. สั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ติดตามกำหนดระยะเวลาที่ ครม. ต้องสั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและกำหนดระยะเวลาว่ากี่วัน ในคดีอาญาที่มีคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนแฝงอยู่ในคดีอาญาที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหยิบยกประเด็นสิทธิละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ ติดตามการพิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนของศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะติดตามการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจังหวัด/ภาคกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์พบว่า เกี่ยวกับยื่นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองสูงสุด ติดตามผล วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้ก่อนมีคำวินิจฉัย ติดตามการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวฯ มาใช้ก่อนมีคำวินิจฉัย การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ติดตามการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการฯ กำหนดกรอบระยะเวลาให้ ครม. สั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ติดตามกำหนดระยะเวลาที่ ครม. ต้องสั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและกำหนดระยะเวลาว่ากี่วัน ในคดีอาญาที่มีคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนแฝงอยู่ในคดีอาญาที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหยิบยกประเด็นสิทธิละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ ติดตามการพิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนของศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะติดตามการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจังหวัด/ภาค นั้นสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เน้นหนักไปในการตรวจสอบการกระทำผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเหมือนองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของไทยอย่างมาก แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์สามารถตรวจสอบตุลาการได้ซึ่งประเทศไทยผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถตรวจสอบได้ และเกี่ยวกับ

อำนาจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ โดยอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มี บทบัญญัติรองรับอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สามารถตรวจสอบการบริการสาธารณะได้ และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังมีอำนาจฟ้องคดีเพื่อถอดถอนรัฐมนตรี โดยอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องนี้ประเทศไทยและอำนาจตรวจสอบพนักงาน ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจด้วย โดยอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์ อำนาจตรวจสอบข้าราชการทหารสัญญาบัตรตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปโดยอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มี บทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ทั้งยังมีอำนาจตรวจสอบ การปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น รัฐบาล รัฐมนตรี อัยการสูงสุด โดยอำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แต่ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการ ปฏิบัติงานได้ อำนาจเกี่ยวกับสภาพบุคคลที่ถูกไล่ออกจากหน่วยงานเอกชนในเรื่องนี้ ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อำนาจ เข้าแทนที่ดำเนินการทางวินัยในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อำนาจป้องกันการทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวงในเรื่องนี้ ประเทศไทยไม่มี

บทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินแต่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีบทบัญญัติให้อำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินในการใช้อำนาจตามกฎหมายป้องกันการทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

#### 5) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยกับผู้ตรวจการแผ่นดิน สหรัฐอเมริกา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยกับของสหรัฐอเมริกานั้นมีความแตกต่างกันและ ผู้ตรวจการของสหรัฐอเมริกามีมากมายหลายประเภทแยกย่อยลงไปเป็นองค์กรที่พิจารณาตรวจสอบ อำนาจรัฐเฉพาะเรื่อง แต่อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยมิได้แบ่งแยกย่อยเหมือน เช่นในสหรัฐอเมริกาทั้งการตั้งขึ้นของผู้ตรวจการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาที่มาของอำนาจก็ไม่ เหมือนกับผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยมาจาก กฎหมายให้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่สหรัฐอเมริกาถูกแต่งตั้งขึ้นมาจากฝ่ายบริหารตรวจสอบ กันเองโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยไม่มีอำนาจตรวจสอบฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับ สหรัฐอเมริกาในมลรัฐ(ฮาวาย), (เนบราสก้า), (ไอโอวา) ส่วนกรณีอำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบการ บริการสาธารณะประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแต่ประเทศ



สหรัฐอเมริกาในมลรัฐ(ฮาวาย), (เนบราสกา), (ไอโอวา) นั้นมีอำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริการสาธารณะที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรืออำนาจเกี่ยวกับการเงินและพาณิชย์ในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ แต่สหรัฐอเมริกาในมลรัฐ(ฮาวาย), (เนบราสกา), (ไอโอวา) นั้นมีอำนาจเกี่ยวกับการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินและพาณิชย์เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร และในเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตามภาระหน้าที่งานเฉพาะทางด้านต่าง ๆ ตามแต่มลรัฐกำหนดขึ้นได้เองในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้แต่สหรัฐอเมริกาในมลรัฐ(ฮาวาย), (เนบราสกา), (ไอโอวา) อำนาจตามภาระหน้าที่งานเฉพาะทางด้านต่าง ๆ ตามแต่มลรัฐกำหนดเป็นพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถกระทำได้ตามแต่จะบัญญัติขึ้นมา

#### 6) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยกับผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ผู้วิจัยพบว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยกับผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากทั้งในระบบและการทำงานซึ่งในแง่ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมและแต่งตั้งขึ้นโดยประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารด้วยกันตรวจสอบกันเองแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระถูกแต่งตั้งโดยคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไม่ใช่เกิดจากการควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายบริหารด้วยกันหรือเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติหากแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีอิสระจากทุกฝ่ายในการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยสามารถเปรียบเทียบได้ว่าอำนาจตรวจสอบฝ่ายตุลาการในเรื่องนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยมีอำนาจตรวจสอบแก่ฝ่ายตุลาการหรือสำนักงานศาลยุติธรรมเท่านั้นไม่มีอำนาจตรวจสอบตุลาการหรือคำพิพากษาศาลซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ไม่มีการตรวจสอบตุลาการหรือคำพิพากษาของศาลเช่นเดียวกับของประเทศไทย ส่วนในประเด็นอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องการบริการสาธารณะประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริการสาธารณะแต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจตรวจสอบเกี่ยวกับการบริการสาธารณะสามารถที่จะตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการบริการสาธารณะนั้นได้ (ดูตาราง 4.5)

ตารางที่ 4.5 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศและในประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)	สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	ราชอาณาจักรสวีเดน	สหราชอาณาจักร	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา (ฮาวาย), (เนบราสก้า), (ไอโอวา)	ราชอาณาจักรเดนมาร์ก	ประเทศไทย
1.อำนาจรับคำร้องทุกข์ของประชาชน	√	√	√	√	√	√	√
2.การให้ข้อเสนอแนะแก่เจ้าหน้าที่รัฐ	√	√	√	√	√	√	√
3.อำนาจแสวงหาพยานหลักฐาน	√	√	√	√	√	√	√
4.อำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหาร	√	√	√	×	√	√	√
5.อำนาจตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ	√	√	×	√	√	√	√
6.อำนาจตรวจสอบฝ่ายตุลาการ	√	√	×	×	×	×	×
7.อำนาจตรวจสอบฝ่ายปกครอง	√	√	√	√	√	√	√
8.อำนาจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ	√	×	√	×	×	×	×
9.อำนาจเกี่ยวกับการเงินและพาณิชย์	×	×	√	×	√	×	×
10.อำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	√	√	×	×	√	√	√

11.อำนาจฟ้องคดีเพื่อถอดถอนรัฐมนตรี	×	√	×	×	×	×	×
12.อำนาจตรวจสอบพนักงาน ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ	×	√	×	×	×	×	×
13. อำนาจตรวจสอบข้าราชการทหารสัญญาบัตรตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป	×	√	×	×	×	×	×
14.อำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาสมาชิกสภาท้องถิ่นรัฐบาล รัฐมนตรีอัยการสูงสุด	√	×	×	×	×	×	×
15. อำนาจเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลที่ถูกถอดถอนจากหน่วยงานเอกชน	×	√	×	×	×	×	×
16. อำนาจเข้าแทนที่ดำเนินการทางวินัย	×	×	×	√	×	×	×
17.อำนาจป้องกันการทุจริตและการฉ้อราษฎร์บังหลวง	√	×	×	×	×	×	×

18.อำนาจตาม ภาระหน้าที่งาน เฉพาะทางด้าน ต่าง ๆ ตามแต่ มลรัฐกำหนด	×	×	×	×	√	×	×
19.อำนาจรายงาน ต่อผู้ที่กฎหมาย กำหนดให้รับทราบ	√	√	√	√	√	√	√

#### 4. รูปแบบของกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอิสระที่มีประสิทธิภาพ ดังเช่นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงสภาพปัญหาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 พบว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้นั้นมีข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่หากได้มีการพัฒนาด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วนั้นจะทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามผู้ตรวจการแผ่นดินที่จัดตั้งขึ้นมาภายใต้หลักการประนีประนอมหรือความเป็นมิตรหรือความเป็นกัลยาณมิตรต่อหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แม้จะเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ก็ยังคงต้องคำนึงถึงกลไกขับเคลื่อนการบริหารงานภาครัฐที่ไม่อาจจะหยุดหรือชะงักลงไปได้ ดังนั้นการนำเอาหลักการประนีประนอมไปถ่วงเกี้ยวขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นเทคนิคที่สำคัญสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองและไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งในบางกรณีเมื่อประชาชนเรียกร้องความยุติธรรมที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพทางผู้ตรวจการแผ่นดินอาจใช้วิธีการปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐให้ยินยอมปฏิบัติตามเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานั้นที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้ร้องเรียนหรืออาจใช้วิธีการที่จะเป็นการชดเชยความเสียหายหรือเยียวยาความเสียหายก่อนที่จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะของการใช้กฎหมายเด็ดขาด และหากจะใช้วิธีการ

ลงโทษหรือตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างองค์กรก็ควรที่จะเป็นในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างรุนแรงเท่านั้น

โดยสามารถพิจารณาได้ในสองกรณี กล่าวคือ

1) เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถประเมินความเสียหายได้จากการกระทำนั้นต่อประชาชนและไกล่เกลี่ยหาทางออกให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ด้วยดีทันทีเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายถึงขนาดต้องมีคดีขึ้นสู่ศาล

2) การเยียวยาเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นหากเป็นเรื่องประมาทเล็กน้อยไม่ร้ายแรง แต่ประชาชนได้รับความเสียหายหน่วยงานย่อมต้องมีการช่วยเหลือในการเยียวยาความเสียหายด้วย แต่หากเกิดจากการกระทำด้วยความจงใจหรือเจตนาให้ประชาชนได้รับความเสียหายแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินควรให้ฝ่ายบริหารช่วยเยียวยาตามสมควรแก่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องไปเพิ่งเล็งเรื่องโทษทางวินัยต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพียงแต่ขอความร่วมมือให้แก้ไขปัญหาด้วยกันทุกฝ่าย ด้วยความจริงใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

สำหรับสภาพบังคับนั้นสมควรจะนำมาใช้เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายบริหารไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ในการปรึกษาหารือ ไกล่เกลี่ย หรือ ชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชน

จากผลการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวมานั้นการวิจัยได้นำเอารูปแบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ประเด็นที่จะให้มีอยู่ในกฎหมายต้นแบบและเพื่อที่จะเป็นประเด็นในการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ,ร่วมออกแบบ โดยมีโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะนำไปสู่การจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ Co-Design โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประเด็น Co-Design เรื่องกฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยจึงควรพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงบริบทของแต่ละประเทศที่จะนำกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย ดังนั้นสภาพปัญหาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย มีประเด็นดังต่อไปนี้

1) ยื่นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองสูงสุด ติดตามผล

2) นำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้ก่อนมีคำวินิจฉัย ติดตามการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวฯ มาใช้ก่อนมีคำวินิจฉัย

3) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือละเลย การปฏิบัติหน้าที่ ติดตามการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการฯ

4) กำหนดกรอบระยะเวลาให้ ครม. สั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตาม คำวินิจฉัย ติดตามกำหนดระยะเวลาที่ ครม. ต้องสั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยและกำหนดระยะเวลาว่ากี่วัน

5) ในคดีอาญาที่มีคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนแฝงอยู่ในคดีอาญาที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหยิบยกประเด็นสิทธิละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมาฟ้องต่อศาล รัฐธรรมนูญ โดยไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ ติดตามการพิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนของศาล รัฐธรรมนูญ

6) ให้มีอำนาจสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับประ โยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะติดตาม การสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับประ โยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะ

7) ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจังหวัด/ภาค

การเสนอผลการดำเนินการคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ผลของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องผูกพันให้ องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม อันเป็นผลให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐหากต้องปฏิบัติตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยไว้แต่อย่างใด เพราะคำวินิจฉัยของ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งทางตุลาการ อันมีผลให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนี้การที่ประชาชนมาร้องเรียนเพื่อขอความ เป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่สามารถที่จะช่วยเหลือได้เพียงพอเท่าที่ควร แต่ช่วยไกล่เกลี่ย ประนีประนอมกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้หมด ไปเท่านั้น โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการแก้ไขให้มี กำหนดเวลาที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนจากประชาชน หาก หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการใด ๆ ผู้ตรวจการจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการทางคดีเกี่ยวกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่อง

การไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอันอาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 หรืออาจถูกดำเนินการเกี่ยวกับโทษทางวินัยร้ายแรงได้ แต่หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแล้วแต่ไม่สามารถขจัดความเสียหายของประชาชนได้ ก็ไม่มีผลใด ๆ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไปบังคับได้ให้เปลี่ยนแปลงการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐโดยหากให้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งย่อมสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ยิ่งขึ้นซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

### 1) ยื่นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองสูงสุด ติดตามผล

ในเรื่องการยื่นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองสูงสุด ติดตามผล มีความสอดคล้องกันนั้นผู้วิจัย มีแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม หลักความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินในการที่จะดำเนินการเรื่องใด ๆ ที่เห็นว่ามีความสำคัญต่อประเทศชาติหรือประชาชน โดยการบัญญัติกฎหมายที่เห็นร่วมกันสองแนวทางคือว่า แนวทางแรกอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องการยื่นเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองสูงสุด และติดตามผลเป็นเรื่องที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ไปสู่การพิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลย

### 2) นำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้ก่อนมีคำวินิจฉัย ติดตามการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวฯ มาใช้ก่อนมีคำวินิจฉัย

ในเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวเกิดขึ้นในชั้นของการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้นผู้วิจัยได้ค้นพบว่าในการกระทำทางปกครองหรือตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในประเทศไทยเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างชัดเจนไม่สามารถที่จะช่วยเหลือระหว่างมีคำสั่งหรือกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐไปกระทบกระเทือนสิทธิของปัจเจกบุคคลหรือประชาชนทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับความเดือดร้อนหรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถแก้ไขเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในชั้นสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินมีประโยชน์ในการที่จะช่วยเหลือปัจเจกบุคคลหรือประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมแม้ว่าหลักการที่ออกกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐจะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายแต่หากว่าปัจเจกบุคคลได้รับความเดือดร้อนหรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างชัดเจน ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมต้องสามารถใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งเพื่อคุ้มครองชั่วคราวระหว่าง

การสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อความเป็นธรรมต่อประชาชนและเพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ทันทีไม่ล่าช้าก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นซึ่งยากต่อการเยียวยาในภายหลังและควรให้มีการติดตามผลของการขอคุ้มครองชั่วคราวด้วย

### 3) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ติดตามการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการฯ

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินก่อตั้งขึ้นย่อมสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ทุกองค์กรเพื่อให้เห็นว่าทุกองค์กรอยู่ภายใต้หลักการเดียวกันคือสามารถตรวจสอบได้ ตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมที่ว่าทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ดังนั้นการที่ให้มีการตรวจสอบการทำหน้าที่องค์กรตุลาการย่อมเป็นเรื่องที่ดีที่ทำให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้และเห็นว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการแต่อย่างใด การที่เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ติดตามการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการฯ เป็นการให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศที่ประชาชนจะได้รับจากองค์กรตุลาการ แต่ควรมีการวางกรอบระยะเวลาการทำงานที่ในการพิจารณาคดีของตุลาการไว้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแจ้งไปยังคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) หากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำคัญและประชาชนให้ความสนใจหรือประชาชนผู้เดือดร้อนจากความล่าช้านั้นเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม

### 4) กำหนดกรอบระยะเวลาให้คณะรัฐมนตรี (กรม.) สั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ติดตามกำหนดระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรี (กรม.) ต้องสั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและกำหนดระยะเวลาว่ากี่วัน

ในเรื่องนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อช่วยเหลือประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ทำให้ประชาชนหรือปัจเจกบุคคลได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยการกำหนดกรอบระยะเวลาให้ กรม. สั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ติดตามกำหนดระยะเวลาที่ กรม. ต้องสั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและกำหนดระยะเวลาว่ากี่วัน ตามแนวคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ การกำหนดกรอบระยะเวลาให้ คณะรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ติดตามกำหนดระยะเวลาที่ คณะรัฐมนตรีต้องสั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและกำหนดระยะเวลาที่วันและติดตามผลการสั่งการของคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดกรอบเวลา 2 ช่วงเวลาโดยการกำหนดกรอบระยะเวลาให้ คณะรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ



ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอาจจะกำหนดประมาณ 60 วันหรือ 90 วันและให้มีการรายงานความคืบหน้าด้วย ถ้าหากคณะรัฐมนตรีสั่งการแล้วหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้รายงานรัฐสภาและเผยแพร่แก่ประชาชนทราบ ซึ่งหากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกรอบให้เป็นเรื่องคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการเองผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สมควรเข้าไปแทรกแซงฝ่ายบริหาร

**5) ในคดีอาญาที่มีคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนแฝงอยู่ในคดีอาญาที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหยิบยกประเด็นสิทธิละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ ติดตามการพิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนของศาลรัฐธรรมนูญ**

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ได้ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับคดีสิทธิมนุษยชนแทนประชาชนให้ส่งเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกลับไม่มีอำนาจฟ้องเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ในเรื่องนี้เพื่อให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสามารถขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลได้ย่อมต้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิเศษฟ้องคดีได้เองเพื่อให้งานไม่ต้องให้หลายองค์กรพิจารณาให้เกิดความซ้ำซ้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อรับเรื่องเกี่ยวกับคดีสิทธิมนุษยชนสามารถที่จะฟ้องคดีเองได้ไม่ต้องรอจนกว่าจะมีหน่วยงานอื่นมารับเรื่องอันเป็นผลดีต่อประชาชนในการช่วยเหลือให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างรวดเร็ว ไม่ต้องรอให้หน่วยงานอื่นรับเรื่องไปอีกที

**6) ให้มีอำนาจสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะ ติดตามการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะ**

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะแต่กลับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติให้มีความชัดเจน เพียงมีการกล่าวตามคำสัมภาษณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีสำนักงานภายในที่สอบสวนเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะและมีอำนาจติดตามการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือบริการสาธารณะซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 ไม่มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใด และไม่มีการติดตามงานที่ชัดเจนซึ่งในเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือบริการสาธารณะควรให้มีการนำระบบดิจิทัลเข้ามาติดตามและรายงานผลการติดตามความคืบหน้าด้วยและการค้นพบยังพบว่า ไม่มีการให้ความหมายที่ชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 จึงทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบมีอย่างจำกัดอย่างยิ่งทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างกว้างขวางตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญให้มีการตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมาตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

#### 7) ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจังหวัดหรือภาค

ในประเทศไทยนั้นตามชนบทหรือภูมิภาคประชาชนยังคงยากจน ไร้การศึกษาและมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีเฉพาะในส่วนกลางในกรุงเทพมหานครซึ่งไม่เหมาะสมกับบริบทการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมของประเทศไทย ดังนั้นการมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภาคหรือเขต จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐได้ หรืออาจบัญญัติกฎหมายตั้งเป็นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจังหวัดเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความเป็นธรรมได้มากขึ้น เพราะความล่าช้าคือความไม่เป็นธรรมเพราะเหตุผลว่าเกี่ยวกับค้ำค่าในการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง