

ปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา



นางสาวนฤมล โพธิ์แจ่ม

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

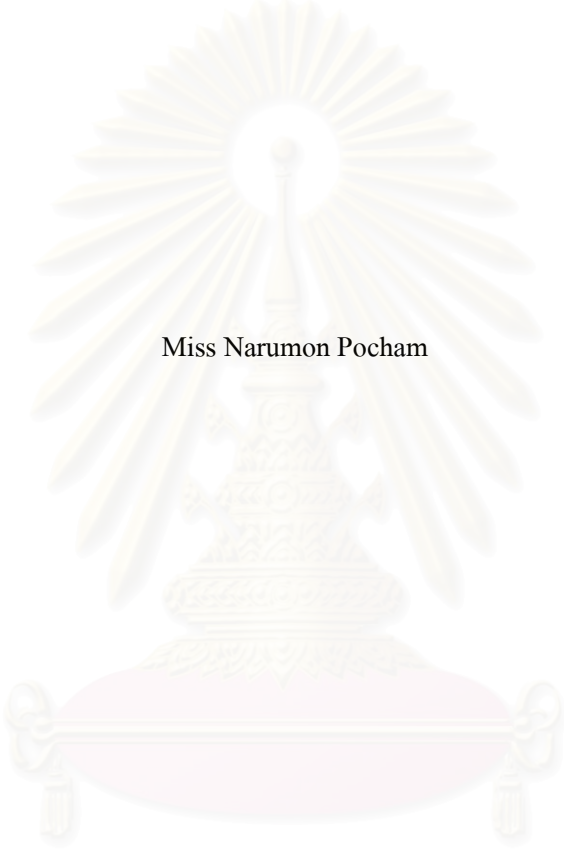
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-1468-8

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE OMBUDSMAN COMPLAINT INVESTIGATION PROCESS



Miss Narumon Pocham

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2002

ISBN 974-17-1468-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการ  
แผ่นดินของรัฐสภา  
โดย นางสาวนฤมล โพธิ์แจ่ม  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมาน)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... กรรมการ  
(นายปราโมทย์ โชติมงคล)

นฤมล โปธิ์แจ่ม: ปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ของ รัฐสภา. (THE OMBUDSMAN COMPLAINT INVESTIGATION PROCESS)  
อ. ที่ ปรีกษา : รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์. 145 หน้า.  
ISBN 974-17-1468-8.

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียน  
ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540 รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการ  
แผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันจะส่งผลให้สถาบัน  
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำให้  
ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจ  
ตรวจสอบฝ่ายปกครองให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เท่าที่ควร

2. ความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรอิสระด้วยกัน ได้แก่ ปัญหาการใช้อำนาจ  
เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา  
198 และผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ส่งผลให้ผลให้องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้น  
ตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง และสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินของ  
รัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43  
ที่กำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

3. การบริหารงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในข้อจำกัดทางด้าน  
บุคลากร โดยพิจารณาจากสถิติเรื่องร้องเรียนที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนเจ้าหน้าที่สอบสวน ซึ่งอาจจะนำ  
ไปสู่ปัญหาความล่าช้าในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ประกอบกับข้อจำกัดในการ  
ปฏิบัติงานด้านวิชาการ ที่ยังไม่มีการทำการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม  
กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี

สาขาวิชา นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2545

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

##4286081334: MAJOR LAWS

KEYWORDS: OMBUDSMAN/ INVESTIGATION PROCESS/ PROBLEMS

NARUMON POCHAM: THE OMBUDSMAN COMPLAINT INVESTIGATION PROCESS. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. NANTAWAT BORAMANANT, 145 pp. ISBN 974-17-1468-8.

The objective of this paper is intended to study legal mandate and jurisdiction of the Ombudsman as well as complaints investigation process, as prescribed by the Constitution of Kingdom of Thailand, B.E. 2540 [1997]. Problems and obstructions aroused by the operation were also be explored and analyzed in order to find a proper solution for a more effective implementation to the office of the Ombudsman. Fact finding of this paper are followings:

1. Most people do not know the Ombudsman and its functions, resulting in the lack of opportunity in scrutinizing the mal-administrative government organization under the willing of the Constitution.

2. There are some conflicts and overlaps in the authority among non-government organizations instituted under the Constitution, B.E. 2540 [1997], for example, problem in filing cases with opinions in the Constitutional Court or the Administration Court under Section 198 of the Constitution. According to the Constitution Court Decision no. 24/2543, the court decided that the non-government organizations instituted under the Constitution are not under the Administrative Court. Moreover, according to Section 43 of the on Establishment of Administrative Courts and Administrative Courts Procedure, B.E. 2542 [1999] a status of the Ombudsman is as a plaintiff.

3. In operational management of the Office of the Ombudsman, the number of investigators proportionally does not balance with the number of complaints received, which have resulted in delayed investigation. This situation is also triggered by limitations in technical research that does not generate sufficient research papers for amendment of laws and regulations.

Field of study Laws

Academic Year 2002

Student' signature .....

Thesis Advisor' signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์มีความภูมิใจเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้เป็นผลสำเร็จ และความสำเร็งนี้คงจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าผู้เขียนไม่ได้รับความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือจากคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความรู้ และคำแนะนำปรึกษาแก่ผู้เขียน

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และคุณปราโมทย์ โชติมงคล เลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งได้สละเวลาในการให้คำแนะนำ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เป็นผลสำเร็จ

วิทยานิพนธ์นี้หากจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาแก่นุคคลอื่นอยู่บ้าง คุณความดีทั้งหลายผู้เขียนขอมอบแด่คุณพ่อณรงค์ คุณแม่อรุณ คุณนิสากร โพธิ์แจ่ม และคุณธีรวิทย์ รัตนะรัต ที่คอยให้กำลังใจ และเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่ดีที่สุดในชีวิตของผู้เขียนตลอดมาและตลอดไป ความดีความกรุณาทั้งหลายที่เหล่าผู้มีอุปการะคุณได้ให้ไว้แก่ผู้เขียน ผู้เขียนน้อมรับบุญคุณนั้นไว้ด้วยใจ และจะประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นคนดีทั้งต่อครอบครัวและต่อสังคม เพื่อสนองบุญคุณแก่ผู้มีพระคุณทั้งหลาย

นฤมล โพธิ์แจ่ม

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1	
บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐาน.....	3
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ.....	4
บทที่ 2	
บทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	5
2.1 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	7
2.1.1 เป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายปกครอง.....	8
2.1.2 เป็นองค์กรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยใช้หลักสันติวิธี.....	11
2.1.3 เป็นองค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ....	12
2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	13
2.2.1 อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามคำร้องเรียน.....	13
2.2.2 อำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง.....	40
2.2.3 อำนาจในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี.....	41
2.2.4 อำนาจบังคับในขั้นตอนการพิจารณา โดยมีอำนาจในการเรียก ให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งพยานหลักฐานรวมทั้ง ไปตรวจสอบสถานที่ได้.....	43
2.2.5 อำนาจในการส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่ไม่รับไว้พิจารณา และเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม.....	44

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

การกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นการใช้อำนาจกระทำการขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรหนึ่ง เป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ แทนรัฐ และเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนี้สามารถบรรลุเป้าหมายในการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน คือ เพื่อประโยชน์สำหรับประชาชนทั้งหลายได้ด้วยคืออย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐจึงได้ตรากฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจในการกระทำทางปกครอง นั่นคือการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ ตามหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ดังนี้จะเห็นได้ว่า ขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองกว้างขวางมาก องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจดุลยพินิจของตนได้อย่างมากมาย และการที่กฎหมายให้อำนาจดังกล่าวแก่ฝ่ายปกครองนั้น ในบางกรณีการดำเนินการของฝ่ายปกครองนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่น หรืออาจทำให้สิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงไป และบางกรณีการดำเนินการของฝ่ายปกครองก็อาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ฝ่ายปกครองจะต้องเยียวยาให้แก่ผู้ที่เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองนี้ จะเห็นได้ว่าการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองมีทั้งการควบคุมทั้งก่อนและหลังที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการทำนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น จึงมีองค์กรที่เข้ามาควบคุมหลายองค์กรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เพิ่มองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นมาใหม่หลายองค์กร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ก็จะทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความ



เห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาคำเนินการต่อไป หากข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแล เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และถ้าระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว แต่ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาและเปิดเผยให้ประชาชนทราบเพื่อใช้มาตรการทางสังคมต่อไป

เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ประชาชนยังไม่เข้าใจ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามากนัก ส่งผลให้การนำเรื่องมา ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้ และกระบวนการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 โดยวิธีการ ในการสอบสวน จะทำหนังสือแจ้งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และให้หัวหน้า หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงาน สอบสวน หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ร้องเรียน มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้ง ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา นอกจากนั้น ยังสามารถตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมและศึกษา วิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน และเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ กระบวนการในการ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจึงอาจจะประสบปัญหาอยู่บ้าง ด้วยเหตุนี้ จึงมี ความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของ

รัฐสภา เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้ใช้อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยังของประชาชนได้อย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และความเกี่ยวพันในการติดต่อสัมพันธ์และประสานงานกันระหว่างองค์กรของรัฐอื่นๆ และองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาในวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ

## 1.3 สมมติฐาน

แม้องค์กรและกระบวนการที่ทำหน้าที่บรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีอยู่หลายประเภทก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถแก้ไขและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้อย่างพอเพียง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นมาให้ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ก็ตาม ด้วยเหตุที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การดำเนินงานจึงยังมีปัญหาอยู่บ้าง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จะเป็นที่ยังของประชาชนได้อย่างแท้จริงต่อไป

## 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

1.4.1 เป็นการวิจัยเอกสารโดยใช้วิธีการรวบรวมคืบจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 เป็นการเก็บข้อมูลจากการรวบรวมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.4.3 การวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะเป็นการศึกษาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกที่อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

## 1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.5.2 ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและความเกี่ยวพันในการติดต่อสัมพันธ์และประสานงานกันระหว่างองค์กรของรัฐและองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.5.3 ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนว่า ถ้าประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วสามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้

1.5.4 ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เกิดจากพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

## บทที่ 2

### บทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีที่มาจาก “ออมбудสแมน” ของสวีเดน คำว่า “Ombudsman” เป็นคำที่ใช้ในภาษาสวีดิช หมายถึง ผู้แทนหรือผู้ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการหรือกระทำการต่างๆ<sup>1</sup> ซึ่งเป็นองค์กรที่มีที่มาจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยทำหน้าที่เป็นผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจในการตรวจสอบหรือดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่าย และเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งมีหน้าที่รายงานให้รัฐสภาทราบ

แนวคิดในการคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในประเทศไทยนั้น เกิดมานานแล้วตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่ใช้ระบอบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีลักษณะเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ในสมัยนั้นถ้าประชาชนได้รับความเดือดร้อนต่างๆ ก็จะไปร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์โดยไปยื่นกระดิ่งที่พระมหากษัตริย์ทรงได้โปรดแขวนไว้ที่ประตูวังแล้วพระองค์ก็จะเสด็จออกมาชำระความด้วยพระองค์เอง และนับแต่นั้นมาก็ได้กลายเป็นที่มาของประเพณีที่ราษฎรผู้ได้รับทุกข์มีสิทธิที่จะทำฎีการ้องทุกข์มาทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์สืบเนื่องมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ใช้ประเพณี “ตีกลองร้องฎีกา” โดยพระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินไปรับฎีกาถึงถิ่นที่เกิดทุกข์ด้วยพระองค์เอง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ.2475 พระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฎีการ้องทุกข์ที่มีจำนวนมากมายในแต่ละปีนั้นได้ถูกส่งไปยังฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชนแทน กลไกฝ่ายบริหารจึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือประชาชน และในการตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารก็จะใช้กลไกภายใน

<sup>1</sup> ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัยเรื่องทัศนคติของสมาชิกรัฐสภาต่อการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา : ศึกษาในแง่ของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดองค์กร กระบวนการดำเนินงานและกฎหมายรองรับ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, หน้า 1

ของฝ่ายบริหารตรวจสอบกันเอง การควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้กลไกภายในของฝ่ายบริหารเองนั้น เป็นการที่ให้อำนาจผู้กระทำการตรวจสอบการกระทำของตนเอง ซึ่งอาจจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ศาสตราจารย์ชยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันเป็นผลมาจากการพบปะแลกเปลี่ยนความเห็นกับ Ombudsman ของมลรัฐ Hawaii ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>2</sup> และได้เสนอความเห็นที่ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ซึ่งต่อมาได้มีความพยายามที่จะบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นในชั้นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในวาระที่สอง โดยเพิ่มส่วนที่ 6 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 167 ทวิ ถึงมาตรา 167 สัตต บัญญัติถึงเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาโดยรัฐสภา การสอบสวนตามคำร้องเรียนที่ต้องส่งผ่านสมาชิกผู้แทนราษฎรเท่านั้น ฯลฯ และเมื่อกรรมาธิการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ได้อภิปรายคัดค้านว่าเป็นการก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหารและลักษณะงานมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรเดิมที่มีอยู่แล้ว จึงได้มีมติตัดบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออก

หลังจากนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอีกครั้งในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยได้ยกร่างบทบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้เป็นหมวดที่ 11 มาตรา 215 ถึงมาตรา 221 และในชั้นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 วาระที่ 2 กรรมาธิการได้เสนอความเห็นต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและมีมติเห็นชอบให้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภานี้ออก เนื่องจากเห็นว่าการทำงานของผู้ตรวจการรัฐสภาซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็เห็นชอบด้วยให้ตัดหมวดดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ 39/2534 วันที่ 27 พฤศจิกายน 2534

แม้ว่าจะถูกปฏิเสธถึงสองครั้ง แต่แนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากลับเป็นที่สนใจมากยิ่งขึ้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2535

<sup>2</sup> ชยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, ผู้ตรวจการรัฐสภา รายงานเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาปรับปรุงสำนักงานราชเลขาธิการ รัฐสภา, มิถุนายน 2517

โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน คณะกรรมาธิการก็ได้เสนอรายงานผลการศึกษาแนะนำให้จัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาด้วย ขณะเดียวกันคณะกรรมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สมาชิกผู้แทนราษฎรก็ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกฉบับ เพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันนี้ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2537 ในการพิจารณาวาระที่ 2 คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้เพิ่มสถาบันตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในครั้งนั้นรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบโดยเรียกชื่อว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 162 ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2534 ในปีพุทธศักราช 2538 แต่ตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่มีการออกกฎหมายรองรับและไม่มี การแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีบทบังคับในเรื่องระยะเวลาการดำเนินการจัดตั้ง การมีผู้ตรวจการรัฐสภาจึงเป็นเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ภายหลังจากที่มีกระแสผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองจนนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2534 ในปีพุทธศักราช 2538 มาตรา 211 ให้มีการตั้งคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง เพื่อปรับปรุงกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจให้มีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของจัดการกับผู้ทุจริตประพฤติมิชอบ และในส่วนที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร ซึ่งได้กำหนดเป็นประเด็นและหลักการสำคัญเกี่ยวกับ “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ขึ้นโดยมีการบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา 196 ถึงมาตรา 198 ให้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2543 และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และ ทำการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชน และปฏิบัติการอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามอบหมาย

## 2.1 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี ฝ่ายปกครองยังมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการ

กระทำการทางปกครองได้ และในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจดำเนินการทางปกครองไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองขึ้น เพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนและเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงเกิดการควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นมาควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองอีกทางหนึ่ง เพื่อเป็นการควบคุมภายหลังที่ฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครองแล้ว<sup>3</sup> โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายปกครองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยใช้หลักสันติวิธี ทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.1.1 เป็นองค์กรตรวจสอบฝ่ายปกครอง

บทบาทในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการทำหน้าที่เป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนนั้น เป็นบทบาทหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อควบคุมมิให้อำนาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน โดยการใช้อำนาจตรวจสอบฝ่ายปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น เป็นการตรวจสอบทั้งในลักษณะความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

#### 2.1.1.1 การควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด<sup>4</sup> โดยในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นตัวกำหนดให้อำนาจแก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

<sup>3</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 32

<sup>4</sup> วรพงษ์ วิสชุดพิชญ์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง” จัดพิมพ์โดย โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538, หน้า 25

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างไรบ้าง และการใดที่กฎหมายมิได้บัญญัติอนุญาตให้กระทำการ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก็จะไม่มีความอำนาจในการกระทำกิจการนั้นเลย แสดงให้เห็นว่า กฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง

ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงต้องกระทำการให้เป็นไปตามกฎหมาย หากไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ การกระทำความผิดดังกล่าวจึงอาจมีปัญหากับความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้

นอกจากการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 2.1.1.2 การควบคุมและตรวจสอบความเป็นธรรมหรือความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่

ในบางกรณี กฎหมายมอบอำนาจให้กับฝ่ายปกครองที่สามารถจะใช้ดุลยพินิจตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจหรือไม่ ซึ่งเป็นการเลือกที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำการไปในทางที่เห็นว่าเหมาะสม<sup>5</sup> เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 8 เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิที่จะเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดิน เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่

<sup>5</sup> อุทัย หงส์ศิริ, “คำบรรยายวิชาการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง” จัดพิมพ์โดย สำนักงานสวัสดิการศาลปกครอง, 2545, หน้า 1



ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่กฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งหากเลือกกระทำไปทางใดโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็ล้วนเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในบางกรณี กฎหมายมอบอำนาจให้กับฝ่ายปกครองที่สามารถจะใช้ดุลยพินิจที่จะเลือกกระทำการ โดยอาจจะเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในหลายๆ อย่างตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 103 ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจในการตัดสินใจปรับข้อกฎหมายต่างๆ ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง<sup>6</sup> โดยการใช้อำนาจดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่บนหลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายด้วย และแม้จะปฏิบัติหน้าที่ไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่การใช้อำนาจดุลยพินิจอาจไปก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรมได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ โดยพิจารณาว่าการใช้อำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองนั้น อยู่บนพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนและหลักความสมเหตุสมผลหรือไม่<sup>7</sup> ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ โดยบังคับให้ฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างพอเหมาะพอประมาณ และในบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจรรณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น<sup>8</sup>

### 2.1.2 เป็นองค์กรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยใช้หลักสันติวิธี

ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน

<sup>6</sup> จิรนิติ หะวานนท์, “รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ 52 ปีการศึกษา 2542” จัดพิมพ์โดย สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2542, หน้า 351

<sup>7</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 5, หน้า 2

<sup>8</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4, หน้า 38

ท้องถิ่น และมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในการตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงตาม คำร้องเรียนนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีและใช้วิธีการ ประนีประนอม เพื่อให้ผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนรวมทั้งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทำความเข้าใจกัน และหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายตกลงกันได้เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นให้ลุล่วงไปโดยเร็วที่สุด

การใช้หลักสันติวิธีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นคนกลางใน การสร้างความเข้าใจในประเด็นที่ร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน รวมทั้งทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหาแนวทางและแก้ไขปัญหานั้นที่สามารถเห็นชอบด้วยกันทั้งสองฝ่าย มากกว่า หาข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดของแต่ละฝ่ายแล้วตัดสินใจ วิธีการนี้นอกจากจะช่วยให้เกิดความ พึงพอใจแก่ทุกฝ่ายแล้ว ยังช่วยให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างรวดเร็วอีกด้วย ซึ่งเป็นการใช้แนวทางการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้ผลลัพธ์แบบ Win-Win Solution<sup>9</sup> ที่ประสอให้ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนนั้นร่วมกันแก้ไขปัญหานั้น และได้รับประโยชน์ร่วมกันจากการ แก้ไขปัญหานั้น โดยที่ไม่มีฝ่ายใดจะต้องตกเป็นผู้แพ้

กระบวนการในการแก้ไขปัญหานั้นโดยใช้หลักสันติวิธี เป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยลด ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นตัวกลาง เสริมสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้น โดยการตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยใช้ หลักสันติวิธีนี้ จะเป็นการประนีประนอมระหว่างรัฐกับเอกชน โดยจะให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมา ร่วมกันแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้น และในการหารือร่วมกันนี้ จะส่งผลให้ประชาชนเข้าใจ ขึ้นตอนและวิธีการปฏิบัติราชการมากขึ้น และหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก็จะมีคามโปร่งใสในการทำงานมากขึ้น เนื่องจากสามารถถูกตรวจสอบ ได้ทุกเมื่อ เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหานั้น การบรรเทาทุกข์อย่างรวดเร็ว โดยผลจากการเข้าไป ตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะนำไปสู่การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติราชการไปในทางที่ดีขึ้น มีการสร้างบรรทัดฐานใหม่ๆ ในการทำงาน และเป็นการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ เพื่อจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและมี ประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนต่อไป

9 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อการระงับข้อพิพาทด้วยสันติวิธี, จัดพิมพ์โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 10

### 2.1.3 เป็นองค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ประชาชนทั่วไปเห็นว่า กฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ประชาชนทั่วไปไม่สามารถนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประชาชนทั่วไปไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการนำปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ซึ่งถือเป็นจุดเชื่อมโยงให้ประชาชนทั่วไปสามารถหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นกล่าวอ้างได้โดยผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบาทในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายแล้ว โดยเป็นการควบคุมในกรณีที่กฎหมายอาจมีความขัดแย้ง หรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย หรือมีการกระทำใดที่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยในการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองนั้น มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญนั้นแบ่งออกเป็น 1. ตัวรัฐธรรมนูญเอง (ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ) 2. กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 (ตามมาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญ) 3. พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา 92 และ 93 ของรัฐธรรมนูญ) และ 4. พระราชกำหนด (ตามมาตรา 218 และ 219 ของรัฐธรรมนูญ)

การเสนอเรื่องไปยังศาลปกครอง ต้องเป็นกรณีที่ไม่เป็นกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น 1. พระราชกฤษฎีกา (ตามมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญ) และ 2. กฎและข้อบังคับต่างๆ ส่วนกรณีการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

<sup>10</sup>

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบการบรรยายให้ความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, เอกสารอัดสำเนา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 2

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในการคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้ประชาชนได้รับการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นไปโดยเร็วที่สุดนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 ถึงมาตรา 198 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองประชาชนจากการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไว้ โดยมีอำนาจดังต่อไปนี้

### 2.2.1 อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายถึง หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตามนั้น สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน คือ บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การกระทำที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และลักษณะของการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนี้

#### 2.2.1.1 บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเป็นบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197<sup>11</sup>

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณี

บัญญัติไว้ กล่าวคือ จะต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งอยู่ในสังกัดของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มิได้ระบุคำนิยามของคำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง” ไว้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง” ดังต่อไปนี้

## (1) ข้าราชการ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดคำนิยามของคำว่าข้าราชการไว้ จึงพิจารณาตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ซึ่งให้นิยามคำว่า “ข้าราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการ โดยรับเงินเดือนจากงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวสามารถแบ่งแยกข้าราชการออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ดังนี้<sup>12</sup>

### (1.1) ข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานในลักษณะประจำ โดยอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมาย โดยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสังกัดกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ซึ่งสามารถแบ่งแยกประเภทของข้าราชการประจำออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน และข้าราชการทหาร

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

<sup>12</sup> ประยูร กาญจนกุล, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 240-241

### (1.1.1) ข้าราชการฝ่ายพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน<sup>13</sup> จากนิยามดังกล่าวสามารถจำแนกข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้ ดังนี้ คือ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

#### ก. ข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน<sup>14</sup> และแบ่งแยกข้าราชการพลเรือนออกเป็น 3 ประเภท<sup>15</sup> คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ 1) ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และ 3) ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศในกรณีพิเศษโดยเหตุผลทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

#### ข. ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มิได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ไว้โดยเฉพาะ แต่ได้กำหนดคําศัพท์เงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของ

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2521 มาตรา 4

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2521 มาตรา 4

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2521 มาตรา 29

มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>16</sup>

### ค. ข้าราชการครู

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการครู” ไว้ในมาตรา 3 หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ<sup>17</sup>

### ง. ข้าราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการตำรวจ” ไว้ในมาตรา 3 หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการในกรมตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน และหมายความรวมถึงข้าราชการตำรวจซึ่งกรมตำรวจแต่งตั้งหรือส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างด้วย<sup>18</sup>

### จ. ข้าราชการฝ่ายตุลาการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการฝ่ายตุลาการ” ไว้ในมาตรา 3 หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลยุติธรรม<sup>19</sup> และแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายตุลาการออกเป็น 2 ประเภท<sup>20</sup> ได้แก่ 1) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีรวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 11 วรรคสอง 2) คาโต๊ะยุติธรรม คือ ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม 3) ข้าราชการศาลยุติธรรม คือ ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในทาง

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 4

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 3

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 3

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 3

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 6

ธุรการ ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ  
ศาลยุติธรรม

### จ. ข้าราชการฝ่ายอัยการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการฝ่ายอัยการ” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานอัยการสูงสุด<sup>21</sup> และแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายอัยการออกเป็น 2 ประเภท<sup>22</sup> ได้แก่ ข้าราชการอัยการ คือข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ และข้าราชการธุรการ คือ ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในทางธุรการ

### ข. ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” ไว้ในมาตรา 4<sup>23</sup> หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายรัฐสภาออกเป็น 2 ประเภท<sup>24</sup> ได้แก่ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งประจำ โดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา

#### (1.1.2) ข้าราชการทหาร

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้าราชการทหาร” ไว้ในมาตรา 4<sup>25</sup> หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 4

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 5

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 4

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2521 มาตรา 15

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 มาตรา 4



## (1.2) ข้าราชการการเมือง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535<sup>26</sup> ได้ให้นิยามของคำว่า “ข้าราชการการเมือง” ไว้ในมาตรา 4<sup>27</sup> หมายความว่า ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังต่อไปนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง ข้าราชการการเมืองซึ่งมิใช่รัฐมนตรีจะมีจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

## (2) พนักงาน

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดคานียามของคำว่าพนักงานไว้ จึงพิจารณาแบ่งแยกพนักงานออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานของหน่วยราชการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

### (2.1) พนักงานส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ไว้ในมาตรา 3<sup>28</sup> หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับ

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2534 มาตรา 4

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 มาตรา 4

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3

เงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

## (2.2) พนักงานของรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ไว้ในมาตรา 4<sup>29</sup> หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้ ให้ใช้เฉพาะเพื่อการกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานและการพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 8 ทวิ<sup>30</sup> และให้เป็นการจ้างบริหารโดยทำสัญญาจ้าง โดยกำหนดค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นตามผลงานในการบริหาร เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีผู้บริหารที่มีความรู้และความสามารถในเชิงธุรกิจอย่างแท้จริง

## (2.3) พนักงานของหน่วยธุรการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ 1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4. ศาลรัฐธรรมนูญ 5. ศาลยุติธรรม 6. ศาลปกครอง 7. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ 8. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยหน่วยธุรการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น มีสถานภาพแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เป็นส่วนราชการและเป็นหน่วยงานของรัฐ

29 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4

30 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ทวิ

หน่วยราชการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ บางหน่วยงานมีสถานะเป็นส่วนราชการ และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่มีสถานะเป็นข้าราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนหน่วยราชการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่มีสถานะเป็นพนักงาน ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 30<sup>31</sup> ได้กำหนดให้เลขาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง และให้มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง และให้มีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 44<sup>32</sup> ได้กำหนดให้เลขาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ออกจากตำแหน่ง และให้มีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

31 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 30

32 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 44

### (3) ลูกจ้าง

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดค่านิยมของคำว่าลูกจ้างไว้ จึงพิจารณาตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 สามารถแบ่งแยกลูกจ้างออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

#### (3.1) ลูกจ้างประจำ

ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ได้กำหนดค่านิยมของคำว่า “ลูกจ้างประจำ” ไว้ในข้อ 5<sup>33</sup> ได้แก่ ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งประจำในลักษณะเป็นลูกจ้าง รายเดือน รายวันและรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดเวลาตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้ โดยใช้เงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้แรงงาน ทักษะและความชำนาญในงาน เป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดตำแหน่งต่างๆ ขึ้น

#### (3.2) ลูกจ้างชั่วคราว

ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ได้กำหนดค่านิยมของคำว่า “ลูกจ้างชั่วคราว” ไว้ในข้อ 5<sup>34</sup> ได้แก่ ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้างแต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ

จะเห็นได้ว่า ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197<sup>35</sup> บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของ

33 ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ข้อ 5

34 ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ข้อ 5

35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

รัฐสภาจะต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง โดยบุคคลทั้ง 3 ประเภทนั้นจะต้องสังกัดอยู่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นข้าราชการ หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยสามารถพิจารณาตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ไว้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### (1) ข้าราชการ หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

บุคคลกลุ่มแรกที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้นั้น จะต้องเป็นข้าราชการ หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้ระบุคำนิยามของ “หน่วยราชการ” ไว้ในมาตรา 3<sup>36</sup> หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม โดยพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานนั้นเป็นส่วนราชการ<sup>37</sup> และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4<sup>38</sup> ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง<sup>39</sup> ได้แก่ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

36 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

37 บัญชีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 118/2544 หน้า 2

38 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4

39 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 7 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง (4) กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง 2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค<sup>40</sup> ได้แก่ (1) จังหวัด และ (2) อำเภอ และ 3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากนิยามของหน่วยราชการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 แล้วพบว่า หน่วยราชการที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา ได้แก่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่า กระทรวง ทบวง กรม โดยพิจารณารายละเอียด ดังนี้

#### (1.1) กระทรวง ทบวง กรม

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5<sup>41</sup> กำหนดให้มีกระทรวงทั้งหมด 20 กระทรวง ดังนี้ 1. กระทรวงกลาโหม, 2. กระทรวงการคลัง, 3. กระทรวงการต่างประเทศ, 4. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 5. กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 7. กระทรวง คมนาคม, 8. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 9. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสาร, 10. กระทรวงพลังงาน, 11. กระทรวงพาณิชย์, 12. กระทรวงมหาดไทย, 13. กระทรวง ยุติธรรม , 14. กระทรวงแรงงาน, 15. กระทรวงวัฒนธรรม 16. กระทรวงวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี, 17. กระทรวงศึกษาธิการ, 18. กระทรวงสาธารณสุข, 19. กระทรวงอุตสาหกรรม และ 20. สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง

ทบวงมหาวิทยาลัยและส่วนราชการที่สังกัดทบวง มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 ยังคงเป็นทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงและส่วน ราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต่อไป และให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวง

---

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

40 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51

41 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5

มหาวิทยาลัย และข้าราชการในทบวงมหาวิทยาลัย และในส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

กระทรวงมีการจัดระเบียบราชการของกระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 18<sup>42</sup> โดยให้กระทรวงมีส่วนราชการ ดังนี้ 1. สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้ โดยให้ สำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม

ข้าราชการหรือลูกจ้างของหน่วยราชการที่ได้รับแต่งตั้ง ตามกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ โดยอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมาย โดยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสังกัดกระทรวงทั้ง 20 กระทรวง ตัวอย่างเช่น ข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523<sup>43</sup> หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการในสังกัดกระทรวง ตัวอย่างเช่น ข้าราชการหรือลูกจ้างของกรมบัญชีกลางในสังกัดกระทรวงการคลัง

ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4<sup>44</sup> ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง ดังต่อไปนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ฯลฯ ถ้าข้าราชการการเมืองดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ใช้อำนาจของกระทรวงการคลังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ออกคำสั่งทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย และการปฏิบัติหน้าที่นั้นไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน

42 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 18

43 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 3

44 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2534 มาตรา 4

(1.2) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่า  
กระทรวง ทบวง กรม

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5<sup>45</sup> กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป แสวงหาและนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง ฯลฯ และมาตรา 7<sup>46</sup> กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการ ดังนี้ 1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2. กรมประชาสัมพันธ์ 3. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี 4. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 5. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 6. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ 7. สำนักงบประมาณ 8. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ 9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 10. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46<sup>47</sup> กำหนดให้มีส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ดังนี้ 1. สำนักราชเลขาธิการ 2. สำนักพระราชวัง 3. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ 4. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 5. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 6. ราชบัณฑิตยสถาน 7. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี 8. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 9. สำนักงานอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

หน่วยธุรการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีสถานภาพแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เป็นส่วนราชการและเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยธุรการบางหน่วยงานมีสถานภาพเป็นส่วนราชการและบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่มีสถานะเป็นข้าราชการ โดยมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>48</sup> ได้แก่ 1. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2. สำนักงาน

45 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5

46 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 7

47 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46

48 พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 มาตรา 3



คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ 3. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยราชการบางหน่วยงานมีสถานะเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>49</sup> และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่มีสถานะเป็นข้าราชการ ได้แก่ 1. สำนักงานศาลยุติธรรม และ 2. สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่มีสถานะเป็นข้าราชการ

## (2) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

บุคคลกลุ่มที่สองที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้นั้น จะต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้ระบุคำนิยามของ “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ในมาตรา 3<sup>50</sup> หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็มุ่งประสงค์ที่จะให้ความหมายอย่างกว้าง โดยหน่วยงานของรัฐจะหมายถึงกิจการของรัฐทุกส่วนที่รวมกันขึ้นเป็นรัฐ ซึ่งมีได้หมายถึงแต่คณะรัฐมนตรีหรือองค์การบริหารเท่านั้น แต่รวมถึงสถาบันอื่น เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐด้วย ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่ดูแลจัดหาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะพิเศษมิได้ขึ้นอยู่กับกำกับของคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรมใด<sup>51</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 104

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 38

49 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 5

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 76

50 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 3

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

51 บันทึกลำดับงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 118/2544 หน้า 4

หน่วยงานอื่นของรัฐ นอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่จะถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น น่าจะหมายความถึงหน่วยงานอื่นใดที่ ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ<sup>52</sup> ดังนั้น หน่วยงานของรัฐนี้จึงเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ใช่หน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สิน ลงทุนจากรัฐ ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การมหาชน

## (2.1) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ 1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4. ศาลรัฐธรรมนูญ 5. ศาลยุติธรรม 6. ศาลปกครอง 7. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ 8. คณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน<sup>53</sup>

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินได้ เนื่องจากเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้มีสถานะเป็น ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะ ไม่มีอำนาจตรวจสอบบุคคลดังกล่าวได้ แต่ถ้าบุคคลเหล่านี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปใน ทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน การยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภาก็มีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ โดยมติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งนั้น ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา<sup>54</sup>

52 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3

53 ชาญชัย แสงศักดิ์, “กฎหมายเกี่ยวกับการบริการราชการแผ่นดิน” สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542, หน้า 140

54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 303 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาล

## (2.2) องค์การมหาชน

ได้แก่ องค์การที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการงานตามโครงการการพัฒนาในด้านต่างๆ ของรัฐหรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีลักษณะเด่น คือ องค์การมหาชนไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน<sup>55</sup> โดยสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน และหน่วยงานที่เป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

หน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และสถาบันการbinพลเรือน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาสถาบันการbinพลเรือน พ.ศ. 2535

เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยบริการขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมาตรา 6 กำหนดให้องค์การมหาชนเป็น

---

รัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 307 สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

55

นันทวัฒน์ บรมานันท์ “หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ” พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 181

หน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2543 และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

### (3) พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

บุคคลกลุ่มที่สามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้นั้น จะต้องเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้ระบุคำนิยามของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในมาตรา 3<sup>56</sup> หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502<sup>57</sup> ได้ให้นิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (ฉ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

โดยพิจารณาคำว่า “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518<sup>58</sup> หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ

56 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๑๓๑

57 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4

58 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4

เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยแต่ละแห่งถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่ต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะอันเป็นกฎหมายประเภทกฎหมายมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ “อำนาจรัฐ” ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้อาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ และนอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินกิจการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามที่มาทางกฎหมายสามารถแบ่งรัฐวิสาหกิจออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน และ 2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน โดยพิจารณารายละเอียด ดังนี้<sup>59</sup>

### (3.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน

รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีการตรากฎหมายขึ้นมามีจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน คือ

#### (3.1.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ

คือ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายเทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 การเคหะแห่งชาติ จัดตั้งโดยประกาศ

<sup>59</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2543  
หน้า 167.

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 พ.ศ. 2515 และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540

### (3.1.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496)

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” จากบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ จึงเกิดหน่วยงานหลายๆ แห่ง ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 และองค์การรถไฟฟ้ามหานคร จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535

### (3.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน

รัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กรดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว เช่นกิจการของเอกชนและหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐ ได้แก่

#### (3.2.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังนั้น จึงต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การดำเนินงานของเอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัท ขนส่ง จำกัด

### (3.2.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

แม้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เป็นกฎหมายมหาชนที่มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่ากิจการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบและนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

### (3.2.3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ จัดขึ้นในส่วนราชการ โดยรัฐให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมีการกำหนดระเบียบบริหารงานภายในของตนเอง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506) และ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (บริหารงานตามระเบียบบริหารงาน โรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516)

จากการที่ภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ โดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วน หรือขายหุ้นแก่ประชาชน โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง จึงตราเป็นพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีการแปลงทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่กระทรวงการคลังถือหุ้นไว้ทั้งหมด ซึ่งบริษัทดังกล่าวจึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

ในการพิจารณาว่า องค์กรหรือบริษัทใดเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้นั้น จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ที่นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงทุนเป็นหลัก กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลหรือส่วนราชการเข้าไปมีทุนรวมอยู่ด้วยในองค์กรหรือบริษัทนั้นเกินร้อยละห้าสิบแล้ว องค์กรหรือบริษัทนั้นก็จะถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่ถึงแม้ว่า บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จะจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ใน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เกินร้อยละห้าสิบ ดังนั้น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

#### (4) พนักงานส่วนท้องถิ่น

บุคคลกลุ่มที่สี่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้นั้น จะต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้ระบุคำนิยามของ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไว้ในมาตรา 3<sup>60</sup> หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>61</sup> ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ออกเป็น (1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542) และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิถกกฎหมายกำหนด เช่น (4) องค์กรบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (5) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ (6) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยพิจารณารายละเอียด ดังนี้

60 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม  
 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น  
 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ  
 “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

61 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70



#### (4.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 มาตรา 8<sup>62</sup> กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด โดยในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

#### (4.2) เทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7<sup>63</sup> กำหนดว่า เมื่อท้องถิ่นใด มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลโดยการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นเทศบาล โดยเทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย
2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นที่มีชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้
3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้

#### (4.3) สุขาภิบาล

สุขาภิบาลได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มาตรา 4<sup>64</sup> โดยกำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้เรียกชื่อและกำหนดเขตของเทศบาลตำบลตามชื่อและเขตของสุขาภิบาลเดิม

62 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 มาตรา 8

63 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7

64 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มาตรา 4

#### (4.4) องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43<sup>65</sup> กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

#### (4.5) กรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6<sup>66</sup> กำหนดให้ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นการจัดระเบียบการบริหารส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะใน กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดแบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่กรุงเทพมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

#### (4.6) เมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 7<sup>67</sup> กำหนดให้ให้พัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและจัดตั้งเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตตามเขตเมืองพัทยาที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สรุปได้ว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ถือเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3<sup>68</sup> คำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล

65 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43

66 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 25328 มาตรา 6

67 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 7

68 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3

ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

### 2.2.1.2 การกระทำที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

การกระทำที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้าไปตรวจสอบได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเรื่องที่ร้องเรียนจะต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 5 กรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้าไปตรวจสอบได้นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ แต่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่นั้นตามกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไว้

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ แต่เมื่อผู้ร้องเรียนประสบอุบัติเหตุถูกรถจักรยานยนต์ชนจนได้รับบาดเจ็บสาหัส และไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้สอบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดดังกล่าว แต่พนักงานสอบสวนกลับไม่รับคำร้องทุกข์ของผู้เสียหาย

การกระทำเช่นนี้ของพนักงานสอบสวนเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้<sup>69</sup> ในกรณี เช่นว่านี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้

**(2) กรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย**

การปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติ หน้าที่ไว้ แต่ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นกระทำการนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ พนักงานสอบสวนมีอำนาจ สอบสวนคดีอาญา โดยการรวบรวมหลักฐานเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด เป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนใช้อำนาจตามกฎหมายในการสอบสวนผู้ต้องหา แต่ถ้าในระหว่างการ สอบสวน พนักงานสอบสวนได้ทำร้ายร่างกายผู้ต้องหาเพื่อให้ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าได้กระทำ ความผิดจริงการกระทำเช่นนี้ของพนักงานสอบสวนเป็นการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่ กฎหมายได้ให้อำนาจในการสอบสวนไว้<sup>70</sup> ในกรณีเช่นว่านี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้

**(3) กรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นกรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม**

การปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือ ประชาชนโดยไม่เป็นกรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตามของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้าไปตรวจสอบได้นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจ

<sup>69</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 500/2544

<sup>70</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 579/2544

แก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ และข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจภายในขอบอำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้ แต่การกระทำดังกล่าวไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นกรรม

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ชาวบ้านของชุมชนแห่งหนึ่งซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่จะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่ได้ ได้ยื่นหนังสือต่อจังหวัดเพื่อขอจัดตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่ขึ้น แต่ทางจังหวัดเมื่อพิจารณาคำร้องแล้วไม่สามารถอนุมัติให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่ได้ เนื่องจากการจัดตั้งหมู่บ้านจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้านสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอตามลำดับ แต่ทางชุมชนนั้นยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของทางจังหวัดเป็นการพิจารณาตามขั้นตอนเป็นไปตามหน้าที่แล้ว แต่การพิจารณาดังกล่าวไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในชุมชนที่ประสงค์จะตั้งหมู่บ้านใหม่ดังกล่าว<sup>71</sup> ในกรณีเช่นว่านี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้

(4) กรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นกรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นกรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตามของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้าไปตรวจสอบได้นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ แต่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และการละเลยมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นกรรม

<sup>71</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 297/2543

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ที่ดินของผู้ร้องได้ถูกบุคคลอื่นนำไปออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบ และตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวไปโดยคลาดเคลื่อน เนื่องจากผู้ขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์มิได้เป็นผู้มีสิทธิครอบครอง สมควรต้องเพิกถอน แต่ระยะเวลาล่วงเลยมากกว่า 2 ปี ทางสำนักงานที่ดินยังไม่ดำเนินการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยมิชอบนี้ ซึ่งการไม่สั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวของสำนักงานที่ดินได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนในการได้สิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวตามกฎหมาย<sup>72</sup> ในกรณีเช่นว่านี้ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้

### (5) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เป็นกรณีอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197<sup>73</sup> และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16<sup>74</sup> กล่าวคือ เป็นกรณีอื่นนอกจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้มีการบัญญัติกรณีอื่นนอกจากกรณีดังกล่าวมาแล้วนั้น

<sup>72</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 148/2543

<sup>73</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 46

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

## 2.2.2 อำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่หลักอีกประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198<sup>75</sup> คือ อำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยทำหน้าที่เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยอาจเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นเองว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.2.2.1 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยอาจเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นเอง หรือมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 โดยในการส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญจะต้องใช้แบบพิมพ์คำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดิน

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่ง โดยไม่ชักช้า

ของรัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

### 2.2.2.2 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำ ที่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยอาจเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นเอง หรือมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองจะต้องทำเป็นคำฟ้อง โดยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ซึ่งหมายถึงจะต้องมีสถานะเป็นโจทก์ในคดีด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้เข้าไปดำเนินคดีปกครองนั้นๆ ด้วยตนเองหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการแทนได้

ปัจจุบันในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยทำเป็นหนังสือเสนอเรื่องไปยังศาลปกครอง โดยที่ไม่ได้เข้าไปมีสถานะเป็นโจทก์ในคดี

2.2.3 อำนาจในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 30 วรรค 2<sup>76</sup> ได้กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการเสนอแนะให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ โดยเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีแตกต่างไปจากอำนาจขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น

ในการเสนอแนะให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แก้ไขกฎหมายนั้น เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียน ได้กระทำไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง กรณีเช่นว่านี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไปได้

การเสนอแนะให้ปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ เป็นการเสนอแนะในเชิงนโยบาย เพื่อให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียงนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี เหล่านั้น ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เสนอต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐและยังเป็นการส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานบริการประชาชน

76

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 30 วรรค 2 เรื่อง ใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

นอกจากนี้ มีกรณีที่มีผู้มาร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ที่ผู้ร้องเรียนเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมหรือเป็นการจำกัดสิทธิหรือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ร้องเรียน ตัวอย่างเช่น กรณีที่ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย ได้ยื่นเรื่องหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีเนื้อหาสาระในการจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และอาชีพอิสระ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกาย หรือสุขภาพ<sup>77</sup>

#### 2.2.4 อำนาจบังคับในขั้นตอนการพิจารณา โดยมีอำนาจในการเรียกให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งพยานหลักฐานรวมทั้งไปตรวจสถานที่ได้

ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเรียกให้หัวหน้าหรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา และตรวจสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียนได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 27<sup>78</sup>

77 เรื่องร้องเรียนที่ 708/2544

78 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 27 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
  - (2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
  - (3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
  - (4) ตรวจสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร
  - (5) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น
  - (6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
- ระเบียบตาม (5) และ (6) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## 2.2.5 อำนาจในการส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่ไม่รับไว้พิจารณา

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียน มีลักษณะที่ไม่ได้รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 24<sup>79</sup> หรือมีลักษณะที่อาจไม่รับพิจารณา ตามมาตรา 25<sup>80</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีคำวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา ในกรณีดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการส่งเรื่องร้องเรียนนั้น ไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ ตามมาตรา 26<sup>81</sup> และเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีคำวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียน ทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งเรื่อง ร้องเรียนนั้น ไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้

79

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีคำวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ได้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

80

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม
- (3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็น

ประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม

- (4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

- (6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม

- (7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

81

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 26 เรื่องใดที่ไม่ได้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 24 และเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาตามมาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องนั้น ไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้

## 2.2.6 อำนาจในการส่งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการ

เรื่องร้องเรียนในที่สุดของการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 30<sup>82</sup>

## 2.2.7 อำนาจในการส่งเรื่องต่อไป ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

การส่งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไปยังหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไปนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และถ้าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วน เพื่อให้ใช้กลไกในทางการเมืองได้ ก็ได้ และจะเปิดเผยรายงาน

82

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 30 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป

นั้นให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ ตามมาตรา 31<sup>83</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

### 2.2.8 อำนาจในการส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือทางวินัย ให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้นๆ

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า เรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือมีมูลความผิดทางอาญา ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับบัญชา ในกรณีดังกล่าว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้นๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุก 3 เดือนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 32<sup>84</sup>

ปัจจุบันเรื่องร้องเรียนใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะวินิจฉัยไม่รับไว้

83

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 31 ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้น เสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้

รายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด

84

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 32 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า เรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้นๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจต่อไป

ให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุกสามเดือน

พิจารณาตามมาตรา 25 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 ส่งเรื่องนั้นไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณี หรือเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า มีมูลความผิดทางอาญา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีมูลความผิดทางวินัย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 24 (4) และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 ส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในปัจจุบันยังไม่มีการใช้อำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ในการแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุก 3 เดือน แต่เป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ส่งเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา ไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณี

### 2.2.9 หน้าที่ในการเสนอรายงานประจำปีต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทุกปี

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542<sup>85</sup> โดยกำหนดระยะเวลาในการจัดทำรายงานเป็นประจำทุกปี โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำรายงานประจำปีเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งรายงานประจำปีนั้นจะต้องมีเนื้อหาตามมาตรา 33<sup>86</sup>

<sup>85</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 2

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำรายงานประจำปีเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ พร้อมทั้งข้อสังเกต หรือข้อเสนอแนะที่เสนอต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(2) ผลการปฏิบัติตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้ว

รายงานประจำปีต้องมีเนื้อหาสาระที่รายงานเกี่ยวกับผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ พร้อมทั้งข้อสังเกต หรือข้อเสนอแนะที่เสนอต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และผลการปฏิบัติตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะนั้นๆ และการไม่ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่มาให้ถ้อยคำ ส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถรายงานผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบเป็นพิเศษเฉพาะเรื่องได้ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นสมควรว่า เป็นกรณีรีบด่วนหรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

### 2.2.10 ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ในการตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการแต่งตั้งบุคลากรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นองคคพพในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนซึ่งเป็นภารกิจหลักของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการบรรจุ แต่งตั้งพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และทำหน้าที่ในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน รวมทั้ง ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พร้อมทั้งเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิที่จะร้องเรียน และปฏิบัติการอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามอบหมาย<sup>87</sup>

(3) การไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(4) อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นสมควรรายงานให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบเป็นพิเศษเฉพาะเรื่องเพราะเป็นกรณีรีบด่วนหรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้

87

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ดังนั้น ในการกำกับดูแลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเพื่อการดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542<sup>88</sup>

อำนาจหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็คือ การสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีวิธีพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนอย่างเป็นระบบระเบียบ และใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

---

มาตรา 40 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (2) ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (3) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิที่จะร้องเรียนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ปฏิบัติการอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามอบหมาย

88 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 41 ในการกำกับดูแลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และดำเนินการอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
- (2) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงาน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งวิธีการ และเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (4) การคัดเลือก การกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนตลอดจนการกำหนดเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงาน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 46
- (5) การบริหารและจัดการการเงินและทรัพย์สินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (6) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา



ด้วยเหตุนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 27 (5)<sup>89</sup> รวมทั้งหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติกรสอบสวนเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 27 (6)<sup>90</sup> ดังต่อไปนี้

(1) ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยกำหนดวิธีการในการเสนอและการรับคำร้องเรียนเป็นหนังสือ การตรวจสอบคำร้องเรียน การสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น การพิจารณา และคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(2) ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ได้กำหนดวิธีการในการเสนอและการรับคำร้องเรียนเป็นหนังสือ การตรวจสอบคำร้องเรียน การสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน การพิจารณาคำวินิจฉัย และเพิ่มเติมในส่วนการร้องเรียนและการรับคำร้องเรียนด้วยวาจา โดยเรื่องที่จะร้องเรียนด้วยวาจาได้นั้นจะต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ยุ่งยากซับซ้อน

(3) ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและค่าเช่าที่พักของพยานบุคคล พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเชิญมาให้ถ้อยคำ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถูกร้องเรียน มีสิทธิได้รับค่าเบี้ยเลี้ยงไม่เกินวันละ 300บาทต่อคน และได้รับเงินค่าเดินทางเท่าที่จ่ายจริง

(4) ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2543 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางไปปฏิบัติงานนอกที่ตั้งสำนักงานของเจ้าหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายหรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เช่น การเดินทางออกไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน

89 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 12

90 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 29

### 2.3 สรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นกลไกหนึ่งที่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง และคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยใช้หลักสันติวิธีในการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ประชาชนให้หมดไปโดยเร็วที่สุด

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่หลักตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 และมาตรา 198 อยู่ 3 ประการคือ ประการแรก คือ มีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ประการที่สอง คือ มีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย และประการที่สาม คือ จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่อีก 7 ประการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้แก่ มีอำนาจในการเสนอแนะให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้

ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจเรียกให้หัวหน้าหรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาและตรวจสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจในการส่งเรื่องร้องเรียนนั้น ไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป หรือเรื่อง

ร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาวินิจฉัยว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป

กรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และถ้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่มีเหตุผลอันสมควรและเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจให้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วน เพื่อให้ใช้กลไกในทางการเมืองได้ ก็ได้ และจะเปิดเผยรายงานนั้นให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้นๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุก 3 เดือน

ในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ในการตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนั้น ในการกำกับดูแลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

### บทที่ 3

## วิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และปัญหาที่เกิดขึ้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ในการพิจารณาสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ว่ามีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหรือ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ก็ตาม

ผู้ที่มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้นั้น อาจเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผู้ประสบพบเหตุว่า มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรมก็ได้ โดยในการร้องเรียน ผู้ร้องเรียนจะต้องทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือ โดยอาจนำส่งด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง ส่งต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำส่ง หรือส่งทางโทรศัทพ์ก็ได้ โดยการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ และเพื่อความสะดวกแก่ประชาชนในการร้องเรียนมากขึ้น ผู้ร้องเรียนยังสามารถร้องเรียนทางโทรศัพท์ หรือมาร้องเรียนด้วยตนเอง หรือในกรณีที่ไม่สามารถร้องเรียนเองได้ก็สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นร้องเรียนแทนได้ โดยเรื่องร้องเรียนที่จะร้องเรียนทางโทรศัพท์ได้นั้นจะต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ยุ่งยากซับซ้อนนัก

ในการพิจารณาสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนนี้ กฎหมายได้กำหนดวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้อย่างเป็นระบบ โดยมีฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเป็นกลไกในการพิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียน ซึ่งแบ่งส่วนการทำงานออกเป็น

2 ส่วน คือ ส่วนตรวจสอบ และส่วนสอบสวน โดยส่วนตรวจสอบจะทำหน้าที่ตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่ ถ้าส่วนตรวจสอบพิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่รับไว้พิจารณาได้ ก็จะส่งเรื่องร้องเรียนนั้นไปยังส่วนสอบสวนเพื่อพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนต่อไป และถ้าพิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นแล้วพบว่า เรื่องร้องเรียนนั้นไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเนื่องจาก มีลักษณะเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่รับไว้พิจารณาหรืออาจไม่รับไว้พิจารณา ส่วนตรวจสอบก็จะทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอต่อเลขาธิการเพื่อนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาวินิจฉัย และเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องร้องเรียนที่ไม่รับไว้พิจารณานั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีก็ได้

กรณีมีผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ในเบื้องต้นการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ส่วนตรวจสอบจะทำหน้าที่ตรวจสอบคำร้องเรียนว่า คำร้องเรียนระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน และลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียนหรือไม่ และส่วนตรวจสอบจะส่งเรื่องร้องเรียนนั้นไปยังส่วนสอบสวนเพื่อพิจารณาและสอบสวนในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป โดยพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าว ไม่มีประเด็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะวินิจฉัยยุติการพิจารณาและชี้แจงเหตุผลให้ผู้ร้องทราบ

### 3.1 การเสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายนั้นสามารถเสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ หรือในกรณีที่มิใช่ผู้ประสบเหตุว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ และในกรณีที่ผู้มีสิทธิร้องเรียนไม่สามารถร้องเรียนได้ด้วยตนเองก็สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นใช้สิทธิร้องเรียนแทนตนได้ โดยในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นต้องทำเป็นหนังสือ หรือในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ยุ่งยากซับซ้อนก็สามารถร้องเรียนทางโทรศัพท์ได้

#### 3.1.1 ผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เมื่อข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม บุคคลผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ หรือผู้ประสบเหตุว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ประสบเหตุนั้นก็สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ รวมทั้งผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิร้องเรียนให้ร้องเรียนแทนก็มีสิทธิร้องเรียนแทนได้

### 3.1.1.1 ผู้มีสิทธิร้องเรียน

ผู้ที่มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพนั้นต้องเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 4<sup>91</sup> โดยผู้ที่มีสิทธิร้องเรียนนั้น ไม่จำกัดเฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น ชาวต่างชาติไม่ว่าจะถือสัญชาติใดก็ตาม ถ้าได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก็ถือเป็นผู้มีสิทธิร้องเรียนที่มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

เรื่องที่บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถนำร้องเรียนได้นั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน โดยไม่เป็นกรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม เช่น นาย ก. ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจยึดบัตรประชาชนไปโดยไม่มีเหตุอันอ้างได้ตามกฎหมาย นาย ก. จึงเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่ถูกยึดบัตรประชาชนดังกล่าว นาย ก. ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงเป็นผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>92</sup>

นอกจากผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจะเป็นผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว ประชาชนโดยทั่วไปที่ประสบพบเหตุ<sup>93</sup> ว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน โดยไม่เป็นกรรมไม่ว่าการนั้นจะ

91 ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“ผู้มีสิทธิร้องเรียน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย หรือผู้ประสบพบเหตุตามมาตรา 16 (1) (ก) หรือ (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

92 เรื่องร้องเรียนที่ 457/2544

93 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 56

ชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ผู้ที่พบเห็นเหตุการณ์ดังกล่าวก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ เทศบาลแห่งหนึ่งได้ทำทางเท้าต่อมา ทูบทิ้งและทำใหม่ ทั้งๆ ที่ทางเท้าเดิมก็ยังมีสภาพดีอยู่ ประชาชนผู้หนึ่งซึ่งอาศัยอยู่ในเทศบาลแห่งนั้นเห็นว่า การที่ทางเทศบาลทำทางเท้าใหม่ ทั้งๆ ที่ทางเท้าเดิมก็ยังมีสภาพดีอยู่ อาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันเป็นการใช้ภาษีไปในทางที่มีขอบได้<sup>94</sup> จึงร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อ ให้ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว กรณีนี้ ถึงแม้ว่าประชาชนที่ร้องเรียนมานั้นอาจจะไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง แต่ก็ถือเป็นผู้ที่ประสบเหตุว่า น่าจะมีการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่เสียภาษีในการใช้ภาษีราษฎรไปในทางที่มีขอบได้ ผู้ประสบเหตุนั้นก็สามารถนำเรื่องมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

### 3.1.1.2 ผู้ได้รับมอบหมายให้ร้องเรียนแทน

โดยหลักแล้วผู้มีสิทธิร้องเรียนจะต้องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยตนเอง เว้นแต่ในบางกรณีผู้มีสิทธิร้องเรียนก็สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นร้องเรียนแทนตนก็ได้ ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 7<sup>95</sup> เช่น ผู้มีสิทธิร้องเรียนไม่สามารถเขียนหนังสือได้ หรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถร้องเรียนด้วยตนเอง หรืออยู่ในต่างประเทศ หรืออยู่ในสถานะที่ไม่สามารถร้องเรียนด้วยตนเอง หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นสมควรก็สามารถมอบหมายให้ร้องเรียนแทนได้ และการมอบหมายให้ร้องเรียนแทนนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อ เว้นแต่ในกรณีที่ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้พิมพ์ลายนิ้วมือแทน และผู้ร้องเรียนแทนจะต้องทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องเรียนของผู้มีสิทธิร้องเรียนและต้องทราบ

<sup>94</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 253/2544

<sup>95</sup> ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 7 ผู้มีสิทธิร้องเรียนจะต้องร้องเรียนด้วยตนเอง เว้นแต่ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ จะมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนก็ได้

- (1) ไม่สามารถเขียนหนังสือได้
- (2) เจ็บป่วยจนไม่สามารถร้องเรียนด้วยตนเองได้
- (3) อยู่ในต่างประเทศ
- (4) มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นสมควร

การมอบหมายดังกล่าวจะต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อ เว้นแต่ในกรณีที่พิมพ์ลายนิ้วมือแทน

ผู้ร้องเรียนแทนต้องทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องเรียนของผู้มีสิทธิร้องเรียนและต้องไม่กระทำการใดที่ขัดกับสิทธิของผู้ที่ตนร้องเรียนแทน



จุดประสงค์ในการร้องเรียนของผู้มีสิทธิร้องเรียนคือว่า มีความประสงค์ที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลใด กล่าวคือ จะต้องเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และผู้มีสิทธิร้องเรียนมีความประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเยียวยาแก้ไขความเสียหายให้แก่ผู้มีสิทธิร้องเรียนอย่างไร และการร้องเรียนของผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ร้องเรียนแทนนี้จะต้องเป็นไปตามความประสงค์ของผู้มีสิทธิร้องเรียนและไม่กระทำการใดที่ขัดกับสิทธิของผู้ที่ตนร้องเรียนแทนอีกด้วย

### 3.1.2 การเสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้นหรือผู้ประสบพบเหตุการณ์ดังกล่าว รวมทั้งผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิร้องเรียนให้ร้องเรียนแทน ก็สามารถยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

การร้องเรียนต้องทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือและมายื่นคำร้องเรียนได้ด้วยตนเองที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำร้องเรียนมาทางไปรษณีย์ หรือส่งทางโทรสาร รวมทั้งส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำส่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนยังสามารถร้องเรียนทางโทรศัพท์ รวมทั้งร้องเรียนทางสายด่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 1676 และกรณีที่จะร้องเรียนด้วยวาจาได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องเรื่องร้องเรียนนั้น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยเร็ว หรือเป็นกรณีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ก็สามารถร้องเรียนทางโทรศัพท์ได้

#### 3.1.2.1 ทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือ

ผู้ที่ประสงค์จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือและจะต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร โดยต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียนลงในหนังสือร้องเรียนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542<sup>96</sup> โดยสามารถเสนอคำร้องเรียนได้หลายวิธีทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 6<sup>97</sup>

ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นคำร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ด้วยตนเอง<sup>98</sup> และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกใบรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนไว้เป็นหลักฐาน และถ้าผู้ร้องเรียนประสงค์จะให้ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปิดชื่อของผู้ร้องเรียนไว้เป็นความลับ ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ยินดีที่จะปิดชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนไว้ตามที่ผู้ร้องเรียนแจ้งมา เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ร้องเรียน

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ผู้ร้องเรียนไม่สามารถทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือได้ให้ผู้ร้องเรียนแจ้งเหตุจำเป็นดังกล่าวต่อพนักงานผู้รับคำร้องเรียน และให้พนักงานผู้รับคำร้องเรียนบันทึกถึงเหตุแห่งความจำเป็นที่ผู้ร้องเรียนไม่อาจทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือได้ หลังจาก

96

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 20 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำเป็นหนังสือ และ

- (1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน
- (2) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร
- (3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ
- (4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์

97

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 6 ผู้ประสงค์จะร้องเรียนให้เสนอคำร้องเรียนด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) นำส่งด้วยตนเอง
- (2) ส่งทางไปรษณีย์
- (3) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (4) ส่งต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำส่ง
- (5) ส่งทางโทรสาร

ในกรณีการเสนอคำร้องเรียนด้วยการส่งทางโทรสาร ผู้ร้องเรียนจะต้องนำส่งต้นฉบับคำร้องเรียนภายในเจ็ดวันนับวันที่ได้รับแจ้งการตอบรับคำร้องเรียนที่ส่งทางโทรสาร

ให้สำนักงานจัดพนักงานเพื่อรับคำร้องเรียนและออกใบรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้นำส่งหรือมอบแจ้งการรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน แล้วแต่กรณี

98

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 21 การเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอโดยนำส่งด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอคำร้องเรียนด้วยวิธีการอื่นๆ ก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นั้นให้พนักงานผู้รับคำร้องเรียนบันทึกการร้องเรียน โดยให้มีรายการในหนังสือตามระเบียบ  
 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง  
 พ.ศ. 2545 ข้อ 8<sup>99</sup> กล่าวคือ ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนและระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อม  
 ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร พร้อมกับลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์  
 นิ้วมือของผู้ร้องเรียน ลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องเรียนและวัน เดือน ปี ที่รับคำร้องเรียน และ  
 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องออกไปรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้นำส่งไว้เป็นหลักฐาน  
 ด้วย<sup>100</sup> ในกรณีที่เป็นกรร้องเรียนแทนผู้อื่นนั้น คำร้องเรียนจะต้องแนบหนังสือมอบหมายให้บุคคล  
 อื่นร้องเรียนแทนไปด้วย และให้ผู้ร้องเรียนแทนแสดงบัตรประจำตัวหรือเอกสารสำคัญประจำตัว  
 อย่างอื่น และแจ้งเหตุผลที่ต้องมีการร้องเรียนแทนด้วย และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา  
 จะต้องออกไปรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้นำส่งคำร้องเรียนไว้เป็นหลักฐานด้วย

ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่สะดวกที่จะเดินทางมาร้องเรียนด้วยตนเอง  
 เนื่องจากอยู่ในจังหวัดที่ห่างไกลจากที่ตั้งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือ  
 ผู้ร้องเรียนต้องการที่จะประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางมายื่นคำร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการ  
 แผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องเรียนก็สามารถส่งคำร้องเรียนมาทางไปรษณีย์ได้ และเมื่อทางสำนักงาน  
 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับคำร้องเรียนแล้วก็จะลงรับตามระบบสารบัญชี และเจ้าหน้าที่  
 สารบัญชียังจะส่งคำร้องเรียนนั้นไปยังส่วนตรวจสอบเพื่อให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน<sup>101</sup> ซึ่งเป็น  
 ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน เป็น  
 ผู้พิจารณาและตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบ โดยแจ้งการตอบรับทางไปรษณีย์

99

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 8 คำร้องเรียนต้องทำเป็นหนังสือโดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน
- (2) เหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียน พร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร
- (3) ลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

ในกรณีที่เป็นกรร้องเรียนแทนผู้อื่นจะต้องแนบหนังสือมอบหมายให้ร้องเรียนไปด้วย และให้ผู้ร้องเรียนแทนแสดงบัตรประจำตัว  
 ประชาชนหรือเอกสารสำคัญประจำตัวอย่างอื่นและเหตุผลที่ต้องมีการร้องเรียนแทน

100

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 9 ในกรณีมีเหตุจำเป็น เมื่อผู้ร้องเรียนไม่สามารถทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือได้ ให้พนักงานผู้รับคำร้องเรียนบันทึกถึงเหตุแห่งความ  
 จำเป็นและบันทึกการร้องเรียนโดยให้มีรายการตามข้อ 8 พร้อมกับลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ร้องเรียน ลายมือชื่อพนักงานผู้รับ  
 คำร้องเรียน และวัน เดือน ปีที่รับคำร้องเรียน และในนำความในข้อ 6 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

101

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตาม  
 คำร้องเรียน

ลงทะเบียนตามชื่อและที่อยู่ที่ระบุอยู่ในคำร้องเรียนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน<sup>102</sup>

ในบางกรณีที่ผู้ร้องเรียนมีความต้องการส่งคำร้องเรียนให้มาถึงยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอย่างรวดเร็ว โดยประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถส่งคำร้องเรียนนั้นมาทางโทรสารได้ แต่อย่างไรก็ดี คำร้องเรียนที่ส่งมาทางโทรสารนั้นจะถือว่าเป็นเพียงสำเนา คำร้องเรียน ดังนั้น ผู้ร้องเรียนจึงต้องส่งต้นฉบับคำร้องเรียนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับการตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนที่ส่งทางโทรสาร<sup>103</sup> โดยผู้ร้องเรียนอาจนำคำร้องเรียนมาขึ้นด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ และพนักงานผู้รับคำร้องเรียนจะต้องตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนไปยังผู้ร้องเรียนทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตามชื่อและที่อยู่ที่ระบุในคำร้องเรียนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน<sup>104</sup>

นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนยังสามารถส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ ในฐานะที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชน และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้องเรียนที่พักอาศัยอยู่ในต่างจังหวัดที่มีความประสงค์ที่จะเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถยื่นคำร้องเรียนผ่านทางสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นผู้นำส่งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ และและพนักงานผู้รับคำร้องเรียนจะออกใบรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้นำส่งซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี และแจ้งการตอบรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบด้วยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตามชื่อและที่อยู่ที่ระบุในคำร้องเรียนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน<sup>105</sup>

102

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 6 วรรค 3

ให้สำนักงานจัดพนักงานเพื่อรับคำร้องเรียนและออกใบรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้นำส่งหรือตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน แล้วแต่กรณี

103

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 6 วรรค 2

ในกรณีการเสนอคำร้องเรียนด้วยการส่งทางโทรสาร ผู้ร้องเรียนจะต้องนำส่งต้นฉบับคำร้องเรียนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับการตอบรับคำร้องเรียนที่ส่งทางโทรสาร

104

อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 67

105

อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 69

คณะกรรมการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ยังเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลหนึ่งที่สามารถส่งเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ตาม มาตรา 22<sup>106</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรสอบสวน และพิจารณาเรื่องใดแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

คณะกรรมการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ดังกล่าว จะส่งเรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการก็ได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องแจ้งผลการดำเนินการเบื้องต้นต่อคณะกรรมการด้วย และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องจากคณะกรรมการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แม้ภายหลังคณะกรรมการดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนั้นต่อไปตามมาตรา 23<sup>107</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

### 3.1.2.2 ร้องเรียนด้วยวาจา

การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นนอกจากจะต้องทำเป็นหนังสือแล้ว ผู้ร้องเรียนยังสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ทางโทรศัพท์ ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 10<sup>108</sup> เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการ

106

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรได้สอบสวนหรือพิจารณาเรื่องใดและเห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ คณะกรรมการดังกล่าวจะส่งเรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อดำเนินการก็ได้ และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งผลการดำเนินการเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ

107

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 23 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องจากคณะกรรมการตามมาตรา 22 แล้ว แม้ภายหลังคณะกรรมการดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนั้นต่อไป

108

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ร้องเรียน โดยผู้ที่ประสงค์จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถโทรศัพท์มา ร้องเรียนต่อพนักงานผู้รับคำร้องเรียนได้ โดยผู้ร้องเรียนทางโทรศัพท์จะต้องแจ้งชื่อที่แท้จริงโดยแจ้ง ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ร้องเรียน เลขประจำตัวประชาชนหรือเลขที่หนังสือเดินทาง (ในกรณีที่ เป็นชาวต่างชาติ) ของผู้ร้องเรียน เหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนด้วยวาจา พร้อมด้วยชื่อที่แท้จริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร โดยต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องยินยอมให้มีการบันทึกเสียงคำร้องเรียนไว้เป็นหลักฐาน<sup>109</sup> เมื่อผู้ร้องเรียนทางโทรศัพท์แจ้งชื่อที่แท้จริงเสร็จแล้ว พนักงานผู้รับคำร้องเรียนก็จะรับเรื่องนั้นไว้พิจารณา และจะตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน<sup>110</sup>

ในกรณีจำเป็นที่ผู้มีสิทธิร้องเรียนไม่สามารถมาร้องเรียนด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิร้องเรียนสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนได้<sup>111</sup> โดยผู้ร้องเรียนทางโทรศัพท์ แทนนั้น จะต้องทราบชื่อที่แท้จริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องเรียน พร้อมด้วยชื่อที่แท้จริงหรือ พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้มีสิทธิร้องเรียน และผู้ร้องเรียนแทนจะต้องไม่กระทำการ ใดที่ขัดกับสิทธิของผู้ที่ตนร้องเรียนแทน นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนยังสามารถร้องเรียนทางโทรศัพท์ โดยผ่านทางสายด่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 1676 ซึ่งเป็นการบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายได้อีกด้วย

กรณีที่จะร้องเรียนด้วยวาจาได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เรื่องร้องเรียนนั้น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยเร็ว หรือเป็นกรณีที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อนตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการ

ข้อ 10 ผู้ประสงค์จะร้องเรียนด้วยวาจาจะต้องร้องเรียนด้วยตนเอง เว้นแต่กรณีจำเป็นที่ไม่สามารถร้องเรียนด้วยตนเองได้ จะมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนก็ได้

ผู้ร้องเรียนด้วยวาจาแทนต้องทราบชื่อที่แท้จริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องเรียนของผู้มีสิทธิร้องเรียนด้วยวาจาและต้องไม่กระทำการใด ที่ขัดกับสิทธิของผู้ที่ตนร้องเรียนแทน

ให้สำนักงานจัดพนักงานเพื่อรับคำร้องเรียนด้วยวาจาและเมื่อรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาให้ตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน

109 ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 11 ให้ผู้ร้องเรียนด้วยวาจาแจ้งชื่อที่แท้จริงและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ (ถ้ามี) ของผู้ร้องเรียน
- (2) เลขประจำตัวประชาชน หรือเลขที่หนังสือเดินทาง ของผู้ร้องเรียน
- (3) เหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนด้วยวาจา พร้อมด้วยชื่อที่แท้จริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนด้วยวาจาตามสมควร
- (4) ใช้ถ้อยคำสุภาพ
- (5) ยินยอมให้มีการบันทึกเสียงคำร้องเรียนไว้เป็นหลักฐาน

110 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 73

111 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 75

สอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 12<sup>112</sup> ส่วนใหญ่ก็จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำการบำบัดแก้ไข ความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยเร็วที่สุด เนื่องจากเป็นเรื่องที่ประชาชนไม่ได้รับการบริการหรือ ได้รับบริการแต่ในราคาที่ไม่เป็นธรรม เช่น หมู่บ้านแห่งหนึ่งแต่เดิมบริโภคน้ำบาดาล แต่ต่อมาการ ประปาได้เข้ามาจัดทำน้ำประปาแทนน้ำบาดาล แต่ทางสำนักงานประปาอ้างระเบียบของการประปา เรียกเก็บเงินจากชาวบ้านครัวเรือนละ 3,378 บาท โดยมีค่ามัดจำสำรวจล่วงหน้า 200 บาท หาก ชาวบ้านไม่ชำระเงินก็จะไม่มีน้ำใช้เพื่ออุปโภคบริโภค จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีเร่งด่วนหากไม่ ดำเนินการประสานไปยังสำนักงานประปา อย่างเร่งด่วนแล้ว ชาวบ้านก็อาจจะไม่มีน้ำประปาใช้ได้ ด้วยเหตุนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้ประสานงานเป็นการภายในทางโทรศัพท์ กับสำนักงานประปาเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขปัญหามือเบื้องต้น ซึ่งได้รับแจ้ง จากสำนักงานประปาว่า ทางสำนักงานประปาได้ผ่อนผันเรียกเก็บเงินจากชาวบ้านเพียงรายละ 428 บาทเท่านั้น หากชาวบ้านไปชำระเงิน 428 บาทก็จะมีน้ำประปาไว้ใช้<sup>113</sup>

กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอื่นที่สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้โดยการ ประสานงานทางโทรศัพท์ เช่น ได้มีการก่อสร้างเสาและอุปกรณ์ขนาดใหญ่เพื่อรับสัญญาณ ดาวเทียมของบริษัทเอกชนขึ้นบริเวณกลางหมู่บ้านของผู้ร้องเรียนโดยไม่มีแจ้งให้คนในหมู่บ้าน ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการทำการก่อสร้าง ซึ่งการก่อสร้างดังกล่าวชาวบ้านเห็นว่าเป็นการทำลาย ทัศนียภาพของหมู่บ้าน และคลื่นสัญญาณมีความถี่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนในหมู่บ้าน ได้ ในกรณีนี้ถึงแม้จะเป็นเรื่องร้องเรียนระหว่างเอกชนซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาก็ตาม แต่ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ประสานงาน เป็นการภายในทางโทรศัพท์กับสำนักงานเขตที่หมู่บ้านตั้งอยู่เพื่อสอบถามเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดังกล่าว และสำนักงานเขตได้แจ้งว่าบริษัทดังกล่าวก่อสร้างโดยมิได้ขออนุญาตจากสำนักงานเขต และผู้อำนวยการสำนักงานเขตจึงสั่งให้ระงับการก่อสร้างแล้ว<sup>114</sup> ส่วนในกรณีที่พนักงาน ผู้รับผิดชอบสำนวน<sup>115</sup> เห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็น

112

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 12 คำร้องเรียนด้วยวาจาต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ยุ่งยากซับซ้อน

กรณีที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่า ไม่เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งผู้ร้องเรียนด้วยวาจาทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือตาม

หมวด 1 ของระเบียบนี้

113

เรื่องร้องเรียนที่ 289/2544

114

เรื่องร้องเรียนที่ 66/2544

115

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

เรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งผู้ร้องเรียนด้วยวาจาให้ทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

### 3.2 การตรวจสอบคำร้องเรียน

เมื่อมีการยื่นคำร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่วนตรวจสอบจะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้น ซึ่งการตรวจสอบในชั้นส่วนตรวจสอบนี้เป็นเพียงการพิจารณาตรวจสอบถึงความสมบูรณ์ของหนังสือร้องเรียน กล่าวคือ พิจารณาในส่วนของ การระบุชื่อ ที่อยู่ และการลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียน สาเหตุแห่งการร้องเรียน และสถานะของผู้ถูกร้องเรียน และพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนมีลักษณะไม่ได้รับไว้พิจารณาหรืออาจไม่ได้รับไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น โดยยังไม่ได้ทำการสอบสวนในประเด็นแห่งการร้องเรียน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.2.1 พิจารณาคำร้องในเบื้องต้น

คำร้องเรียนที่ยื่นมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อผ่านการลงรับ และลงเลขที่เรื่องร้องเรียนทางสารบรรณแล้ว ก็จะมอบหมายเรื่องร้องเรียนนั้นไปยังส่วนตรวจสอบ เพื่อพิจารณาคำร้องเรียนในเบื้องต้นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่ โดยสิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาคือ คำร้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนและลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียนหรือไม่ และผู้ถูกร้องเรียนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นการสมควรไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

##### 3.2.1.1 คำร้องต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน<sup>122</sup>

สิ่งแรกที่ส่วนตรวจสอบจะต้องพิจารณาก็คือ คำร้องนั้นระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนพร้อมทั้งลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียนลงในคำร้องเรียนด้วย ในบางกรณีผู้ร้องเรียนไม่ได้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนหรือไม่ได้ลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียนลงในคำร้องเรียน

<sup>122</sup> “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

122 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 80



ส่วนตรวจสอบก็จะเป็นผู้ประสาน ไปยังผู้ร้องเพื่อให้ผู้ร้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในการร้องเรียน ดังต่อไปนี้

### (1) ถ้าคำร้องเรียนไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ไม่ให้รับไว้

#### พิจารณา

เป็นกรณีที่ไม่สามารถติดต่อกลับไปยังผู้ร้องเพื่อให้ผู้ร้องมาแก้ไขคำร้องเรียนหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขของการร้องเรียนได้ เนื่องจากไม่ทราบชื่อของผู้ที่มาร้องเรียนทั้งยังไม่สามารถติดต่อกลับไปยังผู้ร้องเรียนได้เนื่องจากไม่มีที่อยู่ที่สามารถติดต่อกลับไปยังผู้ร้องเรียนได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการร้องเรียนที่จะต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนในคำร้องเรียนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 8<sup>117</sup> เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่มีลักษณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยไม่ให้นำไว้พิจารณาตามมาตรา 24 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542<sup>118</sup>

คำร้องเรียนที่ไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ร้องเรียนมาในลักษณะของบัตรสนเท่ห์ เช่น ร้องเรียนการจัดสรรที่พักอาศัยของข้าราชการตำรวจ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการที่ต้องรอคำสั่ง โดยไม่มีกำหนดในการเข้าพักอาศัยในที่พักอาศัยของข้าราชการตำรวจที่ได้ สร้างเสร็จแล้ว แต่เนื่องจากคำร้องเรียนไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของ

117

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 8 คำร้องเรียนต้องทำเป็นหนังสือโดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน
- (2) เหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียน พร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร
- (3) ลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

118

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้นำไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่ได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา<sup>119</sup> อย่างไรก็ดี ถ้าเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูลเพียงพอที่จะพิจารณาต่อไปได้ และการพิจารณาจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องนั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้

มีหลายกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการ เช่น มีผู้เสนอคำร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน โดยร้องเรียนการเคหะแห่งชาติว่าได้นำพื้นที่ส่วนที่แบ่งสรรเป็นสาธารณูปโภคและเป็นที่พักอาศัยของผู้อยู่ที่ดินจัดสรรไปหาประโยชน์และขายให้แก่เอกชนก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบและเกิดความเสียหายต่อชุมชน แต่เนื่องจากคำร้องเรียนไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนั้นมีมูลเพียงพอที่จะพิจารณาต่อไปได้และการพิจารณาจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงส่งเรื่องนั้นไปยังการเคหะแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป<sup>120</sup>

ด้วยเหตุที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นๆ ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยได้ทำการตรวจสอบประเด็นตามคำร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งไปและได้แจ้งผลการพิจารณาตอบกลับมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีหนังสือขอบคุณไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นๆ เช่น คำร้องเรียนเป็นบัตรสนเท่ห์และร้องเรียนกรณีตำรวจชั้นผู้น้อยถูกหักเงินเดือนและได้รับเบี้ยเลี้ยงน้อยกว่าที่ควรจะได้โดยไม่เป็นธรรม แต่เนื่องจากคำร้องไม่ได้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขวัญและกำลังใจในการทำงานของตำรวจชั้นผู้น้อยและเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงส่งเรื่องไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว และแจ้งผลการสอบสวนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>121</sup>

119 เรื่องร้องเรียนที่ 135/2544

120 เรื่องร้องเรียนที่ 55/2544

121 เรื่องร้องเรียนที่ 91/2544

**(2) ถ้ามีที่อยู่แต่ไม่ได้ลงลายมือชื่อ ติดต่อกลับไปยังผู้ร้องให้  
ลงลายมือชื่อในคำร้อง**

คำร้องเรียนระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน แต่ผู้ร้องเรียนไม่ได้ลงลายมือชื่อ ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะประสานกลับไปยังผู้ร้องเรียนเพื่อแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบว่า การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นต้องทำเป็นหนังสือ และลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน เพื่อให้ผู้ร้องเรียนลงลายมือชื่อในคำร้องเรียนและส่งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และถ้าผู้ร้องเรียนไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ได้แจ้งขยายระยะเวลาไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจวินิจฉัยไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาต่อไปได้

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ผู้ร้องเรียนทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ แต่ในคำร้องเรียนดังกล่าวผู้ร้องเรียนมิได้ลงลายมือชื่อในคำร้องเรียน ทางสำนักงานได้ประสานไปยังผู้ร้องเรียนเพื่อให้ลงลายมือชื่อในคำร้องเรียน แต่ผู้ร้องเรียนเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ได้แจ้งขยายระยะเวลาไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา<sup>122</sup> ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนที่จะยื่นเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้

**(3) ถ้ามีชื่อแต่ไม่มีที่อยู่ จะประสานงานไปยังกรมการปกครอง  
เพื่อทราบที่อยู่และแจ้งให้ผู้ร้องยืนยันการร้องเรียน**

คำร้องเรียนระบุชื่อของผู้ร้องเรียนแต่ไม่ได้ระบุที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะดำเนินการสืบค้นที่อยู่ของผู้ร้องเรียนผ่านทางกรมการปกครอง โดยทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนราษฎรมาจากกรมการปกครองเพื่อค้นหาที่อยู่ว่าชื่อของผู้ร้องเรียนที่ระบุในคำร้องเรียนนั้นมีตัวตนและมีที่อยู่ ณ แห่งใด โดยทางสำนักงานจะแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนตามที่อยู่ที่ค้นพบนั้น เพื่อให้ผู้ร้องเรียนยืนยันการร้องเรียนว่าประสงค์ที่จะร้องเรียนต่อไปหรือไม่ โดยแจ้งมาภายใน

<sup>122</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 152/2544

30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และถ้าผู้ร้องเรียนไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ได้แจ้งขยายระยะเวลาไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจวินิจฉัยไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาต่อไปได้ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนที่จะยื่นเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกครั้งเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้

### 3.2.1.2 ผู้ที่ถูกร้องเรียนจะต้อง เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่<sup>123</sup>

เมื่อพิจารณาจากคำร้องเรียนแล้วพบว่า คำร้องเรียนได้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน พร้อมทั้งลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียนแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ผู้ถูกร้องเรียนเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ กล่าวคือ ผู้ถูกร้องเรียนจะต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเหตุแห่งการร้องเรียนนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้แก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมดาไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน<sup>124</sup>ในส่วนตรวจสอบจะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาว่า ผู้ถูกร้องเรียนนั้นเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจ

123

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมดาไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

124

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเข้าไปตรวจสอบได้หรือไม่ และเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ โดยต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) ถ้าผู้ที่ถูกร้องเรียนไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ให้รับไว้พิจารณา

ผู้ที่ถูกร้องเรียนจะต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้แก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมดาไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ดังนั้น ถ้าผู้ที่ถูกร้องเรียน มิได้เป็นข้าราชการ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ พนักงาน ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ เช่น ผู้ร้องเรียนถูกมิสซัง โรมันคาทอลิกขับไล่ให้ออกจากที่ดินโดยไม่เป็นธรรมดา เป็นการร้องเรียนมิสซัง โรมันคาทอลิกซึ่งเป็นเอกชน มิได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา<sup>125</sup>

การร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ในกรณีที่เรื่องร้องเรียนนั้นร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ เช่น ข้าราชการซื้อที่ดินเป็นการส่วนตัวและไม่ชำระราคาที่ดิน ผู้ขายที่ดินจะมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ตรวจสอบการไม่ชำระราคาที่ดินดังกล่าว ข้าราชการคนนั้นไม่ได้ เนื่องจากเป็นการซื้อขายที่ดินเป็นการ

---

<sup>125</sup> “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

ส่วนตัวไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการผู้นั้นในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ดังนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา<sup>126</sup>

(2) ถ้ากรณีมีข้อสงสัยในคำร้องเรียน ก็ให้มีหนังสือถึงผู้ร้องเรียน เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

คำร้องเรียนมีความไม่ชัดเจน คลุมเครือ มีกรณีเป็นที่สงสัยเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนนั้นว่า สาเหตุแห่งการร้องเรียนคืออะไร หรือผู้ถูกร้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และเป็นการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาว่าจะรับเรื่องร้องเรียนนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนเพื่อให้ผู้ร้องชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไปว่าจะรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ โดยผู้ร้องเรียนจะต้องชี้แจงมาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และหากผู้ร้องเรียนมีข้อขัดข้องประการใด ผู้ร้องสามารถแจ้งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ทราบก่อนครบกำหนดเพื่อขอขยายระยะเวลาได้ และถ้าผู้ร้องเรียนไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ได้แจ้งขยายระยะเวลาไว้ เรื่องดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจวินิจฉัยไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาต่อไปได้

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ผู้ร้องได้ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์ใหญ่ในโรงเรียนแห่งหนึ่งในการใช้เวลาราชการไปทำธุระส่วนตัว ซึ่งกรณีตามคำร้องเรียนยังเป็นที่สงสัยเกี่ยวกับการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์ใหญ่ดังกล่าว ทางสำนักงานจึงแจ้งให้ผู้ร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา แต่ผู้ร้องเรียนไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา<sup>127</sup>

<sup>126</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 257/2544

<sup>127</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 310/2543

(3) คำร้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน และผู้ที่ถูกร้องเรียนจะต้อง เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ให้พิจารณาต่อไปว่าคำร้องเรียนมีลักษณะที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรืออาจไม่รับไว้พิจารณาหรือไม่

เมื่อผู้ร้องเรียนเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยทำเป็นหนังสือระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร ใช้ถ้อยคำสุภาพ และลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน และเป็นการร้องเรียนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้แก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ถ้าพิจารณาแล้วพบว่า เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมาในข้างต้น พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะพิจารณาต่อไปว่า คำร้องเรียนมีลักษณะไม่ให้นำไว้พิจารณาตามมาตรา 24<sup>128</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 หรือมีลักษณะอาจไม่ให้นำพิจารณาตามมาตรา 25<sup>129</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 หรือไม่ต่อไป

128

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้นำไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

129

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

### 3.2.2 พิจารณาคำร้องเรียนว่ามีลักษณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะรับไว้พิจารณาหรือไม่

ถ้าคำร้องเรียนทำเป็นหนังสือระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร ใช้ถ้อยคำสุภาพ และลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน และเป็นกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ต้องพิจารณาต่อไปว่า คำร้องเรียนนั้นมีลักษณะต้องห้ามไม่ให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 24<sup>130</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยคำร้องเรียนที่มีลักษณะดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเด็ดขาดที่บังคับให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่รับไว้พิจารณา และในกรณีที่รับไว้พิจารณาแล้ว ต่อมาตรวจพบภายหลังว่า คำร้องเรียนมีลักษณะไม่ได้รับไว้พิจารณาดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องวินิจฉัยยุติเรื่อง

พิจารณาต่อไปว่า คำร้องเรียนมีลักษณะอาจไม่ได้รับพิจารณาตามมาตรา 25<sup>131</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 หรือไม่ โดยคำร้องเรียนที่มีลักษณะดังกล่าว เป็นกรณีที่ไม่เป็นบทบัญญัติบังคับเด็ดขาดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่รับไว้พิจารณา แต่เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่อาจไม่รับไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่รับไว้พิจารณาแล้ว ต่อมาตรวจพบภายหลังว่าคำร้องเรียนมีลักษณะอาจไม่ได้รับพิจารณาดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจยุติการพิจารณา หรือไม่ยุติการพิจารณาก็และสามารถพิจารณา ต่อไปได้

(3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

130 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 96

131 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 97



### 3.2.2.1 เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัย ไม้รับไว้พิจารณา<sup>132</sup>

ในกรณีที่คำร้องเรียนทำเป็นหนังสือระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน และเป็นการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยจะต้องพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวนี้มีลักษณะต้องห้ามตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 บัญญัติไว้ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือไม่ โดยพิจารณาในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) นโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

นโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเป็นกรอบนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีจะใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถบรรลุถึงภารกิจและดำเนินไปตามแนวทางที่รัฐบาลได้วางไว้ และในบางกรณีที่นโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอาจไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ ในกรณีนี้ ถ้าเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้

132

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม้ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

เนื่องจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภา เป็นประเด็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศ หากกฎหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจจรรยาบรรณในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีได้ ก็จะเป็นการแทรกแซงอำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศ เช่น มีผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเร่งจับโครงการท่อก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ซึ่งในกรณีเช่นนี้เห็นได้ว่า โครงการท่อก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย เป็นโครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้นตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีในเรื่องของพลังงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา<sup>133</sup>

อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถตรวจสอบการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไว้ใน การปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติตามนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภานั้นได้ ถ้าการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติตามนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภานั้นไปละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน ผู้เสียหายหรือผู้ประสบเหตุก็สามารถนำเรื่องดังกล่าวมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล และอยู่ในอำนาจของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น องค์กรอื่นไม่สามารถที่จะก้าวล่วงอำนาจการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลได้เลย มิฉะนั้น จะถือเป็นการละเมิดอำนาจศาล ดังนั้น ถ้าเรื่องที่น่ามาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้นำไปฟ้องต่อศาล หรือเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นประเด็นเดียวกันกับที่ศาลพิจารณาพิพากษาอยู่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

133 เรื่องร้องเรียนที่ 198/2543

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ผู้ร้องเรียนถูกธนาคารอาคารสงเคราะห์ฟ้องให้ชำระเงินกู้ ผู้ร้องเรียนต่อสู้ว่าลายมือชื่อในสัญญากู้เป็นลายมือชื่อปลอม ในการนี้ ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบ กรณีผู้ร้องเรียนถูกปลอมลายมือชื่อเพื่อกู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประเด็นที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบนั้น เป็นประเด็นเดียวกันกับที่ผู้ร้องเรียนถูกธนาคารอาคารสงเคราะห์ฟ้องให้ชำระเงินกู้ ดังนั้น หากผู้ร้องเรียนอ้างว่าลายมือชื่อในสัญญากู้เป็นลายมือชื่อปลอมผู้ร้องเรียนก็ต้องไปพิสูจน์ทางศาลต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา<sup>134</sup>

นอกจากเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว เรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดในคดีแล้ว ก็ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะตรวจสอบได้ เช่น ร้องเรียนแนวทางการทางจังหวัดแห่งหนึ่งกรณีอนุญาตให้กลุ่มสมาชิกเกษตรกรผู้สูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าใช้คูน้ำเป็นที่พักน้ำ ทำให้ชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์จากคูน้ำดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน และศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาว่าคูน้ำดังกล่าวเป็นคูน้ำซึ่งทางราชการอนุญาตให้กลุ่มสมาชิกเกษตรกรผู้สูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าใช้คูน้ำเป็นที่พักน้ำ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่รับเรื่องไว้พิจารณา<sup>135</sup>

วิธีการในการตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนใดได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้วหรือไม่นั้น สามารถตรวจสอบได้โดยพิจารณาจากคำร้องเรียนโดยตรง โดยผู้ร้องเรียนระบุในคำร้องเรียนว่าได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว เช่น ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบการวินิจฉัยของกรมการประกันภัยที่วินิจฉัยว่า การที่ผู้ร้องลงนามในใบรับเงินค่าสินไหมทดแทนถือเป็นการลงนามในสัญญาประนีประนอม เป็นการวินิจฉัยที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้ร้องเรียนได้ยื่นฟ้องกรมการประกันภัยต่อศาลแล้วด้วย รายละเอียดการฟ้องคดีปรากฏตามคำฟ้องของผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา<sup>136</sup> ซึ่งหากตรวจสอบพบว่าเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ไม่สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการต่อไปได้ อย่างไรก็ดี หากไม่ปรากฏในคำร้องเรียนว่ามีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เมื่อกรณีเป็นที่สงสัยพนักงาน

134 เรื่องร้องเรียนที่ 258/2544

135 เรื่องร้องเรียนที่ 92/2543

136 เรื่องร้องเรียนที่ 180/2544

ผู้รับผิดชอบสำนวน<sup>137</sup> อาจใช้วิธีการสอบถามไปยังผู้ร้องเรียนหรือสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสอบถามไปยังศาลเพื่อขอทราบข้อมูลเพิ่มเติมก็ได้

จะเห็นได้ว่า เรื่องที่ฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถที่จะรับไว้พิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ดี ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้แนะนำแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนควรที่จะมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก่อนที่จะฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล เนื่องจากการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ตัดสิทธิที่จะฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล และการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆ และการร้องเรียนสามารถทำได้ง่ายโดยอาจทำเป็นหนังสือหรือร้องเรียนทางโทรศัพท์ก็ได้ แต่ถ้าผู้ร้องเรียนได้ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลแล้วกฎหมายก็ตัดสิทธิมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับเรื่องไว้พิจารณา

(3) เรื่องที่ผู้ถูกร้องเรียนมิได้ เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเรื่องมิได้เกี่ยวข้องกับพฤติหน้าที่

ถ้าเป็นการร้องเรียนเอกชน ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก็ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้ เช่น ผู้ร้องเรียนถูกมิสซังโรมันคาทอลิกขับไล่ให้ออกจากที่ดินโดยไม่เป็นธรรม เป็นการร้องเรียนมิสซังโรมันคาทอลิกซึ่งเป็นเอกชน มิได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา<sup>138</sup>

นอกจากผู้ถูกร้องเรียนจะต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว เหตุแห่งการร้องเรียนนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือ

137 ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

138 เรื่องร้องเรียนที่ 178/2544

ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้แก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ดังนั้น ในกรณีที่เรื่องร้องเรียนนั้นร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีได้เกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ เช่น ข้าราชการซื้อที่ดินเป็นการส่วนตัวและไม่ชำระราคาที่ดิน ผู้ขายที่ดินจะมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ตรวจสอบการไม่ชำระราคาที่ดินดังกล่าว ข้าราชการคนนั้นไม่ได้ เนื่องจากการซื้อขายที่ดินเป็นการส่วนตัวไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการผู้นั้นในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ดังนี้ จึง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณา<sup>139</sup>

อย่างไรก็ดี ถ้ากรณีมีข้อสงสัยว่าผู้ถูกร้องเรียนจะเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจในการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่ ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะขอความร่วมมือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตีความว่าผู้ถูกร้องเรียนนั้นเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เช่น มีผู้ร้องเรียนเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กรณีไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการที่ผู้ร้องเรียนขอลดหย่อนผ่อนผันค่าเช่าที่ดิน ซึ่งประเด็นเป็นที่สงสัยว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้ขอหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ตีความว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือว่า หน่วยงานของรัฐจะหมายถึงกิจการของรัฐทุกส่วนที่รวมกันขึ้นเป็นรัฐ ซึ่งมีได้หมายถึงแต่คณะรัฐมนตรีหรือองค์การบริหารเท่านั้น แต่รวมถึงสถาบันอื่น เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐด้วย ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่ดูแลจัดหาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะพิเศษมิได้ขึ้นอยู่กับของคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง

139 เรื่องร้องเรียนที่ 257/2544

กรมใด<sup>140</sup> เมื่อสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงรับเรื่องไว้พิจารณา<sup>141</sup>

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการหรือการบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคคลในการทำงาน เพื่อให้ได้บุคคลมาปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>142</sup> เป็นการสรรหาและการเลือกสรรบุคคล และรวมถึงการให้คนพ้นจากงานขององค์การไป เช่น มีผู้ร้องเรียนอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง กรณีไม่อนุมัติให้ผู้ร้องเรียนกลับเข้ารับราชการใหม่ และให้บุคคลที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ร้องเรียนถูกปลดออกจากราชการ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา อย่างไรก็ดี ได้แนะนำให้ผู้ร้องเรียนไปฟ้องต่อศาลปกครอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อไป<sup>143</sup>

การลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องของภายในหน่วยงานที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามวินัย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชาในการควบคุมการปฏิบัติงาน เช่น มีผู้ร้องเรียนคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจ กรณีถูกไล่ออกจากราชการ เนื่องจากถูกกล่าวหาว่าขายยาบ้า กรณีดังกล่าวการที่ผู้ร้องเรียนถูกไล่ออกเป็นเรื่องการลงโทษทางวินัย จึงเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่รับไว้พิจารณา<sup>144</sup>

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกฎหมายมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

140 บันทึกลำดับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 118/2544 หน้า 4

141 เรื่องร้องเรียนที่ 253/2543

142 เพิ่ม กอมนิ, “การบริหารงานราชการ” จัดพิมพ์โดย โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540, หน้า 209

143 เรื่องร้องเรียน 306/2543

144 เรื่องร้องเรียน 16/2543

มาตรา 103 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดได้ ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลและการลงโทษทางวินัย จึงไม่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ถ้าเป็นการร้องเรียนในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ เป็นการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาหลายรายที่กระทำผิดความผิดเดียวกันแต่ได้รับโทษต่างกัน ในกรณีเช่นนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา

### (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

การเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องเรียนต้องทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียน พร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพหุติการณที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควรโดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน และถ้าผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามในการเสนอคำร้องเรียนดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่รับเรื่องไว้พิจารณา เช่น มีผู้เสนอคำร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน โดยร้องเรียนการจัดสรรที่พักอาศัยของข้าราชการตำรวจ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการที่ต้องรอคำสั่งโดยไม่มีกำหนดในการเข้าพักอาศัยในที่พักอาศัยของข้าราชการตำรวจที่ได้สร้างเสร็จแล้ว แต่เนื่องจากคำร้องเรียนไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา<sup>145</sup>

### 3.2.2.2 เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยอาจไม่รับไว้พิจารณา<sup>146</sup>

<sup>145</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 135/2544

<sup>146</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออายุการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติดมิชอบในวงราชการ
- (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

เมื่อตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นแล้วพบว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าว ไม่มีลักษณะเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ต้องพิจารณาต่อไปว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีลักษณะที่อาจไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 หรือไม่ โดยพิจารณาในรายละเอียดต่อไปนี้

### (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ร้องเรียนว่าคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งเบิกเงินงบประมาณมาใช้โดยทุจริต<sup>147</sup> หรือเป็นเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจแห่งหนึ่ง เปิดบ่อนเล่นการพนันและเก็บส่วย<sup>148</sup> ซึ่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมานี้ แม้จะเป็นการร้องเรียนบุคคลที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ตาม แต่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการใช้อำนาจดุลยพินิจไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้

เนื่องจากมีองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะในการตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้วคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรอิสระด้วยกัน และเป็น การแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะด้าน ดังนั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา อย่างไรก็ดี ถ้าเรื่องร้องเรียนนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ไม่ใช่เป็นเพียงบัตรสนเท่ห์ กรณีดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

147 เรื่องร้องเรียนที่ 12/2544

148 เรื่องร้องเรียนที่ 252/2544



ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ส่งเรื่องนั้นไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี ต่อไป

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาได้นั้น จะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19<sup>149</sup> ประกอบด้วย โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีได้นิยามคำว่า “การทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ” ไว้แต่ได้นิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ในมาตรา 4<sup>150</sup> หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่าง

149

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการตามหมวด 5 การถอดถอนตำแหน่ง
- (2) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ
- (3) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- (7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
- (8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ
- (10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (11) ใ้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขธิการ
- (12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย
- (13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

150

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4

ใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ดังนั้น หากคำร้องเรียนที่เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ โดยใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น มีผู้ร้องเรียนการประมุขงาน โครงการขยายโครงข่ายสื่อสัญญาณความเร็วสูงขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบจากการประมุขงาน โครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตต่อหน้าที่ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26<sup>151</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป<sup>152</sup>

## (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะรับไว้พิจารณาได้นั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เสนอคำร้องเรียนโดยผู้มีสิทธิร้องเรียน โดยต้องเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผู้ประสบเหตุว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิ

151 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 26 เรื่องใดที่ไม่ได้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 24 และเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาตามมาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องนั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้

152 เรื่องร้องเรียนที่ 200/2543

ร้องเรียนยังสามารถมอบให้บุคคลอื่นมาร้องเรียนแทนตนได้ โดยผู้รับมอบดังกล่าวก็สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ แม้ว่าตนจะมีได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องร้องเรียนดังกล่าว แต่ถ้าเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว เช่น ร้องเรียนเจ้าหน้าที่เรือนจำว่าได้ทำร้ายร่างกายผู้ร้องเรียนและผู้ต้องขังรายอื่นโดยใช้กระบองตี แต่กรณีเป็นการแอบอ้างชื่อของผู้ร้องเรียนว่า ถูกทำร้ายร่างกายดังกล่าว ผู้ร้องเรียนจึงมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา<sup>153</sup>

กรณีที่ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ประสบเหตุซึ่งมิใช่ผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรง แต่การพิจารณาเรื่องดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเรื่องร้องเรียนดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ เช่น ผู้ร้องเรียนได้พบเห็นว่าสหกรณ์การเกษตรแห่งหนึ่งทำการต่อเติมอาคาร โดยไม่มีการประกาศการจัดซื้อจัดจ้างและได้ใช้ค่าก่อสร้างราคาสูง ถึงแม้ว่าผู้ร้องเรียนจะไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการจัดซื้อจัดจ้างก็ตาม แต่พฤติกรรมของ สหกรณ์การเกษตรดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยรับเรื่องไว้พิจารณา<sup>154</sup>

### (3) เรื่องที่ผู้ร้องได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน

ผู้ร้องเรียนจะต้องเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน หากว่ายื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับเรื่องไว้พิจารณา เช่น มีผู้ร้องเรียนสำนักงานราชพัสดุจังหวัดหนึ่ง กรณีให้ผู้ร้องเรียนย้ายออกจากที่ราชพัสดุที่ผู้ร้องเรียนเช่าอยู่โดยไม่จ่ายเงินชดเชยค่าดินไม้ให้ เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า สัญญาเช่ามีกำหนดปีต่อปี และขณะที่สำนักงานราชพัสดุแจ้งให้ผู้ร้องเรียนย้ายออกจากที่เช่า นั้น สัญญาเช่าได้สิ้นสุดลงก่อนแล้ว ประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้เกิดมาก่อนเป็นเวลา กว่าสิบปีแล้ว<sup>155</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา

153 เรื่องร้องเรียนที่ 210/2544

154 เรื่องร้องเรียนที่ 261/2544

155 เรื่องร้องเรียนที่ 161/2544

ในทางปฏิบัติ กรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนแล้ว แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยรับไว้พิจารณา เนื่องจากสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2543 ในเบื้องต้นจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ เช่น ร้องเรียนกรมชลประทานกรณีเวนคืนที่ดินของผู้ร้องเรียนเพื่อทำคลองส่งน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนบัดนี้ ผู้ร้องยังไม่ได้รับค่าชดเชยแต่อย่างใด<sup>156</sup> ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนแล้วก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยรับไว้พิจารณา

**(4) เรื่องที่ผู้ร้องได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม**

เป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายแล้ว เช่น มีผู้ร้องเรียนแขวงทางจังหวัดกรณีไม่อนุญาตให้ผู้ร้องเรียนก่อสร้างทางเชื่อมต่อกับทางหลวงหมายเลข 3265 เพื่อใช้เป็นทางเข้าออกบ้านพักอาศัย โดยต่อมาแขวงทางจังหวัดแจ้งว่าได้อนุญาตให้ผู้ร้องเรียนก่อสร้างทางเชื่อมต่อกับทางหลวงหมายเลข 3265 ได้ตามความประสงค์ของผู้ร้องเรียนแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนแล้ว<sup>157</sup>

การที่จะทราบว่าผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายแล้วหรือไม่นั้น อาจใช้วิธีการสอบถามจากผู้ร้องเรียน หรือสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดี ในบางกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ผู้ร้องเรียนยังไม่พอใจกับการแก้ไขปัญหของหน่วยงานดังกล่าว และผู้ร้องเรียนประสงค์ที่จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อไป ผู้ร้องเรียนก็สามารถร้องเรียนเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเข้าไป

<sup>156</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 177/2544

<sup>157</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 133/2543

ตรวจสอบและแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมดังกล่าวให้แก่ผู้ร้องเรียนให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไปได้

(5) เรื่องที่ผู้ร้องไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันควร

ในกรณีที่คำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน หรือกรณีเป็นที่สงสัยเกี่ยวกับสาเหตุแห่งการร้องเรียน หรือบุคคลที่ถูกร้องเรียน รวมทั้งกรณีคำร้องเรียนยังขาดพยานหลักฐานตามสมควรที่จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นได้ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณารับเรื่อง พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน<sup>158</sup> จะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนเพื่อให้ผู้ร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพิ่มเติม หรือแสดงพยานหลักฐาน หรือดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง<sup>159</sup>

กรณีที่ผู้ร้องเรียน ไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา เช่น มีผู้ร้องเรียนกรมที่ดิน กรณีออกโฉนดที่ดิน โดยไม่ชอบ

158 ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545  
ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

159 ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545  
ข้อ 13 เมื่อสำนักงานได้รับคำร้องเรียนเป็นหนังสือแล้ว ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนตรวจคำร้องเรียนให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากคำร้องเรียนมีลักษณะตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ.ศ. 2542 ให้ทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยสั่งการ ในกรณีที่

(1) คำร้องเรียนมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพิ่มเติม หรือขอทราบข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเพิ่มเติม หรือ

(2) คำร้องเรียนมีข้อบกพร่องซึ่งมิใช่สาระสำคัญและไม่มีลักษณะตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ.ศ. 2542 ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการแก้ไข

หากผู้ร้องเรียนได้รับแจ้งตามข้อ (1) หรือ (2) แล้วไม่ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หรือหากพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่าคำร้องเรียนแทนไม่เป็นไปตามข้อ 7 ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยสั่งการ

ด้วยกฎหมาย แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องเรียนยังขาดพยานหลักฐานตามสมควรที่จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นได้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ร้องเรียน เพื่อให้ผู้ร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพหุติการณที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพิ่มเติม แต่ผู้ร้องเรียนไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา<sup>160</sup>

อย่างไรก็ดี หากภายหลังจากที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาแล้ว ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องเรียนมีเหตุอันควรที่ไม่สามารถดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในกำหนดได้ ผู้ร้องเรียนก็สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้อีก เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

**(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม**

เป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้เสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว ต่อมาผู้ร้องเรียนถึงแก่ความตายภายหลังจากที่ได้ยื่นคำร้องเรียนแล้ว ในกรณีเช่นนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับเรื่องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ร้องเรียนเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และร้องเรียนเพื่อที่จะขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้ ดังนั้น ถ้าไม่มีตัวบุคคลผู้เสียหายแล้ว ในบางกรณีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายก็ไม่อาจกระทำขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ หากผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับเรื่องไว้พิจารณาได้

อย่างไรก็ดี หากผู้ร้องเรียนตายแต่การพิจารณาจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจรับเรื่องไว้พิจารณาต่อไป เนื่องจากในบางกรณีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อาจจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ทายาทของผู้ร้องเรียนหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมต่อไปได้

<sup>160</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 99/2544

(7) **เรื่องที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว**

เป็นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนได้เสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเด็นหนึ่งแล้ว และในกรณีดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องไว้พิจารณา และมีคำวินิจฉัยในประเด็นเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต่อมาผู้ร้องเรียนคนเดิมหรือผู้ร้องเรียนอื่นๆ ยื่นคำร้องเรียนในประเด็นเดียวกันนั้นมาอีก ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันกับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว กรณีเช่นนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ มีผู้ร้องเรียนคณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษ กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องการขอภัยโทษของกรมราชทัณฑ์ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า แท้จริงแล้วการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มิใช่กรณีที่กรมราชทัณฑ์จะพิจารณาอภัยโทษได้เอง การที่ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการอภัยโทษ จึงมิใช่เป็นกรณีที่กรมราชทัณฑ์ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ชอบ ดังนั้น หากมีผู้ร้องเรียนคณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษในประเด็นเดียวกันนี้อีก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา<sup>161</sup>

**3.2.3 พิจารณาคำร้องเรียนแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาและส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป**

ในกรณีที่พิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นแล้วพบว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่ให้รับไว้พิจารณา กล่าวคือ คำร้องเรียนไม่ระบุชื่อ ที่อยู่ และไม่ลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียน ไม่ระบุถึงสาเหตุและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน หรือเป็นการร้องเรียนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นเรื่องที่การฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว หรือเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

<sup>161</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 192/2543

แผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24<sup>162</sup> ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ พร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้<sup>163</sup> และเรื่องร้องเรียนที่ไม่รับพิจารณานี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจส่งเรื่องร้องเรียนนั้น ไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ ตามมาตรา 26<sup>164</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมในพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่า ผู้ร้องเรียนมีสิทธิครอบครองมาก่อนถูกประกาศเป็นที่สาธารณะประโยชน์ กรณีดังกล่าวผู้ร้องต้องการที่จะพิสูจน์สิทธิในที่ดิน โดยมีได้มีการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติ

162

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

163

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 29 เมื่อมีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ โดยไม่ชักช้าและต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องชี้แจงของตนได้ตามสมควร

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ พร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งคำสั่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้

เหตุผลตามวรรคสองให้ระบุข้อเท็จจริง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยละเอียด และในกรณีให้ยุติเรื่องเพราะเหตุที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) (ก) หรือ (ข) ให้ชี้แจงเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมโดยละเอียดให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย

164

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 26 เรื่องใดที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 24 และเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาตามมาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องนั้น ไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้



ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 ส่งเรื่องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการตามควรต่อไป<sup>165</sup>

ในกรณีที่พิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นแล้วพบว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีลักษณะอาจไม่ได้รับไว้พิจารณา กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสีย หรือ เป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน หรือเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้ว หรือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนตาย และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต หรือประพฤตินิชอบในวงราชการ และเรื่อง πουผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการมาให้ถ้อยคำ แสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งเรื่อง ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะดังกล่าวตามที่กล่าวมานี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 25<sup>166</sup> ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ จะส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้<sup>167</sup> และเรื่องร้องเรียนที่ไม่รับ

165 เรื่องร้องเรียนที่ 27/2544

166 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการ
- (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่

เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

167 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 29 เมื่อมีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้าและต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องชี้แจงของตนได้ตามสมควร

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งคำสั่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้

เหตุผลตามวรรคสองให้ระบุข้อเท็จจริง กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด และในกรณีให้ยุติเรื่องเพราะเหตุที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) (ก) หรือ (ข) ให้ชี้แจงเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมโดยละเอียดให้

พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจส่งเรื่องร้องเรียนนั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ ตามมาตรา 26<sup>168</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ร้องเรียนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งหนึ่ง กรณีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบจากการประมูลงานโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พิจารณาตามมาตรา 25 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป<sup>169</sup>

### 3.3 สอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนที่พิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นแล้วพบว่า อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องไม่มีลักษณะที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24<sup>170</sup> และจะต้องไม่มีลักษณะที่อาจไม่รับพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 25<sup>171</sup> อีกด้วย โดยส่วนตรวจสอบจะทำ

ผู้ร้องเรียนทราบด้วย

168 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 26 เรื่องใดที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 24 และเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาตามมาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องนั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้

169 เรื่องร้องเรียนที่ 329/2544

170 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

171 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

หนังสือตอบรับเรื่องร้องเรียนแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนเพื่อให้ทราบ และส่วนตรวจสอบจะส่งเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่สอบสวนในส่วนสอบสวน เพื่อสอบสวนและหาข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต่อไป

โดยส่วนสอบสวนนั้นแบ่งออกเป็น 4 ส่วนตามความชำนาญเฉพาะด้าน ได้แก่ ส่วนสอบสวน 1 รับผิดชอบเรื่องการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ส่วนสอบสวน 2 รับผิดชอบเรื่องการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์) ส่วนสอบสวน 3 รับผิดชอบเรื่องการบริหารงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง เกษตรเหมืองแร่) และส่วนสอบสวน 4 รับผิดชอบเรื่องการบริหารงานทั่วไป (ศึกษา สาธารณสุข สังคม/แรงงาน สวัสดิการ ขนส่ง โทรคมนาคม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ) โดยเรื่องร้องเรียนที่ส่วนตรวจสอบรับไว้พิจารณาก็จะส่งไปยังส่วนสอบสวน โดยแยกตามประเภทของเรื่องร้องเรียนเพื่อให้ส่วนสอบสวนทำหน้าที่สอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ดังต่อไปนี้

### 3.3.1 ให้นำหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจง

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน<sup>172</sup> จะกำหนดประเด็นในสาระสำคัญพร้อมกับสำเนาคำร้องเรียนส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชี้แจง

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม
- (3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียน ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม
- (7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

172

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” หมายความว่า พนักงานของสำนักงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

ข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงในเรื่องที่ถูกร้องเรียนส่งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียน หากหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ มีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการทำหนังสือชี้แจงเกินสามสิบวัน ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาอีกไม่เกินสามสิบวันพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบก่อนวันครบกำหนด<sup>173</sup>

ในกรณีที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแล้ว และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่าหนังสือชี้แจงของหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอธิบายถึงประเด็นสำคัญต่างๆ ที่ปรากฏในคำร้องเรียนไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนสามารถกำหนดประเด็นที่เห็นว่าเป็นสาระสำคัญที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนส่งไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมอีกได้ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียน<sup>174</sup>

นอกจากอำนาจในการแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมี

173

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 16 ภายใต้มติข้อ 15 การสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเป็นหนังสือ ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำความเข้าใจเสนอต่อเลขานุการเพื่อรายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยลับ และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำหนังสือชี้แจงเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียน

หากหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ มีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการทำหนังสือชี้แจงเกินสามสิบวัน ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี มีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาอีกไม่เกินสามสิบวันพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนวันสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว แต่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่สามารถทำหนังสือชี้แจงภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี มีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาต่อผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนวันสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเหตุผลและความจำเป็นตามหนังสือดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจขยายระยะเวลาให้อีกตามที่เห็นสมควร

174

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 17 วรรค 3 ในกรณีที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่าหนังสือชี้แจงตามวรรคหนึ่งอธิบายถึงประเด็นสำคัญต่างๆ ที่ปรากฏในคำร้องเรียนไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกำหนดประเด็นที่เห็นว่าเป็นสาระสำคัญที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนส่งไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี ทำหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลาตามข้อ 16 วรรคหนึ่ง

ถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ไม่ทำหนังสือชี้แจงภายในกำหนดเวลาตามข้อ 16 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำความเข้าใจเสนอต่อเลขานุการ เพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยสั่งการ

อำนาจแจ้งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา หรือให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และยังคงให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ และในกรณีเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนก็สามารถไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร โดยอาจมีการเชิญผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 27<sup>175</sup>

ในบางกรณีเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีความซับซ้อนหรือเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะทางในการพิจารณา นอกจากจะแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงแล้ว จะใช้วิธีการประชุมหารือร่วมกัน โดยที่ประชุมจะประกอบไปด้วยเลขาธิการ รองเลขาธิการ อาจารย์ข้าราชการสังกัดมหาวิทยาลัย โฆทัยธรรมาธิราชซึ่งสำนักงานยึดตัวมาช่วยปฏิบัติงานบางเวลา และเจ้าหน้าที่สอบสวนมาประชุมร่วมกัน โดยจะมีการจัดตั้งคณะทำงานรับผิดชอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวขึ้น รวมทั้งอาจเชิญอาจารย์จากมหาวิทยาลัยหรือนักวิชาการหรือบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ มาบรรยาย หรือมาให้คำปรึกษาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องร้องเรียนด้วย

175

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 27 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

(5) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ระเบียบตาม (5) และ (6) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ มีผู้ร้องเรียนกรมประชาสัมพันธ์ กรณีแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชน โดยในการพิจารณานั้นต้องทำความเข้าใจว่า กรณีใดบ้างเป็นกรณีการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชน เพื่อการทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอความร่วมมือไปยังคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อให้อาจารย์ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนี้มาบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกรณีการแทรกแซงสื่อ เพื่อที่จะทำให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของการแทรกแซงสื่อเพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาต่อไป<sup>176</sup>

### 3.3.2 ให้ผู้ร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา

เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้รับทราบข้อมูลและหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือได้รับทราบข้อมูลและหนังสือชี้แจงจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะสรุปสำนวนและส่งสำนวนให้เลขาธิการภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว<sup>177</sup> โดยที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องสรุปสำนวนโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน หนังสือชี้แจงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ หรือหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

หากกรณียังเป็นที่ยังสงสัยในคำร้องเรียน พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนอาจแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนเพื่อให้ผู้ร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้เพิ่มเติม<sup>178</sup> ส่งมายังสำนักงานภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากผู้ตรวจการ

176 เรื่องร้องเรียนที่ 327/2544

177 ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 18 ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจัดทำบันทึกสรุปสำนวนให้เสร็จสิ้นและส่งสำนวนให้เลขาธิการภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพยานครบถ้วนตามข้อ 16 แล้ว และหากมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลานานกว่านั้นต้องให้เหตุผลไว้  
ในวันทีสรุปสำนวนด้วย

178 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

แผ่นดินของรัฐสภา หากผู้ร้องเรียนมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการทำหนังสือชี้แจงเกินสามสิบวัน ให้ผู้ร้องเรียนมีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาอีกไม่เกินสามสิบวันพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบก่อนวันครบกำหนด หากผู้ร้องเรียนเพิกเฉยไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาสามสิบวันโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจยุติการพิจารณาตามมาตรา 25 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542<sup>179</sup>

### 3.3.3 การเจรจาร่วมกันเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน เพื่อหาแนวทางแก้ไขและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาก็สามารถเห็นชอบด้วยกันทั้งสองฝ่าย มากกว่าการหาข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดของแต่ละฝ่ายแล้วตัดสินใจ เพราะนอกจากจะช่วยให้เกิดความพึงพอใจของทุกๆ ฝ่ายที่ไม่ต้องตกเป็นผู้แพ้หรือผู้ชนะแล้ว ยังช่วยให้กระบวนการในการหาแนวทางแก้ไขและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นไปได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย โดยใช้หลักการเจรจาต่อรองแบบ Win-Win Solution<sup>180</sup>

ในบางกรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทที่ซับซ้อนหรือมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนอกจากการใช้วิธีการสอบสวนทางเอกสารแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นโดยใช้สันติวิธี โดยให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาเจรจาร่วมกันเพื่อหาข้อยุติที่ตกลงกันได้ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ทุกๆ ฝ่ายในการร่วมกันแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าเจ้าพนักงานที่ดินรังวัดสอบเขตที่ดินของนาย ก. รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ร้องเรียน ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องที่ดินพิพาท

มาตรา 29 เมื่อมีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้าและต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องชี้แจงของตนได้ตามสมควร

179

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

180

บทบาทของของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, เอกสารเผยแพร่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2544, หน้า 10

ระหว่างผู้ร้องเรียนกับนาย ก. ประมาณ 2 ไร่เศษ ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดการประชุมเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับที่ดินพิพาทดังกล่าว โดยมีตัวแทนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานที่ดิน นาย ก. และผู้ร้องเรียน โดยตกลงเป็นสัญญาจะซื้อจะขายระหว่างผู้ร้องเรียนและนาย ก. โดยนาย ก. ยินยอมขายที่ดินพิพาทนั้นให้แก่ผู้ร้องเรียน ทำให้ผู้ร้องเรียนมีความพอใจจากข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งในกรณีนี้เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียน โดยเชิญฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาประชุมหารือร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ทุกฝ่ายพอใจ<sup>181</sup>

ในกรณีที่ไม่มี การเจรจา ร่วมกัน เพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็จะใช้วิธีการสอบสวน โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงหรือตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน รวมทั้งขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน ศาล หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ โดยเมื่อได้ข้อเท็จจริงเป็นประการใดแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะพิจารณาจากคำร้องเรียนและคำชี้แจงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อได้ข้อสรุปเป็นประการใดก็จะทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอต่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

### 3.3.4 ทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอต่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้รับหนังสือชี้แจงและพยานหลักฐานจากผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะสรุปสำนวน โดยที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องสรุปสำนวนโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน หนังสือชี้แจงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะสรุปสำนวนและส่งสำนวนให้เลขาธิการภายในเจ็ดวันทำการ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว เพื่อนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

181 เรื่องร้องเรียนที่ 148/2543



ถ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนพิจารณาแล้วพบว่า เป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะให้ยุติการพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24<sup>182</sup> หรือเป็นเรื่องที่อาจยุติการพิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 25<sup>183</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะวินิจฉัยยุติการพิจารณา โดยแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ให้ยุติเรื่อง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งคำวินิจฉัยไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้<sup>184</sup>

182

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

183

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

184

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 29 เมื่อมีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้าและต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องชี้แจงของตนได้ตามสมควร

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งคำวินิจฉัยไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้

เหตุผลตามวรรคสองให้ระบุข้อเท็จจริง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยละเอียด และในกรณีให้ยุติเรื่องเพราะเหตุที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) (ก) หรือ (ข) ให้ชี้แจงเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม โดยละเอียดให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย

ในกรณีที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนประกอบกับคำชี้แจงและพยานหลักฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว ให้ชี้แจงเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมโดยละเอียดให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย<sup>185</sup>

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจแห่งหนึ่ง กรณีแจ้งความดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติดงระแนงต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว แต่จนถึงบัดนี้ยังหาตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาหนังสือร้องเรียนของผู้ร้องเรียนประกอบกับข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้บัญชาการตำรวจภูธร และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า นับแต่วันที่ได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้วพบว่า หลังจากรับคำร้องทุกข์แล้วพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาโดยตลอดและต่อเนื่อง โดยพิจารณาตามบันทึกพนักงานสอบสวนที่มีการบันทึกคำให้การของผู้ร้องทุกข์และพยาน รวมทั้งมีการรายงานผลการสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยเหตุที่ยังไม่ทราบว่าคนร้ายเป็นใครและคดีดังกล่าวได้สืบสวนมาเป็นเวลานานแล้วยังจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 (1) วรรค 2 สรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้ทางการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการจังหวัด ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจสอบสวนตามอำนาจหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 (1) วรรค 2 แล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการหาตัวผู้กระทำความผิดแล้ว จึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาตาม มาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ตำรวจยังคงสืบสวนติดตามจับกุมคนร้ายมาดำเนินคดีต่อไป<sup>186</sup>

หากพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนพิจารณาแล้วพบว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

185 อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 155

186 เรื่องร้องเรียนที่ 613/2544

หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาคำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 30<sup>187</sup>

### 3.4 ผลการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับไว้พิจารณา และสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเสร็จแล้ว สามารถแยกพิจารณาได้เป็นเรื่องที่ยุติการพิจารณา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานปรับปรุงแก้ไข หรือเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**3.4.1 เรื่องร้องเรียนที่วินิจฉัยแล้วให้ยุติการพิจารณา เนื่องจากเรื่องร้องเรียนมีลักษณะให้ยุติการพิจารณา หรืออายุยุติการพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป**

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับเรื่องไว้พิจารณา และในระหว่างการพิจารณาปรากฏว่า เรื่องร้องเรียนนั้นมีลักษณะที่ให้ยุติการพิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24<sup>188</sup> กล่าวคือ เป็นการร้องเรียนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเรื่องที่การฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว หรือเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่ง

187 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 30 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาคำเนินการต่อไป

188 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายุติการพิจารณา

เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณานั้นมีลักษณะอายุยุติการพิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 25<sup>189</sup> กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสีย หรือเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปี นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน หรือเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้ว หรือเรื่องที่ผู้ร้องเรียนตาย ซึ่งเรื่องดังกล่าวถ้าพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือเรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการมาให้ถ้อยคำ แสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอายุยุติการพิจารณาไม่พิจารณาต่อไปได้

เรื่องใดที่มีลักษณะให้ยุติการพิจารณาหรืออายุยุติการพิจารณา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยยุติเรื่อง ให้แจ้งไปยังผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ให้ยุติเรื่อง โดยระบุข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อาจแจ้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ มีผู้มาร้องเรียนบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กรณีผู้ร้องเรียนได้ผ่านการสอบคัดเลือกเป็นพนักงานของบริษัทแล้ว แต่ทางบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ไม่ประกาศผลสอบและยกเลิกการสอบโดยมิชอบด้วยระเบียบของบริษัท

189

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออายุยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม
- (3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม
- (4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม
- (7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการสอบสัมภาษณ์ในการสอบครั้งดังกล่าว แต่ยังถือว่าการคัดเลือกตัวบุคคลยังไม่เสร็จ ดังนั้น เมื่อมีผู้มีอำนาจอนุมัติเห็นชอบให้ยกเลิกการสอบและให้สอบใหม่ จึงเป็นกรณีที่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้ปฏิบัติไปตามระเบียบบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) แล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณา แต่เนื่องจากบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) แจ้งผลการไม่ได้รับการคัดเลือกให้ผู้ร้องเรียนทราบล่าช้า จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อจิตใจของผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอแนะให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) อาจมีการพิจารณาทบทวนให้ผู้ร้องเรียนได้รับการบรรจุเป็นพนักงานในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในตำแหน่งที่เหมาะสมต่อไป<sup>200</sup>

### 3.4.2 เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานปรับปรุงแก้ไข

เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้วพบว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ทำความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเพื่อส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปแล้ว แต่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะภายในเวลาอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และถ้าระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ และให้เปิดเผยรายงานนั้นให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด

200 เรื่องร้องเรียนที่ 222/2543

ปัจจุบันเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไข หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนั้นๆ ได้ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นอย่างดี พร้อมทั้งแจ้งผลการปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะกลับมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วย โดยในการติดตามการปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะนั้น สามารถติดตามได้จากการสอบถามความคืบหน้าจากผู้ร้องเรียน หรือสอบถามไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ มีผู้ร้องเรียนเทศบาลแห่งหนึ่ง กรณีนำรถของเทศบาล ไปซ่อมที่อู่ซ่อมรถของผู้ร้องเรียน แต่ไม่จ่ายค่าซ่อมรถให้แก่ผู้ร้อง กรณีดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลส่งรถไปซ่อมโดยไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบราชการเรื่องการซ่อมรถ กล่าวคือ ไม่ได้ลงนามในบันทึกอนุมัติการจ้าง แต่เทศบาลเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการซ่อมรถเพื่อนำรถไปใช้ในกิจการของเทศบาลแล้ว ดังนั้น เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะให้เทศบาลชำระค่าซ่อมรถให้แก่ผู้ร้องเรียน ซึ่งต่อมาเทศบาลได้ดำเนินการชำระค่าซ่อมรถให้แก่ผู้ร้องเรียนแล้ว<sup>201</sup>

### 3.4.3 เสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียงให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

201 เรื่องร้องเรียนที่ 350/2544

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอแนะหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีได้นั้น เป็นการเสนอแนะในเชิงนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐและส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานบริการประชาชน

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ มีผู้ร้องเรียน ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีเนื้อหาสาระในการจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลในการเข้ารับราชการรัฐวิสาหกิจ จำนวน 40 ฉบับ และประกอบอาชีพอิสระจำนวน 11 ฉบับ อันเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวซึ่งได้ประกาศใช้มาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีเนื้อหาสาระที่อาจจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และอาชีพอิสระ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกาย หรือสุขภาพ ที่น่าจะเป็นการไม่สอดคล้องหรือขัดกับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงเห็นว่าประเด็นดังกล่าวนี้อาจจะเป็นเงื่อนไขอันไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเหตุสมควรที่จะนำไปสู่การศึกษาและพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป<sup>202</sup>

อย่างไรก็ดี การเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียงนั้น ปัจจุบันเป็นไปในลักษณะการเก็บข้อมูลเพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบเบื้องต้น ยังไม่สามารถหยิบยกเป็นกรณีศึกษาหรือทำวิจัยได้ ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านบุคลากรและข้อจำกัดทางประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติยังไม่ชัดเจนและมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะนำมาศึกษาได้ โดยปัจจุบันยังอยู่ในขั้นเตรียมพิจารณาดำเนินการ ศึกษากรณีกฎหมายที่เห็นว่า มีกรณีใดบ้างที่สร้างความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมกับประชาชน โดยในการนี้

202  
เรื่องร้องเรียนที่ 708/2544

ได้มีการจัดตั้งศูนย์ศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman Studies Center) ร่วมกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อเป็นศูนย์สำหรับรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเป็นศูนย์วิชาการ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งการวิเคราะห์สาเหตุของการร้องเรียนและนำเสนอแนวทางแก้ไขต่อไป

#### 3.4.4 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ดังนี้

##### 3.4.4.1 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และในการพิจารณาคำร้องเรียนเพื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ก็จะมีวิธีการพิจารณาที่เหมือนกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงตาม คำร้องเรียนในกรณีต่างๆ ไป กล่าวคือ คำร้องต้องระบุชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียน และต้องเป็นการร้องเรียนว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยส่วนตรวจสอบจะส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังส่วนสอบสวนเพื่อพิจารณาต่อไปว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ร้องได้ร้องเรียนมานั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งต้อง



เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542<sup>203</sup>

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และแจ้งให้ ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่เสนอเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไปยังผู้ร้องเรียน และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 โดยในการส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญจะต้องใช้แบบพิมพ์คำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นผู้ร้องเสนอเรื่องว่า มีผู้ร้องเรียนมาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ มีผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบทบัญญัติของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้กำหนดสิทธิการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทยไว้ แต่ไม่ได้กำหนดสิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ เช่นเดียวกับกรณีหญิงต่างด้าวสมรสกับชายสัญชาติไทย เป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย<sup>204</sup>

ในบางกรณีที่ผู้ร้องเรียนว่า การกระทำมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกรณีที่ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นกรณีว่า

203 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542

204 เรื่องร้องเรียนที่ 700/2544

บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น กรณีการกระทำมี ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงต้องเสนอต่อศาลปกครอง

กรณีตัวอย่างสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ มีผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติว่า ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ซึ่งผู้ร้องเรียนเคยดำรงตำแหน่งเป็นตำแหน่งที่ไม่เทียบเท่าอธิบดี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยประการแรกที่ต้องพิจารณาคือ คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นคณะบุคคลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 97<sup>205</sup> เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีสถานภาพเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ถึงแม้ว่า คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดบางคนมีฐานะเป็นข้าราชการก็ตาม แต่ข้าราชการดังกล่าวก็มิได้ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนั้น มาทำหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 97<sup>206</sup> แต่

205

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 97 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสองคนซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้พิพากษาในศาลฎีกาสองคนซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาและได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการอัยการหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการสภาพนาความหนึ่งคน ผู้แทนคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสองคน และผู้แทนคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้กรรมการดังกล่าวเลือกกรรมการด้วยกันเองเป็นประธานกรรมการ

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกข้าราชการฝ่ายศาลปกครองหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นเลขานุการ

206

อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 90

ประการใด จึงมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 (1)<sup>207</sup> ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 198<sup>208</sup> ได้

#### 3.4.4.2 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยในการพิจารณาคำร้องเรียนเพื่อเสนอเรื่องต่อศาลปกครองนั้น ก็จะใช้วิธีการพิจารณาที่เหมือนกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่างๆ ไป กล่าวคือ คำร้องต้องระบุชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียน และต้องเป็นการร้องเรียนว่ามี กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

207

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูก

จ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

208

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่ง โดยไม่ชักช้า

ส่วนตรวจสอบจะส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังส่วนสอบสวนเพื่อพิจารณาต่อไปว่า กฎ ข้อบังคับตามที่ผู้ร้องได้ร้องเรียนมานั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ดี จากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้วินิจฉัยนั้น ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญได้<sup>209</sup> หรือศาลปกครองก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543<sup>210</sup>

ในกรณีที่เป็นกรรณการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ บุคคลที่ถูกร้องเรียนว่ามีการกระทำที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และมีการกระทำที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งถ้าบุคคลที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่โดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543<sup>211</sup> ทำให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นเรื่องของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น จึงจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้

209

โกสิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” จัดพิมพ์โดย สวัสดิการสำนักงาน

ศาลปกครอง

210

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543

211

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543

มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงต้องส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ พร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่เสนอเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ เป็นไปตามตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43<sup>212</sup> ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอเรื่องดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 42<sup>213</sup> และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 28<sup>214</sup> ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายให้มี

212 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42

213 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

214 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 28 การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาล ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้

สิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ โดยให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45<sup>215</sup> โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้

### 3.5 สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจให้หัวหน้าหรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน และถ้ามีผู้ฝ่าฝืนการใช้อำนาจในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ถูกต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานนั้นๆ ปฏิบัติตาม และในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเพื่อให้ตั้งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และหากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและ

#### 215

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(4) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบอำนาจให้ฟ้องคดีมาด้วย

เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจให้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรและเปิดเผยให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 3.5.1 สภาพบังคับทางกฎหมาย

ในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจให้หัวหน้าหรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน และถ้ามีผู้ฝ่าฝืนการใช้อำนาจในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.5.1.1 บทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนด 30 วัน และเมื่อครบกำหนดระยะเวลา 30 วัน ถ้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแจ้งนั้น ยังเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้น ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงมายังสำนักงานฯ ภายในกำหนด 30 วัน และหากพ้นกำหนดนี้ ถ้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่มาให้ถ้อยคำ ส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 51<sup>216</sup>

216

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 51 ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ได้กำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามไว้ โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ ได้คุ้มครองผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานดังกล่าวแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 36<sup>217</sup>

### 3.5.1.2 บทกำหนดโทษผู้ต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน

ในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียนนั้นได้ เช่น ร้องเรียนว่ามีผู้มาบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ และได้มีการแจ้งไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวก็มิได้ดำเนินการตรวจสอบใดๆ ในกรณีนี้ เมื่อมีผู้ร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องไปตรวจสอบสถานที่ว่ามีผู้มาบุกรุกที่ดินสาธารณะนั้นจริงหรือไม่ และหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ได้ดำเนินการอย่างไรไปแล้วบ้าง กรณีเช่นว่านี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียนดังกล่าวได้

ในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องนั้น ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร และเมื่อได้แจ้งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ให้ทราบแล้ว และถ้ามีผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียนดังกล่าว ผู้ที่ต่อสู้หรือขัดขวางการตรวจสอบสถานที่นั้นต้องระวาง

217

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 36 ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 33 ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงาน แล้วแต่กรณี



โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 52<sup>218</sup>

### 3.5.1.3 บทกำหนดโทษผู้เปิดเผยความลับ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน จะได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้รับทราบมาจากการชี้แจง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐานของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดนั้น บางกรณีอาจจะเป็นเรื่องที่เป็นความลับ หรือเป็นเรื่องส่วนบุคคล หรือเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ต่อบุคคลหรือประชาชนโดยรวม

ดังนั้น เมื่อได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนมาแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยความลับ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนดังกล่าว เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบหมายให้ทำการเปิดเผยได้ หรือเป็นการกระทำตามที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน หรือเป็นรายงานตามอำนาจหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ หากผู้ที่ได้รับทราบข้อมูลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 นำข้อมูลที่ได้รับทราบไปเปิดเผยแล้ว ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 53<sup>219</sup>

218

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 52 ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 27 (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

219

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 53 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 38 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 3.5.2 สภาพบังคับทางสังคม

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะแจ้งให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการก็อาจส่งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบด้วยก็ได้ และถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยและเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนปฏิบัติไปโดยไม่ถูกต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานนั้นๆ ปฏิบัติตาม โดยถ้าหน่วยงานนั้นๆ ไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีอำนาจในการส่งเรื่องดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาที่อยู่สูงขึ้นไป ซึ่งเป็นการใช้มาตรการบังคับทางสังคม ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.5.2.1 แจ้งต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแล

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ทำความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเพื่อส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ได้แจ้งข้อขัดข้องหรือขอขยายระยะเวลาแต่ประการใด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะนั้น ไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และในการปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกินสามสิบวัน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีหนังสือแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบก่อนวันสิ้นสุดกำหนดพร้อมด้วยเหตุผล และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุอันควรจะขยายระยะเวลา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจขยายระยะเวลาในการปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะต่อไปอีกก็ได้ แต่ทั้งนี้ ระยะเวลาทั้งหมดที่ขยายจะต้องไม่เกินเก้าสิบวัน<sup>230</sup>

230

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

### 3.5.2.2 แจ้งต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการส่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีแล้ว และระยะเวลาได้ล่วงเลยไปเกินกว่าสามสิบวัน หรือเกินกว่าเก้าสิบวัน แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจให้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้<sup>231</sup>

### 3.5.2.3 แจ้งต่อสาธารณชน

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการส่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีแล้ว และระยะเวลาได้ล่วงเลยไปเกินกว่าสามสิบวัน หรือเกินกว่าเก้าสิบวัน แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ให้เปิดเผยรายงานนั้นให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนดก็ได้<sup>232</sup>

ข้อ 28 ในกรณีที่ได้นำดำเนินการตามข้อ 27 วรรคหนึ่งแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้

หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกินสามสิบวัน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีหนังสือแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนวันสิ้นสุดคดีพร้อมด้วยเหตุผล ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า มีเหตุอันควร จะขยายเวลาต่อไปอีกก็ได้ แต่ระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

231

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 28 วรรค 3 เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปเกินกว่าสามสิบวันหรือเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดตามวรรคสองแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควรและเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจให้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้และให้เปิดเผยรายงานนั้นให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

232

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 31 วรรค 3 รายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด

### 3.6 สรุป

เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย จากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หรือผู้ประสบพบเหตุการณ์ดังกล่าวก็สามารถเสนอคำร้องเรียนต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ และถ้าผู้มีสิทธิร้องเรียนไม่สามารถร้องเรียนได้ด้วยตนเอง ก็สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นใช้สิทธิร้องเรียนแทนตนได้ โดยการเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภานั้นต้องทำเป็นหนังสือ หรือในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ ยุ่งยากซับซ้อนก็สามารถเสนอคำร้องเรียนทางโทรศัพท์ได้

เรื่องร้องเรียนที่อยู่ใอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณา ได้นั้น จะต้องไม่มีลักษณะที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 24 และไม่มี ลักษณะที่อาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจให้ หน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือ บุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยาน หลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และขอให้ศาลส่งหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน ได้

ในกรณีที่พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนแล้วพบว่า หน่วยงานที่ถูก ร้องเรียนปฏิบัติไม่ถูกต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาที่จะสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ส่งให้ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็น และข้อเสนอแนะ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้

และเมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจให้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรและเปิดเผยให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อประชาชนได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนนั้นมีหลายวิธี ซึ่งแต่ละองค์กรก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานแตกต่างกันไป เช่น การร้องเรียนหรืออุทธรณ์ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชานั้นเอง ถือเป็นการใช้กลไกการตรวจสอบของภายในฝ่ายปกครองเอง โดยในการตรวจสอบบางกรณีอาจจะไม่ได้รับอิสระในการตรวจสอบอย่างแท้จริง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะเป็นผู้พิจารณาเองหรือผู้บังคับบัญชาอาจจะปกป้องความผิดให้ผู้ได้บังคับบัญชา หรือประชาชนอาจฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งถือเป็นการใช้กลไกการตรวจสอบของฝ่ายตุลาการ แต่การใช้กลไกทางศาลจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีและต้องมีทุนความดำเนินคดีแทน ประกอบกับการต่อสู้ทางศาลจะต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าคดีจะถึงสิ้นสุด จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ เห็นได้ว่ากลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เดิมยังมีข้อจำกัดอยู่บ้างในการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นมา เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง โดยการรับคำร้องเรียนจากประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีสภาพปัญหาหลักสามประการ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

#### 4.1 การเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยใช้หลักสันติวิธี

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อควบคุมมิให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยใช้หลักสันติวิธี ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเป็นที่ยอมรับจากประชาชนและหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องมีความยุติธรรมเป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไป แต่จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีข้อจำกัดอยู่บางประการ ได้แก่

##### 4.1.1 การเข้าถึงของประชาชนในการใช้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากการศึกษารายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พบว่า เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณา เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 24<sup>233</sup> หรือมีลักษณะอาจไม่ได้รับพิจารณาตามมาตรา 25<sup>234</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>233</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

<sup>234</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาตามรายงานประจำปี 2543 มีจำนวน 69 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 37.5<sup>235</sup> และพิจารณาตามรายงานประจำปี 2544 มีจำนวน 169 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 23.3<sup>236</sup> ซึ่งเรื่องร้องเรียนส่วนหนึ่งที่ร้องเรียนมานั้นไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้ก็เนื่องมาจากประชาชนส่วนหนึ่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประกอบกับประชาชนยังไม่เข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกจากนี้ ประชาชนส่วนหนึ่งยังสับสนในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับองค์กรอิสระอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากผลของการศึกษาตาม โครงการวิจัยเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ พบว่า ประชาชนรู้จักผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คิดเป็นร้อยละ 25.3 และโดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คิดเป็นร้อยละ 74.7<sup>237</sup> จะเห็นได้ว่า สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่ค่อยเป็นที่รู้จักของประชาชนเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องประชาสัมพันธ์องค์กรให้เป็นที่รู้จักของประชาชน โดยให้ประชาชนทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ความสำคัญต่อระบบการเมืองและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมถึงการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับช่องทางที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงองค์กรได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และได้รับการตอบสนองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียน ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียน ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

<sup>235</sup> รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 55

<sup>236</sup> รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 45

<sup>237</sup> การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 4 “5ปี ของการปฏิรูปทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 8-10 พฤศจิกายน 2545” , 2545, หน้า 33



#### 4.1.2 การแก้ไขปัญหาคำร้องเรียนของประชาชนโดยใช้หลักสันติวิธี

การใช้หลักสันติวิธี ในการตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการสร้างความเข้าใจในประเด็นที่ร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนรวมทั้งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหามาตรานี้ที่สามารถเห็นชอบด้วยกันทุกฝ่าย โดยที่ไม่มีฝ่ายใดจะต้องตกเป็นผู้แพ้ ส่งผลดีต่อการทำงานของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี และได้รับความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในขั้นตอนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งในการเรียกให้ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้อัยการ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน รวมทั้งการไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน ดังจะเห็นได้จาก ไม่มีการขอให้ศาลลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ ตามบทกำหนดโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ถึง มาตรา 53 แต่อย่างใด

นอกจากนี้ เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้ว พบว่าข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยส่วนใหญ่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนั้นๆ ได้ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นอย่างดี พร้อมทั้งแจ้งผลการปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วย และมีการติดตามการปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยการสอบถามไปยังผู้ร้องเรียน หรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

ดังจะเห็นได้จาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่มีการใช้อำนาจตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ในการรายงานต่อไปยังผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไป ในกรณีที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

การแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนโดยใช้หลักสันติวิธีนี้ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นมิตรกับประชาชน และประสานประโยชน์ให้กับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนและฝ่ายปกครอง นำไปสู่การร่วมกันแก้ไขปัญหาคือและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้หมดไปโดยเร็วที่สุด จะเห็นได้ว่า จากการใช้หลักสันติวิธีในการทำงานนี้ ทำให้การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีความขัดแย้งทั้งกับประชาชนและข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นที่ยอมรับและเชื่อมั่นว่า สามารถแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ ดังจะเห็นได้จาก ผลของการศึกษาตาม โครงการวิจัยเพื่อศึกษามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ พบว่า ประชาชนเชื่อมั่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คิดเป็นร้อยละ 80.0<sup>238</sup>

#### 4.2 ความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรอิสระด้วยกัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มืองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองอยู่หลายองค์กร เพื่อให้เกิดระบบการตรวจสอบที่ทำหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยแต่ละองค์กรจะใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กร แต่มีบางกรณีที่เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระด้วยกัน จนเกิดเป็นประเด็นปัญหาขึ้น ดังต่อไปนี้

##### 4.2.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง องค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของ

<sup>238</sup> การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 4 “5ปี ของการปฏิรูปทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 8-10 พฤศจิกายน 2545” , 2545, หน้า 33

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ประกอบกับข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่รวมถึง กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการที่ว่านี้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542<sup>238</sup> ที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 นั้น หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นั่นก็คือ “กฎ” ทั้งหมดที่ ออกโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น การที่ศาลจะส่งความเห็นที่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่ คดีที่อยู่ในศาล และมีปัญหาว่าอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงต้องเป็น กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

เมื่อพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543<sup>239</sup> แล้วพบว่า ก่อให้เกิด ผลกระทบแก่การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อยู่สามประการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**ประการแรก** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอ กฎ ข้อบังคับ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยที่ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะกรณี กฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่อยู่ ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

จากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ รับไว้วินิจฉัยนั้น เป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542 ที่วางหลักไว้ว่า ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 ศาลจะส่งกฎหมายที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย

<sup>238</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542

<sup>239</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543

รัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ได้เฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น<sup>240</sup> แต่โดยผลของ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอ กฎ ข้อบังคับ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ซึ่งเป็นการ ตีความขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไป ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้ง บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ และข้อบังคับ แต่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะกรณี กฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

### ประการที่สอง องค์กระติสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญย่อมที่จะไม่อยู่ภายใต้ เขตอำนาจของศาลปกครอง

การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ไว้ว่า แม้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง องค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ หรือข้อบังคับที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 วรรคหนึ่ง เป็น บทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการ กระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาล ปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายรวมถึง เรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาลเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการตีความไปจำกัด อำนาจของศาลปกครอง โดยไม่ได้พิจารณาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 โดยการ กระทำใดของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง นั้น รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งก็คือ ฝ่ายปกครองทั้งหมด โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็น ฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น ถ้าตีความว่าศาล

<sup>240</sup> โกลิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” จัดพิมพ์โดย สวัสดิการสำนักงาน

ปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้เฉพาะฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 การตีความดังกล่าวก็น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

นอกจากนี้ ผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ยังส่งผลให้องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หมายถึงเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วน 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

**ประการที่สาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญได้**

รัฐธรรมนูญ มาตรา 197 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิได้เป็นที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ นอกเหนือไปจากอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 บัญญัติ

ไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่ฝ่ายบริหารที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

#### 4.2.2 คำสั่งศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีหมายเลขแดงที่ 593/2545

มีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เป็นคดีหมายเลขดำที่ 124/2545 โดยศาลได้พิจารณาคำฟ้องและข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาหรือไม่ เพราะเหตุเกี่ยวกับมูลเหตุแห่งคดี ศาลพิเคราะห์ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาดำเนินการเรื่องของผู้ฟ้องคดีขอความเป็นธรรมแล้ว มูลเหตุแห่งคดีนี้ก็ระงับสิ้นไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีอีกต่อไป ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ 593/2545 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2545<sup>241</sup> โดยศาลมิได้พิจารณาในประเด็นที่ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองหรือไม่

เรื่องนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 หรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีได้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองมิได้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และมีได้เป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงน่าที่จะไม่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง

<sup>241</sup> คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขแดงที่ 593/2545

เมื่อพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ส่งผลให้องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หมายถึงเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามหนังสือศาลปกครองสูงสุด ที่ สป. 0008.1/48 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2545 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เสนอความเห็นและข้อมูลไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ใจความตอนหนึ่งว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ในส่วนที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ จะใช้บังคับกับคดีนี้และเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 วรรคสาม และมาตรา 268 หรือไม่เพียงใด นั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลจะมีผลผูกพันองค์กรใดหรือศาลอื่นมีหลักว่า คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาในส่วนนั้นจะต้องเป็นการวินิจฉัยหรือการพิพากษาในประเด็นแห่งคดี (stare decisis) การกล่าวถึงเรื่องอื่นไว้ในคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาซึ่งไม่มีความสำคัญหรือความจำเป็นแก่การวินิจฉัยหรือพิพากษาในคดี (obitum dictum) คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาในส่วนนั้นจะไม่มีผลผูกพันองค์กรใดหรือศาลอื่น

ดังนั้น การที่มาตรา 264 วรรคสาม บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใช้ได้ ในคดีทั้งปวง และมาตรา 268 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ย่อมต้องอยู่ในความหมายว่ามีผลผูกพันเฉพาะคำวินิจฉัยในส่วนที่ได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีโดยตรง เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ในส่วนที่ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นคำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีโดยตรง ซึ่งต้องมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ส่วนคำวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญหมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือใน

กำกับดูแลของรัฐบาล จึงมิใช่คำวินิจฉัยในประเด็นโดยตรง ดังนั้น จึงไม่มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”<sup>242</sup>

จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544<sup>243</sup> ใ้รับคำฟ้องขอให้เพิกถอน การประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่า คณะกรรมการ การเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงอาจถูก ดำเนินคดีในศาลปกครองได้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาล รัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแล้วนั้น เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลกระทบต่อเขตอำนาจ ของศาลปกครองและองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร ต่อไป

**4.2.3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43<sup>244</sup> กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิ ฟ้องคดี**

กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือ การกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐ วิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และในการ เสนอเรื่องดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42<sup>245</sup> ซึ่งหมาย

<sup>242</sup> หนังสือศาลปกครองสูงสุด ที่ สป. 0008.1/48 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2545 เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ขอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่, หน้า 15

<sup>243</sup> คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544

<sup>244</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42

<sup>245</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



ถึงจะต้องมีสถานะเป็นโจทก์ในคดีด้วย โดยในการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 28 ต้องทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามมาตรา 45<sup>246</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในการดำเนินการเสนอเรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้<sup>247</sup>

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องมีสถานะเป็นโจทก์ ในคดีที่ต้องมาให้อัยการหรือแสดงพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลด้วย ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น

---

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

<sup>246</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการอื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

<sup>247</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 28 การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาล ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหมายหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 28 กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการเสนอเรื่องดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี จึงเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในคดีที่ต้องมาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดนอกเหนือไปกว่าที่รัฐธรรมนูญมาตรา 198 บัญญัติไว้

ในทางปฏิบัติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเท่านั้น<sup>248</sup> โดยมีได้ทำเป็นคำฟ้องแต่อย่างใด และสำนักงานศาลปกครองได้รับเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณาแล้ว แม้ว่าต่อมาสำนักงานศาลปกครองจะมีคำสั่งเรียกให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้แจ้งคำคัดค้านคำให้การ และชี้แจงให้ทราบว่า การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลปกครองนั้น เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

อย่างไรก็ดี เพื่อความเป็นระบบระเบียบในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เห็นควรที่จะมีการประชุมร่วมกันร่างระเบียบหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและการทำการศึกษาต่อไปก็จะเป็นการดียิ่ง

#### 4.2.4 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือ กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และ

<sup>248</sup> เรื่องร้องเรียนที่ 571/2544

ไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีวันนับแต่วันที่มิเหตุฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อ มีการดำเนินการตามขั้นตอนแล้ววิธีการดังกล่าวดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นั้น กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการเสนอเรื่องไว้ ทั้งยังมีได้กำหนดว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน

ดังนั้น ถ้าเป็นเรื่องที่ขาดอายุความแล้ว หรือไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง โดยปกติศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้อง แต่อย่างไรก็ดี ถ้าเป็นการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 แล้ว แม้เรื่องนั้นจะขาดอายุความแล้ว หรือไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน แต่ถ้ามมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

### 4.3 การบริหารงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

จากการศึกษารายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พบว่า จำนวนสถิติเรื่องร้องเรียนจากปี 2543 จนถึงปัจจุบัน น่าจะมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนสูงขึ้น เมื่อพิจารณาตามรายงานประจำปี 2543 มีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 184 เรื่อง<sup>249</sup> โดยมีเจ้าหน้าที่สอบสวนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจำนวน 12 คน<sup>250</sup> และเมื่อพิจารณาตามรายงานประจำปี 2544 มีจำนวนเรื่องร้องเรียน 726 เรื่อง และรวมกับเรื่องร้องเรียนที่รับไว้แล้วในปี 2543 แต่อยู่ในระหว่างการดำเนินการอีก 49 เรื่อง รวมเป็นเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการในปี 2544 ทั้งสิ้น 774 เรื่อง<sup>251</sup> โดยมีเจ้าหน้าที่สอบสวนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจำนวน 23 คน โดยในปี 2545 สถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการ มีจำนวนประมาณ 1,337 เรื่อง ในขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่สอบสวนมีเพียง 34 คน ซึ่งเจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบสำนวนเรื่องร้องเรียนเฉลี่ยคนละ 50 เรื่อง ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงเมื่อเทียบกับจำนวนของเจ้าหน้าที่สอบสวนที่มีอยู่ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคนมีเรื่องอยู่ในความรับผิดชอบมาก อาจจะนำไปสู่ปัญหาความล่าช้าในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

ในการปฏิบัติงานด้านวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้มีการจัดทำเอกสารเผยแพร่สำนักงานและจัดสัมมนาทางวิชาการ รวมทั้งจัดสัมมนาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพบประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยการสัมมนามีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเพื่อทราบข้อคิดเห็นและความคาดหวังจากประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการ และองค์กรเอกชนต่างๆ ที่มีต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อที่จะทำการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุของปัญหาเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านบุคลากร และข้อจำกัดทางประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติยังไม่ชัดเจน และมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะนำมาศึกษาได้ จึงยังไม่มีการทำการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่อย่างใด

<sup>249</sup> รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 57

<sup>250</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 248, หน้า 43

<sup>251</sup> รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 45

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร และสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่สำคัญในการเป็นกลไกของระบบรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยที่มีบทบาทในการที่จะช่วยฝ่ายนิติบัญญัติในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน และตรวจสอบติดตามการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นธรรม และยังเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงประชาชนกับสมาชิกรัฐสภาโดยเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนก็สามารถร้องเรียนต่อสมาชิกรัฐสภาได้ และสมาชิกรัฐสภาก็จะส่งเรื่องร้องเรียนผ่านไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจะใช้วิธีทำหนังสือแจ้งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ร้องเรียน รวมทั้งบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว จะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

การเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขหน่วยงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นั้น ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายที่จะให้หน่วยงานนั้นๆ ปฏิบัติตาม แต่ถ้าหน่วยงานนั้นๆ ไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการส่งเรื่องดังกล่าว ไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และหากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจให้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรและเปิดเผยให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้

## 5.1 บทสรุป

กระบวนการในพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียนทำหน้าที่เป็นกลไกในการพิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียน ซึ่งแบ่งส่วนการทำงานออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนตรวจสอบ และส่วนสอบสวน โดยส่วนตรวจสอบจะทำหน้าที่ตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าพิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นแล้วพบว่า เรื่องร้องเรียนนั้นไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาและส่งเรื่องร้องเรียนที่ไม่รับไว้พิจารณานั้น ไปให้หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่ส่วนตรวจสอบพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่รับไว้พิจารณาได้ ก็จะส่งเรื่องร้องเรียนนั้นไปยังส่วนสอบสวนเพื่อพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนต่อไป และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ก็จะแจ้งให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบและถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนปฏิบัติไปโดยไม่ถูกต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะ

เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับ คำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 มีสภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามประการ ดังนี้

### **ประการแรก การเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนโดยใช้หลักสันติวิธี**

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภา เพื่อควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นั้น ยังมี ข้อจำกัดอยู่บางประการ ได้แก่ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้เท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ดี การใช้หลักสันติวิธีในการพิจารณาเรื่อง ร้องเรียน ทำให้การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีความขัดแย้งทั้งกับประชาชนและ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของ ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นที่ยอมรับและเชื่อมั่นว่า สามารถแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้

### **ประการที่สอง ความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรอิสระด้วยกัน**

ประเด็นปัญหาการใช้อำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือ ศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอ กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ และยัง

ส่งผลให้องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หมายถึง เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ นอกเหนือไปจากอำนาจที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่ฝ่ายบริหารที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

ในการใช้อำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ประกอบกับข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ถ้าเป็นกรณี กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงน่าจะอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี นั้น การบัญญัติเช่นนี้ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องมีสถานะเป็นโจทก์ในคดีที่ต้องมาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่เป็นผู้ฟ้องคดีที่จะต้องทำเป็นคำฟ้อง แต่อย่างใด

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา และเป็นเรื่องที ก่อนฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน แต่ถ้าเป็นการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยอาศัยอำนาจตาม



รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 แล้ว แม้เรื่องนั้นจะขาดอายุความแล้ว หรือไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน แต่ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

### ประการที่สาม การบริหารงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ปัญหาข้อจำกัดทางด้านบุคลากร โดยพิจารณาจากสถิติเรื่องร้องเรียนที่ไม่สมมูลกับจำนวนเจ้าหน้าที่สอบสวน ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาความล่าช้าในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ประกอบกับข้อจำกัดในการปฏิบัติงานด้านวิชาการ ที่ยังไม่มีมีการทำการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยใช้หลักสันติวิธี และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรอิสระด้วยกัน ในประเด็นการใช้อำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นั้น สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 4 ประการ คือ

**ประการแรก การเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุด้วยการเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี**

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน โดยการตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นรายกรณีไปนั้นเป็นสิ่งสำคัญ แต่ก็เป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้ได้เฉพาะแต่ผู้ร้องเรียนเท่านั้น ดังนั้น ถ้าข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นในประเด็นเดียวกันนั้นอีก ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำนั้น ต้องมาร้องเรียนต่อ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนต่อไป โดยไม่สามารถยกคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ได้เคยวินิจฉัยไปแล้วขึ้นกล่าวอ้างได้ ทั้งนี้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาจำนวนเรื่องร้องเรียนในประเด็นความเดือดร้อนซ้ำๆ กัน มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่า เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีใดบ้าง ซึ่งในบางกรณี อาจเกิดจากการที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ได้ปฏิบัติไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในทางกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง

ในการนี้ จึงควรหาแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานั้นๆ ขึ้นซ้ำอีก โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจจัดทำรายงานสรุปเสนอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในทางกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ต่อไป ซึ่งจะเป็นการแก้ไขถึงสาเหตุของปัญหาในภาพรวม เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในประเด็นนั้นซ้ำอีก และยังก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนที่จะได้รับหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนมากยิ่งขึ้น จากการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดความ เป็นธรรมกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

**ประการที่สอง ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198**

ปัจจุบันในการพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน

ท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 จะใช้วิธีการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ซึ่งในการพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองนั้นมีความซับซ้อน และจะต้องสัมพันธ์กับองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดเป็นบรรทัดฐานและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน จึงเห็นควรที่จะมีการหารือร่วมกันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง เพื่อร่างระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติงานและประโยชน์ในการศึกษาต่อไป

### ประการที่สาม ความจำเป็นในการมีองค์กรชี้ขาดเขตอำนาจศาลระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ส่งผลให้องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หมายถึงเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ จึงเกิดเป็นกรณีปัญหาความขัดแย้งในเขตอำนาจศาลระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง ว่าองค์กรใดที่จะมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาตามหนังสือศาลปกครองสูงสุด ที่ สป. 0008.1/48 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2545 ที่เสนอความเห็นและข้อมูลไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ใจความตอนหนึ่งว่า “ในคดีปกครอง แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นที่สุด.....ศาลฎีกาได้วางหลักเป็นบรรทัดฐานไว้ว่าให้ “เป็นที่สุด” ในฝ่ายบริหารเท่านั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ดังคำพิพากษาฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ ที่ 646-647/2510 ที่วินิจฉัยว่า “กรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่”

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล แต่ศาลใดจะเป็นศาลที่มีอำนาจดังกล่าว นั้น เห็นควรที่จะมีกลไกทำหน้าที่รับผิดชอบในการชี้ว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

**ประการที่สี่ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เห็นควรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266**

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี การบัญญัติเช่นนี้ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องมีสถานะเป็นโจทก์ในคดี ที่ต้องมาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นการกำหนดสถานะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองด้วย ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นเพียงผู้เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง

กรณีเช่นนี้ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือศาลปกครอง หรือประธานรัฐสภาอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 อย่างไรก็ดี มีประเด็นพิจารณาว่า ศาลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวจะต้องทำการศึกษาต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

- เกษา แจ่มฉาย. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อการส่งเสริมธรรมาภิบาล, รายงานการศึกษา หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองรุ่นที่ 2 สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. ม.ป.ท., 2543. (อัดสำเนา)
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. องค์การมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน, ฝ่าย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. รายงานการเดินทางเยือนประเทศแคนาดาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะ ระหว่างวันที่ 22-31 สิงหาคม 2543. ม.ป.ท., 2543. (อัดสำเนา)
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. รายงานการวิจัยเรื่องทัศนคติของสมาชิกรัฐสภาต่อการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา : ศึกษาในแง่ของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดองค์กรกระบวนการดำเนินงานและกฎหมายรองรับ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2529.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1 ศาลรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 129-155. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานาสิ่งพิมพ์, 2544.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2543.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาล ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ในรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), หน้า55-96. กรุงเทพมหานคร:บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน 3 : ที่มาและนิติวิธีในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เอกสารประกอบการบรรยายให้ความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. เอกสารอัดสำเนา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ปราโมทย์ โชติมงคล. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสันติวิธี. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (เมษายน – กันยายน 2545) : หน้า48-57.
- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. ม.ป.ท., 2543.
- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานประจำปี 2544 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. ม.ป.ท., 2544.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ออมบุดส์แมน : ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย
- โกคิน พลกุล, สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. จัดพิมพ์โดย สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง
- มุขเมริน กลั่นนุรักษ์. สถาบัน Ombudsman : ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

วิจัยและวิชาการ, ส่วน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. ข้อมูลประกอบการเดินทางไป  
ดูงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอังกฤษ.  
ม.ป.ท., 2545. (อัครา)

วิจัยและวิชาการ, ส่วน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. ข้อมูลประกอบการเดินทางไป  
ดูงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออสเตรเลีย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานิวซีแลนด์.  
ม.ป.ท., 2545. (อัครา)

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
2527.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวนฤมล โพธิ์แจ่ม เกิดเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2519 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน เมื่อปีการศึกษา 2536 ได้รับปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาษาอังกฤษ) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2539 ได้รับปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2541 ได้รับปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2542 และได้รับปริญญารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2545



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย