รายงานการวิจัย

เรื่อง

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา 198

Role of The Ombudsman for Controlling The Constitutionality of Law Under The Constitution section 198

โดย

1. ดร. ปัญญา อุดชาชน	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
2. รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล	สถาบันพระปกเกล้า
3. ผศ.ดร. ฤาเดช เกิดวิชัย	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
4. อ. พิศณุ พูนเพชรพันธุ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
5. อ. เมธี สูตรสุคนธ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เมษายน 2548

ISBN 974 – 93013 – 9 – 0

รายงานการวิจัย

เรื่อง

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา 198

Role of The Ombudsman for Controlling The Constitutionality of Law Under The Constitution section 198

โดย

1. ดร. ปัญญา อุดชาชน	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
2. รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล	สถาบันพระปกเกล้า
3. ผศ.ดร. ฤาเดช เกิดวิชัย	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
4. อ. พิศณุ พูนเพชรพันธุ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
5. อ. เมธี สูตรสุคนธ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เมษายน 2548

ISBN 974 – 93013 – 9 – 0

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 วรรคแรก บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี และวรรคสอง บัญญัติว่า ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีบทบาทเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย สำหรับผลการศึกษาวิจัยมีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจริเริ่มสอบสวนเรื่องได้ด้วยตนเอง (Own Motion) โดยต้องได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนก่อน จึงจะดำเนินการส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้

2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้แบ่งงานโดยใช้หน่วยงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหลัก จึงส่งผลให้มีคำร้องค้างการพิจารณามากและเจ้าหน้าที่ขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

3. ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ ควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจริเริ่มสอบสวนเรื่องได้ด้วยตนเองเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญและเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาควรมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายโดยเสนอความเห็นต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยร่างกฎหมายนั้นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 นอกจากนั้น ควรแบ่งงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยใช้ลักษณะประเภทของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนหรือประเภทของคำร้องเป็นหลัก และทำหน้าที่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้วย

4. เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะตามข้อ 3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) และมาตรา 198 และแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand 1997 article 198 paragraph 1 provides that in the case where the Ombudsman is of the opinion that the provisions of the law, rules, regulations or any act of any person under section 197 (1) begs the question of the constitutionality, the Ombudsman shall submit the case and the opinion to the Constitutional court or Administrative Court for decision in accordance with the procedure of the Constitutional Court or the law on the procedure of the Administrative Court, as the case may be and paragraph 2 provides that the Constitutional Court or Administrative Court, as the case may be, shall decide the case submitted by the Ombudsman under paragraph 1 without delay.

According to these Constitution provisions, the Ombudsman has been had a role in controlling the constitutionality of law by sending the motion to the Constitutional Court or Administrative Court. **This research has the conclusions and the recommendations as follows :**

1. The Ombudsman does not have power to initiate his own motion. Because he must get the people's motion before deciding the charge to the Constitutional Court or the Administrative Court.

2. Each Ombudsman divides his responsibility by the area of the unit of the office of the Ombudsman instead of the kind of motion. So, there are a lot of unsolved motions and the officer does not specialize in each case.

3. To solve these problems, the Ombudsman should have power to initiate his own motion to deal with the important and public interest cases. And also, he should have power to control the constitutionality of the bill under section 262 of the Constitution as well. In addition, each Ombudsman should response in the area of the kind of state agency or motion and acting as the Personnel Administration Committee.

Therefore, the Parliament should amend the Constitution section 197 (1) and section 198 including the organic law on the Ombudsman 1999, rules and regulations.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาท ผลการปฏิบัติงาน ปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตลอดจนความเกี่ยวพันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และรัฐสภา โดยดำเนินการศึกษาทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่างประเทศ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ปรึกษางานวิจัย ที่ได้ให้คำแนะนำ และตรวจสอบการศึกษาวิจัย คณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระ วุฒิสภา ที่ได้อนุมัติหัวข้อวิจัย และคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภาที่ได้กรุณาให้ความเห็นชอบงานวิจัย นอกจากนั้น งานวิจัยนี้สำเร็จได้ด้วยความสนับสนุนด้วยดี จาก ผศ.ดร. ฤาเดช เกิดวิชัย ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและบริการวิชาการ อาจารย์พิศณุ พูนเพชรพันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย อาจารย์เมธี สูตรสุคนธ์ อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจทั่วไป

(ดร.ปัญญา อุดชาชน)
ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
เลขานุการประจำคณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระ วุฒิสภา
เมษายน 2548

สารบัญ

หน้า

คำนิยมโดย ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บทคัดย่อ

ABSTRACT

กิตติกรรมประกาศ

สารบัญ

สารบัญตาราง

สารบัญภาพ

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ความทั่วไป 1

1.2 สภาพปัญหา 1

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 3

1.4 ขอบเขตการศึกษา 3

1.5 วิธีการศึกษา 4

1.6 สมมติฐาน 4

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับ 5

1.8 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 5

1.9 การนำเสนอรายงานผลการวิจัย 9

บทที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 11

2.1 ส่วนแรก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย 11

2.1.1 วิวัฒนาการ 11

2.1.2 โครงสร้าง 13

2.1.3 อำนาจหน้าที่ 21

2.1.4 กระบวนการพิจารณาคำร้องเรียน 25

2.1.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 28

สารบัญ

หน้า

2.2 ส่วนที่สอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาราชอาณาจักรสวีเดน **34**

2.2.1 วิวัฒนาการ 34

2.2.2 โครงสร้าง 35

2.2.3 อำนาจหน้าที่ 36

2.2.4 กระบวนการพิจารณาคำร้องเรียน 38

2.2.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 42

บทที่ 3 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 43

3.1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 43

3.1.1 การส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย 43

3.1.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง 44

3.1.3 หลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง 46

3.1.4 กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง 47

3.2 ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 48

3.2.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย 48

3.2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย 84

บทที่ 4 วิเคราะห์บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย 89

4.1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียน 89

4.1.1 ความหมายคำว่าผู้มีสิทธิร้องเรียน 89

4.1.2 การรับคำร้องเรียน 91

4.1.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 92

สารบัญ

หน้า

4.2 เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจและไม่อยู่ในอำนาจของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 95

4.2.1 เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทย จะไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา 95

4.2.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน 96

4.2.3 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย 96

4.3 เรื่องที่อาจไม่รับพิจารณาหรือยุติการพิจารณา 97

4.3.1 เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศไทยมีอำนาจดุลพินิจอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่อง 97

4.3.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน 98

4.3.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย 98

4.4 อำนาจบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 99

4.4.1 อำนาจการบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทย 99

4.4.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน 100

4.4.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย 100

4.5 ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 102

4.5.1 การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย 102

4.5.2 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย 110

4.5.3 การบริหารจัดการ 115

สารบัญ

หน้า

4.6 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน และของประเทศออสเตรเลียในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย 118

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 119

5.1 บทสรุป 119

5.1.1 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย 119

5.1.2 ด้านกฎหมาย 120

5.1.3 ด้านการบริหารจัดการ 120

5.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญ 121

5.2 ข้อเสนอแนะ 121

5.2.1 ด้านกฎหมาย 121

5.2.2 ด้านการบริหารจัดการ 123

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

- ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช ....
- Appendix : The Swedish Parliamentary Ombudsman

  Appendix 1 The Instrument of Government

  Appendix 2 The Riksdag Act

  Appendix 3 The Act with Instructions for Parliamentary Ombudsman
- ประวัติผู้วิจัย
- รายชื่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

1. ผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน 41
2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย 92
3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย 93
4. การเปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยและต่างประเทศ 101
5. สรุปคำร้องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย 105

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่

1. กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 20
2. โครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 30
3. ตัวอย่างคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน 40

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความทั่วไป

1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคแรก บัญญัติว่า "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์" วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา" วรรคสาม บัญญัติว่า "คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา" และวรรคสี่ บัญญัติว่า "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว"

1.1.2 ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2543 หลังจากนั้น ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งนายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543 ในลำดับต่อมา หากนับระยะเวลาตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 รวมระยะเวลาความพยายามที่จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นถึง 67 ปี

1.2 สภาพปัญหา

1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 และมาตรา 198 คือ

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

1.2.2 สภาพปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1.2.2.1 กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมา เช่น กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีการดำเนินการโครงการท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย เป็นการกระทำที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง มาตรา 59 และการดำเนินการโครงการโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง และมาตรา 290 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามคำสั่งเรื่องพิจารณาที่ 9/2547 วันที่ 20 เมษายน 2547 ว่าเป็นกรณีขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล เพราะเป็นการดำเนินการของบุคคลในโครงการของรัฐ ซึ่งการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 12 และไม่อาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เป็นต้น

จึงแสดงให้เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่เข้าใจเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและเขตอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างดีพอ

1.2.2.2 กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาจะพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียน ซึ่งแสดงว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้เมื่อมีผู้ร้องเรียนเท่านั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง (Own Motion) ถึงแม้ว่าจะตรวจพบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลโดยตนเอง **จึงแสดงให้เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าวได้ทันและมีประสิทธิภาพ**

1.2.2.3 ด้วยสภาพปัญหาตามข้อ 1.2.2.1 และ 1.2.2.2 ดังกล่าว จึงควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 (Role of The Ombudsman for Controlling the Constitutionality of Law under section 198) ขึ้น

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

1.3.2 เพื่อศึกษาผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาตลอดปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.3.3 เพื่อศึกษาความเกี่ยวพันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และรัฐสภา

1.3.4 เพื่อศึกษาความเกี่ยวพันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และศาลรัฐธรรมนูญ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ศึกษาบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตั้งแต่ ปีที่มีการจัดตั้ง คือ พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน คือ พ.ศ. 2547 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

1.4.2 ศึกษาผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ที่ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

1.4.3 ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศราชอาณาจักรสวีเดน

1.5 วิธีการศึกษา

1.5.1 ประเภทข้อมูล

1.5.1.1 ข้อมูลด้านเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเอกสารต่างประเทศ

1.5.1.2 ข้อมูลจากข้อคิดเห็นของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ ตลอดจนการประชุมสัมมนาทางวิชาการหรือกรณีศึกษา (Case Study) ต่าง ๆ

1.5.2 วิธีเก็บข้อมูล

1.5.2.1 ค้นคว้าจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.5.2.2 ค้นคว้าจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

1.5.2.3 ค้นคว้าจากเอกสารของต่างประเทศ

1.5.2.4 ค้นคว้าจาก Internet

1.5.3 วิธีวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยมีลักษณะเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ทางนิติศาสตร์โดยเน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1.5.3.1 การวิจัยเอกสาร โดยเริ่มต้นรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 The Parliamentary Act และ The Ombudsman Annual Report เป็นต้น

1.5.3.2 การศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.5.3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์แล้วสังเคราะห์เพื่อหาบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

1.5.4 ที่ปรึกษาและตรวจสอบการศึกษาวิจัย

ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1.6 สมมติฐาน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.7.1 การเพิ่มประสิทธิภาพผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้มีผลเป็นรูปธรรม

1.7.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตั้งแต่ปีที่จัดตั้งจนถึงปัจจุบัน เกี่ยวกับบทบาทการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

1.7.3 ค้นพบข้อสรุปและข้อเสนอแนะในประเด็นข้อกฎหมายและประเด็นการบริหารงาน

1.7.4 เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.8 บททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.8.1 มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์. สถาบัน Ombudsman : ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ความบกพร่องในการปฏิบัติราชการ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศตามธรรมดาของการปกครอง ซึ่งดำเนินการด้วยระบบราชการขนาดใหญ่ ซึ่งระบบการปกครองที่ดีทั้งหลายมิได้ละเลย และได้คิดกลไกในการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการไว้หลายรูปแบบ ซึ่งต่างก็มีข้อเด่นข้อด้อยเหมาะสมกับความบกพร่องบางชนิดหรือบางลักษณะ เช่น การร้องเรียนภายในระบบราชการมีขอบเขตครอบคลุมความบกพร่องทุกประเภท แต่เป็นวิธีที่ไม่เป็นกลางและไม่น่าเชื่อถือ องค์กรตุลาการเยียวยาได้เฉพาะความบกพร่องที่เป็นการละเมิดกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงความไม่เหมาะสมอื่น ๆ ทั้งวิธีการทางศาลซับซ้อน ล่าช้า และเสียค่าใช้จ่ายสูงส่วนกลไกทางการเมืองขึนกับเงื่อนไขทางการเมืองที่ไม่แน่นอน และจะคุ้มค่าก็แต่สำหรับปัญหาสาธารณะที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากเท่านั้น

สถาบัน Ombudsman เป็นทางเลือกของการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจยิ่ง สถาบันนี้มีต้นฉบับมาจากอัยการพิเศษขอสวีเดนที่มีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีข้าราชการที่บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต่อมาประเทศต่าง ๆ ได้รับสถาบันนี้ไปเพื่อตอบสนองความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีบทบาทมากขึ้นในรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยได้ประยุกต์สถาบันนี้ให้เข้ากับความต้องการของแต่ประเทศ เริ่มจากเดนมาร์ก – นิวซีแลนด์ประยุกต์ให้เป็นองค์กรควบคุมฝ่ายปกครองซึ่งไม่มีอำนาจฟ้องคดี อังกฤษพัฒนาเป็นเครื่องมือของรัฐสภาในการควบคุมระบบราชการ ฝรั่งเศสให้เป็นคนกลางระหว่างราษฎรกับฝ่ายปกครอง เพื่อปฏิรูประบบราชการให้ตอบสนองความต้องการของราษฎรได้ดีขึ้น และอิสราเอลรวมสถาบันนี้เข้ากับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีอยู่ ด้วยความหลากหลายของสถาบัน Ombudsman ในประเทศต่าง ๆ ลักษณะอันร่วมกันจึงเป็นแต่เพียงหลักการใหญ่ ๆ คือ เป็นองค์กรอิสระและเป็นกลาง ทำหน้าที่สอบสวนแสวงหาความจริงเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติราชการ แต่ไม่มีสภาพบังคับ ต้องพึ่งกลไกทางการเมืองและมติมหาชน

ลักษณะดังกล่าวของสถาบัน Ombudsman ก่อผลดีในการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการต่างจากกลไกอื่น ๆ คือ ในแง่ของอำนาจ Ombudsman สามารถตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ ระบบราชการได้ลึกถึงปัญหาความเหมาะสมต่าง ๆ ซึ่งยังไม่มีบรรทัดฐานทางกฎหมาย ในแง่วิชาการ ลักษณะการตรวจสอบโดยการสอบสวนและวิจารณ์ของ Ombudsman ไม่กระทบถึงอิสระขององค์กรที่ถูกควบคุม แต่กลับตอกย้ำถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นต่อสาธารณชน อีกทั้งยังเป็นกลไกที่ง่าย รวดเร็ว และประหยัดด้วย ด้วยเหตุนี้ สถาบัน Ombudsman จึงเหมาะสมแก่ภารกิจในการเสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ดี ซึ่งเป็นมาตรฐานที่สูงกว่าการตรวจสอบโดยกลไกอื่น ๆ

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการ แต่มีกลไกการเยียวยาที่จำกัด และสถาบัน Ombudsman เหมาะสมในการเสริมข้อจำกัดของรูปแบบการเยียวยาที่มีอยู่อย่างไม่ซ้ำซ้อน กล่าวคือ สถาบัน Ombudsman ไม่มุ่งควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ซึ่งเป็นภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สถาบัน Ombudsman มีขอบเขตการเยียวยากว้างขวางกว่าความบกพร่องที่เป็นการละเมิดกฎหมายอันเป็นภารกิจของศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือศาลปกครอง ทั้งยังไม่มุ่งที่จะวางหลักเกณฑ์ เพื่อสร้างจุดสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของเอกชนดังเช่นองค์กรดังกล่าว หากแต่มุ่งช่วยเหลือระบบราชการให้บรรลุถึงมาตรฐานการปฏิบัติราชการที่ดี และช่วยแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรไปพร้อมกัน ภารกิจของสถาบัน Ombudsman ที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย จึงควรมีความมุ่งหมายให้เป็นองค์กรควบคุมคุณภาพการปฏิบัติราชการ

นอกจากนี้ สถาบัน Ombudsman เป็นองค์กรที่ไม่ใช้อำนาจใดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงไม่ขัดต่อหลักการดังกล่าว และไม่ได้ใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่องค์กรอื่นจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรนี้จึงอาจทำให้แม้โดยพระราชบัญญัติ ซึ่งในการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นควรกำหนดขอบเขตอำนาจให้กว้างขวาง มีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างเพียงพอ และมีกลไกการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ

1.8.2 ปราโมทย์ โชติมงคล. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสันติวิธี เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 5 สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

ผลการศึกษา

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแห่งแรก ตั้งขึ้นที่ประเทศสวีเดนผ่านการสรรหาจากรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศ เมื่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประเทศสวีเดนประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ ประเทศอื่น ๆ ในแถบยุโรปจึงได้ตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นบ้าง เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส นอกจากนั้นยังแพร่ขยายไปยัง

แคนาดา นิวซีแลนด์ และประเทศไทย โดยมีลักษณะอำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติโดยรวมที่คล้ายคลึงกัน

2. ลักษณะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยส่วนใหญ่เกิดจากการใช้อำนาจขอรัฐในการจัดสรรผลประโยชน์ทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร ซึ่งลักษณะความขัดแย้งมีการแสดงออกทั้งในรูปแบบที่แอบแฝง และความขัดแย้งอย่างรุนแรง

3. กลไกการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ในสังคมไทยมีทั้งกลไกที่ดำเนินการโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรภาคประชาชน

4. วิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทย มีมาตรการดำเนินงาน 2 มาตรการ คือ 1. มาตรการเชิงรับ ประกอบด้วย ตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนโดยสันติวิธี 2. มาตรการเชิงรุก ประกอบด้วย การจัดตั้ง Ombudsman Studies Center การสร้างเครือข่ายกับองค์กรอื่น ๆ และการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุด้วยวิธีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมทั้งการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล (Good Governance)

5. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มปัญหา คือ

5.1 ปัญหาที่ประชาชนและหน่วยงานภายนอกมองสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ ฝ่ายบริหารและประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกจากนั้นฝ่ายบริหารและประชาชนเองยังมีความกังวลว่าสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีความเป็นกลาง

5.2 ปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานภายในของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ฯ ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงาน ด้านการตรวจสอบและสอบสวน เนื่องจากยังไม่เคยมีแนวการปฏิบัติเช่นนี้มาก่อน และปัญหาในการปฏิบัติงานด้านวิชาการ เนื่องจากลักษณะข้อมูลที่ส่วนวิจัยและวิชาการรวบรวมไว้ยังไม่เอื้ออำนวยหรือเพียงพอเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยต่อไป

6. ประโยชน์ที่สังคมไทยจะได้รับจากการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ ช่วยคุ้มครองสิทธิของประชาชน บรรเทาและแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรม และการปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงานภาครัฐ ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมต่อระบบการเมืองการปกครอง และการ

บริหารงานภาครัฐ และยังเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมคุณภาพการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐด้วยความเป็นอิสระ

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อนำไปสู่วิธีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้โดยสันติวิธี

2. ต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้การแก้ไจปัญหาเป็นไปโดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว

3. สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเป็นหน่วยงานที่มุ่งแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ และมุ่งส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ

1.8.3 ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ : แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา (Ombudsman as an innovative idea for political development in parliamentary system) วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

ผลการศึกษา

ในการศึกษาแนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภานี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผลของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารในประเทศไทย (2) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่บรรเทาปัญหาสาธารณะและพัฒนาการเมืองในระบอบรัฐสภา และ (3) เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เหมาะสมสอดคล้องต่อการบรรเทาปัญหาสาธารณะในประเทศไทย

จากผลการศึกษาได้ข้อสรุปสำคัญ 3 ประการที่สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ คือ

ประการแรก สภาพปัญหาสาธารณะโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่มีผลกระทบต่อประชาชน นับวันจะทวีจำนวนมากขึ้น มีลักษณะสลับซับซ้อนมากขึ้น และไม่อาจได้รับการบรรเทาแก้ไขอย่างรวดเร็วและทันท่วงที ซึ่งเป็นผลให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงทั้งในเชิงปริมาณของบุคคลที่เกี่ยวข้องและในเชิงคุณภาพ คือ เนื้อหาของความขัดแย้งที่ขยายตัวซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่รุนแรงต่อไปได้

ประการที่สอง ผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นสถาบันหรือองค์กรที่คาดว่าหากมีการจัดตั้งขึ้นเป็นผลสำเร็จจะเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันก็เสริมบทบาทของฝ่ายบริหารในการแก้ไขบรรเทาปัญหาสาธารณะให้แก่ประชาชนได้

ประการที่สาม ผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ ที่มีส่วนเอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ ซึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร และยังเป็นการส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภากล่าวคือ สถาบันหรือองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา หากบรรลุความสำเร็จในภารกิจของตน ย่อมมีผลให้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยส่วนรวมมีความเข้มแข็งไปด้วย ซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบและสันติ การพัฒนาระบบการปกครองและกฎหมาย ตลอดทั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาของตนเองด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าทุกกลุ่มทุกฝ่ายทุกสถาบัน หากพร้อมใจกันและร่วมมือในการผลักดันให้แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถปรากฏรูปธรรมที่เป็นจริงได้ในสังคมไทย ย่อมจะนำไปสู่การเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาระบอบรัฐสภาของไทย โดยอิงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

1.9 การนำเสนอรายงานผลการวิจัย

รายงานผลการวิจัยเรื่อง บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ประกอบด้วย 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ความทั่วไป สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา สมมติฐาน ประโยชน์ที่จะได้รับ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และการนำเสนอรายงานผลการวิจัย

บทที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประกอบด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทย และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน โดยศึกษาถึงวิวัฒนาการ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

บทที่ 3 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ประกอบด้วย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ส่งคำร้องเรียนเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตั้งแต่ปีที่มีการจัดตั้ง คือ พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน คือ พ.ศ. 2547

บทที่ 4 วิเคราะห์บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ประกอบด้วย การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียน เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจและไม่อยู่ในอำนาจ เรื่องที่อาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา และอำนาจบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาตามบทที่ 1 บทที่ 2 และบทที่ 3 มาวิเคราะห์

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย บทสรุปและข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการนำเสนอต่อวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 2
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

การศึกษาวิจัยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย และส่วนที่สอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน โดยแต่ละส่วนประกอบด้วย วิวัฒนาการ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการพิจารณาคำร้องเรียน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.1 ส่วนแรก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย

2.1.1 วิวัฒนาการ นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในพ.ศ. 2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ จำนวน 16 ฉบับ ดังนี้

2.1.1.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

2.1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

2.1.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

2.1.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

2.1.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

2.1.1.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

2.1.1.7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

2.1.1.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

2.1.1.9 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

2.1.1.10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

2.1.1.11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

2..1.1.12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

2.1.1.13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

2.1.1.14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

2.1.1.15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

2.1.1.16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในบรรดารัฐธรรมนูญ จำนวน 16 ฉบับดังกล่าว มีเพียงรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 ฉบับเท่านั้น ที่ได้บัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 162 ทวิ โดยได้บัญญัติว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"[1] และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540[2] ฉบับปัจจุบัน มาตรา 196

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พึ่งจะมีขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 แต่แนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้มีมาแล้วก่อนหน้านั้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2509 นายกมล สนธิเกษตริน ได้เสนอบทความเรื่อง ออมบุคสแมนในประเทศไทย ในวารสารบทบัญฑิตย์ ปี 2516 และ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอบทความเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาอันเป็นผลมาจากการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น Ombudsman ของมลรัฐ Hawaii ประเทศสหรัฐอเมริกา และได้มีความเพียรพยายามที่จะบัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517[3] แต่ไม่เป็นผล เนื่องจากในชั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ของคณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย และในที่สุดที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยให้เหตุผลว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นหน่วยงานอิงฝ่ายนิติบัญญัติไปทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารจะเป็นการก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหาร และซ้ำซ้อนกับหน่วยงานบางหน่วยงานของฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)[4] เป็นต้น หลังจากนั้น ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งและนักวิชาการสื่อมวลชนและประชาชน และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ได้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นซึ่งขณะนั้นใช้คำว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภา" ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ส่วนที่ 5 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538., มาตรา 162 ทวิ.

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540., มาตรา 196.

[3] สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. รายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2543, กรุงเทพ, 2543, หน้า 27.

[4] อ้างแล้ว., หน้า 28.

มาตรา 162 ทวิ แต่อย่างไรก็ตามเป็นเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาตลอดระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด ความสำเร็จในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นรูปธรรมได้ในปี พ.ศ. 2540 ดังนี้

2.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นตามมาตรา 196 ถึงมาตรา 198 โดยเรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”

2.1.1.2 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยมีบทเฉพาะกาลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในระยะเริ่มแรก และให้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี

2.1.1.3 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรก เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2543

2.1.1.4 ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งนายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543

2.1.1.5 ได้มีระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอการรับคำร้องและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2543

2.1.1.6 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2545

2.1.1.7 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งพลเอกธีรเดช มีเพียร เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2546 แทนนายพิเชต สุนทรพิพิธ ที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ

ดังนั้น วิวัฒนาการการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทยจึงมีความเป็นมาการจัดตั้งโดยใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในรูปแบบขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร ประกอบกับการพัฒนาการเมืองไทยไม่ค่อยต่อเนื่องด้วยเหตุจากการปฏิวัติและรัฐประหาร จึงส่งผลกระทบต่อการกำเนิดองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.1.2 โครงสร้าง โครงสร้างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประกอบด้วย องค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งและกรรมการสรรหา

2.1.2.1 องค์ประกอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน” ดังนั้นในขณะนี้ (มกราคม 2548) มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 2 คน คือ นายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และพลเอกธีรเดช มีเพียร

2.1.2.2 คุณสมบัติ บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่าเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจหรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์[5] นอกจากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติกำหนดรายละเอียดของคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้อีก 2 กรณี คือ กรณีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และกรณีต้องไม่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กล่าวคือ กรณีแรก คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้[6]

1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ

3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

4) ไม่เคยเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

5) ไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

6) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบริหารท้องถิ่น

7) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้มีตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนวันสรรหาตามมาตรา 6 (2)

8) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

9) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

10) ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

11) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

12) ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

13) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

[5] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคแรก และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

[6] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 11.

กรณีที่สอง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้อง[7]

1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้วซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้นำบทบัญญัติ มาตรา 14 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.1.2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง การดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นใหม่[8] ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ในวาระเริ่มแรกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 3 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่พ้นตามวาระในวาระเริ่มแรกอาจได้รับเลือกและแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้อีก[9] โดยวาระการดำรงตำแหน่งครั้งใหม่ 6 ปี เพียงวาระเดียว

นอกจากนั้น นอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังพ้นจากตำแหน่งในกรณี ดังนี้

1) ตาย

2) ลาออก

3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11

---

[7] อ้างแล้ว., มาตรา 12.

[8] อ้างแล้ว., มาตรา 9.

[9] อ้างแล้ว., บทเฉพาะกาล มาตรา 55 วรรคสอง.

4) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 12

5) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

6) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใหม่ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง

2.1.2.4 กระบวนการสรรหา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคสาม ได้บัญญัติว่า คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ ขั้นตอน และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 8 โดยมีรายละเอียดประกอบด้วย 4 ขั้นตอน[10] คือ

1) ขั้นตอนแรก การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหา การดำเนินการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน 31 คน ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

(3) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน

(4) ผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน

2) ขั้นตอนที่สอง การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา

(1) การประชุมคณะกรรมการสรรหา ครั้งแรก จะเป็นการประชุมเพื่อเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการสรรหาจะกำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินการสรรหาเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาซึ่งกำหนดไว้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว สำหรับแนวทางการสรรหาที่ผ่านมาคณะกรรมการสรรหาแต่ละชุด ได้พิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร ทั้งโดยการเปิดรับสมัครและให้

---

[10] สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2546 หัวข้อที่ 1, 22 – 24 สิงหาคม 2546, บางแสน ชลบุรี, หน้า 6 – 9.

กรรมการสรรหาพิจารณาเสนอรายชื่อ และการให้ผู้ทรงคุณวุฒิมาสมัครด้วยตนเองที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยได้กำหนดระยะเวลาในการรับสมัครไว้

(2) เมื่อครบกำหนดเวลารับสมัครแล้ว คณะกรรมการสรรหาจะนำรายชื่อทั้งหมดส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สถาบันการศึกษา สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น โดยกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานได้มีหนังสือตอบ

เมื่อได้รับข้อมูลจากหน่วยงานที่ได้ส่งไปตรวจสอบแล้ว หากพบว่ามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนถูกต้องก็จะพิจารณาตัดรายชื่อออกจากการรับสมัคร

(3) การพิจารณาลงมติของคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการสรรหาได้ลงมติเป็น 2 รอบ ผู้ได้รับเลือกตั้งในรอบแรกคณะกรรมการสรรหาจะได้เชิญมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แล้วจึงลงมติอีกครั้งรอบสองให้เหลือจำนวน 3 เท่า ของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเลือก โดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับตัวอักษร พร้อมประวัติ วุฒิ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลดังกล่าว และต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(4) ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วเพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตาม (3) ให้เหลือจำนวน 2 ใน 3 ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ เป็นผู้ที่ได้รับเลือกจาสภาผู้แทนราษฎร

(5) ในกรณีที่จำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวมีไม่ครบ ก็ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป ผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนด เป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนที่กำหนด ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้จับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายใน 7 วัน นับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น

3) ขั้นตอนที่สาม การดำเนินการของคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ

(1) เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับหนังสือจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ฯ จำนวน 11 คน ซึ่งจะประกอบด้วยกรรมาธิการที่มาจากตัวแทนของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาทุกคณะ คณะละ 1 คน เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกให้เหลือจำนวน 8 คน และกรรมาธิการที่มาจากการเสนอชื่อของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา จำนวน 3 คน

(2) คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ฯ จะมีการประชุมเพื่อเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการสามัญ และกำหนดแนวทางในการดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ ฯ โดยมีหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติ ฯ เช่น สำนักทะเบียนกลาง กรมบังคับคดี สำนักงาน ป.ป.ส. ศูนย์รักษาความปลอดภัย สำนักข่าวกรองแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งมีหนังสือถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานได้มีหนังสือตอบ ทั้งนี้ การตรวจสอบประวัติ ฯ ในขั้นตอนนี้จะมีความกว้างขวางและลงลึกในข้อมูลมากกว่าที่คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติ ฯ จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการเหมือนในขั้นตอนของการสรรหา

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ จะได้มีหนังสือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังสื่อมวลชนทุกประเภทให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อขอความร่วมมือในการส่งข้อมูลเกี่ยวกับผู้ได้รับการเสนอชื่อมาให้แก่คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ

(3) เมื่อได้รับข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ จะได้เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อมาร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นและตอบข้อซักถามกับคณะกรรมาธิการสามัญ ฯ โดยการแสดงวิสัยทัศน์ รวมทั้ง อาจเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลด้วย

(4) คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ รวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานเสนอประธานวุฒิสภา โดยในส่วนข้อมูลที่จะเสนอให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาล่วงหน้านั้น จะเป็นรายงานของคณะกรรมการสรรหา ส่วนรายงานของคณะกรรมาธิการสามัญ ฯ จะจัดทำเป็นรายงานลับเพื่อให้วุฒิสภาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือก โดยในส่วนของสำเนารายงานลับจะแจกให้สมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภา และห้ามสมาชิกวุฒิสภานำสำเนารายงานลับดังกล่าวออกนอกห้องประชุมวุฒิสภา และเมื่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้วสมาชิกวุฒิสภาต้องส่งคืนสำเนารายงานลับเพื่อนำไปทำลาย

4) ขั้นตอนที่สี่ การดำเนินการของวุฒิสภา

(1) ประชุมวุฒิสภาเพื่อเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดว่า ก่อนนำเสนอรายงาน ให้คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ ร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้มีการประชุมลับ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ที่ประชุมวุฒิสภาจะมีมติให้มีการประชุมลับ

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการอภิปรายเสร็จแล้ว จะมีการลงมติเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ ในรอบแรกผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ารอบแรกไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือได้รับเลือกไม่ครบจำนวน ก็จะนำรายชื่อที่เหลืออยู่มาลงคะแนนเลือกในรอบสองอีกครั้งหนึ่ง ผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวน ประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้จับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ถ้ายังไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือได้รับเลือกไม่ครบจำนวนอีก ก็ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนใหม่

(2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือแจ้งไปยังผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาเพื่อแจ้งให้ลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ หรือเลิกประกอบวิชาชีพตามข้อห้ามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา

(3) กรณีผู้ที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาไม่ลาออกจากการดำรงตำแหน่งหรือเลิกประกอบวิชาชีพตามข้อห้ามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯ ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกจากวุฒิสภา ซึ่งจะต้องดำเนินการสรรหาตามกระบวนการใหม่

(4) ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้า ฯ เพื่อทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา [11]

ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการ ขั้นตอนและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยธุรการรับผิดชอบในขั้นตอนแรกเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

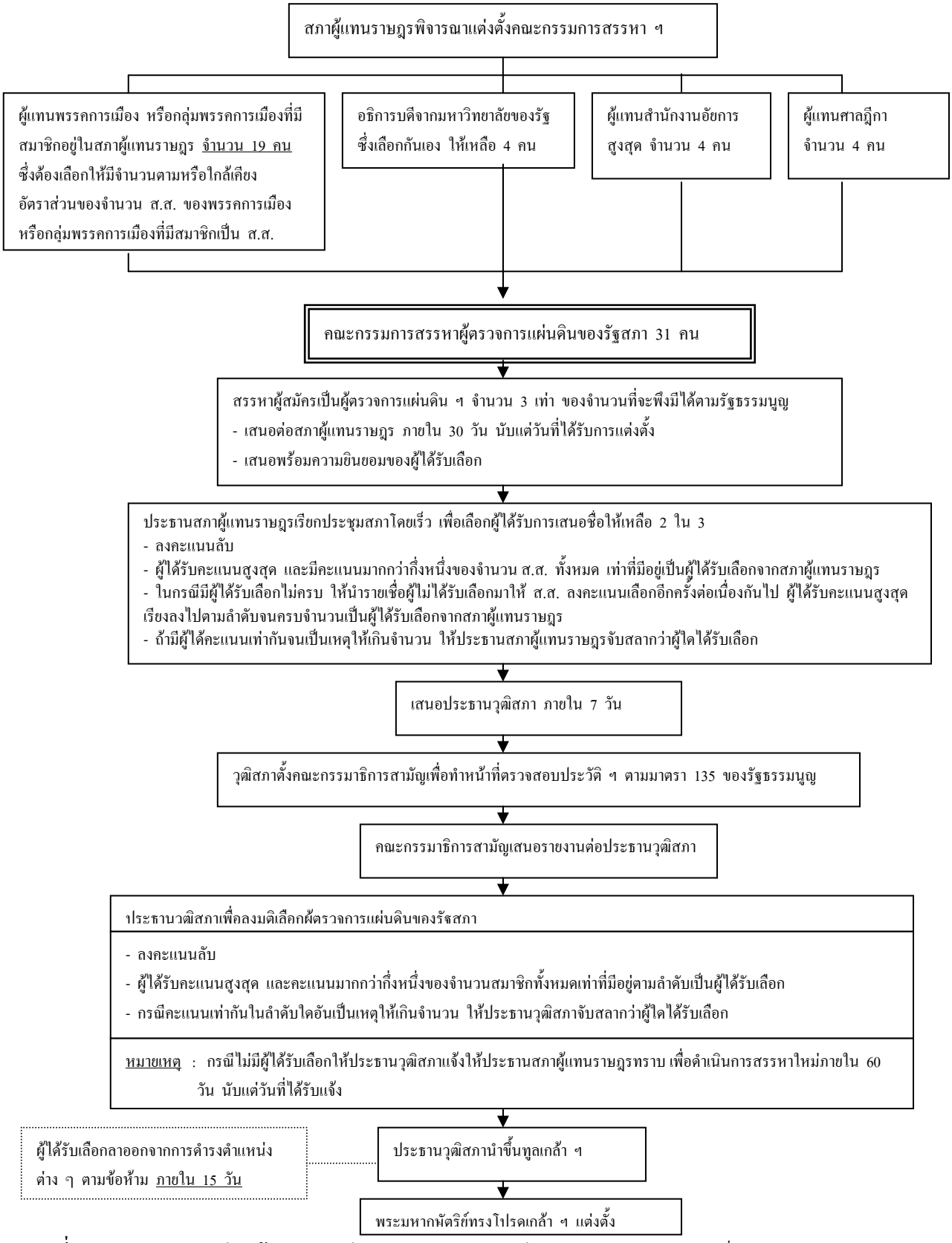
2. สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่เลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาโดยวิธีลงคะแนนลับ แล้วส่งรายชื่อให้วุฒิสภา

3. ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่เท่านั้นจึงจะถือว่าได้รับการเลือกไม่ว่าจะเป็นการเลือกรอบแรกหรือรอบที่สองก็ตาม ขณะที่องค์กรอื่นในรอบที่สองใช้เสียงข้างมาก

---

[11] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคสอง.

กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา



ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2546 22 – 24 สิงหาคม 2546 ณ จังหวัดชลบุรี หน้า 3

2.1.3 อำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยจำแนกได้ 6 กลุ่ม ดังนี้

2.1.3.1 การพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน[12] กล่าวคือ ทำหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.1.3.2 การจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา[13] กล่าวคือ ทำหน้าที่ในฐานะเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร และทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา โดยรายงานดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รายงานประจำปี และรายงานพิเศษเฉพาะเรื่อง

1) รายงานประจำปี หมายถึง รายงานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจัดทำขึ้นเพื่อรายงานต่อรัฐสภาทุกปี เช่น รายงานประจำปี 2543 รายงานประจำปี 2544 รายงานประจำปี 2545 และรายงานประจำปี 2546 เป็นต้น โดยรายงานดังกล่าวประกอบด้วย ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผลการดำเนินงาน และภาพกิจกรรม

2) รายงานพิเศษเฉพาะเรื่อง หมายถึง รายงานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งรายงานพิเศษเฉพาะเรื่องให้วุฒิสภา[14] และสภาผู้แทนราษฎร[15] เรื่อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้พิการ โดยเห็นว่าเป็นกรณีรีบด่วนหรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ตาม

---

[12] อ้างแล้ว., มาตรา 197 (1). และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 166 (1).

[13] อ้างแล้ว., มาตรา 197 (2).

[14] หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ ผร 24/2536 ลงวันที่ 16 กันยายน 2545.

[15] หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ ผร 24/2537 ลงวันที่ 16 กันยายน 2545.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคท้าย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นายศิริมิตร บุญมูล และนางสาวบุญจุติ กลับประสิทธิ์ ว่าได้ไปสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 43 ประจำปี พ.ศ. 2542 โดยเข้าตรวจร่างกายและจิตใจ ที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ กับคณะกรรมการแพทย์ตามที่คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) กำหนด คณะกรรมการแพทย์ได้รายงานผลการตรวจร่างกายและจิตใจว่า นายศิริมิตร บุญมูล เป็นโปลิโอ ส่วนนางสาวบุญจุติ กลับประสิทธิ์ กระดูกสันหลังคดงอมากเดินเองได้เฉพาะใกล้ ๆ เนื่องจากเป็นโปลิโอเมื่ออายุ 3 ปี

คณะอนุกรรมการตรวจคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 43 ประจำปี พ.ศ. 2542 พิจารณาเห็นว่า ผู้สมัครทั้งสองรายมีร่างกายไม่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) เห็นสมควรไม่รับสมัคร

ผู้สมัครทั้งสองเห็นว่า การตัดสิทธิผู้สมัครเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกาย อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สมัครสอบคัดเลือกทั้งสอง และเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) (12) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) (11) ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้สมัครทั้งสองจึงขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาวินิจฉัย แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ที่บัญญัติถ้อยคำไว้ในมาตราดังกล่าวว่า “มีกาย... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคลที่มีร่างกายพิการกับบุคคลธรรมดาทั่วไปที่มีร่างกายปกติ เป็นเหตุให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการรับสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา จึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) เป็นลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30 แต่อย่างใด

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) จะไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ขาดความชัดเจนแน่นอนในหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติทางกายของผู้สมัครสอบคัดเลือก โดยให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างไร้ขอบเขตที่ชัดเจน แน่นอนอันทำให้ผู้มีกายพิการอาจถูกตัดสิทธิสมัครสอบคัดเลือกด้วยเหตุที่ไม่เป็นธรรมหรืออ้างเหตุตามความเหมาะสมแทนความสามารถ ซึ่งเป็นการปิดโอกาสของผู้พิการที่สมัครสอบคัดเลือกโดยที่ยังไม่ได้มีการทดสอบความรู้ความสามารถทางวิชาการที่ใช้ในตำแหน่งดังกล่าว อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอกันในกฎหมายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงพิจารณาเห็นว่า หากจะได้มีการพิจารณาความเหมาะสมของพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้เกิดความชัดเจนในโอกาสอันควรต่อไป ก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย จึงได้รายงานความเห็นต่อรัฐสภา

2.1.3.3 การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ทำหน้าที่เมื่อมีคำร้องเรียนในปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวน่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ส่งคำร้องเรียนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และกรณีที่ส่งคำร้องเรียนให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย สำหรับรายละเอียด ผู้วิจัยจะได้เสนอรายละเอียดต่อไป

2.1.3.4 การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ

1) เสนอแนะต่อหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้มีการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี[16]

2) แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญาหรือมีมูลความผิดทางวินัย และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแจ้งผลดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุก 3 เดือน[17]

2.1.3.5 การบังคับหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ

1) ขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ถ้อยคำหรือสิ่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[18]

2) การตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[19]

3) การดำเนินการตามข้อ 1) และ 2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ[20]

2.1.3.6 การออกระเบียบและกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

1) ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนด้วยวาจา[21]

2) ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอคำร้องด้วยวิธีการอื่น ๆ[22]

---

[16] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 30.

[17] อ้างแล้ว., มาตรา 32.

[18] อ้างแล้ว., มาตรา 27 (2) และมาตรา 51.

[19] อ้างแล้ว., มาตรา 27 (4) และมาตรา 52.

[20] อ้างแล้ว., มาตรา 28 วรรคแรก.

[21] อ้างแล้ว., มาตรา 20 วรรคสอง.

[22] อ้างแล้ว., มาตรา 21 วรรคสอง.

3) ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น[23]

4) ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่[24]

5) ระเบียบการบริหารกิจการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[25]

6) ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[26]

7) ระเบียบการมอบอำนาจของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก[27]

8) การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการและรองเลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[28]

9) การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[29]

2.1.4 กระบวนการพิจารณาคำร้องเรียน การพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนแรก การพิจารณาในด้านรูปแบบ และขั้นตอนที่สอง การพิจารณาในด้านเนื้อหา

2.1.4.1 การพิจารณาในด้านรูปแบบ ประกอบด้วย

1) เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับคำร้องเรียนแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำหน้าที่ตรวจสอบคำร้องเรียนในเบื้องต้นว่าคำร้องเรียนมีลักษณะที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา[30] หรือคำร้องเรียนมีลักษณะที่อาจไม่รับหรืออาจยุติการพิจารณา[31] แล้วทำความเห็นเสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อนำเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ

---

[23] อ้างแล้ว., มาตรา 27 (5).

[24] อ้างแล้ว., มาตรา 27 (6).

[25] อ้างแล้ว., มาตรา 39.

[26] อ้างแล้ว., มาตรา 46 และมาตรา 41.

[27] อ้างแล้ว., มาตรา 45.

[28] อ้างแล้ว., มาตรา 42 และมาตรา 43.

[29] อ้างแล้ว., มาตรา 44.

[30] อ้างแล้ว., มาตรา 24.

[31] อ้างแล้ว., มาตรา 25.

2) กรณีคำร้องเรียนมีข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะประสานไปยังผู้ร้อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมก่อนทำความเห็นเสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

3) กรณีคำร้องเรียนมีข้อบกพร่องซึ่งมิใช่บกพร่องในสาระสำคัญ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะแจ้งให้ผู้ร้องดำเนินการแก้ไข เมื่อผู้ร้องแก้ไขแล้ว หรือผู้ร้องไม่ดำเนินการแก้ไขภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำความเห็นเสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อนำเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ

4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะพิจารณาสั่งการให้รับหรือไม่คำร้องเรียนไว้พิจารณาวินิจฉัย

2.1.4.2 การพิจารณาในด้านเนื้อหา ประกอบด้วย

1) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่รับผิดชอบมีคำสั่งให้รับคำร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบจะส่งสำเนาคำร้องเรียนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเพื่อให้ทำคำชี้แจงภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้องเรียน หากหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาส่งคำชี้แจง ต้องทำหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลแจ้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ระยะเวลาทั้งหมดที่จะส่งคำชี้แจงรวมทั้งระยะเวลาที่ขอขยายด้วยต้องไม่เกิน 60 วัน

2) เมื่อได้รับคำชี้แจงจากหน่วยงานแล้ว ข้อมูลครบถ้วน พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเพื่อเสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยบันทึกสรุปสำนวนประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริง สรุปข้อกฎหมาย และความเห็นประกอบการพิจารณาวินิจฉัยพร้อมเหตุผล แต่ถ้าเห็นว่าข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกำหนดประเด็นที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมภายในกำหนด พนักงานผู้รับผิดชอบสำเนาต้องทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อนำเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ ทั้งนี้ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนต้องจัดทำบันทึกสรุปสำนวนให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดการส่งหนังสือชี้แจงของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3) เมื่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับสำนวนจากพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแล้ว ให้นำเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาวินิจฉัย โดยเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจให้ความเห็นเพิ่มเติมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องแล้ว และให้ดำเนินพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อาจจะกำหนดให้มีการชี้แจงด้วยวาจาของผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ได้ กรณีผู้รับผิดชอบไม่สามารถชี้แจงด้วยวาจาได้ ผู้ร้องเรียนสามารถจัดหาผู้ช่วยเหลือในการสื่อสารด้วยวาจาได้

5) ผลการพิจารณาวินิจฉัย

5.1 หากปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่มิได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (1) ก หรือ ข ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะสั่งยุติการพิจารณา และแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่สั่งให้ยุติการพิจารณา

5.2 หากวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือความไม่เสมอกันในกฎหมายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือล้าสมัย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอแนะหน่วยงานให้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว กรณีที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี จะส่งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

5.3 หากข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณี[32] สำหรับในเวลาอันควรดังกล่าว ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543 ข้อ 26 ได้กำหนดระยะเวลาไว้คือ ภายใน 30 นับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะ แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกิน 30 วัน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีหนังสือแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบก่อนวันสิ้นกำหนดพร้อมด้วยเหตุผล ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควร จะขยายระยะต่ออีกก็ได้ แต่ระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกิน 90 วัน

5.4 เมื่อได้ดำเนินการตามระเบียบถูกต้องครบถ้วนและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปเกินกว่า 30 วันหรือเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้กำหนด เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจให้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ และให้เปิดเผยรายงานนั้นให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด[33]

5.5 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาคำร้องเรียนแล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

---

[32] อ้างแล้ว., มาตรา 31 วรรคแรก.

[33] ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543 ข้อ 26 วรรคท้าย.

ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งความเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อทราบ และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป[34]

5.6 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้น ๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และให้หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาดังกล่าว แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุก 3 เดือน[35]

2.1.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำหรับกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ[36]

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543 โดยปัจจุบันมีนายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการ นายถวัลย์ พลพีชน์ และนายเฉลิมศักดิ์ จันทรทิม เป็นรองเลขาธิการ และนางวิยะดา สิมะเสถียร เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ สำหรับโครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แบ่งออกเป็น 4 ฝ่ายหลัก คือ ฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ฝ่ายวิชาการและเผยแพร่ ฝ่ายอำนวยการและฝ่ายตรวจสอบภายใน ประกอบด้วยพนักงาน จำนวน 84 คน และลูกจ้าง จำนวน 10 คน สำหรับ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และมีคุณวุฒิ ประสบการณ์ และความสำเร็จในการบริหารตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้[37]

2.1.5.1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้มีอำนาจหน้าที่คือ

(1) รับผิดชอบงานธุรการและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

---

[34] อ้างแล้ว., ข้อ 27.

[35] อ้างแล้ว., ข้อ 28.

[36] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2542 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2542.

[37] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542, มาตรา 43.

(2) ศึกษา อบรม และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(3) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิที่จะร้องเรียนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

(4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามอบหมาย

2) มีอำนาจหน้าที่เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

3) มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพย์สินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยทรัพย์สินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

4) มีอำนาจหน้าที่จัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีแล้วส่งผู้สอบบัญชีภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี นอกจากนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและให้ทำการตรวจสอบ รับรองบัญชีและการเงินทุกประเภท รวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานเสนอผลการสอบบัญชีต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า

2.1.5.2 เลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้มีอำนาจ คือ

(1) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากตำแหน่ง

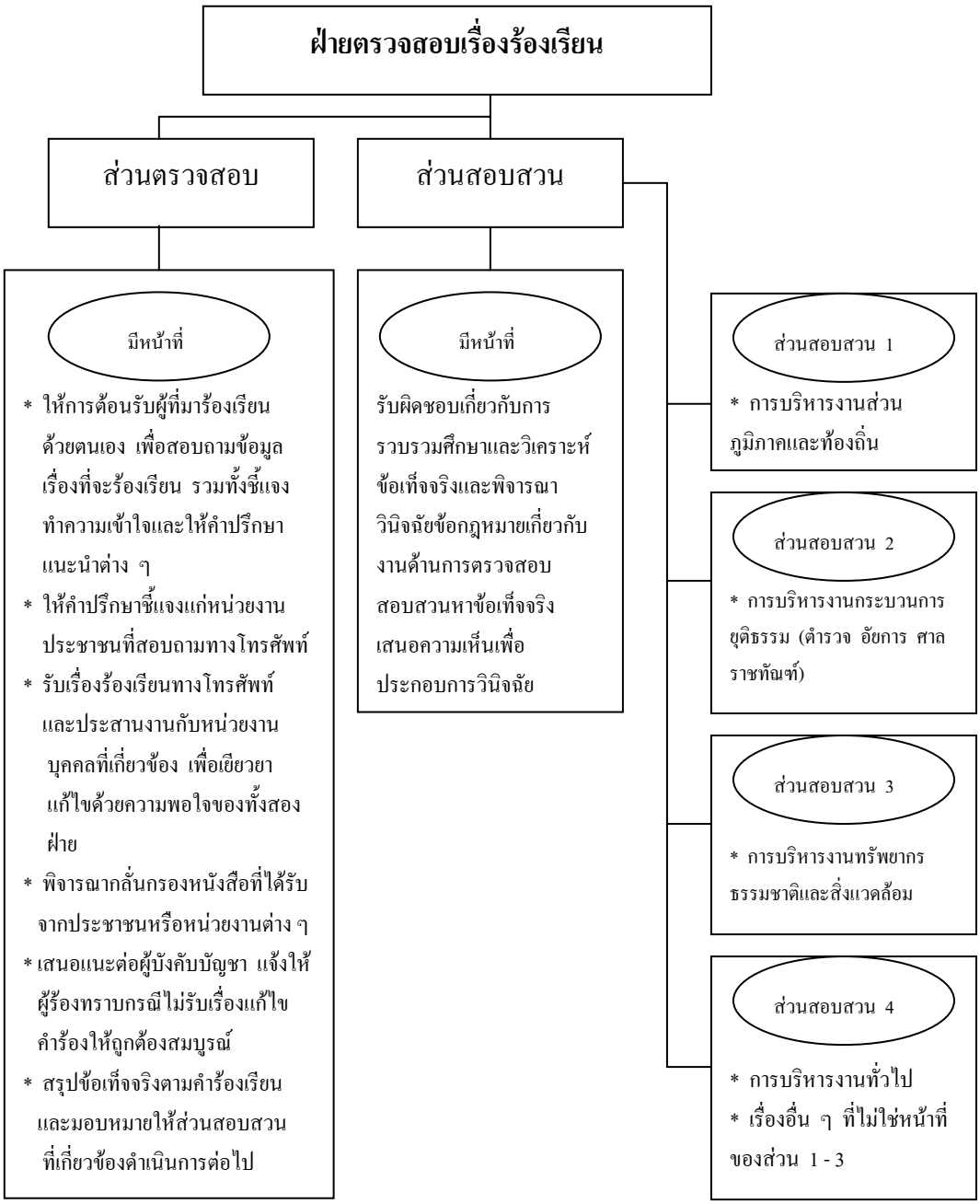
(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

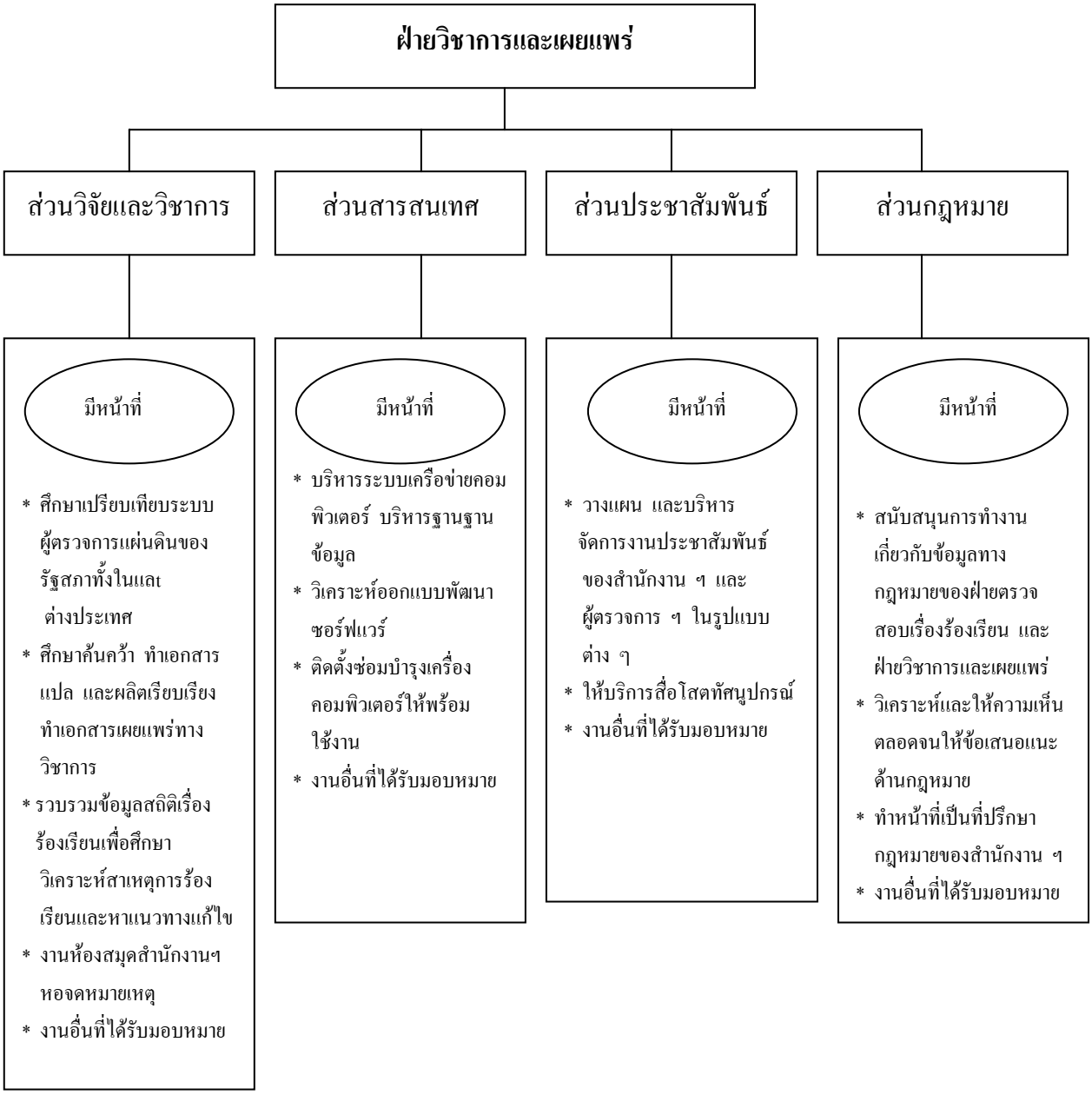
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด และเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบ หรือประกาศ หรือมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

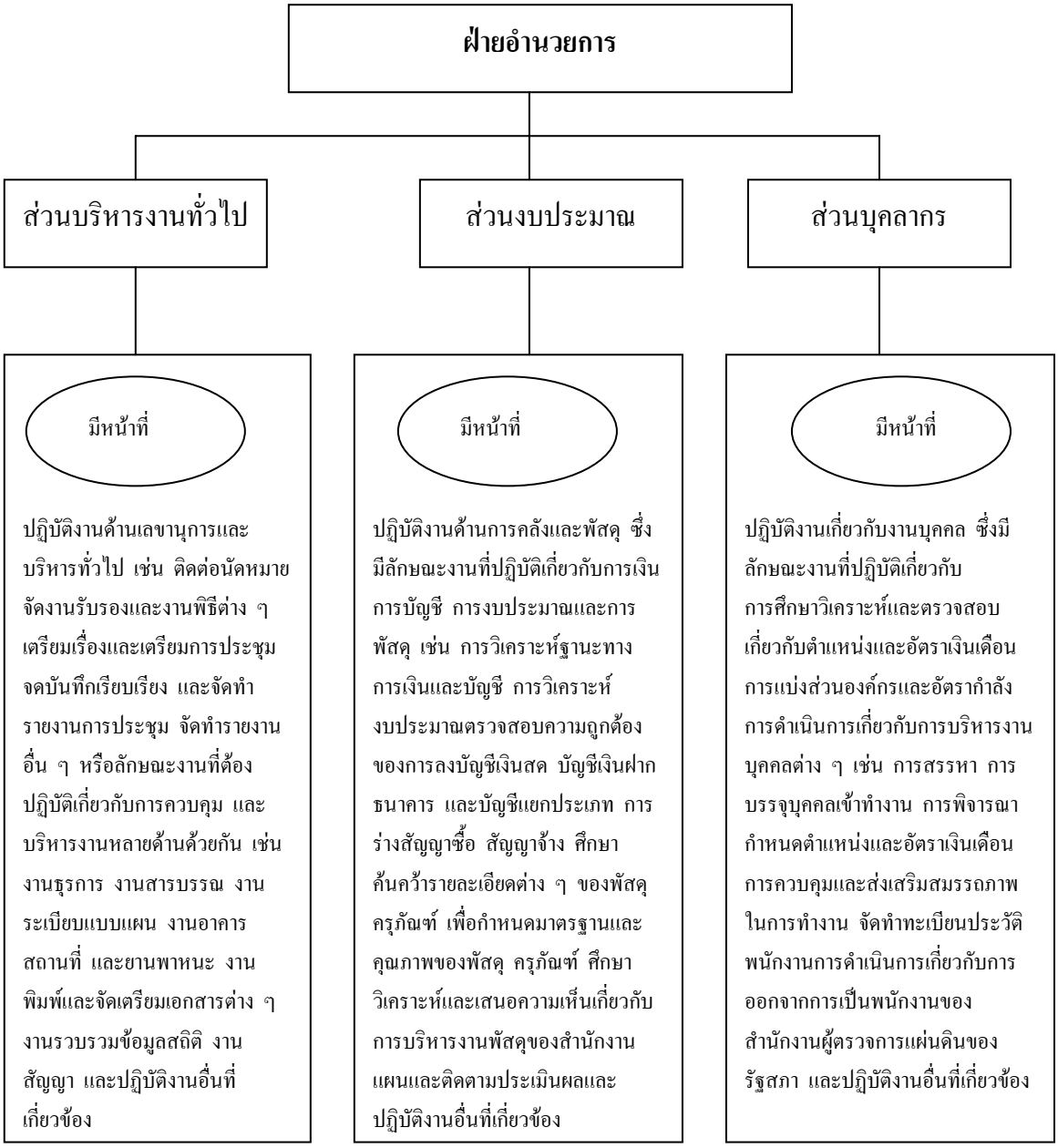
2) มีอำนาจหน้าที่ในกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อการนี้ เลขาธิการมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนดที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

2.1.5.3 ส่วนงานต่าง ๆ ตามโครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่ ฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ฝ่ายวิชาการและเผยแพร่ ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายตรวจสอบภายใน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้



ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รายงานประจำปี 2546, กรุงเทพ, หน้า 30 -33.


ฝ่ายวิชาการและเผยแพร่
ส่วนวิจัยและวิชาการ
ส่วนสารสนเทศ
ส่วนประชาสัมพันธ์
ส่วนกฎหมาย
มีหน้าที่
* ศึกษาเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั้งในแลเ ต่างประเทศ
* ศึกษาค้นคว้า ทำเอกสาร แปล และผลิตเรียบเรียง ทำเอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ
* รวบรวมข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนเพื่อศึกษาวิเคราะห์สาเหตุการร้องเรียนและหาแนวทางแก้ไข
* งานห้องสมุดสำนักงานฯ หอจดหมายเหตุ
* งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย
มีหน้าที่
* บริหารระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ บริหารฐานฐานข้อมูล
* วิเคราะห์ออกแบบพัฒนาซอร์ฟแวร์
* ติดตั้งซ่อมบำรุงเครื่องคอมพิวเตอร์ให้พร้อมใช้งาน
* งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย
มีหน้าที่
* วางแผน และบริหารจัดการงานประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ฯ และผู้ตรวจการ ฯ ในรูปแบบต่าง ๆ
* ให้บริการสื่อโสตทัศนูปกรณ์
* งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย
มีหน้าที่
* สนับสนุนการทำงานเกี่ยวกับข้อมูลทางกฎหมายของฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และฝ่ายวิชาการและเผยแพร่
* วิเคราะห์และให้ความเห็นตลอดจนให้ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย
* ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของสำนักงาน ฯ
* งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย


ฝ่ายอำนวยการ
ส่วนบริหารงานทั่วไป
ส่วนงบประมาณ
ส่วนบุคลากร
มีหน้าที่
ปฏิบัติงานด้านเลขานุการและบริหารทั่วไป เช่น ติดต่อนัดหมาย จัดงานรับรองและงานพิธีต่าง ๆ เตรียมเรื่องและเตรียมการประชุม จดบันทึกเรียบเรียง และจัดทำรายงานการประชุม จัดทำรายงานอื่น ๆ หรือลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุม และบริหารงานหลายด้านด้วยกัน เช่น งานธุรการ งานสารบรรณ งานระเบียบแบบแผน งานอาคารสถานที่ และยานพาหนะ งานพิมพ์และจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ งานรวบรวมข้อมูลสถิติ งานสัญญา และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
มีหน้าที่
ปฏิบัติงานด้านการคลังและพัสดุ ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณและการพัสดุ เช่น การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินและบัญชี การวิเคราะห์งบประมาณตรวจสอบความถูกต้องของการลงบัญชีเงินสด บัญชีเงินฝากธนาคาร และบัญชีแยกประเภท การร่างสัญญาซื้อ สัญญาจ้าง ศึกษาค้นคว้ารายละเอียดต่าง ๆ ของพัสดุครุภัณฑ์ เพื่อกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของพัสดุ ครุภัณฑ์ ศึกษาวิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุของสำนักงาน แผนและติดตามประเมินผลและปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
มีหน้าที่
ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานบุคคล ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์และตรวจสอบเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การแบ่งส่วนองค์กรและอัตรากำลัง การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เช่น การสรรหา การบรรจุบุคคลเข้าทำงาน การพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การควบคุมและส่งเสริมสมรรถภาพในการทำงาน จัดทำทะเบียนประวัติพนักงานการดำเนินการเกี่ยวกับการออกจากการเป็นพนักงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ฝ่ายตรวจสอบภายใน

* ตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ด้วยเทคนิคการตรวจสอบที่ยอมรับโดยทั่วไป ปริมาณมากน้อยตามความจำเป็นและเหมาะสมโดยคำนึงประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายใน และความสำคัญของเรื่องที่ตรวจสอบ

* ตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงาน งบประมาณ การเงินบัญชี และพัสดุ รวมถึงการบริหารงานด้านอื่น ๆ ของสำนักงาน ฯ ให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ

* ตรวจสอบการใช้ทรัพยากรของสำนักงาน ฯ ว่าเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดมากน้อยเพียงใด

* ประเมินผลการปฏิบัติงานและเสนอแนะวิธีการหรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงาน ฯ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และประหยัด ยิ่งขึ้น รวมทั้ง เสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือการทุจริตรั่วไหลในทางการเงินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ของสำนักงาน ฯ

* ติดตามผลการตรวจสอบ เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยรับตรวจเพื่อให้การปรับปรุงของหน่วยรับตรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดตามที่ผู้ตรวจสอบภายในเสนอแนะ

* ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบภายในตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารของสำนักงาน ฯ นอกเหนือจากแผนการตรวจสอบประจำปี

2.2 ส่วนที่สอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน

2.2.1 วิวัฒนาการ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Ombudsman) แห่งราชอาณาจักรสวีเดน ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของ Ombudsman ที่เป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่น ๆ นำไปศึกษา[38] โดยในปี ค.ศ. 1713 พระเจ้าชาลส์ที่ 12 แห่งพระราชอาณาจักรสวีเดนได้ตั้งหน่วยงานขึ้นเรียกว่า เสนาบดีว่าการยุติธรรม (Chancellor of Justice) ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณขององค์พระมหากษัตริย์ในการดูแลความประพฤติมิชอบในวงราชการของฝ่ายบริหาร[39] ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1809 Article 96 ได้บัญญัติให้รัฐสภา (The Riksdag) มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอย่างน้อยจำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐสภาในการกำกับดูแลและฝ่ายบริหาร สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแห่งราชอาณาจักรสวีเดนมีพัฒนาการทั้งในด้านรูปแบบและอำนาจหน้าที่มาโดยตลอด เช่น

2.2.1.1 ค.ศ. 1967 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน 3 คน แต่ละคนได้แบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้แตกต่างกัน คือ

1) คนที่ 1 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการสังคมสงเคราะห์และการศึกษา

2) คนที่ 2 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการทหารและการภาษีอากร

3) คนที่ 3 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐ

4) คนที่ 2 และคนที่ 3 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในด้านศาล อัยการและตำรวจ นอกจากนั้น ยังมีผู้ช่วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Deputy Ombudsman) จำนวน 2 คน ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วย

2.2.1.2 ค.ศ. 1975 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน 4 คน โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 1 คน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า

2.2.1.3 ค.ศ. 1982 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน 4 คน แต่ละคนได้แบ่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบไว้ในคู่มือการปฏิบัติงาน

2.2.1.4 ปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน 4 คน แต่ละคนได้แบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ใน Administrative Directives for the Secretariat of the Parliamentary Ombudsman ค.ศ. 1993 คือ

---

[38] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัยเรื่อง อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง, เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, ธันวาคม, 2544, หน้า 3.

[39] ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 26.

1) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Chief Parliamentary Ombudsman : AREA I) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญด้านกระบวนการยุติธรรม เช่น ศาลยุติธรรม ศาลแรงงาน อัยการ และตำรวจ (ยกเว้นคดีของคนต่างชาติ) เป็นต้น

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Parliamentary Ombudsman : AREA 2) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญด้านการทหารกองทัพ ราชทัณฑ์ และการจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น

3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Parliamentary Ombudsman : AREA 3) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านสาธารณสุข และด้านการคุ้มครองสิทธิของคนพิการ เป็นต้น

4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Parliamentary Ombudsman : AREA 4) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญด้านศาลปกครอง ด้านการช่วยเหลือทางกฎหมาย และอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา AREA I AREA 2 และ AREA 3 เป็นต้น

2.2.2 โครงสร้าง โครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประกอบด้วย องค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และกรรมการสรรหา

2.2.2.1 องค์ประกอบ คุณสมบัติ และวาระการดำรงตำแหน่ง

1) ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1989 ได้บัญญัติว่า รัฐสภา (The Riksdag) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 1 คน หรือมากกว่าก็ได้[40] และพระราชบัญญัติรัฐสภา (The Riksdag Act) ได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 4 คน โดย 1 คน ทำหน้าที่เป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่วนที่เหลืออีก 3 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกจากนั้น รัฐสภาอาจเลือกผู้ช่วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ (Deputy Ombudsman) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำหรับคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตลอด เช่น ก่อนปี ค.ศ. 1974 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ว่าจะต้องมีความรู้ทางกฎหมาย แต่ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 ได้ยกเลิกคุณสมบัติดังกล่าวไป ดังนั้น ในปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีคุณสมบัติดังนี้

(1) เป็นเพศชายหรือหญิงก็ได้ เช่น Mrs. Kerstin André, The Parliamentary Ombudsman เป็นต้น

(2) เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองทุกพรรค

(3) ถึงแม้ว่าไม่มีข้อห้ามว่าจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา แต่ธรรมเนียมปฏิบัติไม่ปรากฏว่ามีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนใดเป็นสมาชิกรัฐสภา

---

[40] The Swedish Constitution (The Instrument of Government) ค.ศ. 1989, Article 6.

(4) ถึงแม้ว่าได้ยกเลิกคุณสมบัติว่าจะต้องมีความรู้ทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นนักกฎหมาย

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก หรืออาจถูกถอดถอนก่อนครบวาระ 4 ปี โดยรัฐสภาได้

2.2.2.2 กระบวนการสรรหา กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ (The Committee on the Constitution) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการหนึ่งในจำนวนหลาย ๆ คณะกรรมาธิการในรัฐสภา (The Riksdag) คณะกรรมาธิการคณะนี้มีจำนวน 15 คน มีหน้าที่เตรียมการด้านธุรการและตั้งคณะทำงานจำนวน 6 คน ในการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อเสนอต่อรัฐสภา รัฐสภาจะทำหน้าที่เลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในที่ประชุมรัฐสภาโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับ ในการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว รัฐสภาจะเลือกตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน โดยการแยกพิจารณาเป็นรายคน สำหรับวิธีการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของรัฐสภาโดยรัฐสภาซึ่งมีสมาชิกจำนวน 349 คน มีขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตอนแรก การออกเสียงลงคะแนนครั้งแรก ผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ผู้นั้นจะได้รับเลือก

2) ขั้นตอนที่สอง ถ้าไม่มีผู้ใดได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งในขั้นตอนแรก จะต้องมีการออกเสียงลงคะแนนใหม่ในครั้งที่สอง ผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ผู้นั้นจะได้รับเลือก

3) ขั้นตอนที่สาม ถ้าไม่มีผู้ใดได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งในขั้นตอนที่สอง ให้คัดเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุด 2 คน จากการลงคะแนนครั้งที่สองมาคัดเลือก การเลือกในขั้นตอนที่สาม ผู้ใดได้คะแนนมากกว่าผู้นั้นจะได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.2.3 อำนาจหน้าที่ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1989 (The Swedish Constitution) และกฎหมายคู่มือการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค.ศ. 1986 (The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.2.3.1 มีอำนาจหน้าที่เป็นตัวแทนที่เป็นกลไกของรัฐสภาในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้าง และบุคคลอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับทางราชการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย[41]

2.2.3.2 มีอำนาจหน้าที่เป็นสำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนทั่วไปและสื่อมวลชน[42]

---

[41] The Swedish Constitution ค.ศ. 1989, Chapter 12 (Parliamentary control), Article 6 วรรคแรก.

[42] The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ค.ศ. 1986, ข้อ 5.

2.2.3.3 มีอำนาจหน้าที่ฟ้องข้าราชการในความผิดฐานทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลดังเช่นอัยการ[43] ตลอดจนรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ลงโทษทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าว

2.2.3.4 มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนกับข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสามารถเรียกตัวมาไต่สวนในการปฏิบัติหน้าที่ได้

2.2.3.5 มีอำนาจหน้าที่ให้พักการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดและต้องคำพิพากษาแล้วหรืออาจใช้วิธีการตักเตือนแทนการลงโทษได้

2.2.3.6 มีอำนาจหน้าที่เรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐตลอดจนสำนวนคดีจากศาลมาตรวจสอบ โดยศาล หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะปฏิเสธการไม่ส่งเอกสารไม่ได้ ทั้งนี้ให้อัยการให้ความช่วยเหลือเมื่อมีการร้องขอ[44]

2.2.3.7 มีอำนาจหน้าที่เข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและตรวจสอบดูแลการดำเนินคดีของศาลให้รวดเร็วโดยไม่ชักช้า

2.2.3.8 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรืออธิบดีกรมอัยการ มีอำนาจหน้าที่เสนอต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด กรณีผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือตุลาการศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณีกระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้พิจารณาลงโทษตามความเหมาะสม เช่น การพักการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายคู่มือการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman ค.ศ. 1986) ได้บัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบและนอกเหนือการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ ดังนี้

1) บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[45] ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น ศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้าง บุคคลหรือภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชน (Public Authority) ตลอดจน ทหารระดับนายสิบ (Second – Lieutenant) ขึ้นไป

2) บุคคลที่อยู่นอกเหนือการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[46] ได้แก่ สมาชิกรัฐสภา (The Riksdag) คณะกรรมการฝ่ายบริหารของรัฐสภา คณะกรรมการทบทวนการเลือกตั้งของรัฐสภา คณะกรรมการฝ่ายอุทธรณ์ของรัฐสภาหรือเลขาธิการรัฐสภา คณะกรรมการอำนวยการของธนาคารแห่งชาติสวีเดน ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติสวีเดน คณะกรรมการฝ่ายหนี้สินแห่งชาติ รัฐบาลหรือรัฐมนตรี เสนาบดีว่าการยุติธรรม และผู้บริหารระดับกำหนดนโยบายของราชการส่วนท้องถิ่น

---

[43] Ibid., ข้อ 6.

[44] The Swedish Constitution ค.ศ. 1989, Chapter 12 (Parliamentary control), Article 6 วรรคสอง.

[45] The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman ค.ศ. 1986, ข้อ 2 วรรคแรก.

[46] Ibid., ข้อ 2 วรรคสอง.

2.2.4 กระบวนการพิจารณาคำร้องเรียน รูปแบบการร้องเรียน และกระบวนการพิจารณาคำร้องเรียนมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

2.2.4.1 ผู้มีสิทธิร้องเรียน ได้แก่

1) ประชาชนชาวสวีเดน หรือชาวต่างชาติที่เข้ามาอาศัยในประเทศสวีเดน และไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือกรณีที่เกิดขึ้นโดยตรง มีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถริเริ่มการพิจารณาเรื่องราวได้ด้วยตนเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน โดยอาจทราบจากหนังสือพิมพ์หรือการวิพากษ์วิจารณ์

2.2.4.2 คำร้องเรียนต้องมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร โดยระบุชื่อหน่วยงานและการกระทำ วันที่เกิดเหตุการณ์ ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน และเอกสารประกอบต่าง ๆ[47] เมื่อได้รับคำร้องเรียนแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกใบรับจดหมายร้องเรียนไว้เป็นหลักฐาน

2.2.4.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะไม่พิจารณารับคำร้องเรียนที่เกิดขึ้นมาแล้ว 2 ปีก่อนการร้องเรียน เว้นแต่กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ[48]

2.2.4.4 เมื่อมีการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะลงรับจดหมาย และแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ แล้วนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.2.4.5 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะพิจารณาว่าคำร้องเรียนใดที่จะต้องไต่สวนเอง หรือคำร้องเรียนใดที่จะส่งให้หน่วยงานอื่นไต่สวน หากเป็นกรณีหลัง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของรัฐสภาอาจส่งเรื่องต่อไปให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น พร้อมทั้งจำหน่ายคดีออกจากสารบบและแจ้งผู้ร้องเรียนทราบ

2.2.4.6 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจริเริ่มสอบสวนเรื่องได้ด้วยตนเอง (Own Motion) โดยทราบเรื่องดังกล่าวจากหนังสือพิมพ์ โดยเรียกเอกสาร บุคคล ตลอดจน ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหามาให้คำให้การได้

2.2.4.7 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไต่สวนแล้วพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดอาญา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่เหมือนอัยการโดยสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา

2.2.4.8 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจไต่สวนคดีที่อยู่ในศาลเฉพาะกรณีมีคำร้องเรียนว่าศาลดำเนินกระบวนพิจารณาคดีล่าช้า ไม่คืบหน้า

2.2.4.9 หลังจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนเสร็จแล้ว จะส่งสำเนาคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และพิมพ์ในรายงานประจำปี (The Annual

---

[47] Ibid., ข้อ 17 วรรคแรก.

[48] Ibid., ข้อ 21 วรรคสอง.

Report) แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตักเตือนเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด หากพบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2.4.10 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า การพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงโทษ ปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานใหม่ หรืออาจเสนอให้รัฐบาลหรือรัฐสภาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายได้

2.2.4.11 ผลการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อาจเยียวยาผู้ร้องทุกข์ได้โดยตรง โดยปกติจะใช้เวลาพิจารณาวินิจฉัยเฉลี่ย 6 เดือนต่อคำร้องเรียน

2.2.4.12 รายงานประจำปีเป็นมาตรการทางสังคมที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ตีพิมพ์ผลการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่แล้วรายงานต่อรัฐสภาภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน ของทุกปี[49] พร้อมเผยแพร่ต่อสาธารณชน กรณีดังกล่าวผู้กระทำความผิดจะเกรงกลัวมากเพราะกระทบถึงชื่อเสียงของผู้กระทำความผิด

[49] Ibid., ข้อ 11.

ตัวอย่างหนังสือคำร้องเรียน

The Parliamentary Ombudsman
Box 16327
103 26 STOCKHOLM

I, the undersigned. Would hereby like to make a complaint about the crown prosecutor and the police force in the city of x.

On April 3 I was arrested in my home, in Y by the police and taken to the police station in X. I was questioned there about a theft that I know nothing about. Afterwards I was remanded and detained in the police cells until the following day. Then I was told that someone else had used my name and my civic identification number and that I was no longer a suspect. I had to travel home at my own expense (the train ticket cost 150 SEK). I also lost 600 SEK by being off work.

I have now asked the police force in X for compensation. They told me that I should have asked for it within the following fortnight. They didn't tell me that when I was released.

Is this kind of thing allowed to happen?

Y, May 2, 1999

Per persson
Klagovägen 1 A, 2 tr
000 00 Y - BY

ที่มา : The Parliamentary Ombudsman, Ombudsman & Riksdagens, Stockholm, Sweden, 2000, p 7.

ผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2002 - 30 June 2003

Activity concerned	**Closed without final criticism**	**Admonitions or other criticism**	**Prosecution of initiative to disciplinary procedure**	**Referred to other agencies or state organs**	**Preliminary criminal investigation**	**Total**
Courts	-	5	2	-	1	**8**
Public prosecutors	1	3	-	-	-	**4**
Police authorities	8	14	-	5	2	**29**
Prison administration	2	5	-	-	-	**7**
Social welfare	6	2	-	-	-	**8**
Medical care	1	3	-	-	-	**4**
Social insurance	2	4	-	-	-	**6**
Education, culture	1	1	-	-	-	**2**
Taxation, customs	1	-	-	-	-	**1**
Environmental management, public health, protection of animals	-	2	-	-	-	**2**
Planning, construction	-	4	-	-	-	**4**
Immigration	-	1	-	-	-	**1**
Rescue service	-	1	-	-	-	**1**
Chief guardians	-	5	-	-	-	**5**
Access to Official documents, freedom of the press	1	2	-	-	-	**3**
Miscellaneous	1	-	-	-	-	**1**
Total	**24**	**52**	**2**	**5**	**3**	**86**

ที่มา : The Swedish Parliamentary Ombudsman, Report for the period 1 July 2002 to 30 June 2003, Stockholm, Sweden, 2004, p 537.

2.2.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีหน่วยธุรการ คือ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Director – General) เป็นหัวหน้า สำนักงานแบ่งออกเป็นฝ่าย (Divisions) ต่าง ๆ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.2.5.1 ทำหน้าที่ด้านธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และลงสารบบรับจดหมายร้องทุกข์

2.2.5.2 ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนในเบื้องต้นแล้วนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.2.5.3 ทำหน้าที่ส่งคำร้องเรียนไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และจำหน่ายคำร้องเรียนออกจากสารบบ

2.2.5.4 แจ้งผู้ร้องเรียน และเชิญเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานมาให้ข้อมูลหรือส่งเอกสาร

2.2.5.5 แจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานปฏิบัติตลอดจนการรายงานต่อรัฐสภาและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

2.2.5.6 จัดทำรายงานประจำปี โดยแสดงผลการปฏิบัติงานในรอบปีที่ผ่านมาตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ถึง 30 มิถุนายน โดยเสนอต่อรัฐสภาภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน เป็นอย่างช้า

สำหรับ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ผู้วิจัยจะได้นำเสนอในบทที่ 3 ต่อไป

บทที่ 3

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

3.1 ส่วนแรก บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1)[1] มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ดังกล่าว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาได้ ดังนี้

3.1.1 การส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้จะต้องมีองค์ประกอบคือ

3.1.1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับคำร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

---

[1] **มาตรา 197** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.1.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาคำร้องเรียนตามข้อ 3.1.1.1 แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3.1.1.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแต่กรณี

3.1.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง กล่าวคือ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย จะต้องดูเขตอำนาจของศาลว่ากรณีใดบ้างที่ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีใดบ้างต้องส่งเรื่องให้ศาลปกครอง เป็นสำคัญ

3.1.2.1 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่กฎหมายใดที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบต้องดูจากเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐาน คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ[2] ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศักดิ์ของกฎหมายแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้แก่

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2) พระราชบัญญัติ

3) พระราชกำหนด

4) ประมวลกฎหมาย

ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประมวลกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องส่งคำร้องพร้อมความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

3.1.2.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำใดของบุคคลใด ดังนี้

---

[2] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2544 ลงวันที่ 4 กันยายน 2544.

1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และกฎหมายที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา[3]

2) กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ[4]

3) คดีพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

---

[3] มานิต จุมปา (บรรณาธิการ). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย : ศักดิ์ของกฎหมาย, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพ, 2544, หน้า 76.

[4] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องส่งคำร้องพร้อมความเห็นไปให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

3.1.3 หลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง กล่าวคือ

3.1.3.1 ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เรียกว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 (ฉบับปัจจุบัน) โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การยื่น การถอน และการจำหน่ายคำร้อง ดังนี้[5]

1) คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการ ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง

(2) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง

(3) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง

(4) มีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างใดพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง

(5) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวไปด้วย

คำร้องต้องยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกัน จำนวนยี่สิบชุด

2) คำร้องที่ได้ยื่นต่อศาล ก่อนที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ถ้าผู้ร้องตาย หรือผู้ร้องขอถอน

---

[5] ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 หมวด 1 การยื่นและถอนคำร้อง, ข้อ 6 และข้อ 7.

คำร้อง ศาลอาจพิจารณาสั่งจำหน่ายคำร้องนั้นก็ได้

กรณีที่ผู้ร้องไม่ดำเนินกระบวนพิจารณาตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการทิ้งคำร้อง และให้ศาลสั่งจำหน่ายคำร้อง

3.1.3.2 ศาลปกครอง มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์การยื่นคำฟ้องไว้ ดังนี้

1) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและเสรีภาพเสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42[6]

2) คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมี[7]

(1) ชื่อ และที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(4) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

3.1.4 กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง โดยไม่ชักช้า คำว่า “ไม่ชักช้า” กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาแน่นอนว่าเป็นจำนวนเท่าใด แต่โดยปกติแล้วศาลถือว่าเป็นกรณีพิเศษที่จะต้องเร่งพิจารณาวินิจฉัยให้เร็วกว่าคำร้องหรือคำฟ้องอื่น ๆ เช่น กรณีศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉลี่ยแล้ว ใช้ระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยประมาณ 6 เดือนถึง 1 ปี เป็นต้น

---

[6] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43.

[7] อ้างแล้ว., มาตรา 45 วรรคแรก.

3.2 ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

จากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ดังกล่าว ตั้งแต่ปีที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน (ธันวาคม 2547) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีผลการดำเนินงาน ดังนี้

3.2.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 14 คำร้อง สรุปสาระสำคัญ คือ

3.2.1.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2543

เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 ข้อ 3 เพิ่มความเป็นข้อ 6 ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2543 ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้ นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่จะมีขึ้น ในวันที่ 4 มิถุนายน 2543 ซึ่งนางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยชัดแจ้ง จึงมีหนังสือพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาหนังสือร้องเรียนแล้ว เห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา 125 และมาตรา 126 รวมทั้งมาตรา 124 ให้นำมาตรา 105 และมาตรา 106 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 87 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม

เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น การพิจาณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงน่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 บัญญัติเรื่องการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิดังกล่าว และไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ จึงน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง การออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ นั้น ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้าวขวางในหมู่มหาชน สมควรที่จะได้มีข้อยุติเป็นบรรทัดฐาน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวข้างต้น

2) ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง หรือไม่

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ข้อ 6 ทวิ ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ที่กำหนดว่า “ข้อ 6 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้” ... (7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุก

หน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" นั้น เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา 10 (7) ให้อำนาจไว้ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ เป็นการออกตามความในมาตรา 10 (7) ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า "ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะมาตรา 10 (7) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงให้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิอาจกระทำได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้" ด้วย เมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 125 การจำกัดสิทธิดังกล่าวนั้น จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ก็มิได้บัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 แม้จะเป็นระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) แต่ก็เป็นระเบียบที่มีข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิได้ให้อำนาจไว้

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

3.2.1.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12/2544 ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2544

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายสนิท วรปัญญา และคณะรวมสิบคน ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มีคำสั่ง นั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุผลดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 96 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มีคำสั่ง ย่อมเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แตกต่าง หรือเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 133

2. คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 ที่อ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา 97 นั้น เนื่องจากมาตรา 97 เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่ หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น และน่าจะหมายถึง การออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 85/9 และมาตรา 90

3. แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 85/9 และมาตรา 90 จะบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตามแต่ก็ยังให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบและต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปด้วยความรอบคอบ และเคร่งครัด เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตัดสิทธิบุคคล หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 96 ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวางไม่จำกัดเวลาและไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบ

2) ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 96 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

3. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 96 บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 97 มาตรา 145 และมาตรา 147 เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (4) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ในเขตเลือกตั้งใดใหม่แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 133 บัญญัติไว้ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็ต้องสืบเนื่องมาจากการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 147 ก่อนแล้ว นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 96 วรรคสอง บัญญัติเรื่องการนับคะแนนใหม่ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับ

คะแนนใหม่นั้น ก็เป็นการบัญญัติโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (6) ส่วนที่บัญญัติเรื่องผลกระทบในมาตรา 96 วรรคสอง ว่า “แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่” ก็เป็นการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 97 มาปรับใช้เพื่ออธิบายให้ชัดเจนขึ้น ในทำนองเดียวกันกับการใช้ในมาตรา 96 วรรคหนึ่ง กรณีสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

4. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 12 ต่อ 1 เสียง ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

3.1.2.3 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 33/2544 ลงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2544

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 วรรคสอง (2) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายสัก กอแสงเรือง และคณะ รวม 116 คน ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในประเด็น (1) มีบทบัญญัติบางประการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 48 มาตรา 50 และมาตรา 87 จะบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (2) มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 (2) ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน (3) บทบัญญัติมาตรา 11 ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 11 มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 (2) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุผลดังนี้

1. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 (2) เป็นบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงไม่ให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริง ก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน เป็นการบัญญัติบังคับให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันทันทีเมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล โดยไม่ต้องไต่สวนคำร้องของ บสท. เท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจ

พิจารณาวินิจฉัยแทนศาล อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดี บสท. โดยเฉพาะ ทำให้ศาลไม่สามารถพิจารณาไต่สวนหาความจริงตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 14 ได้

2. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 11 บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เท่ากับเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นกรณีบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276

2) ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 11 มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 (2) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 วรรคสอง (2) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเป็น 2 ประเด็น คือ 1) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 11 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 หรือไม่ และ 2) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 วรรคสอง (2) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทและคู่กรณีในคดี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองออกจากศาลอื่นให้ชัดเจนขึ้น โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น หมายถึง กฎหมายว่าการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองไว้โดยตรง นอกจากนั้นแล้วยังหมายความรวมถึงกฎหมายอื่นที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองด้วย เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา 9 ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และพระราช

กำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองด้วยเช่นเดียวกัน ตามมาตรา 11 ได้บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับในสองกรณี คือ กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. และกรณีการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ จึงเป็นเฉพาะสองกรณีนี้เท่านั้น ที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 11 บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับกับสองกรณีดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติในรายละเอียดว่าด้วยอำนาจของศาลปกครองในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา 9 ได้บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง รวมทั้งข้อยกเว้นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 10 ต่อ 3 เสียง ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 11 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 58 วรรคสี่ บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา 72 วรรคสอง (2) บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน นั้น มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพราะพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา 14 บัญญัติให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนมีคำสั่ง แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยบทบัญญัติมาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 วรรคสอง (2) ใช้บังคับกับคดีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบัญญัติพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 วรรคสอง (2) แม้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย แต่มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ครบองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 10 ต่อ 3 เสียง ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 วรรคสอง (2) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 58 วรรคสี่ และมาตรา 72 วรรคสอง (2) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3.1.2.4 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) และคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 43 ประจำปี 2542 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่

นายศิริมิตร บุญมูล และนางสาวบุญจุติ กลับประสิทธิ์ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 43 ประจำปี 2542 โดยเข้าตรวจร่างกายและจิตใจ กับคณะแพทย์ตามที่คณะกรรมการตุลาการกำหนด ผลการตรวจนายศิริมิตร ฯ เป็นโปลิโอ ส่วนนางสาวบุญจุติ ฯ กระดูกสันหลังคดงอมากเดินเองได้เฉพาะใกล้ ๆ เนื่องจากเป็นโปลิโอ ต่อมา ก.ต. และคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ฯ เห็นว่า ผู้สมัครทั้งสองราย มีร่างกายไม่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) จึงไม่รับสมัคร ผู้สมัครทั้งสองเห็นว่า เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกาย และเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) (12) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) (11) ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ จึงได้ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

2) ประเด็นเบื้องต้น

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และตามคำร้องมีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ที่อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) และการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ฯ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 43 ประจำปี 2542 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (10) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการหรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของ ก.ต. และ (11) เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นสมควรรับสมัครได้ และวรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ แต่ต้องยอมรับว่า ในการที่หน่วยงานใดจะรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งใดย่อมต้องพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย สำหรับกรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่นายศิริมิตร ฯ และนางสาวบุญจุติ ฯ สมัครสอบคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา หากสอบคัดเลือกได้ก็จะมีการขอให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาต่อไป ซึ่งการรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้

ความสามารถแล้ว ยังต้องพิจารณาสุขภาพของร่างกายและจิตใจว่ามีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติโดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา บางครั้งต้องเดินทางไปนอกศาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ เช่น เดินเผชิญสืบ หรือสืบพยานที่มาศาลไม่ได้ การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบ จึงมีมาตรการที่แตกต่าง และเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลมและตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) คำว่า “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จะใช้ควบคู่กับ มาตรา 26 (11) ที่บัญญัติว่า “เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นว่า สมควรรับสมัครได้” บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) เป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายตุลาการ จึงเห็นว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ดังกล่าว เป็นลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แต่อย่างใด

สำหรับประเด็น การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษารุ่นที่ 43 ประจำปี 2542 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นการขอให้วินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะอนุกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน ต่อ 3 คน จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3.1.2.5 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2546

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 (กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ยื่นคำร้องลงวันที่ 18 เมษายน 2546 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(1) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (1) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่

(2) หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) แล้ว ขอศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่

นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย

2) ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และมาตรา 198 หรือไม่

ผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 196 บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 197 และมาตรา 198 ผู้ร้องจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากผู้ร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่คำร้องดังกล่าวที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่าตามคำขอข้อ (1) ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (1) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่ นั้น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ เพราะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ก็คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตามคำขอในส่วนนี้ ก็จะเป็นการตีความถ้อยคำหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำใน มาตรา 197 (1) โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามมาตรา 197 (1) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) หรือไม่ เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 197 (1) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจึงยังไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมไม่อาจมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องอันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ร้อง คำขอในส่วนนี้จึงไม่ใช่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่เมื่อยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง เนื่องจากผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการหารือ การเสนอคำร้องดังกล่าวไม่

เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงไม่รับคำร้องในส่วนที่ขอให้พิจารณาตามข้อ (1) นี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องในส่วนที่ขอให้พิจารณาตามข้อ (1) แล้ว จึงไม่จำต้องพิจารณาในส่วนที่ขอให้พิจารณาตามข้อ (2) อีก

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

3.1.2.6 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2546 วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2546

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 สรุปว่า

พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) วินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ และต่อมาพลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือโต้แย้งว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 197 (1) ของรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) เพื่อพิจารณา

เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง หรือไม่

2) ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้หรือไม่

ผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 196 บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 197 และมาตรา 198 ผู้ร้องจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากผู้ร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่คำร้องดังกล่าวที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามความหมายของมาตรา 197 (1) หรือไม่ ปรากฏว่า ผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) แล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่า ผู้ใดจะต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้น การที่ผู้ร้องใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว แสดงว่า ผู้ร้องไม่ได้มีความสงสัยว่า ตนมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ ประกอบกับการที่ พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ กับคณะ โต้แย้งผู้ร้องนั้น ไม่ได้โต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่า ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 197 (1) หรือไม่ แต่โต้แย้งว่า คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 197 (1) นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อน ซึ่งเป็นการโต้แย้งในผลของคำวินิจฉัย ดังนั้นเมื่อผู้ร้องใช้อำนาจไปแล้ว กรณีตามคำร้องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) หรือไม่ จึงไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

3.1.2.7 สรุปคำวินิจฉัยที่ 20 / 2546 ลงวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 สรุปว่า นายการุณ ใสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 153 ซึ่งผู้ร้อง ได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินการไปได้โดยไม่ติดขัดและกลับทำให้กิจการของสภาดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 17 แต่ นายการุณ ใสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเห็นว่า การโต้แย้งในคำวินิจฉัยของผู้ร้องดังกล่าวจึงเป็นความเห็นที่แตกต่าง นำไปสู่ความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

2) ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้หรือไม่

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะผู้ร้อง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 แต่ได้ถูกนายการุณ ใสงาม สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ โต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และเมื่อผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของผู้ร้องตามมาตรา 198 นี้ ต้องผ่านขั้นตอนการกลั่นกรองหรือการใช้ดุลพินิจของผู้ร้องพิจารณาก่อนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นในกรณีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ซึ่งตามคำร้อง ผู้ร้องได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ข้อ 11 วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 198 แล้ว โดยผู้ร้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 198 ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยถ้อยคำหรือตีความถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 198 ว่า ลักษณะเช่นใดที่เป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะต้องตัดสินใจส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่าผู้ใดใช้กฎหมายนั้นย่อมตีความในกฎหมาย

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพื่อวินิจฉัยส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

3.1.2.8 สรุปคำวินิจฉัยที่ 21 /2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2546

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2544 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติชี้แจง ชี้แจงสรุปว่า มีข้อดีและข้อเสียกรณีที่หญิงเมื่อทำการสมรสจะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ข้อดี คือ (1) ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้ (2) เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามีเนื่องมาจากสามีเป็นคนต่างด้าว หรือชื่อสกุลของตนเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้ (3) เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ สำหรับข้อเสีย คือ (1) ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา และอาจทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลแตกต่างกัน (2) ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา (3) เป็นประโยชน์เฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ดีงามแก่สังคมส่วนรวม กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง สำหรับสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงน่าจะเป็นสิทธิทางสังคมและการเมือง

2) ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณามีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 198 หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นที่ให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ตามคำร้องมีว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่

ข้อที่ต้องพิจารณามีว่า ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ นั้น มีความหมายในลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น หรือเป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีได้ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของมาตรา 12 คือ คำว่า “ให้ใช้” ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง โดยพิจารณาเปรียบเทียบถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พุทธศักราช 2456 แล้วเห็นได้ว่า ถ้อยคำมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 6 ใช้คำว่า “...แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ย่อมแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า หญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันในลักษณะเป็นบทบังคับ ย่อมแสดงว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ มีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป โดยเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่ให้หญิงมีสามีมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้เปลี่ยนมาเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียว

เมื่อบทบัญญัติมาตรา 12 มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน สำหรับข้ออ้างที่ว่าเพื่อความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวรับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภริยา ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทยเพิ่งตราขึ้นเมื่อปี 2456 โดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน อีก

ทั้ง การให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคลพ.ศ. 2505 มาตรา 12 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

3.1.2.9 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2546 ลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2546

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาคำร้องเรียนของ จ่าสิบเอก เอนก อุทธิยา และจ่าสิบเอก พนม เทพคีรี แล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 ต้องการให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้ที่นั่งพิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาเท่านั้น เนื่องจาก ได้เห็นหรือรับทราบข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีที่พิจารณานั้นด้วยตนเองโดยตรง ส่วนมาตรา 19 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 หมายความว่า บางคดีที่ศาลจังหวัดทหารมีแต่อำนาจพิจารณาไม่มีอำนาจพิพากษา ศาลจังหวัดทหารนั้น ต้องส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพเป็นผู้พิพากษาคดี เท่ากับว่าศาลจังหวัดทหารซึ่งเป็นศาลที่นั่งพิจารณาคดีมิได้เป็นผู้ทำคำพิพากษา แต่ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพซึ่งไม่ได้นั่งพิจารณาคดีกลับเป็นศาลที่ทำคำพิพากษาแทนศาลจังหวัดทหารนั้น ทั้งตามมาตรา 19 ดังกล่าวก็มิได้บัญญัติไว้ว่าแต่เฉพาะในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้แต่อย่างใด และในการพิจารณาคดีของศาลทหารก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (5) ซึ่งใช้บังคับแต่เฉพาะกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม เท่านั้น ดังนั้น มาตรา 236 ของรัฐธรรมนูญ จึงต้องใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลทหาร นับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นต้นไป พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มิได้เป็นผู้นั่งพิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาได้ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

1.2 กรมพระธรรมนูญ มีหนังสือและมอบหมายให้ผู้แทน มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจังหวัดทหารและศาลมณฑลทหาร เป็นไปตามมาตรา 19 วรรคสาม

คดีที่ศาลจังหวัดทหารมีแต่อำนาจพิจารณาไม่มีอำนาจพิพากษานี้ เรียกว่า คดีเกินอำนาจ คดีเช่นนี้ ตุลาการที่ได้นั่งพิจารณาตามกระบวนการจนเสร็จสิ้นแล้วแม้ไม่มีอำนาจทำคำพิพากษา แต่จะมีอำนาจทำคำวินิจฉัยคดีได้โดยตุลาการจะปรึกษาแล้วเขียนคำวินิจฉัยคดี แต่เนื่องจากตุลาการที่นั่งพิจารณาเห็นว่า สมควรลงโทษจำคุกหรือปรับจำเลยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (ตามมาตรา 19 วรรคสอง) จึงต้องส่งให้ตุลาการศาลมณฑลทหารซึ่งจะเป็นตุลาการที่มีอาวุโสกว่าตุลาการศาลจังหวัดทหารตรวจสอบคำวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง การทำคำพิพากษาของตุลาการศาลมณฑลทหารในคดีเกินอำนาจนี้ ตุลาการศาลมณฑลทหารจะไม่ก้าวล่วงไปถึงการรับฟังข้อเท็จจริงของตุลาการศาลจังหวัดทหารที่ได้รู้ ได้เห็น ได้รับทราบมาขณะนั่งพิจารณา เว้นแต่จะปรากฏว่ามีการรับฟังข้อเท็จจริงบกพร่องหรือผิดพลาดจากที่ปรากฏในสำนวนจึงจะมีการแก้ไข รัฐธรรมนูญ มาตรา 236 นี้ จึงมีความหมายเฉพาะกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีกระบวนการนั่งพิจารณาเท่านั้น หาได้รวมถึงกระบวนการพิจารณาในทุก ๆ เรื่องด้วย ส่วนการพิจารณาคดีของศาลทหารที่เห็นว่าไม่ตกอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (5) ที่มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 236 มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ในระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นั้น ความหมายก็คือศาลยุติธรรมยังไม่ใช้บังคับ แต่ก็หามีถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวให้ใช้บทบัญญัติเหล่านั้นในศาลทหารโดยทันทีไม่ เพราะไม่อาจตีความโดยขยายความว่าบทบัญญัติเหล่านั้นให้ใช้กับการพิจารณาของศาลอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากไม่มีเหตุผลใดเลยที่จะสนับสนุนว่า ทำไมจึงยกเว้นไว้เฉพาะศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว นอกเสียจากเหตุที่ว่า บทบัญญัติเหล่านั้นไม่อาจใช้กับศาลอื่นซึ่งมีวิธีพิจารณาความโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐธรรมนูญยอมรับอยู่แล้วก็เป็นได้ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236

2) ประเด็นเบื้องต้น

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 236 หรือไม่

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 236 ได้บัญญัติเป็นหลักการประกันสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล โดยการนั่งพิจารณาต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้ทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีต้องเป็นผู้ที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ผู้ที่มิได้นั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะไม่อาจทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในข้อยกเว้นนี้ หมายความว่า ผู้ที่มิได้นั่งพิจารณาคดีใดจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ นอกจากจะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นด้วย

ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ และศาลทหารประจำหน่วยทหาร ต่างก็เป็นศาลชั้นต้นด้วยกัน แต่เมื่อศาลจังหวัดทหารได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาใดตามอำนาจที่ระบุไว้โดยกฎหมายแล้ว หากจะพิพากษาคดีลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้กลับไม่มีอำนาจพิพากษา ต้องทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นประเภทเดียวกัน ได้แก่ ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพ แล้วแต่กรณี เป็นศาลที่ทำคำพิพากษา ตามมาตรา 19 วรรคสาม ซึ่งศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพดังกล่าวก็มิได้ดำเนินการออกนั่งพิจารณาคดีมาแต่เริ่มแรกแต่ประการใด ประกอบกับ มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติถึงเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ยกเว้นไว้แต่ประการใด ดังนั้น มาตรา 19 วรรคสาม นี้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 236 บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (5) ได้บัญญัติว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 236 มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยไม่ระบุให้ใช้กับศาลอื่นด้วย ดังนั้น ศาลทหารจึงไม่อาจอ้างบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ การพิจารณาของศาลทหารจึงต้องใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นต้นไป

4) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

3.1.2.10 คำวินิจฉัยที่ 37/2546 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ประธานอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมือง ยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยว่า ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติไทยได้ แต่พระราชบัญญัติสัญชาติดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทยในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ การไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทยในการที่จะได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติได้เช่นเดียวกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการตั้งครอบครัวของหญิงที่ไม่เสมอภาคระหว่างหญิงสัญชาติไทยและชายสัญชาติ

ไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว จึงน่าจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

2) ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 บัญญัติให้สิทธิแต่เฉพาะหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทยว่าสามารถขอสัญชาติไทย โดยมิได้บัญญัติให้สิทธิของชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทย จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นที่ให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสัญชาติฯ มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การได้สัญชาติไทยโดยการสมรสของคนต่างด้าวเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ โดยตราเป็นกฎหมายซึ่งเมื่อรัฐได้ตรากฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสัญชาติฯ โดยมีบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี” จึงย่อมเป็นอำนาจของรัฐที่จะตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมายระหว่างชายและหญิง หรือเป็นการทำให้ชายและหญิงไม่ได้มีสิทธิเท่าเทียมกันด้วยเหตุที่เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมิได้ตัดสิทธิของชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิง

สัญชาติไทยก็อาจได้สัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ คือ พระราชบัญญัตินี้ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยการได้สัญชาติไทย มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ซึ่งไม่ได้ยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลแต่ประการใด จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ และไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น พระราชบัญญัติสัญชาติ มาตรา 9 จึงบัญญัติขึ้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แล้ว

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

3.1.2.11 สรุปคำวินิจฉัยที่ 45/2546 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำร้องพร้อมความเห็น ลงวันที่ 16 มกราคม 2545 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ร้องได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนของปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า มาตรา 20 ที่บัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ว่า “(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” เป็นบทบัญญัติบังคับเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติเพิ่มขึ้น จึงเป็นการบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติแตกต่างกันในกลุ่มบุคคลที่มีสัญชาติไทยด้วยกัน ถือเป็นการเพิ่มเงื่อนไขให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวให้มีคุณสมบัติมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ดังนั้น มาตรา 20 (1) ในส่วนที่บัญญัติว่า “แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมายของบุคคลและเป็นการเลือก

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ขึ้นใช้บังคับ โดยมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ ตามนัยมาตรา 3 ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 แต่บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ มาใช้บังคับจนกว่าจะสิ้นสุดเหตุตามนัยมาตรา 136 คือ ครบวาระหรืออายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ฯ ทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง

2) ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอกันในกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค และห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะเป็นการขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ มาตรา 20 (1) แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้สมัครต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และผู้มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย โดยในขณะตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ นั้น อยู่ในระหว่างการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวไว้ในมาตรา 19 โดย

กำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้อยู่ในระหว่างการใช้บังคับกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งมาตรา 29 บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 บัญญัติคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเพียงอย่างเดียว ไม่มีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ ได้ยกเลิกหลักการดังกล่าวแล้ว

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ มาตรา 20 (1) ในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาแตกต่างกันตามเชื้อชาติของบุคคล ทั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสถานะของบุคคลแตกต่างกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย

ดังนั้น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 107 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ มาตรา 29 ได้บัญญัติคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยไม่ปรากฏหลักการเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวแต่อย่างใด

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

3.1.2.12 คำสั่งเรื่องพิจารณาที่ 9/2547 ลงวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2547

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีการดำเนินการโครงการท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย เป็นการกระทำที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59 และการดำเนินการโครงการโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง และมาตรา 290

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบตามคำร้อง สรุปได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ส่งข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องการกระทำและกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กรณีโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย รวมสองประเด็น คือ การดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย ก่อนที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์และการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการดำเนินโครงการโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย เป็นโครงการของภาครัฐเนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นบริการสำหรับสาธารณะ ใช้ทรัพยากรของสาธารณะ มีการร่วมลงทุนหรือการอนุญาตให้ลงทุนโดยรัฐวิสาหกิจ และเป็นโครงการที่สร้างผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง เมื่อเป็นโครงการของภาครัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 59 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล

จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่กฎหมายบัญญัติ"

ปรากฏว่า ในการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย หน่วยงานเจ้าของโครงการได้ดำเนินโครงการก่อนที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการประชาพิจารณ์ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะแล้วเสร็จ โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ดำเนินโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ และอนุมัติให้ ปตท. ร่วมลงทุนกับบริษัทน้ำมันแห่งชาติของมาเลเซีย (เปโตรนาส) เห็นชอบร่างสัญญา 4 ฉบับ ให้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว อีกทั้งยังมีมติให้หน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนโครงการดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งต่อมา ปตท. และเปโตรนาส ได้ลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2542 มีการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนในประเทศไทย คือ บริษัท ทรานส์ไทย – มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2543 โดยมีสัดส่วนการถือหุ้นเท่ากันฝ่ายละ 50% จึงเป็นการดำเนินการภายหลังรัฐธรรมนูญ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 แล้ว และเป็นการดำเนินโครงการก่อนที่จะดำเนินกระบวนการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จ และยังมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการทำประชาพิจารณ์ด้วย การจัดทำประชาพิจารณ์ รวม 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2543 และ วันที่ 21 ตุลาคม 2543 ก็เป็นการจัดทำประชาพิจารณ์ในภายหลังและกระทำโดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการจัดทำประชาพิจารณ์โดยรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว และไม่มีขั้นตอนที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมไว้ในแต่ละขั้นตอนแต่อย่างใด จึงทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าว อีกทั้งในการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เป็นเพียงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ดังนั้น การดำเนินการโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย ที่ดำเนินการไปก่อนที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59

ประเด็นที่ 2 การดำเนินการโครงการโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อย่างสมดุลและยั่งยืน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 บัญญัติว่า “ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 56 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 290 บัญญัติว่า “ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ”

ปรากฏว่าโครงการดังกล่าวได้ดำเนินการในเรื่องการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ลงวันที่ 22 มกราคม 2539 ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจกรรมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ลงวันที่22 มกราคม 2539 รวมทั้งประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2540) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มกราคม 2540 ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดลักษณะงานตามโครงการให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติและประกาศดังกล่าวขาดสาระสำคัญและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย ได้อาศัยเพียงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติและประกาศดังกล่าวดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง และมาตรา 290

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้เสนอเรื่องในประเด็นทั้งสองพร้อมความเห็นต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว แต่ประธานศาลปกครองสูงสุดได้มอบหมายให้สำนักงานศาลปกครองชี้แจงว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 มาตรา 44 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงส่งเรื่องดังกล่าวคืน เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 บัญญัติให้เป็นช่องทางที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองว่า คดีที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองจะต้องเป็นคดีที่มีคู่ความสองฝ่าย เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 9 มาตรา 11 และเป็นคดีที่ศาลปกครองสามารถออกคำบังคับได้ตามมาตรา 72 ด้วย ดังนั้น ระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองจึงไม่เปิดช่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับเห็นว่า โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย เป็นการดำเนินโครงการของภาครัฐ ซึ่งก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวจะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องผ่านการพิจารณาให้ครบถ้วนในทุกด้านตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียก่อน แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวได้ดำเนินโครงการไปก่อนที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์และก่อนการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จะแล้วเสร็จ และผ่านการพิจารณาให้ครบถ้วนในทุกด้าน อีกทั้งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการ

ของภาครัฐและเป็นการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

2) ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 12 และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 12 กำหนดว่า “กรณีมีคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยเรื่องใด ให้ศาลตรวจและมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการภายในสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจมีคำสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกันก็ได้”

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ขอให้วินิจฉัยว่า (1) การดำเนินการโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย ที่เป็นโครงการของภาครัฐก่อนที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์และการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการกระทำที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59 และ (2) การดำเนินการโครงการดังกล่าวโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง และมาตรา 290 แล้ว เห็นว่า เป็นกรณีขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล เพราะเป็นการดำเนินการของบุคคลในโครงการของรัฐ ซึ่งการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาล

รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 12 และไม่อาจที่จะรับ ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

3.1.2.13 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 64/2547 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นลงวันที่ 3 มิถุนายน 2546 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า ผู้ร้องได้รับหนังสือจาก ประธานคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภากรณีนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของ บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวน่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็น มาตรา 90/17 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 เพื่อให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย และเมื่อกิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูย่อมทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้ แต่หากลูกหนี้ต้องล้มละลายย่อมไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ก็เพื่อให้สถาบันทางการเงินหรือเอกชน ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้โดยรู้อยู่แล้วว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้มีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้ แม้ลูกหนี้จะตกเป็นบุคคลล้มละลายในภายหลังก็ตาม จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าของประเทศดำเนินต่อไปได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายกรณีที่จะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะต้องเป็นกรณีที่ศาลล้มละลายยังมิได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด ซึ่งหมายถึงการที่ศาลล้มละลายยังมิได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ของตน แต่กระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา 90/17 วรรคสอง ที่กำหนดให้มติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวน

หนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นนอกจากผู้ที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน มิได้ให้โอกาสลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ เป็นผลให้ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่อาจมีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลพิจารณา และกระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา 90/17 นั้น เจ้าหนี้ย่อมมุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ฝ่ายจำนวนหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอดต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้จำนวนหนี้ข้างมากใช้กระบวนการตามมาตรา 90/17 ยุติการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ และแม้บทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่า จะให้ความเห็นชอบผู้ทำแผนหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยก็ตาม แต่เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมาให้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบดังที่เจ้าหนี้ลงมติเลือกในครั้งแรก บทบัญญัติดังกล่าวจึงกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 และมาตรา 50 ประกอบมาตรา 29 ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องมาชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมประกอบด้วย นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ รองประธานคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา คนที่ 3 นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ และคณะ อธิบดีกรมบังคับคดี และคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน)

2) ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ได้หรือไม่

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 และมาตรา 50 ประกอบมาตรา 29 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48 ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา

50 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามมาตรา 29 สำหรับพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในหมวดว่าด้วยกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เห็นว่ากฎหมายมีหลักการ ที่สำคัญคือ กำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกิจการประสบปัญหาด้านการเงินและมีลักษณะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สามารถฟื้นฟูกิจการได้ กระบวนการฟื้นฟูกิจการ กฎหมายกำหนดให้มีการตั้งผู้ทำแผนเพื่อเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการ แล้วจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เสนอที่ประชุมเจ้าหนี้และศาลเพื่อให้ความเห็นชอบนำไปบริหารเพื่อแก้ไขปัญหากิจการที่กำลังตกต่ำให้ฟื้นคืนสภาพเดิมได้ และตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ การที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ และเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ลูกหนี้ย่อมต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยมีเหตุผลเพื่อมิให้ลูกหนี้ก่อหนี้เพิ่มขึ้น และเพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาแบ่งชำระให้กับเจ้าหนี้ สำหรับการฟื้นฟูกิจการ กฎหมายกำหนดว่า ลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัวเช่นเดียวกัน ดังนั้น สิทธิของลูกหนี้จึงไม่แตกต่างจากกรณีที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด เพราะเมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้สิ้นสุดลงเช่นเดียวกัน และเมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้วอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้และบรรดาสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับเงินปันผล ตกแก่ผู้ ทำแผน แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อคุ้มครองกิจการของลูกหนี้ในระหว่างการจัดกิจการของผู้ทำแผน กฎหมายห้ามมิให้ผู้ทำแผนกระทำนิติกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดภาระในทรัพย์สินของลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 90/12 วรรคหนึ่ง (9)

พิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง แล้ว เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวค่อนข้างจะให้สิทธิกับลูกหนี้มากกว่าเจ้าหนี้ เพราะเจ้าหนี้ต้องใช้มติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น จึงจะได้บุคคลที่เจ้าหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน ซึ่งถ้าหากลูกหนี้สามารถประนีประนอมกับเจ้าหนี้บางส่วนได้อาจมีผลทำให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่สามารถลงมติถึงสองในสามได้ ผู้ทำแผนก็จะเป็นบุคคลที่ลูกหนี้เสนอและการที่กฎหมายให้โอกาสเจ้าหนี้มีมติเลือกผู้ทำแผน เพราะเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณา กฎหมายห้าม มิให้เจ้าหนี้ฟ้อง

ลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีไว้ก่อนแล้ว ให้งดการพิจารณาไว้ หรือ แม้เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่ได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ และเพื่อให้เจ้าหนี้ให้ความร่วมมือในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูกิจการ และในการเลือกผู้ทำแผนโดยมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ตามมาตรา 90/17 วรรคสอง มิได้มีผลให้บุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ทำแผนโดย ทันที แต่บทบัญญัติของกฎหมายโดยเฉพาะมาตรา 90/17 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า บัญญัติให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาตั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือกเป็นผู้ทำแผนได้ตามพฤติการณ์แห่งคดีหาเป็นการบังคับให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวซึ่งที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือกเป็นผู้ทำแผนในทุกกรณีไม่ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติล้มละลายฯ ยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองกิจการของลูกหนี้ กล่าวคือ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ พ.ศ. 2545 กำหนดให้ผู้ทำแผนต้องเป็นบุคคลที่ได้จดทะเบียนไว้ต่อคณะกรรมการพิจารณาผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ โดยผู้ทำแผนจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและผู้ทำแผนจะต้องวางหลักประกันเพื่อชดเชยความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ทำแผนต่อสำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กรมบังคับคดี ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองกิจการของลูกหนี้มิให้ผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้แต่งตั้งทำแผนเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้หรือ เพื่อครอบงำกิจการของลูกหนี้ ดังนั้น แม้การตั้งผู้ทำแผนจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 หรือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 เพราะผู้ทำแผน จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลงก็ตาม แต่เป็นสิ่งจำเป็นเพราะเป็นมาตรการที่จะดำเนินการกับลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว และเพื่อให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำฟื้นคืนสภาพเดิมได้ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และให้อำนาจให้กระทำได้ ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง และมาตรา 50 วรรคสอง และการตั้งผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 90/17 วรรคสอง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น บทบัญญัติมาตรา 90/17 วรรคสอง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามมาตรา 29

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน..." ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3.1.2.14 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2548 ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2548

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) มีหนังสือลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2546 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ และนางสาวสายรุ้ง ทองปลอน และคณะ ว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตขึ้นใหม่ โดยขยายฐานพิกัดไปยังกิจการโทรคมนาคม ในอัตราร้อยละ 50 ตามมูลค่าบริการ ในฐานะที่เป็นกิจการได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ นั้น ขัดกับรัฐธรรมนูญ

2) ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง หรือไม่

3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตขึ้นใหม่ โดยขยายพิกัดไปยังกิจการโทรคมนาคมในอัตราร้อยละ 50

ตามมูลค่าบริการ ในฐานะที่เป็นกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 มาตรา 50 และมาตรา 335 (2) หรือไม่

4) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ฯ มาตรา 3 เฉพาะตอนที่ 12 ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ลักษณะบริการ 12.01 กิจการโทรคมนาคม ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง มาตรา 40 วรรคสองประกอบมาตรา 335 (2) และมาตรา 50

3.2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 3 คำร้อง สรุปสาระสำคัญ คือ

3.2.2.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ต่อศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ในการวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ ไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ โดยไม่ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2541 นั้น เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 268

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ ผู้ถูกฟ้องคดี ตามคดีหมายเลขดำที่ 4393/2544 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2544 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ที่วินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ ไม่สิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ โดยไม่ถือตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2541 นั้น เป็นการกระทำที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 268

2) ผลคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ไม่สิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ดำเนินการแก้ไขคำสั่งให้ถูกต้องภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีศาลมีคำพิพากษา[8]

3.2.2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินขอรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ต่อศาลปกครอง เรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรณี

---

[8] คำสั่งศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีแดงที่ 1142/2546 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2546.

ปราบปรามการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย ณ บริเวณหน้าโรงแรม เจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา)

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวันมูฮะมัดนอร์ มะทา) ที่ 1 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (พลตำรวจเอก สันต์ ศรุตานนท์) ที่ 2 รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (พลตำรวจเอก ธวัชชัย ภัยลี้) ที่ 3 ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา (พลตำรวจตรี สัณฐาน ชยนนท์) ที่ 4 เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง กรณีปราบปรามการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย ณ บริเวณหน้าโรงแรมเจบี และอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่ 5 ตามคดีหมายเลขดำที่ 418/2546 ความว่า

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเสนอเรื่องพร้อมความเห็นว่า นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ประธานกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ได้ยื่นคำร้องเรียนไปยังผู้ฟ้องคดีว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 เมื่อวันศุกร์ที่ 20 ธันวาคม 2545 เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการสอบสวนและศึกษากรณีดังกล่าวของวุฒิสภาว่า เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 บริเวณถนนหน้าโรงแรมเจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ได้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงจากการปะทะกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 กับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย โดยสาเหตุการปะทะกันดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ซึ่งเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ชุมนุนดังกล่าวในขณะนั้นได้รายงานสถานการณ์ชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการต่อผู้ถูกฟ้องอคดีที่ 2 ว่า กลุ่มผู้ชุมนุมปะท้วงได้ทะลายแนวป้องกันของตำรวจ ล่วงล้ำเขตหวงห้ามที่ทางราชการกำหนดไว้เข้ามาถึง 40 เมตร และใช้ไม้ด้ามธงตีทำร้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจบาดเจ็บ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงแต่อย่างใด เป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา แต่ด้วยผลการรายงานดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้รายงานต่อไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มอบนโยบายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยไม่ได้เห็นเหตุการณ์จริงว่า “ให้ตำรวจใช้ความอดทน และก็ทำหน้าที่ให้ดีที่สุด แต่ถ้าจำเป็นฝูงชนไม่ยอม ท่านก็ปฏิบัติหน้าที่ไปตามที่ควรจะเป็นได้ ผมรับผิดชอบด้วย” ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้สั่งการให้เข้าจับกุมแกนนำผู้ชุมนุมและจับกุมผู้ที่ทำร้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อสลายการชุมนุมและสั่งให้เปลี่ยนตัวผู้บัญชาการเหตุการณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยไม่ได้เห็นเหตุการณ์จริงและไม่ได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนเป็นเหตุให้เกิดการปะทะที่รุนแรง ซึ่งเหตุปะทะเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำหน้าที่บัญชาการอยู่ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 เดินแถวข้ามแนวแผงเหล็กที่กั้นระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยให้ตั้งแถวล้ำเข้าไปในแดนที่ผู้ชุมนุมกำลังตั้งแถวอยู่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ตั้งแถวประชิดแถวหน้าสุดของกลุ่มผู้ชุมนุมแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้บัญชาการอยู่นั้นได้สั่งให้ดึงแผงเหล็กที่กั้นอยู่ออก แล้วสั่งให้ผู้ถูก

ฟ้องคดีที่ 5 ในชุดปราบจลาจลถือโล่และกระบองจำนวนหลายร้อยคนเดินแถวใช้กระบองเคาะโล่ด้วยเสียงอันดังสนั่น เดินดาหน้าเข้าหากลุ่มผู้ชุมนุมและใช้โล่ดันแถวของผู้ชุมนุมให้ถอยร่นไปข้างหลัง จนไปประชิดติดผู้ชุมนุมที่อยู่ข้างหลัง จนเกิดการชุลมุนขึ้นทำให้มีผู้ชุมนุมบางตนตอบโต้การใช้กำลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 โดยใช้ไม้ด้ามธงตีลงไปที่แถวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ใช้กระบองตีกลุ่มผู้ชุมนุมที่อยู่แถวหน้าจนเกิดเหตุการณ์ลุกลามกลายเป็นเหตุปะทะต่อสู้กันอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวเป็นการสลายการชุมนุมที่มีความบกพร่องต่อหน้าที่ ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจโดยชอบ ฝ่าฝืนกฎหมายบ้านเมืองจึงเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 ได้บัญญัติรับรองไว้ แต่เนื่องจากเหตุการณ์ปะทะกันดังกล่าวได้ผ่านพ้นไปแล้ว และการขอให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลให้มีการเพิกถอนก็ไม่อาจกระทำได้ แต่เพื่อให้มีการเคารพในสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุนโดยสงบและปราศจากอาวุธสามารถปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้น

ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44

ศาลได้ตรวจพิจารณาเรื่องเสนอของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบแล้ว และได้พิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วยแล้ว เห็นว่าคดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาหรือไม่

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันกระทำการสลายการชุมนุมจนเกิดเหตุการณ์ปะทะต่อสู้กันอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจโดยชอบ ฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 เกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี โดยที่ปรากฏจากคำฟ้องว่า มีการชุมนุมคัดค้านโดยกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมาก โดยใช้ที่สาธารณะเป็นที่ชุมนุม เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองเป็นการขัดต่อกฎหมายอาญาและใช้อำนาจจับกุมผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนการกล่าวหาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน

ของผู้ชุมนุม ก็เป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำผิดทางอาญา การกระทำดังกล่าวข้างต้นของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย เมื่อกรณีตามที่ผู้ฟ้องคดีเสนอมานี้เป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

2) ผลคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสงขลา มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ[9]

3.2.1.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ตรวจสอบการดำเนินการตามโครงการท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซไทย – มาเลเซีย เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้วมีความเห็นว่า โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย เป็นการดำเนินโครงการของรัฐซึ่งก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวจะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องผ่านการพิจารณาให้ครบถ้วนในทุกด้านตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เสียก่อน แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวได้ดำเนินการโครงการก่อนที่จะมีการทำประชาพิจารณ์ และก่อนการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ยังไม่แล้วเสร็จ และผ่านการพิจารณาให้ครบถ้วนในทุกด้าน อีกทั้งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า โครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการของภาครัฐและเป็นการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 (1) ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

---

[9] คำสั่งศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีแดงที่ 495/2546 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546.

ดังนั้น จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

2) ผลคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

รอการพิจารณาวินิจฉัยจากศาลปกครอง

จะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตั้งแต่ปีที่มีการจัดตั้ง คือ พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน คือ พ.ศ. 2547 มีประเด็นข้อกฎหมายที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหลายประการ โดยผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4
วิเคราะห์บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

การวิเคราะห์บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 6 ส่วน คือ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียน เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจและไม่อยู่ในอำนาจ เรื่องที่อาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา อำนาจการบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนและของประเทศออสเตรเลียในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

4.1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียน

4.1.1 ความหมายคำว่าผู้มีสิทธิร้องเรียน ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 (1) บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ดังนั้น กระบวนการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในเบื้องต้นจะต้องมีคำร้องเรียนเกิดขึ้นก่อนโดยระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543 จึงให้ความหมายของคำว่า “ผู้มีสิทธิร้องเรียน” “ผู้ร้องเรียน” และ “คำร้องเรียน” ไว้ ดังนี้[1]

“ผู้มีสิทธิร้องเรียน” หมายความถึงบุคคลหรือคณะบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้ได้รับความเสียหายตามมาตรา 16 (1) (ก) หรือ (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

(2) ผู้ประสบพบเหตุตามมาตรา 16 (1) (ก) หรือ (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

“ผู้ร้องเรียน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิร้องเรียนที่ได้เสนอคำร้องเรียนตามระเบียบนี้และให้หมายความรวมถึงผู้ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิร้องเรียนให้ร้องเรียนแทนตามข้อ 6

---

[1] ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอการรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543 ข้อ 3.

“คำร้องเรียน” หมายความว่า คำร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ

4.1.1.1 ผู้มีสิทธิร้องเรียน จึงหมายถึงผู้ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม หรือผู้ที่ประสบพบเหตุจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตามของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว

4.1.1.2 ผู้ร้องเรียน จึงหมายถึงผู้มีสิทธิร้องเรียนโดยจะต้องร้องเรียนด้วยตนเอง หรือจะมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนก็ได้ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้[2]

1) ไม่สามารถเขียนหนังสือได้

2) เจ็บป่วยจนไม่สามารถร้องเรียนด้วยตนเองได้

3) อยู่ในต่างประเทศ

4) อยู่ในสถานะที่ไม่สามารถร้องเรียนด้วยตนเองได้

5) เหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

การมอบหมายดังกล่าว จะต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อเว้นแต่ในกรณีไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้พิมพ์ลายนิ้วมือแทน ผู้ร้องเรียนแทนจะต้องอยู่ในฐานะที่จะทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องเรียนของผู้มีสิทธิร้องเรียนที่ตนร้องเรียนแทน

4.1.1.3 คำร้องเรียน จึงหมายถึง คำร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยคำร้องเรียนต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการดังต่อไปนี้[3]

1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

2) เหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร

---

[2] อ้างแล้ว., ข้อ 6.

[3] อ้างแล้ว., ข้อ 7.

3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

ในกรณีที่เป็นการร้องเรียนแทนผู้อื่นจะต้องแนบหนังสือมอบหมายให้ร้องเรียนไปด้วย และให้ผู้ร้องเรียนแทนแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารสำคัญประจำตัวอย่างอื่นและเหตุผลที่ต้องมีการร้องเรียนแทน และในกรณีที่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมายังผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเช่นเดียวกับคำร้องเรียนโดยอนุโลม และแจ้งผลการดำเนินการเบื้องต้นต่อคณะกรรมาธิการ แม้ภายหลังคณะกรรมาธิการดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนั้นต่อไป

4.1.1.4 การเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้นำส่งต่อสำนักงานด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งดังต่อไปนี้[4]

1) นำส่งด้วยตนเอง

2) ส่งทางไปรษณีย์

3) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง

4) ส่งต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำส่ง

5) ส่งทางโทรสาร

ในกรณีการเสนอคำร้องเรียนด้วยการส่งทางโทรสาร ผู้ร้องเรียนจะต้องส่งต้นฉบับคำร้องเรียนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับการตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนที่ส่งทางโทรสาร

4.1.2 การรับคำร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะจัดเจ้าหน้าที่เพื่อรับคำร้องเรียน โดยจะต้องออกใบรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ที่นำส่งคำร้องเรียนไว้เป็นหลักฐาน หากมิใช่การนำส่งคำร้องเรียนด้วยตนเอง ให้เจ้าหน้าที่ตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนไปยังผู้ร้องเรียนโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตามสถานที่อยู่ที่ปรากฏในคำร้องเรียนภายใน 5 วันทำการนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน และใบรับคำร้องเรียนหรือการตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนจะต้องมีข้อความแสดงถึงวัน เดือน ปี ที่รับคำร้องเรียน และลงลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องเรียน อนึ่ง ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อผู้ร้องเรียนไม่สามารถทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือได้ ให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องเรียน[5]

---

[4] อ้างแล้ว., ข้อ 8.

[5] อ้างแล้ว., ข้อ 9 และข้อ 10 วรรคแรก.

4.1.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้ส่งคำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ตั้งแต่ปีที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน (ธันวาคม 2547) มีรายละเอียดของผู้ร้องเรียน ดังนี้

4.1.3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 14 คำร้อง คือ

ลำดับที่	คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่	ผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	ผลคำวินิจฉัย
1.	24/2543 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2543	นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
2.	12/2544 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2544	นายสนิท วรปัญญา และคณะ รวม 10 คน	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
3.	33/2544 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2544	นายสัก กอแสงเรือง และคณะ รวม 116 คน	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
4.	16/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545	นายศิริมิตร บุญมูล และนางสาวบุญจุติ กลับประสิทธิ์	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
5.	19/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546	นายสุริยะใส กตะศิลา	ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
6.	18/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546	พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ	ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
7.	20/2546 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2546	นายการุณ ใสงาม	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจใช้ดุลพินิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่
8.	21/2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546	นางผณินทรา ภัคเกษม และคณะ	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ลำดับที่	คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่	ผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	ผลคำวินิจฉัย
9.	24/2546 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2546	จ่าสิบแอก เอนก อุทธิยา และจ่าสิบเอก พนม เทพคีรี	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
10.	37/2546 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2546	นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
11.	45/2546 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
12.	คำสั่งเรื่องพิจารณาที่ 9/2547 ลงวันที่ 20 เมษายน 2547	ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นายเสน่ห์ จามริก)	ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
13.	64/2547 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2547	ประธานกรรมาธิการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน และวุฒิสภา	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
14.	32/2548 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2548	นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และนางสาวสายรุ้ง ทองปลอน และคณะ	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

4.1.3.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 3 คำร้อง คือ

ลำดับที่	คำสั่งศาลปกครอง	ผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	ผลคำวินิจฉัย
1.	คำสั่งศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีแดงที่ 1142/2546 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2546	นายออมสิน วัฒนะรัตน์	คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2.	คำสั่งศาลปกครองสงขลา หมายเลขคดีแดงที่ 495/2546 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546	นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และนางสาวสายรุ้ง ทองปลอน และคณะ	ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
3.	คำฟ้องศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีดำที่ 43/2547	ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รอการพิจารณาของศาลปกครอง

จะเห็นได้ว่าการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เพื่อเสนอความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนเสียก่อน จึงจะดำเนินการส่งคำร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยไม่มีอำนาจริเริ่มสอบสวนเรื่องได้ด้วยตนเอง (Own Motion) ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนที่กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่

1) ประชาชนชาวสวีเดน หรือชาวต่างชาติที่เข้ามาอาศัยในประเทศราชอาณาจักรสวีเดน และไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือกรณีที่เกิดขึ้นโดยตรง มีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนสามารถริเริ่มการพิจารณาเรื่องราวได้ด้วยตนเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียนโดยอาจทราบจากหนังสือพิมพ์หรือการวิพากษ์วิจารณ์ก็ได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนมีลักษณะเช่นเดียวกันกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ Commonwealth Ombudsman ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมือง Canberra และ State Ombudsman ซึ่งตั้งอยู่ตามรัฐต่าง ๆ แต่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียสามารถพิจารณาคำร้องนอกจากคำร้องที่ยื่นโดยประชาชนโดยตรงแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ริเริ่มการพิจารณาเรื่องราวด้วยตนเอง (Own Motion) ได้อีกด้วย สำหรับ Commonwealth Ombudsman จะเป็นแม่แบบในการทำหน้าที่ของ State Ombudsman โดยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับ Federal Government เช่น Australian Taxation Office, Australian Federal Police และ Australian Defence Force ซึ่งมีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้หลายฉบับ เช่น

1) The Ombudsman Act 1976

2) The Freedom of Information Act 1982

3) The Complaints (Australian Federal Police) Act 1981

4) The Telecommunications (Interception) Act 1979

5) The ACT's Ombudsman Act 1989

6) The Freedom of Information Act 1989

4.2 เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจและไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

4.2.1 เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยจะไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา มีลักษณะดังต่อไปนี้[6]

4.2.1.1 เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (1) กล่าวคือ เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ซึ่งรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา และถูกตรวจสอบควบคุมโดยรัฐสภาเมื่อรัฐบาลได้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ เช่น ถูกตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น

4.2.1.2 เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการขัดหรือแย้งกันในการพิจารณาวินิจฉัย

4.2.1.3 เรื่องที่มิได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (1) กล่าวคือ เรื่องที่มิได้มีลักษณะเป็นดังนี้

1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาบนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

3) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.2.1.4 เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ไว้ให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างอยู่แล้ว กฎหมายเฉพาะดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 เป็นต้น

---

[6] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24.

4.2.1.5 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 20 กล่าวคือ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำเป็นหนังสือ และมีรายการ ดังนี้

1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

2) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร

3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนด้วยวาจาก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4.2.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน บุคคลที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของ Ombudsman มีดังต่อไปนี้[7]

4.2.2.1 สมาชิกของรัฐสภา (The Riksdag)

4.2.2.2 คณะกรรมาธิการฝ่ายบริหารของรัฐสภา คณะกรรมาธิการฝ่ายการเลือกตั้งของรัฐสภา คณะกรรมาธิการฝ่ายอุทธรณ์ของรัฐสภา และเลขาธิการของรัฐสภา

4.2.2.3 คณะกรรมการอำนวยการของธนาคารแห่งชาติสวีเดน ผู้ว่าการธนาคารและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติสวีเดน คณะกรรมาธิการฝ่ายหนี้สินของชาติ หรือผู้ตรวจสอบฝ่ายหนี้สิน

4.2.2.4 รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

4.2.2.5 เสนาบดีการยุติธรรม (The Chancellor of Justice)

4.2.2.6 เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

4.2.3 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ Ombudsman ได้แก่

4.2.3.1 การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี

4.2.3.2 การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการประชุมรัฐสภา

4.2.3.3 การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ยกเว้นการปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการของศาล

4.2.3.4 การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างงานของรัฐบาล (Government Employment)

---

[7] The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, 1986, 2.

4.3 เรื่องที่อาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา

4.3.1 เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยมีอำนาจดุลพินิจอาจไม่รับพิจารณา หรืออาจยุติการพิจารณาเรื่อง มีลักษณะดังต่อไปนี้[8]

4.3.1.1 เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

4.3.1.2 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม กล่าวคือ ผู้มีสิทธิร้องเรียนต้องมีส่วนได้เสียหรือได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้น จึงเป็นลักษณะมิให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปร้องเรียน

4.3.1.3 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนด 2 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม กล่าวคือ ผู้ร้องเรียนจะต้องยื่นเรื่องภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน หากมิได้ยื่นเรื่องภายในกำหนดผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับเรื่องไว้พิจารณาก็ได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

4.3.1.4 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่ธรรมหรือได้รับชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือได้รับการชดใช้ความเสียหาย หรือได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมแล้ว

4.3.1.5 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร กล่าวคือ เมื่อผู้ร้องเรียนได้รับแจ้งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเรียนแล้ว ไม่ดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อส่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยสั่งการ[9]

4.3.16 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจาก ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐระงับไปด้วยเหตุจากการที่ผู้ร้องเรียนตาย

4.3.17 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เนื่องจาก ถือว่าเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว

---

[8] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542, มาตรา 25.

[9] ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543 ข้อ 12 วรรคแรก.

4.3.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน Ombudsman มีอำนาจดุลพินิจที่จะไม่พิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้วนานเกิน 2 ปี ยกเว้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทย กล่าวคือ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman 1986, 21 บัญญัติว่า

The Ombudsmen are to carry out the investigative measures required in appraising complaints and other cases.

When the Ombudsmen, in accordance with the stipulations of the Instrument of Government, request information and statements in cases other than those in which it has been decided to institute a preliminary inquiry, they may do so on penalty of fine not exceeding 10,000 Swedish Crowns. The Ombudsmen may impose such a penalty, if incurred.

If there are ground for suspecting that an official subject to the regulations about disciplinary measures in the Act on Official Employment (1994 : 260), is guilty of misconduct for which disciplinary measures should be invoked, and there is reason to fear that a written caution, as laid down in the article 17 of that Act, cannot be issued to him within two years of the misconduct, the Ombudsmen may issue a corresponding caution. This provision is also to those who, by virtue of other statutes, are also subject to regulations on disciplinary measures and to cautions and corresponding notification. When an Ombudsman is present at the deliberations of a court or other public authority, he does not have the right to express an opinion. Act (1997 : 561).

4.3.3 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย Ombudsman มีอำนาจดุลพินิจที่จะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

4.3.3.1 เรื่องร้องเรียนที่ร้องเรียนหลังเกิดเหตุเกิน 12 เดือน

4.3.3.2 เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเพ้อเจ้อ หรือไร้สาระหรือไม่สุจริต (Frivolous of vexatious or not made in good faith)

4.3.3.3 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ให้ความสนใจในเรื่องที่ได้ร้องเรียน

4.3.3.4 เรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบมาก่อน

4.3.3.5 เรื่องร้องเรียนนั้นกำลังอยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4.3.3.6 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องร้องเรียน

4.3.3.7 เรื่องที่จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

4.3.3.8 เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมีช่องทางอื่นที่จะพิจารณาต่อศาลได้เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง เป็นต้น

4.3.3.9 เรื่องร้องเรียนนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อหน่วยงานนั้นได้

4.3.3.10 เรื่องร้องเรียนที่ผู้ในอำนาจหน้าที่ของ Ombudsman อื่น กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลีย มี Ombudsman 2 ประเภท คือ Parliamentary Ombudsman ประกอบด้วย Commonwealth Ombudsman และ State Ombudsman และ Industry Ombudsman ประกอบด้วย Banking Ombudsman, Real Estate Ombudsman, Telecommunication Industry Ombudsman, Energy and Water Ombudsman, Grocery Ombudsman และ Postal Industry Ombudsman เป็นต้น

4.4 อำนาจการบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

4.4.1 อำนาจการบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการบังคับของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังต่อไปนี้

4.4.1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุเอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[10]

4.4.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตรวจสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร หากผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[11]

4.4.1.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา[12]

4.4.1.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาเนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่[13]

4.4.1.5 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือ

---

[10] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542, มาตรา 51.

[11] อ้างแล้ว., มาตรา 52.

[12] อ้างแล้ว., มาตรา 37.

[13] อ้างแล้ว., มาตรา 35.

เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวนหรือเป็นการรายงานตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[14]

4.4.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน เมื่อ Ombudsman ดำเนินการไต่สวนหรือสืบสวนได้สิ้นสุดลง จะส่งสำเนาคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียน หน่วยงานและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.4.2.1 Ombudsman มีอำนาจหน้าที่ดังเช่นอัยการ โดยฟ้องข้าราชการในความผิดฐานทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาล

4.4.2.2 Ombudsman มีอำนาจหน้าที่รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่กระทำความผิดเพื่อให้ลงโทษทางวินัย

4.4.2.3 Ombudsman มีอำนาจหน้าที่เรียกเอกสารจากหน่วยงานตลอดจนสำนวนคดีจากศาลมาตรวจสอบ โดยหน่วยงานหรือศาลดังกล่าวจะปฏิเสธการไม่ส่งเอกสารไม่ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1989 ได้บัญญัติรับรองไว้[15] ดังนั้น หน่วยงานหรือศาลจะปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้

4.4.2.4 Ombudsman มีอำนาจหน้าที่ฟ้องต่อศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด กรณีผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่น การดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาความที่ผิดกฎหมาย การพิจารณาคดีล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น

4.4.2.5 Ombudsman มีอำนาจหน้าที่เผยแพร่ผู้กระทำความผิดต่อสาธารณะชนโดยการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวมากเพราะกระทบต่อชื่อเสียงของตน

4.4.3 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย Ombudsman มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.4.3.1 Ombudsman มีอำนาจหน้าที่เรียกบุคคล เอกสาร หรือหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดตามกฎหมาย

4.4.3.2 Ombudsman มีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจค้นเอกสารหรือสถานที่ หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือสงสัยว่าหน่วยงานของรัฐจะปกปิดข้อมูล Ombudsman ไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งล่วงหน้าก็ได้

4.4.3.3 Ombudsman มีอำนาจหน้าที่สอบสวนเรื่องที่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับคนทั่วไปก็ได้ เรียกว่า Systematic Investigation ซึ่งเป็นลักษณะกระทบกับคนจำนวนมากซึ่งอาจนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายในอนาคต

---

[14] อ้างแล้ว., มาตรา 53.

[15] The Swedish Constitution ค.ศ. 1989, chapter 12 (Parliamentary control), Article 6 วรรคสอง.

การเปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยและต่างประเทศ

ลำดับที่	ประเด็น	ไทย	สวีเดน	ออสเตรเลีย
1.	**การจัดตั้งและโครงสร้าง**	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เกิน 3 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่งตั้งโดยวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1809 โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เกิน 4 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่งตั้งโดย The Riksdag	รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1972 โดยมี 2 ประเภท ๆ ละ 1 หรือหลายคน คือ Parliamentary Ombudsman และ Industry Ombudsman อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี แต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ
2.	**อำนาจหน้าที่การพิจารณาสอบสวน**	เกิดจากคำร้องเรียน	เกิดจากคำร้องเรียนและมีอำนาจริเริ่มพิจารณาได้ด้วยตนเอง (Own Motion)	เกิดจากคำร้องเรียนและมีอำนาจริเริ่มพิจารณาได้ด้วยตนเอง (Own Motion)
3.	**การเสนอคำร้องเรียน**	ทำเป็นหนังสือเป็นหลัก และร้องเรียนภายใน 2 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน	ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและร้องเรียนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน	ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและร้องเรียนภายใน 1 ปี (12 เดือน) นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน
4.	**การแบ่งหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**	แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามหน่วยงาน (Units) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามประเภทของคำร้อง (AREA)	แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามโครงสร้างการปกครอง คือ ระดับ Commonwealth และระดับ State

ลำดับที่	ประเด็น	ไทย	สวีเดน	ออสเตรเลีย
5.	**หน่วยงานที่ประชาชนร้องเรียนมากที่สุด**	สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	Department of Police, Court and Social Welfare	Centrelink, Child Support Agency, Tax, Immigration and Australian Postal
6.	**การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น

4.5 ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ตั้งแต่ปีที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน (ธันวาคม 2547) ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย บทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และการบริหารจัดการ

4.5.1 การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย มีปัญหาที่สำคัญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.5.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 14 เรื่อง ผลปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 16/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 (เฉพาะประเด็นที่สอง) คำวินิจฉัยที่ 18/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546 คำวินิจฉัยที่ 19/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546 และคำสั่งเรื่องพิจารณาที่ 9/2547 ลงวันที่ 20 เมษายน 2547

4.5.1.2 ศาลปกครองไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 3 เรื่อง ผลปรากฏว่าศาลปกครองไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสงขลา หมายเลขคดีแดงที่ 495/2546 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546

4.5.1.3 สาเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อ 4.5.1.1 และ 4.5.1.2 เนื่องจาก การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลใดศาลหนึ่งพิจารณาวินิจฉัยไม่ตรงกับเขตอำนาจของศาลนั้น ๆ ที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 มีประเด็นพิจารณา ดังนี้

1) บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ กฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(1) กฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2544 ลงวันที่ 4 กันยายน 2544 ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประมวลกฎหมาย

(2) กฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หมายถึง กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และกฎหมายที่ออกโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องดูว่ากฎหมายนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดเป็นสำคัญ

2) กฎ หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยศาลปกครองมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคแรก

3) การกระทำใด ๆ ของข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กรณีนี้รายงานการวิจัย[16] ได้อธิบายว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีสิทธิเสนอมายังศาลปกครองได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ

ประการแรก คือ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

ประการที่สอง คือ การกระทำที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจเสนอเรื่องมายังศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

---

[16] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รายงานการวิจัยเรื่อง อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, ธันวาคม 2544, หน้า 160 – 161.

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 โดยมีข้อพิจารณา คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองได้จะต้องเป็นกรณีที่มีผู้ร้องมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงสามารถทำการเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองได้

4) การกระทำตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง สาเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายมี 10 ประการ คือ[17]

(1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

(2) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(3) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(4) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน

(5) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

(6) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต

(7) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

(8) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

(9) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

(10) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

5) การกระทำทางปกครอง หมายถึง ผลิตผล (product) ของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง [18] โดยการกระทำทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ[19]

(1) นิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองและกฎ)

(2) สัญญาทางปกครอง

(3) ปฏิบัติการทางปกครอง

(4) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

---

[17] โภคิน พลกุล, สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, กรุงเทพ 2546, หน้า 45 – 49.

[18] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 17 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547 หน้า 2.

[19] ฤทัย หงส์สิริ, การกระทำของฝ่ายปกครอง เอกสารประกอบการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับบุคคลทั่วไป รุ่นที่ 2, สำนักงานศาลปกครอง, 2546, หน้า 2.

โดยศาลปกครองมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำใด ๆ ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคแรก เช่นเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นว่าเรื่องต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

สรุปคำร้องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ลำดับที่	คำวินิจฉัยศาล		ประเด็น	เหตุผลการไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง		
1.	ที่ 16/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545	-	การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) และคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 43 ประจำปี 2542 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 30 หรือไม่	พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการขอให้วินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะอนุกรรมการเป็นลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ลำดับที่	คำวินิจฉัยศาล		ประเด็น	เหตุผลการไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง		
2.	ที่ 18/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546	-	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่	การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว แสดงว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้มีความสงสัยว่าตนมีอำนาจวินิจฉัย หรือไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจไปแล้ว กรณีตามคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) หรือไม่ จึงไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ลำดับที่	คำวินิจฉัยศาล		ประเด็น	เหตุผลการไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง		
3.	ที่ 19/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546	-	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 197 (1) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมไม่อาจมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ จึงมีลักษณะเป็นการหารือและยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เกิดขึ้นจริง
4.	คำสั่งเรื่องพิจารณาที่ 9/2547 ลงวันที่ 20 เมษายน 2547	-	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยว่า 1. การดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย ที่เป็นโครงการของภาครัฐก่อนที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์และการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ	พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาล เพราะเป็นการดำเนินการของบุคคลใน

ลำดับที่	คำวินิจฉัยศาล		ประเด็น	เหตุผลการไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง		
			สิ่งแวดล้อม เป็นการกระทำที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59 2. การดำเนินโครงการดังกล่าวโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง และมาตรา 290	โครงการของรัฐ ซึ่งการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 12 และไม่อาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้
5.	-	คำสั่งศาลปกครองสงขลา หมายเลขคดีที่ 495/2546 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บังคับการตำรวจภูธรสงขลา เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติตาม	โดยที่ปรากฏจากคำฟ้องว่ามีการชุมนุมคัดค้านโดยกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมาก โดยใช้ที่สาธารณะเป็นที่ชุมนุม เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้น

ลำดับที่	คำวินิจฉัยศาล		ประเด็น	เหตุผลการไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง		
			คำสั่ง กรณี ปราบปรามการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย ณ บริเวณหน้าโรงแรมเจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา กระทำการสลายการชุมนุมผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย จนเกิดเหตุการณ์ปะทะต่อสู้กันอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจโดยชอบฝ่าฝืนกฎหมาย อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิพื้นฐานตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	ในบ้านเมือง เป็นการขัดต่อกฎหมายอาญา และใช้อำนาจจับกุมผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประมวลกฎหมาย ส่วนศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4.5.2 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวคือ ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.5.2.1 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 จึงถือว่าได้ส่งผลให้บุคคลมีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 ข้อ 6 ทวิ ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 125 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5)” พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการบัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เมื่อบุคคลใดมีคุณสมบัติตามบทบัญญัติมาตรา 125 บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สิทธิดังกล่าวจึงถือว่าเป็นสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง (2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง (4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 125 ประกอบกับมาตรา 126 แล้ว เห็นว่า สิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะถูกจำกัดได้แต่เฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 เท่านั้น

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ที่กำหนดว่า “ข้อ 6 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอีก” ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้” ... (7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” นั้น เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา 10 (7) ให้อำนาจไว้ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ เป็นการออกตามความในมาตรา 10 (7) ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้เพราะมาตรา 10 (7) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงให้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญมาตรา 126 บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิอาจกระทำได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ด้วย เมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 125 การจำกัดสิทธิดังกล่าวนั้น จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ก็มิได้บัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 แม้จะเป็น

ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) แต่ก็เป็นระเบียบที่มีข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิได้ให้อำนาจไว้

4.5.2.2 ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 จึงถือว่าได้ส่งผลให้หญิงมีความเสมอภาคเท่าชายในการเลือกใช้นามสกุลของตนเองหลังจากได้สมรสและจดทะเบียนสมรสแล้ว คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ประเทศไทยได้นำระบบการใช้ชื่อสกุลมาใช้ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โดยหญิงมีสามียังคงใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ต่อมาได้มีการแก้ไขเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช 2484 บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 ยังคงถือหลักการเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช 2484 โดยนำถ้อยคำเดียวกันบัญญัติไว้ในมาตรา 12

ข้อที่ต้องพิจารณามีว่า ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ นั้น มีความหมายในลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น หรือเป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีได้ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของมาตรา 12 คือคำว่า “ให้ใช้” ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง โดยพิจารณาเปรียบเทียบถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุล ฯ แล้วเห็นได้ว่า ถ้อยคำมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 6 ใช้คำว่า “... แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ย่อมแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า หญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันในลักษณะเป็นบทบังคับ ย่อมแสดงว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ มีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป โดยเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่ให้หญิงมีสามีมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เปลี่ยนมาเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียว

เมื่อบทบัญญัติมาตรา 12 มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมิได้มีการแบ่งแยกว่า เป็นสิทธิของชายหรือของหญิง อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้

4.5.2.3 กระบวนการพิจารณาของศาล กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2546 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2546 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 จึงถือว่าได้ส่งผลให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้นั่งพิจารณาคดีเท่านั้นเป็นผู้ทำคำพิพากษา คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ และศาลทหารประจำหน่วยทหาร ต่างก็เป็นศาลชั้นต้นด้วยกัน แต่เมื่อศาลจังหวัดทหารได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาใดตามอำนาจที่ระบุไว้โดยกฎหมายแล้ว หากจะพิพากษาคดีลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้กลับไม่มีอำนาจพิพากษา ต้องทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นประเภทเดียวกัน ได้แก่ ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพ แล้วแต่กรณี เป็นศาลที่ทำคำพิพากษา ตามมาตรา 19 วรรคสาม ซึ่งศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพดังกล่าวก็มิได้ดำเนินการออกนั่งพิจารณาคดีมาแต่เริ่มแรกแต่ประการใด ทั้งคำชี้แจงจากกรมพระธรรมนูญและผู้แทนซึ่งกรมพระธรรมนูญมอบหมายให้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ รับฟังสรุปได้ว่า “คดีที่ศาลจังหวัดทหารมีแต่อำนาจพิจารณาแต่ไม่มีอำนาจพิพากษานี้ เรียกกันว่า คดีเกินอำนาจ ฯ โดยข้อเท็จจริงแล้ว คดีเช่นนี้ศาลจังหวัดทหารจะมีกระบวนการพิจารณาที่มีองค์คณะพิจารณาครบตามที่กฎหมายรับรองกำหนดไว้ ฯ และองค์คณะตุลาการทั้งสามนี้เองจะเป็นผู้ทำการวินิจฉัยคดี โดยทำเป็นความเห็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษา เพียงแต่ใช้ถ้อยคำว่าความเห็นระบุไว้ที่หัวกระดาษกำกับแทนคำพิพากษา ฯ อนึ่ง การทำคำพิพากษาของตุลาการศาลมณฑลทหารในคดีเกินอำนาจนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ตุลาการศาลมณฑลทหารจะไม่ก้าวล่วงไปถึงการรับฟังข้อเท็จจริงของตุลาการศาลจังหวัดทหารที่ได้รู้ ได้เห็น และได้รับทราบมาขณะนั่งพิจารณา เว้นแต่จะปรากฏ

ให้เห็นชัดเจนว่า มีการรับฟังข้อเท็จจริงที่บกพร่องหรือผิดพลาดจากที่ปรากฏในสำนวนจึงจะแก้ไขส่วนใหญ่จะเป็นกระบวนการในการตรวจสอบและปรับข้อกฎหมายที่ต้องใช้บังคับกับข้อเท็จจริงนั้นๆ เพื่อให้คดีเป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรมที่สุดเท่านั้น" ประกอบกับ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม นี้ มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติถึงเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ยกเว้นไว้แต่ประการใด ดังนั้น มาตรา 19 วรรคสาม นี้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236

4.5.2.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2546 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย" มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ มาตรา 20 (1) เฉพาะในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาอันเป็นเงื่อนไขที่เพิ่มขึ้นตามเชื้อชาติของบุคคล กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติแตกต่างกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ทั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสถานะของบุคคลแตกต่างกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ก็มิได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้แล้ว คงบัญญัติคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดอย่างเดียวเท่านั้น ทำให้คุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าว จึงไม่มีที่ใช้บังคับแล้ว

4.5.2.5 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1142/2546 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2546 ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ที่วินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ไม่สิ้นสุดจากการเป็น

สมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ดำเนินการแก้ไขคำสั่งให้ถูกต้องภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา จึงถือว่าได้ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองได้ถูกยกเลิกแก้ไข คำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักในการวินิจฉัยคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย ฉะนั้น เมื่อมาตรา 107 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ด้วยว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวจึงต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าด้วย และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ จึงต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

การที่ผู้ร้องสอดทั้งสอง คือ นายนเรนทร์ ธรรมกฤษดาและนางสาวสุวรรณี รุ่งวิจิตรกุล มีบิดาเป็นคนต่างด้าว และสำเร็จการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจึงเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ ตามหนังสือที่ สร 0018.2/12099 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2544 ที่วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้องสอดทั้งสองไม่สิ้นสุดลงเพราะเป็นผู้มีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยการส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ดังกล่าว

4.5.3 การบริหารจัดการ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ออกประกาศ[20] เพื่อแบ่งงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ นายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และพลเอก ธีรเดช มีเพียร รับผิดชอบ ดังนี้

4.5.3.1 นายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ รับผิดชอบงานดังนี้

1) ฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เฉพาะส่วนสอบสวน 1 และส่วนสอบสวน 2

2) การไปปฏิบัติงานและการลาของเลขาธิการ

---

[20] ประกาศผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง การแบ่งงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับผิดชอบ ณ วันที่ 12 มกราคม 2547.

3) การให้ความเห็นชอบการลาของผู้บริหารและพนักงาน ตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

4.5.3.2 พลเอก ธีรเดช มีเพียร รับผิดชอบงานดังนี้

1) ฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เฉพาะส่วนตรวจสอบ

2) ฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เฉพาะส่วนสอบสวน 3 และส่วนสอบสวน 4

4.5.3.3 งานของฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายวิชาการและเผยแพร่ หรืองานอื่นนอกเหนือจากที่แบ่งงานตามข้อ 4.5.3.1 และข้อ 4.5.3.2 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั้งสองคนร่วมกันรับผิดชอบ

4.5.3.4 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนใดคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติงานได้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน

การแบ่งงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยรับผิดชอบดังกล่าว เป็นลักษณะการแบ่งงานโดยใช้หน่วยงาน (Units) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนที่แบ่งงานโดยใช้ลักษณะประเภทของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนหรือประเภทของคำร้องเป็นหลัก ได้แก่

1) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (AREA 1) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญด้านกระบวนการยุติธรรม

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (AREA 2) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญด้านการทหาร ราชทัณฑ์ และการจัดเก็บภาษีอากร

3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (AREA 3) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านสาธารณะสุข และด้านการคุ้มครองสิทธิของคนพิการ

4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (AREA 4) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญด้านศาลปกครอง ด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมาย และอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนใด

4.5.3.5 บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของเลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลของพนักงาน และลูกจ้าง ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดำเนินการโดย “คณะกรรมการบริหารงานบุคคล” ประกอบด้วย[21]

---

[21] ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547, ข้อ 5.

1. เลขาธิการ เป็นประธานกรรมการ

2. รองเลขาธิการ เป็นรองประธานกรรมการ

3. ผู้ช่วยเลขาธิการ เป็นกรรมการ

4. ผู้แทนพนักงานซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

มีอำนาจหน้าที่นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 และ(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 แล้ว คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ[22]

1. ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามระเบียบนี้

2. ตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับตามระเบียบนี้

3. ออกประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

4. ดำเนินการอื่นอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มอบหมาย

การบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าววิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ด้านโครงสร้าง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาบริหารงานบุคคลในรูปลักษณะของคณะกรรมการซึ่งแตกต่างจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่บริหารงานบุคคลในรูปลักษณะองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (อ.ศร.) โดยมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกท่านเป็นกรรมการ ศาลปกครอง มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) โดยมีประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน เป็นต้น แต่ในกรณีของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะองค์อำนาจของหน่วยธุรการไม่ได้เป็นกรรมการในคณะกรรมการนี้ด้วย

2. ด้านอำนาจหน้าที่ ถึงแม้ว่ามติหรือผลการประชุมของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือมีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลหรือองค์กรในภาพรวม ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก่อนก็ตาม แต่เป็นการให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลภายใต้เงื่อนไขที่ระเบียบ ฯ ได้กำหนดไว้เท่านั้น

ด้วยสภาพปัญหาความเชื่อมโยงในอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว เห็นควรแก้ไขระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของ

---

[22] อ้างแล้ว., ข้อ 9 วรรคแรก.

รัฐสภาว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 และ(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 ข้อ 5 และข้อ 9 โดยให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเรียกว่า คณะกรรมการพนักงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ก.ผร.) และมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนที่หนึ่งเป็นประธานกรรมการส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนอื่นเป็นกรรมการ

4.6 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนและของประเทศออสเตรเลียในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ด้วยเหตุความแตกต่างในระบบกฎหมายของประเทศราชอาณาจักรสวีเดนและประเทศออสเตรเลียที่ใช้ระบบ Common Law ส่วนประเทศไทยใช้ระบบ Civil Law นั้น ประเทศราชอาณาจักรสวีเดนและประเทศออสเตรเลียจะไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) แต่ศาลฎีกา (The Supreme Court) จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียจึงไม่มีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย[23] ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียอาจเสนอให้รัฐบาลหรือรัฐสภาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยได้ เช่น กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman 1986 Article 4 บัญญัติว่า

"The Ombudsmen are to contribute to remedying deficiencies in legislation. If, during the course of their supervisory activities, reason is given to raise the question of amending legislation or some other measure by the state, the Ombudsmen may then make such representations to the Riksdag or the Government.

The Parliamentary Ombudsmen are to consult the Chief Parliamentary Ombudsman before making the representations referred to in the above paragraph."

---

[23] สัมภาษณ์ Mr. Mats Melin, Chief Parliamentary Ombudsman โดย ดร. ปัญญา อุดชาชน เมื่อ June, 21, 2004 at The Office of the Swedish Parliamentary Ombudsman, Stockholm, Swenden.

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 บทสรุป

5.1.1 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวคือ ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ตั้งแต่ปีที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน (ธันวาคม 2547) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 17 คำร้อง ดังนี้

5.1.1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 14 คำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้อง จำนวน 3 คำร้อง รับคำร้อง จำนวน 11 คำร้อง ในจำนวน 11 คำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 คำร้อง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 7 คำร้อง

5.1.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่งคำร้องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 3 คำร้อง ศาลปกครองไม่รับคำร้อง จำนวน 1 คำร้อง รับคำร้อง จำนวน 2 คำร้อง ในจำนวน 2 คำร้อง ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 คำร้อง และรอการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง จำนวน 1 คำร้อง

5.1.1.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่วินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546 กระบวนการพิจารณาของศาลตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2546 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2546 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2546 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1142/2546 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2546

ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าจากผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ผ่านมาถือได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

5.1.2 ด้านกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีข้อจำกัดในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนเสียก่อน จึงจะดำเนินการส่งคำร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยไม่มีอำนาจริเริ่มสอบสวนได้ด้วยตนเอง (Own Motion) ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดน (The Parliamentary Ombudsman) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของออสเตรเลีย (The Ombudsman) ที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถริเริ่มการพิจารณาเรื่องราวได้ด้วยตนเอง โดยอาจทราบจากหนังสือพิมพ์หรือการวิพากษ์วิจารณ์ก็ได้ ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว จึงส่งผลให้การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนั้น ด้วยสภาพปัญหาความเชื่อมโยงในอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงาน ซึ่งแตกต่างจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นต้น จึงส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของพนักงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

5.1.3 ด้านการบริหารจัดการ กล่าวคือ การแบ่งงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยเป็นลักษณะการแบ่งงานโดยใช้หน่วยงาน (Units) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหลัก เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนที่ 1 รับผิดชอบส่วนสอบสวน 1 และส่วนสอบสวน 2 และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนที่ 2 รับผิดชอบส่วนสอบสวน 3 และส่วนสอบสวน 4 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามงานบางอย่างให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั้ง 2 คนรับผิดชอบร่วมกัน เช่น งานของฝ่ายอำนวยการและงานของฝ่ายวิชาการและเผยแพร่ เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของราชอาณาจักรสวีเดนที่แบ่งงานโดยใช้ลักษณะประเภทของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนหรือประเภทของคำร้องเป็นหลัก เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนที่ 1 รับผิดชอบงานด้านกระบวนการยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนที่ 2 รับผิดชอบงานด้านการทหาร ราชทัณฑ์ และการจัดเก็บภาษีอากร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนที่ 3 รับผิดชอบงานด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านสาธารณสุข และด้านการคุ้มครอง

สิทธิของคนพิการ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนที่ 4 รับผิดชอบงานด้านศาลปกครอง เป็นต้น **ดังนั้น ลักษณะการแบ่งงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทย จึงส่งผลให้มีคำร้องค้างการพิจารณามากและเจ้าหน้าที่ขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน**

5.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับรัฐสภา และศาลรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

5.1.4.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐสภา กล่าวคือ

1) กระบวนการ ขั้นตอน และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะแตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ โดยสำนักงานเลขาสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยธุรการรับผิดชอบในขั้นตอนแรกเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2) สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่เลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

3) การเลือกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่เท่านั้น จึงจะถือว่าได้รับการเลือกไม่ว่าจะเป็นการเลือกรอบแรกหรือรอบสองก็ตาม ในขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ในรอบที่สองจะใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา

4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาทั้งรายงานประจำปี และรายงานพิเศษเฉพาะเรื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 (2)

5.1.4.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ส่งคำร้องของประชาชนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และประชาชนได้รับการเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนโดยได้รับความพึงพอใจมากที่สุด (Client Satisfaction) เห็นควรดำเนินการดังนี้

5.2.1 ด้านกฎหมาย กล่าวคือ ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้มากยิ่งขึ้น คือ

5.2.1.1 การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นด้วยการมีอำนาจริเริ่มพิจารณาเรื่องราวได้ด้วยตนเอง (Own Motion) นอกเหนือจากเดิมที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงเฉพาะตามคำร้องเรียนของผู้มีสิทธิร้องเรียนเท่านั้น หมายความว่า หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพบการกระทำผิดด้วยตนเองก็สามารถดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องนั้นได้ทันทีโดยปราศจากคำร้องเรียน แต่การใช้อำนาจริเริ่มพิจารณาเรื่องราวด้วยตนเองดังกล่าวต้องมีเงื่อนไขเพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจไว้คือต้องเป็นเรื่องราวที่สำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public Interest) หมายถึง การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่อย่างมีเหตุผลและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

5.2.1.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย เนื่องจากสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นกลไกหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งต้องทำรายงานเฉพาะเรื่องและรายงานประจำปีเสนอต่อวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ดังนั้น ควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายโดยเสนอความเห็นต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 นอกเหนือจากเดิมที่มีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องและความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีบทบาทที่สำคัญที่สนับสนุนการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นลักษณะการควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้ (Pre – Publication)

5.2.1.3 เพื่อให้เป็นไปตามข้อ 5.2.1.1 และข้อ 5.2.1.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) และมาตรา 198 ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญ มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน <u>และตามเรื่องราวที่สำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ด้วยตนเอง</u>ในกรณี

ฯลฯ

2) รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาล

ปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาความเห็นดังกล่าว เพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262

3) ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ตามข้อ 1) จะต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543 ข้อ 27

4) เห็นควรแก้ไขระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 และ(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 ข้อ 5 และข้อ 9 โดยให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเรียกว่า คณะกรรมการพนักงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ก.ผร.) และมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนที่หนึ่งเป็นประธานกรรมการ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนอื่นเป็นกรรมการ

5.2.2 ด้านการบริหารจัดการ กล่าวคือ เพื่อให้การพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพและเพื่อเตรียมการรองรับเรื่องราวที่จะมีขึ้นในอนาคตเนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจริเริ่มพิจารณาเรื่องราวได้ด้วยตนเอง (Own Motion) **เห็นควรแบ่งงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยใช้ลักษณะประเภทของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน หรือประเภทของคำร้องเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่แบ่งงานโดยใช้หน่วยงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหลัก**

5.2.3 เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่เป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน เห็นควรเน้นภารกิจการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเชิงรุกมากขึ้น ดังนี้

5.2.3.1 รณรงค์เผยแพร่การชี้ช่องทางการใช้สิทธิของประชาชนผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ ในสิทธิและการใช้สิทธิผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ดังกล่าว

5.2.3.2 ประสานงานโดยสร้างเครือข่ายกับศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของสมาชิกรัฐสภา ศูนย์ดำรงธรรมตามจังหวัด อำเภอต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย โดยมีคณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระวุฒิสภา เป็นแกนกลาง เพื่อให้การเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนได้ครอบคลุมทั่วประเทศ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โภคิน พลกุล. 2546. **สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.** สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพ.

มานิตย์ จุมปา. 2544. **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย : ศักดิ์ของกฎหมาย.** สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพ.

ฤทัย หงส์สิริ. 2546. **การกระทำของฝ่ายปกครอง.** เอกสารประกอบการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับบุคคลทั่วไป รุ่นที่ 2. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพ.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2547. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.** เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 17 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพ.

สถาบันพระปกเกล้า. 2546. **เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2546.** 14 – 24 สิงหาคม 2546. ชลบุรี.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. 2543. **รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2543.** กรุงเทพ.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. 2545. **ข้อมูลประกอบการเดินทางไปดูงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ 20 เมษายน – 2 พฤษภาคม 2545.** กรุงเทพ.

วิทยานิพนธ์

ธีรภัทร์ เสรีสรรค์. 2534. **วิทยานิพนธ์ เรื่อง แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา.** รัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพ.

มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์. 2548. **วิทยานิพนธ์ เรื่อง สถาบัน Ombudsman : ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย.** นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพ.

งานวิจัย

ปราโมทย์ โชติมงคล. 2544. **เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 5. เรื่อง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสันติวิธี.** สถาบันพระปกเกล้า. นนทบุรี.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544. **รายงานการวิจัยเรื่อง อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง.** เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพ.

รัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลปกครอง ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ หนังสือ และการสัมภาษณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2542 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2542

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2543

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2544 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2544

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2544 ลงวันที่ 4 กันยายน 2544

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2544 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2544

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2546 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2546

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2546 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2546

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2546 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2546

เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2546 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2546

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 64/2547 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2547

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเรื่องพิจารณาที่ 9/2547 ลงวันที่ 20 เมษายน 2547

คำสั่งศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีแดงที่ 1142/2546 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2546

คำสั่งศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีแดงที่ 495/2546 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2543

ประกาศผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง การแบ่งงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับผิดชอบ วันที่ 12 มกราคม 2547

หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ ผร 24/2536 ลงวันที่ 16 กันยายน 2545

หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ ผร 24/2537 ลงวันที่ 16 กันยายน 2545

สัมภาษณ์ Mr. Mats Melin. Chief Parliamentary Ombudsman โดย ดร. ปัญญา อุดชาชน เมื่อ June 21. 2004 at the Office of the Swedish Parliamentary Ombudsman. Stockholm. Sweden.

ภาษาต่างประเทศ

หนังสือ

Bengt Wieslander. 1999. **The Parliamentary Ombudsman in Sweden**. The Bank of Sweden Tercentenary Foundation. Stockholm. Sweden.

The Parliamentary Ombudsman. 2000. **Ombudsman & Riksdagens.** Stockholm. Sweden.

The Swedish Parliamentary Ombudsman. 2004. **Report for the period 1 July 2002 to 30 June 2003. Stockholm. Sweden.**

กฎหมาย

The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman ค.ศ. 1986.

The Australia Constitution ค.ศ. 1988.

The Australia Commonwealth Ombudsman in http://www.aec.gov.au

The Commonwealth Ombudsman Annual Report 1998-1999.

The Commonwealth Ombudsman Annual Report 2000-2001.

The Commonwealth Ombudsman Annual Report 2001-2002.

The Swedish Constitution ค.ศ. 1989.

ภาคผนวก

ร่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)

พุทธศักราช ....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

.....

.....

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช ....

มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้ในส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 197 และมาตรา 198 คือ

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน <u>และตามเรื่องราวที่สำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ด้วยตนเอง</u> ในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

<u>ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาความเห็นดังกล่าว เพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262</u>

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

Appendix 1. THE INSTRUMENT OF GOVERNMENT

Chapter 12. PARLIAMENTARY CONTROL

Art. 6 The Riksdag shall elect one or more Ombudsmen to supervise in accordance with the instructions laid down by the Riksdag the application in public service of laws and other statutes. An Ombudsman may initiate legal proceedings in the cases stipulated in these instruction.An Ombudsman may be present at the deliberations of a court or an administrative authority and shall have access to the minutes or other documents of any such court or authority. Courts or administrative agencies and all State or local government officials shall provide an Ombudsman with any information and reports he may request. A similar obligation shall also be incumbent on any other person subject to the supervision of the Ombudsman. Public prosecutors are to assist an Ombudsman if requested to do so. Further provisions concerning the Ombudsmen are set forth in the Riksdag Act.

Art. 8 Prosecution for a criminal act committed in the exercise of his official functions by a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court is to be instituted in the Supreme Court by the Parliamentary Ombudsman or the Office of the Chancellor of Justice.The Supreme Court is also to examine and determine whether, in accordance with what is stipulated in this respect, a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court is to be removed from office or suspended from his official duties or is to be obliged to undergo medical examination. Proceedings to

this effect are to be initiated by the Parliamentary Ombudsman or the Office of the Chancellor of Justice.

Appendix 2. THE RIKSDAG ACT

Chapter 8. CERTAIN OFFICIALS AND BODIES

Art 10 There are to be four Parliamentary Ombudsmen, one Chief Parliamentary Ombudsman and three Parliamentary Ombudsmen. The Chief Parliamentary Ombudsman is the Administrative Director of the Office of the Ombudsmen and is to determine the overall direction of its activities. In addition, the Riksdag may elect one or several Deputy Ombudsmen. A Deputy Ombudsman is required to have served as a Parliamentary Ombudsman. The Chief Parliamentary Ombudsman is to be elected separately and the other Parliamentary Ombudsmen and Deputy Ombudsmen are to be elected individually. When an Ombudsman is elected in secret ballot, the procedure described in the second paragraph of Article 1 is to be employed. An Ombudsman is elected for a term lasting from the date of his election or such subsequent date as the Riksdag may determine, until a new election has been held in the fourth year thereafter. A Deputy Ombudsman is to be elected for a term of two years from the date of his election or such subsequent date as the Riksdag may determine. At the request of the Committee on the Constitution, the Riksdag may, however, divest an Ombudsman or Deputy Ombudsman who has forfeited the confidence of the Riksdag of his mandate.

If an Ombudsman retires before his term of office has expired, the Riksdag shall elect a successor for a new four-year term of office as soon as possible. Act (1995:403).

SUPPLEMENTARY PROVISIONS

8.10.1 Either on its own initiative or at the request of one of the Parliamentary Ombudsmen, the Committee on the Constitution is to discuss the administrative directives and other issues of an organisational nature with the Parliamentary Ombudsman.

8.10.2 The election of a Parliamentary Ombudsman or a Deputy Ombudsman is prepared by the Committee on the Constitution.

Chapter 9. PROVISIONS CONCERNING PERSONNEL ADMINISTRATION

Art 8 The decision to institute proceedings against an official named below for an offence committed in the execution of his official function or duties may be made

1. in the case of a member of the Governing Board of the Riksbank, a member of the Executive Board of the Riksbank, or any of the Auditors of the Riksbank by no other body than the Finance Committee,

2. in the case of legal proceedings against a member of the Riksdag Board of Administration, the Election Review Committee, the Riksdag Complaints Board, or a Parliamentary Ombudsman, or the Clerk of the Chamber by no other body than the Committee on the Constitution. The provisions of the first paragraph concerning proceedings against a member of the Executive Board of the Riksbank shall not apply with regard to an offence committed in the exercise of the Riksbank's power of decision as laid down in the Act on the Regulation of Currency and Credit (1992:1602).

Appendix 3. Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen

(issued 13 November 1986)

In accordance with the decision of the Riksdag the following has been determined.

Tasks

1. In accordance with 8.10 of the Riksdag Act, there are four Ombudsmen, a Chief Parliamentary Ombudsman and three Parliamentary Ombudsmen.

The Chief Parliamentary Ombudsman and the Parliamentary Ombudsmen are to supervise, to the extent laid down in Article 2, that those who exercise public authority are to obey the laws and other statutes and fulfil their obligations in other respects. Act (1995:404).

2. Those supervised by the Ombudsmen are

state and municipal authorities,

officials and other employees of these authorities,

other individuals whose employment or assignment involves

the exercise of public authority, insofar as this aspect of such activity is concerned,

(4) officials and those employed by public enterprises, while carrying out, on behalf of such an enterprise, activities in which through the agency of the enterprise the Government exercises decisive influence,

Where officers in the armed forces are concerned, however, this supervision extends only to commissioned officers with the rank of second-lieutenant or above, and to those of corresponding rank.

The supervision of the Ombudsmen does not extend to

(1) Members of the Riksdag,

(2) The Riksdag Board of Administration, the Riksdag's Election Review Board, the Riksdag's Complaints Board or the Clerk of the Chamber.

(3) Members of the Governing Board of the Riksbank, members of the Executive Board of the Riksbank, except to the extent of their involvement in exercise of the powers of the Riksbank to make decisions in accordance with the Act on the Regulation of Currency and Credit (1992:1602),

(4) the Government or Ministers,

(5) the Chancellor of Justice, and

(6) members of policy-making municipal bodies.

An Ombudsman is not subject to the supervision of any other Ombudsman.

The term official is used in this act, unless otherwise indicated by the context, to refer to those who are subject to the supervision of the Ombudsmen.

3. The Ombudsmen are to ensure in particular that the courts and public authorities in the course of their activities obey the injunction of the Instrument of Government about objectivity and impartiality and that the fundamental rights and freedoms of citizens are not encroached upon in public administration.

In supervision of municipal authorities the Ombudsmen are to take into consideration the forms taken by municipal self-determination.

4. The Ombudsmen are to contribute to remedying deficiencies in legislation. If, during the course of their supervisory activities, reason is given to raise the question of amending legislation or of some other measure by the state, the Ombudsmen may then make such representations to the Riksdag or the Government.

The Parliamentary Ombudsmen are to consult the Chief Parliamentary Ombudsman before making the representations referred to in the above paragraph.

5. Supervision is exercised by the Ombudsmen in assessing complaints made by the public and by means of inspections and such other inquiries as the Ombudsmen may find necessary.

The Ombudsmen are to consult the Chief Parliamentary Ombudsman on the inspections and other inquiries they intend to carry out.

6. The Ombudsmen conclude cases with a decision, which states an opinion as to whether a measure taken by an authority or an official is in breach of the law or some other statute, or is otherwise erroneous or inappropriate. The Ombudsmen may also make statements intended to promote uniform and appropriate application of the law.

In the role of extra-ordinary prosecutor, an Ombudsman may initiate legal proceedings against an official who, in disregarding the obligations of his office or his commission, has committed a criminal offence other than an offence against the Freedom of the Press Act or right to freedom of expression. If an inquiry into a case gives an Ombudsman reason to believe that such a criminal offence has been committed, the stipulations in the law concerning preliminary inquiries, prosecution and waiver of prosecution are to apply, together with those regarding the powers otherwise afforded to prosecutors in criminal cases subject to public prosecution. Cases brought before a district court are to be pursued to the Supreme Court only if there are exceptional grounds for doing so. If proceedings can be taken by means of disciplinary measures against an official who, in disregarding the obligations of his office or his commission, has committed an error, the Ombudsmen may report the matter to those empowered to decide on such measures. In the case of an individual with professional certification or some other authorisation entitling him to practise within the medical profession, as a dentist, or in retail trade in pharmaceutical products, or as a veterinary surgeon, who has displayed gross incompetence in his professional activities or shown himself in some other way to be obviously unsuitable to practise, the Ombudsmen may submit a report to those who have the authority to decide on the revocation of the qualification or the authorisation. A similar request for limitation of the scope of the qualification may be made when somebody with such qualifications has abused his powers in some other way. If an individual with professional

certification or some other authorisation entitling him to practise within the medical profession, as a dentist, or in retail trade in pharmaceutical products, has displayed incompetence in his professional activities or shown himself in some other way unsuitable to practise his profession, the Ombudsman may request the imposition of a probationary period of those who have the authority to make such a decision.

Should the Ombudsmen consider it necessary that the official be dismissed or temporarily deprived of his office because of criminal acts or gross or repeated misconduct, the Ombudsman may report the matter to those empowered to decide on such a measure. When an Ombudsman has made a report of the kind referred to in the two preceding paragraphs, he is to be given the opportunity to supplement his own inquiry into the case, and to submit an opinion on any inquiry into the case carried out by some other person, as well as the right to be present if oral questioning occurs. This is not to apply, however, if the case concerns temporary deprival of office. Act (1998:540)

7. If an authority has decided against an official in a case involving application of special regulations in the law or other statutes concerning officials and matters of discipline, or dismissal or temporary deprival of office because of criminal acts or misconduct, an Ombudsman may refer the case to a court of law for amendment of the decision. This is also to apply to the decision of an authority in a case concerning disciplinary measures against medical or hospital staff, veterinary surgeons, those serving in the armed forces or subject to discipline according to the Act on Discipline within Total Defence etc. (1994:1811) as well as the decision of an authority in cases concerning probationary periods or issues concerning certification of the kind referred to in the third paragraph of Article 6. More detailed regulations about such referral are issued in the form of law or some other statute. If an official, in accordance with the stipulations in force, has applied to a court for amendment of a decision of the kind referred to in the above paragraph, and if the decision was made as a result of a report from an Ombudsman, the Ombudsman is to act on behalf of the public against the official during the dispute. This is also to apply if the Ombudsman has sought amendment of the decision.

The stipulations of laws or other statutes applying to employers are, where disputes referred to in this paragraph are concerned, to apply correspondingly to the

Ombudsmen. The stipulations in 4.7 and 5.1 of the Act on Litigation in Labour Disputes (1974:371) are not, however, to apply in cases where the action is being brought by an Ombudsman. Act (1998:540).

8. The Ombudsmen should not intervene against a subordinate official with no independent powers, unless there are exceptional reasons for doing so.

9. The powers of the Ombudsmen to initiate legal proceedings against a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court or to press for the dismissal or deprival of office of such an official, or for the requirement that the official submit to medical examination are laid down in the Instrument of Government.

10. The Ombudsmen are obliged to initiate and prosecute those legal proceedings which the Committee on the Constitution has decided to institute against a Minister, in accordance with 12.3 of the Instrument of Government, and also legal proceedings against officials within the Riksdag or its agencies decided by committees of the Riksdag, in accordance with the regulations, but not, however, legal proceedings against an Ombudsman.

The Ombudsmen are also obliged to assist committees of the Riksdag in preliminary inquiries concerning those officials cited in the previous paragraph.

11. The Ombudsmen are to submit, by 15 November at the latest, each year a printed report on the discharge of their office covering the period from 1 July of the preceding year until the following 30 June. This report is to contain an account of the actions which have been taken by virtue of paragraph 1 of Article 4, paragraphs 2 - 4 of Article 6, and Article 7, together with other significant decisions published by the Ombudsmen. The report is also to contain a survey of their activities in other respects.

Organisation

12. In accordance with 8.10 of the Riksdag Act, the Chief Parliamentary Ombudsman is the administrative head and decides on the overall direction activities are to take. In his administrative directives he is to issue regulations about the organisation of these activities and the allocation of cases among the Ombudsmen.

13. The activities of the Ombudsmen are to be administered by an Ombudsmen's secretariat (*Ombudsmannaexpedition*), which is to employ an Administrative Director,

Heads of Division and other administrative staff as laid down by the Riksdag. To the extent needed, and insofar as funds are available, the Chief Parliamentary Ombudsman may appoint other staff, experts and referees. The Chief Parliamentary Ombudsman is to decide on the duties assigned to the staff. The Administrative Director is to direct the work of the secretariat, as subordinate to the Chief Parliamentary Ombudsman, and is otherwise to afford the Ombudsmen such assistance as they may require.

14. In addition to these instructions and those laid down in his administrative directives, the Chief Parliamentary Ombudsman is to issue the rules and regulations needed for the work of the secretariat. The Chief Parliamentary Ombudsman is to consult the Committee on the Constitution on organisational issues of importance. Before consultation with the Committee on the Constitution, an Ombudsman is to consult the Chief Parliamentary Ombudsman.

15. Irrespective of the import of the administrative directives, the Chief Parliamentary Ombudsman may make a specific decision allocating a particular case or group of cases to himself or one of the other Ombudsmen. In addition, the Chief Parliamentary Ombudsman may in the administrative directives or through some other decision authorize officials within the Ombudsmen's secretariat to take measures in preparing a case, officials to carry out inspections, without, however, the right while doing so to make comments or other pronouncements on behalf of the Ombudsman, and also the administrative director to make administrative decisions, but not however concerning the appointment of heads of division. The Chief Parliamentary Ombudsman is to decide whether a Deputy Ombudsman is to serve as an Ombudsman. A Deputy Ombudsmen may be appointed to serve if an Ombudsman is prevented by a considerable period of illness or on some other special grounds from performing his duties, or if a need arises for the services of a Deputy Ombudsman for some other reason. Act (1995:404).

16. When the Chief Parliamentary Ombudsman is on holiday or is prevented from discharging his duties, of the other Ombudsman the one with the longest period of service is to act as his deputy. If two or more of the Ombudsmen have served for the same length of time, the oldest is to take precedence. Act (1995:404).

Complaints

17. Complaints should be made in writing. The written complaint should indicate which authority the complaint is made about, the action which the complainant is referring to, the date of the action, together with the name and address of the complainant. If the complainant possesses a document which is of significance in dealing with and assessing the case, this should be appended.

A person who has been deprived of his liberty may write to the Ombudsmen, without being prevented by the restrictions on sending letters and other documents which may apply to him.

At the complainant's request, confirmation is to be issued by the secretariat of receipt of the complaint.

General regulations about the treatment of cases

18. If an issue arising from a complaint is of such a nature that it can appropriately be investigated and appraised by an authority other than the Ombudsman, and if that authority has not previously reviewed the matter, the Ombudsman may refer the complaint to the authority for action. Complaints may, however, only be referred to the Chancellor of Justice after prior agreement.

If a complaint concerns an official who is a member of the Swedish Bar Association, and if the issue raised by the complaint is such that it can, in accordance with the fourth paragraph of 8.7 of the Code of Judicial Procedure, be appraised by a body within the Bar Association, the Ombudsman may refer the complaint to the Association for action.

19. The Ombudsmen shall inform a complainant without delay as to whether his complaint has been rejected, filed, referred to some other agency, in accordance with Article 18, or has been made the subject of an inquiry.

20. The Ombudsmen should not initiate inquiries into circumstances which date back two or more years, unless there are exceptional grounds for doing so.

21. The Ombudsmen are to carry out the investigative measures required in appraising complaints and other cases.

When the Ombudsmen, in accordance with the stipulations of the Instrument of Government, request information and statements in cases other than those in which it

has been decided to institute a preliminary inquiry, they may do so on penalty of fine not exceeding 10,000 Swedish Crowns. The Ombudsmen may impose such a penalty, if incurred.

If there are ground for suspecting that an official subject to the regulations about disciplinary measures in the Act on Official Employment (1994:260), is guilty of misconduct for which disciplinary measures should be invoked, and there is reason to fear that a written caution, as laid down in the article 17 of that Act, cannot be issued to him within two years of the misconduct, the Ombudsmen may issue a corresponding caution. This provision is also to apply to those who, by virtue of other statutes, are also subject to regulations on disciplinary measures and to cautions and corresponding notification.

When an Ombudsman is present at the deliberations of a court or other public authority, he does not have the right to express an opinion. Act (1997:561).

22. An Ombudsman may authorise some other person to administer an inquiry which he has decided to initiate and to institute and prosecute legal proceedings he has decided on, unless these measures concern a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court.

A decision to appeal a judgement or a decision to a superior court may only be made by an Ombudsman.

In cases referred to in Article 7, the Ombudsman may appoint an official on the Ombudsmen's staff to prosecute the legal proceedings on behalf of the Ombudsman.

In cases referred to in the third and fourth paragraphs of Article 6, the Ombudsmen may authorise officials on the Ombudsmen's staff to undertake action required.

23. Cases are concluded after oral presentation, for which an official on the staff of the ombudsmen's secretariat or specially appointed for the task is responsible. Decisions to reject a case or file it, can, however, be made without such presentation. The Ombudsman may also conclude other cases without oral presentation if there are exceptional grounds for doing so.

Documents that have been submitted to the Parliamentary Ombudsman in connection with a case may not be returned until the case has been concluded. If in such a case an authority is deprived of the original document, this may be returned subject to the submission of a certified copy of the document. Act (1994:1649)

24. A journal is to be kept for all cases and for the actions taken in connection with them.

Documentary records for every decision are to be kept at the Ombudsmen's secretariat showing who made the decision, who was responsible for the oral presentation and the date and content of the decision. A register is to be kept of specially designated decisions.

Written records are to be kept during inspections and when needed for other reasons.

Miscellaneous regulations

25. When the annual report is submitted to the Riksdag, journals, written records and registers covering the same period are to be presented at the same time to the Committee on the Constitution.

26. The Ombudsmen's secretariat is to be open to the public during the hours decided on by the Chief Parliamentary Ombudsman.

27. Documents are to be issued free of charge, unless otherwise justified for special reasons.

If a charge is to be made, it should be fixed according to the regulations in force for public authorities in general.

A decision to impose a charge cannot be appealed against.

28. The Chief Parliamentary Ombudsman appoints officials within the Ombudsmen's secretariat and other staff, insofar as he has not delegated these tasks, as laid down in Article 15, to the Administrative Director.

29. Regulations concerning appeal against decisions in matters of appointment to posts or otherwise affecting staff within the Ombudsmen's secretariat, are laid down in the Regulations for Appeal for the Riksdag and its Agencies.

ประวัตินักวิจัย

ชื่อ ดร. ปัญญา อุดชาชน

ตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ (เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 9 ชช) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ประวัติการศึกษา

1. ศิลปศาสตร์บัณฑิต (รัฐศาสตร์) และนิติศาสตร์บัณฑิต
2. นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) และ M.A. (Detroit), U.S.A.
3. Ph. D. (Public Administration), U.S.A.
4. ประกาศนียบัตรชั้นสูงหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 8 สถาบันพระปกเกล้า
5. ประกาศนียบัตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 40 วิทยาลัยการปกครอง
6. ประกาศนียบัตรนักบริหารระดับสูงในสหัสวรรตใหม่ รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ประกาศนียบัตร English for Lawyer (Specialist Level) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
8. ประกาศนียบัตรความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รุ่นที่ 2 สำนักงานศาลปกครอง
9. ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 17 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
10. Certificate in Planning Management Information System at Australia
11. Certificate in Administrative Law at University of Victoria, Canada
12. Certificate in Rural Development at People's Republic of China

ผลงานทางวิชาการ

1. บทความเรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ
2. บทความเรื่อง การออกเสียงประชามติ
3. บทความเรื่อง การทำประชาพิจารณ์

4. บทความเรื่อง วุฒิสภากับการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

5. บทความเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง

ผลงานวิจัย

1. สิทธิ เสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2543

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ : ประเทศแคนาดา เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2545

3. อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง : กรณีศึกษาประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย เสนอสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2547

4. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2548

5. ศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2548

รายงานฉบับนี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติโครงการและตรวจพิจารณาในปีงบประมาณ 2547 จากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา ประกอบด้วย

1. ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง	ประธานกรรมการ
2. ดร. วิบูลย์ แช่มชื่น	รองประธานกรรมการ
3. ดร. บุญเลิศ ไพรินทร์	กรรมการที่ปรึกษา
4. ดร. วิทยา มะเสนา	กรรมการ
5. ศาสตราจารย์ พลโท ดร. โอภาส รัตนบุรี	กรรมการ
6. ดร. วรพล โสคติยานุรักษ์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
7. รองศาสตราจารย์ ดร. ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
8. รองศาสตราจารย์ ดร. พีรเดช ทองอำไพ	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
9. นางฉัตรทอง ทิพยกะลิน	กรรมการ
10. นางรัตนา ศรีสิยวรรณ	กรรมการ
11. นายไพโรจน์ ไพธิไสย	กรรมการและเลขานุการ
12. นายประธาน ทิพยกะลิน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ