



ผู้ตรวจการแผ่นดิน

สภทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

สภามหาวิทยาลัยแห่งการพัฒนาและก้าวหน้า

ผู้ตรวจการแผ่นดิน สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย

ISBN : 978-616-93433-1-8
พิมพ์ครั้งที่ 1 : มกราคม 2563
จำนวนพิมพ์ : 1,000 เล่ม
จัดทำโดย : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
เลขที่ 120 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทร. 0-2141-9100
โทรสาร 0 -2143-8341

พิมพ์ที่ : บริษัท พี.เอส.กรุ๊ป (1954)
เลขที่ 12 ซอยสุกัญญกิจ แขวงบางซื่อ
เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800
โทร. 0-2587-0699, 0-2910-2950
086-475-1354
โทรสาร 0-2587-0699

บทบรรณาธิการ



ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเรียกชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนกรณีการปฏิบัติและ/หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง (แล้วแต่กรณี) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ต่อมา ได้มีการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งนายพิเชต สุนทรพิพิธ ได้รับคัดเลือกจากรัฐสภา และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรก เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2543 และหลังจากนั้น ได้มีการประกาศจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543 โดยมีนายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรก

ผมในฐานะเป็นบุคลากรคนหนึ่งที่ได้ร่วมทำงานกับองค์กรนี้ตั้งแต่ยุคก่อตั้ง รู้สึกภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งการพัฒนาขององค์กรแห่งนี้มาตลอด 20 ปี ซึ่งเป็น “สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย” อย่างแท้จริง เพราะว่าองค์กรแห่งนี้ไม่มีต้นทุนเดิม ต้องสร้างขึ้นใหม่ โดยแสวงหาความร่วมมือทั้งจากภายในและต่างประเทศ ซึ่งในช่วงก่อตั้งสำนักงานนั้นได้มีเจ้าหน้าที่จากสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมาช่วยงานทางด้านกฎหมายและงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้ตรวจการแผ่นดินแคนาดาและผู้ตรวจการแผ่นดินออสเตรเลียที่เดินทางมาให้คำปรึกษาแนะนำในมิติต่าง ๆ รวมทั้งให้การสนับสนุนทุนแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินและบุคลากรไปศึกษาดูงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ ซึ่งถือเป็นบทเรียนที่สำคัญ สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของไทย ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในยุคนี้สามารถบูรณาการกับภาคส่วนต่าง ๆ ผลักดันการทำงานได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งผมเคยเขียนเป็นบทกลอนไว้ก่อนหน้านี้และจะขอนำมากล่าวไว้อีกครั้งหนึ่ง

ผู้	ยึดมั่นความเป็นธรรมและเป็นกลาง
ตรวจ	สอบข้อเท็จจริงสร้างทางโปร่งใส
การ	ทุกอย่างล้วนทำด้วยหัวใจ
แผ่นดิน	ดินไทยศรัทธาธรรมาภิบาล
ดิน	หรือดาวเล็กหรือใหญ่ไขปัญหา
ของ	จริงต้องมีคุณค่าและสร้างสรรค์
รัฐ	อยู่ดีราษฎรอยู่สุขทุกข์อันตรธาน
สภา	ทั้งสองสนับสนุนงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม คำว่า “ชีวิตไม่ได้โรยด้วยกลีบกุหลาบ” ซึ่งเรามักได้ยินจากปากของผู้ที่ประสบความสำเร็จ แต่ต้องผ่านร้อนผ่านหนาว พบอุปสรรค ปราศจากความราบรื่น น่าจะนำมาใช้กับ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เช่นกัน เพราะการทำงานในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาภายใต้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ต้องเผชิญกับหลายเหตุการณ์ อาทิ เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญในปี 2549 ซึ่งนำไปสู่ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 องค์กรนี้ยังคงถูกบัญญัติให้ทำ หน้าที่ต่อไป โดยเปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และในปี 2557 ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งช่วงนั้นมีทั้งกระแส การยุบองค์กรและการควบรวมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำให้ต้องมีการชี้แจง ให้ข้อมูลและทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศที่แสดงความกังวลถึง ผลกระทบต่าง ๆ โดยเฉพาะในกรณีที่จะต้องให้ความเคารพและอนุวัตรตามกติกาสากลระหว่างประเทศ ท้ายที่สุดก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งถึงแม้ว่าหน้าที่และ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีบริบทที่แตกต่างไปในรายละเอียดอยู่บ้างเพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึง เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในช่วงที่ผ่านมา แต่ปรัชญาของการมีผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังคงเป็นไป เพื่อช่วยเหลือพี่น้องประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งการเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพื่อแผ่นดิน

หนังสือฉบับนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำขึ้น ด้วยความมุ่งหมายให้เป็นเอกสาร สำหรับผู้ที่สนใจศึกษา ค้นคว้าองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยในแง่มุมทาง วิชาการที่หลากหลาย โดยได้รับเกียรติจากประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน ตลอดจนคณาจารย์ชั้นนำและนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิของประเทศไทย นำเสนอมุมมองในการพินิจ ผู้ตรวจการแผ่นดินผ่านมิติของศาสตร์แขนงต่าง ๆ ผ่านบทความทางวิชาการอันจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง “บทเรียนเปลี่ยนผ่าน” ที่มีการ “สืบสานต่อยอด” เพื่อ “ถอดองค์ความรู้” ที่จะนำไป “สู่ความยั่งยืน”

ในการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ที่มีการเรียนรู้สร้างสรรค์พัฒนางานจากระดับประเทศไปสู่ระดับสากล เป็นที่ยอมรับและเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ให้กับเพื่อนร่วมอาชีพจากหลากหลายภูมิภาค ซึ่งควรค่าแก่การบันทึกไว้ด้วยความภาคภูมิใจว่า อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน 2 ท่าน (นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ และศาสตราจารย์ศรีราชา วงศารยางกูร) เคยได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (Asian Ombudsman Association: AOA) และปัจจุบันประธานผู้ตรวจการแผ่นดินไทย (พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์) ก็ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งเหรียญก สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Institute : IOI)

นอกจากนี้ หนังสือ **ผู้ตรวจการแผ่นดิน : สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย** ยังได้นำเสนอกรณีตัวอย่างซึ่งเป็นเพียงบางส่วนของ การแก้ไขปัญหาเยียวยาทุกข์ร้อนให้กับพี่น้องประชาชนในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงบทบาทและมุมมองการทำงานของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในมิติต่าง ๆ ผ่านปรัชญาแนวคิดของผู้ตรวจการแผ่นดินจากรุ่นสู่รุ่น ที่ปลูกฝังและเน้นมาโดยตลอด คือ “การบูรณาการความร่วมมือ” และการเป็น “กัลยาณมิตร” ในการทำงานกับทุกภาคส่วน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ที่พร้อมจะพัฒนาและสืบสานต่อยอดต่อไป

นายรักษเกชา แฉฉ่าย

เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สารบัญ

บทบรรณาธิการ

ส่วนที่ 1 บทความพิเศษ

เรื่องเล่าจากประสบการณ์

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน 12

นายบุญฤทธิ์ ฐาปนกุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน 25

นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน 34

เปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีราชอาณาจักรไทย 39

ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 60

พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ส่วนที่ 2 บททความวิชาการเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินในมุมมองของนักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ

เพื่อเกียรติประวัติแต่ผู้ให้กำเนิดสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน	74
<i>ศาสตราจารย์ จำลิบตรี ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์</i>	
หน้าที่ของรัฐกับกลไกใหม่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ 2560	89
<i>ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต</i>	
บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ	100
<i>ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ</i>	
หน้าที่และอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน: ความเชื่อมโยงของมาตรา 5 และมาตรา 231 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	113
<i>รองศาสตราจารย์ ดร.เจษฎ์ โทณะวนิก</i>	
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับความคุ้มค่า	123
<i>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มานวิภา อินทรทัต</i>	
ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของประกาศ และคำสั่งคณะปฎิวัติ	134
<i>ดร.ปัญญา อุดชาชน</i>	
ผู้ตรวจการแผ่นดินกับแนวทางสันติวิธี	156
<i>พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ</i>	

ส่วนที่ 3 ตัวอย่างความสำเร็จบนเส้นทาง 20 ปี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. 100 ปี...ได้ที่ดิน	176
2. บ้านเอื้ออาทร...สะท้อนใจ	179
3. แม่ฮ่องสอนโมเดล	184
4. ไล่ที่ไม่เป็นธรรม	191
5. ขยะ...กำจัดเถอะ	194
6. กรดโฟลิก ป้องกันลูกพิการ	198
7. ที่ดินทับซ้อน...โบราณสถาน	201
8. อภิมหา...ค่าไฟแพง	203
9. ระบบสาธารณสุขภาคขั้นพื้นฐาน...นิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์	206
10. กองทุนใจแพบ...ไม่พินทุ	210
11. เงื่อนจำ...กรรมการสรรหา	213
12. ถ้าไม่ใช่...ขอที่ดินคืน	216
13. แพเสียงดังรบกวน	218
14. ค่าน้ำประปาขั้นต่ำ	221
15. สภาวะน้ำเน่า...ทุเลาได้	224
16. คนพิการมีสิทธิเป็นผู้พิพากษา	228
17. สิทธิสตรี	230
18. ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมฟ้องคดีศาลปกครอง	233
19. รปภ. ...ก็มีหัวใจ	235
20. ชีวิตในเรือนจำ	237



ส่วนที่ 1

บทความพิเศษ

ครบรอบ 20 ปี

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่องเล่าจากประสบการณ์ตรง

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความคาดหวังก่อนมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

ก่อนมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ผมรับราชการทหาร ในเหล่าทหารราบ รวบรวม ๒๕๒๐ ปี ผมได้ไปทำงานป้องกันและปราบปรามฝ่ายคอมมิวนิสต์ตามแนวชายแดนจังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว ทำให้ผมได้พบเห็นปัญหาของพี่น้องประชาชนในชนบทที่ห่างไกล ได้พบว่า ปัญหาสำคัญของราษฎรที่อยู่ในชนบท คือ ขาดแคลนที่ดินทำกิน จึงต้องไปบุกรุกป่าเพื่อหาที่ดินทำกิน มีการใช้สารเคมีทางการเกษตรที่มีพิษร้ายแรง ในสมัยนั้นราษฎรที่ทำอะไรทำนามักจะติดยา “ทันใจ” เมื่อกินแล้วทำให้มีแรงในการทำงานทั้งสารเคมีทางการเกษตรและยากระตุ้นประสาท ส่งผลให้ราษฎรที่เป็นเกษตรกรมีสุขภาพร่างกายไม่แข็งแรง อีกทั้งยังมีปัญหาขาดแคลนทุนทรัพย์ ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐได้ ทำให้ต้องไปกู้หนี้ยืมสินจากพ่อค้าคนกลาง ซึ่งพ่อค้าคนกลางบางคนก็เอาเปรียบ ในการเพาะปลูก ยังต้องมีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติอีกด้วย ในเรื่องการศึกษาเล่าเรียนของลูกหลานเกษตรกร มีความยากลำบากในการเดินทางไปโรงเรียน ไม่มีเสื้อผ้าและรองเท้า เด็ก ๆ ส่วนใหญ่ต้องเดินเท้าเปล่าไปโรงเรียน และในยามเจ็บป่วยก็ยากที่จะเข้าถึงการรักษาพยาบาลของรัฐ



“ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทยและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญในการแก้ไขปัญห หากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเป็นการแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายนั้น”

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
23 ธันวาคม 2562

ปัญหาความยากไร้ ความเหลื่อมล้ำ และความขาดแคลนเหล่านี้เป็นเงื่อนไขของสงคราม ทำให้ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นำมาเป็นจุดอ่อนเพื่อเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยกล่าวถึงการดำเนินงานของรัฐที่ไม่ได้เอาใจใส่ดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง มีการแบ่งชนชั้น สิ่งเหล่านี้ทำให้รัฐห่างกับประชาชน รัฐกับประชาชนขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

เวลาผ่านมากกว่า 40 ปี ในวันนี้เรามีผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งทำหน้าที่แก้ไขความทุกข์ยากของประชาชน เป็นที่พึ่งและเป็นความหวังของประชาชนในการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม ความทุกข์ยากของประชาชนจำเป็นต้องแก้ไขให้ได้โดยใช้ทั้งหลักกฎหมายและหลักนิติธรรม

ประสบการณ์ตรงของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผมเข้ามาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อปลายปี 2557 ในช่วงเวลานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ แต่ยังไม่ได้มุ่งที่จะดูว่าปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไขหรือไม่ ดังนั้น การออกคำวินิจฉัยในหลายกรณีพบว่าหน่วยงานรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ปัญหาของประชาชน ความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมของประชาชนยังคงมีอยู่ ด้วยเหตุนี้ จึงตอบไม่ได้ว่า การเป็นที่พึ่งให้กับประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำครบถ้วนแล้วหรือไม่ และอีกหน้าที่หนึ่ง คือ เรื่องจริยธรรม ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่อยู่สองมิติ ได้แก่ การส่งเสริมจริยธรรมกับการตรวจสอบว่ามีการละเมิดจริยธรรมหรือไม่ ซึ่งเรื่องการส่งเสริมจริยธรรมเป็นเรื่องทั่วไปที่พึงกระทำ แต่ในเรื่องการตรวจสอบการละเมิดจริยธรรมนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงได้ยาก และยังหมิ่นเหม่ต่อการถูกมองว่าอยู่ข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด มีความเสี่ยงสูงต่อการเข้าไปอยู่ในความขัดแย้งทางการเมือง เนื่องจากแต่ละฝ่ายใช้เรื่องจริยธรรมไปจับผิดคู่แข่งทางการเมืองจับผิดฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ซึ่งสิ่งนี้อาจไม่เป็นผลดีกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะการวินิจฉัยเรื่องจริยธรรมมีปัจจัยหลายอย่าง ทั้งประสบการณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละท่าน บริบทของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เจตนาารมณ์ของผู้กระทำความผิด สภาพแวดล้อมของคนที่อยู่ในเหตุการณ์นั้น ปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการออกคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีส่วนทำให้บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องนี้ถูกมองว่าไม่ได้รับการยอมรับ

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสรุปคือ **ประการแรก** การเสนอแนะให้แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ที่เป็นภาระให้กับประชาชนเกินสมควร **ประการที่สอง** การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรม

ของประชาชน และ**ประการที่สาม** การให้ข้อเสนอแนะกรณีหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่ 13 มาตรา ตั้งแต่การรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย ผลประโยชน์ของชาติ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐต้องคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ต้องจัดให้มีบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ จัดทำมาตรฐานของการศึกษา ต้องดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่น แม้กระทั่งสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

อำนาจสามประการที่ได้มานั้น ผมคิดว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นสากล เช่น การส่งเสริมการทำหน้าที่การบริการของรัฐหรือ Good Governance หรือ Good Administration ของหน่วยงานรัฐ กับเรื่องที่สอง การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งสองประการนี้เป็นเรื่องหลักที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลกถือเป็นสำคัญในการทำงาน

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กรณีที่พบว่ากฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับ คำสั่งทางการปกครองใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ยังกำหนดเงื่อนไขของผู้ได้รับความเดือดร้อนจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนจึงจะใช้สิทธิได้ตามมาตรา 231 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อีกประการหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังให้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความร่วมมือ และมีบทกำหนดโทษทางอาญาหากไม่ดำเนินการ หรือไม่ให้ข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดแนวทางดำเนินการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน การตรากฎหมายเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปในแนวทางที่มีความเป็นสากลมากขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ดีขึ้น

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

เรื่องที่หนึ่ง การแก้ไขปัญหาอาหารและเครื่องดื่มที่มีราคาสูงในท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ได้มีการดำเนินการเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี 2559 ในครั้งแรกคิดว่าง่ายเพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีอยู่หน่วยงานเดียวคือการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ผลปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหมั่นลงพื้นที่ไปติดตามอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีการออกคำวินิจฉัยไปแล้ว อย่างไรก็ตามทุกวันนี้ดีกว่าเมื่อสามปีที่แล้ว เช่น ที่สนามบินดอนเมือง บริเวณหน้าประตูขึ้นเครื่องมีอาหารที่ขายในราคา 50 บาทถึง 60 บาท ซึ่งเมื่อก่อนมีราคาเกินกว่า 100 บาทขึ้นไป ก่อนหน้านั้นไม่เคยมีน้ำดื่ม

ในราคาถูก แต่ทุกวันนี้จะพบว่ามิน้ำในราคา 10 บาท ที่สามารถหาได้ในเกือบทุกร้านค้าในสนามบินดอนเมืองและสนามบินสุวรรณภูมิ ผมหวังว่าสิ่งเหล่านี้จะมีความยั่งยืน โดยมีการขายอาหารและเครื่องดื่มที่มีราคาเป็นธรรมกับประชาชน เช่นเดียวกับท่าอากาศยานที่มีชื่อเสียงของต่างประเทศ

เรื่องที่สอง การแก้ไขปัญหาที่ดินคูเมืองกำแพงเมืองที่พิษณุโลก ซึ่งได้ออกคำวินิจฉัยไปเมื่อปี พ.ศ. 2561 เรื่องราวคือว่าในการสำรวจเขตคูเมืองกำแพงเมืองของกรมศิลปากร มีโครงการที่จะสำรวจตัวเมืองกำแพงเมืองเพื่อสงวนรักษาไว้เป็นสมบัติของแผ่นดิน โดยได้จ้างทำการวิจัยจากฝ่ายวิชาการของมหาวิทยาลัย ทำการสำรวจพื้นที่ของจังหวัดพิษณุโลกเพื่อกำหนดแนวเขตคูเมืองกำแพงเมืองจากการสำรวจปรากฏว่ามีที่ดินที่ต้องถูกกันไว้ถึง 353 แปลง ซึ่งประชาชนที่ครอบครองอยู่ได้โต้แย้งว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินของบรรพบุรุษที่อยู่อาศัยและทำกินมานาน ไม่ควรถูกเวนคืนห้ามซื้อขายที่ดินและเอาไปเป็นสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสร้างความทุกข์ให้กับพี่น้องชาวพิษณุโลกที่อยู่ใจกลางเมืองพิษณุโลก ทั้งจะทำให้ทรัพย์สินที่อยู่ในเขตคูเมืองกำแพงเมืองกลายเป็นทรัพย์สินด้อยค่าในที่สุดเมื่อลงพื้นที่ไปแสวงหาข้อเท็จจริงและพบว่ามีแผนที่ ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) ซึ่งเขียนที่ตั้งแนวคูเมืองกำแพงเมืองไว้ชัด และเมื่อนำเอาแผนที่ไปจับพิกัด GPS ซึ่งเป็นเทคนิคที่ทันสมัยทางด้านแผนที่ประกอบกับในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกเหล่านี้มี “โฉนดตราจอง” นั้นหมายถึงก่อนหน้านั้นพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของแผ่นดินทุกตารางนิ้วในประเทศไทย และในสมัยรัชกาลที่ห้าได้ออก “โฉนดตราจอง” มอบให้ราษฎรเป็นที่พักอาศัยและทำมาหากิน และก่อนหน้านั้นในสมัยรัชกาลที่ 1 แนวคูเมืองที่พิษณุโลกถือเป็นเมืองหน้าด่านในสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นอยู่ข้าวอยู่น้ำ เป็นที่ตั้งกองเสบียงของกองทัพทั้งหลาย ไม่ว่าใครจะยกทัพมาจะต้องยึดเมืองสองแควก่อน โดยรัชกาลที่ 1 โปรดให้ทำลายกำแพงเมืองพิษณุโลกออก ซึ่งทุกวันนี้มีการสร้างถนนทับกำแพงเมือง และจากโฉนดตราจองประกอบแผนที่ ร.ศ. 122 พบว่ากำแพงเมืองเดิมอยู่กลางถนน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงออกคำวินิจฉัยกำหนดว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอยู่บริเวณใด ไม่ได้ทับซ้อนกับพื้นที่บ้านเรือนประชาชน จึงทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแก้ไขปัญหาที่มีมานานให้ลุล่วงไป

เรื่องที่สาม กรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการทำกินและอยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ ต่างยึดถือกฎหมายเป็นหลักสำคัญ โดยมีพื้นที่สำคัญอยู่สามส่วนที่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องแสวงหาข้อเท็จจริง **ส่วนที่หนึ่ง** กรมป่าไม้ชี้แจงว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) รับผิดชอบที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเกินออกมาทับซ้อนแนวเขตพื้นที่ป่าที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ประชาชนเข้าไปทำกิน **ส่วนที่สอง** การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ. 2524 ไม่ได้ทำอย่างถูกต้อง เพราะไม่ได้มีการรังวัดที่ดิน เพียงแต่เขียนในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา แต่เมื่อเวลาผ่านมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) เมื่อนำแผนที่ดังกล่าวไปรังวัดกับพื้นที่จริง ปรากฏว่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติไปทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน ซึ่งมีหลักฐานที่สามารถยืนยันว่าชุมชนและครอบครัวถือครองและใช้ประโยชน์

ในการทำมาหากินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2457 **ส่วนที่สาม** พื้นที่ที่มีปัญหาการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ทางราชการได้อพยพประชาชนจากบนพื้นที่สูงบนภูเขาถึงอำเภอนาคี ซึ่งล่อแหลมต่อการที่ถูกคุกคามจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ มาตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่ราบ ตั้งเป็นหมู่บ้านไทยสามัคคี โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรมที่ทางราชการเคยให้อนุญาตสัมปทานในการทำไม้ แต่ไม่มีการปลูกป่าทดแทน และมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม โดยจัดเป็น “โครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้” และ “โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง” ผลปรากฏว่าพื้นที่บางส่วนของทั้ง 2 โครงการ มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. แต่บางส่วนยังไม่มีเอกสาร ส.ป.ก. ครบทุกครอบครัว

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินออกคำวินิจฉัยไปแล้ว ทางหน่วยงานของรัฐก็ได้แย้งกลับมาว่า ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะอาจจะไปกระทบกระเทือนต่อการขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกประมาณ 60,000 กว่าไร่ ซึ่งขณะนี้เราก็ก็นำไปแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่บอกว่า 60,000 กว่าไร่ จริง ๆ แล้วกระทบกับพื้นที่ในคำร้องนี้จำนวนกี่ไร่ อาจพิจารณาต่อไปว่าการขอมรดกโลกกับการยินยอมให้ประชาชนตั้งถิ่นฐานอยู่ด้วยจะไปกันได้หรือไม่ รวมทั้งการอยู่ในเขตมรดกโลกอาจต้องขอให้ ประชาชนปลูกพืชตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการมรดกโลกควบคุม แต่หากไม่ได้อยู่ในเขตมรดกโลก ก็ควรจัดเป็นเขต ส.ป.ก. ให้กับประชาชนเหล่านี้ที่เข้ามาอยู่อาศัยทำกินโดยทางราชการตั้งแต่ในอดีต ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้เร่งรัดติดตามแก้ไขปัญหาระยะนี้ให้เป็นที่ยุติโดยเร็ว

ปัจจัยสำคัญที่สร้างความสำเร็จของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการหยิบยกเรื่องที่เป็นความเดือดร้อนขึ้นมาสืบพิจารณา เรียกว่า “Own-Motion Investigation” การหยิบยกเรื่องขึ้นมาสืบพิจารณาโดยไม่มีการร้องเรียน จึงต้องเป็นปัญหาความเดือดร้อนของสาธารณะ หรือมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และอาจเกิดจากการขัดกันแห่งกฎหมายของหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง เรื่องในลักษณะดังกล่าวนี้พบว่ายังมีอยู่ไม่น้อย และหน่วยงานรัฐต่างไม่มีหน่วยใดรับผิดชอบแก้ไข จึงสมควรที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปแสวงหาข้อเท็จจริงและให้ข้อเสนอแนะ

ประการต่อไปก็คือ การออกคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งทำให้หน่วยงานรัฐต้องมีส่วนรับผิดชอบมากขึ้นที่จะต้องเข้ามาพิจารณาและร่วมมือในการแก้ไขปัญหา และนอกเหนือจากการออกคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะแล้ว ยังต้องมีการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้ตามมาตรา 33 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้แก้ไขกฎหมาย ให้หน่วยงานรัฐดำเนินการภายในกำหนด 120 วัน หรือสามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน

60 วัน ถ้าหน่วยงานรัฐไม่ดำเนินการใด ๆ ภายในกรอบเวลาที่กำหนดไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถส่งเรื่องไป ป.ป.ช. ได้ และตามมาตรา 34 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้จัดหรือระงับความเดือนร้อนไม่เป็นธรรม ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการภายใน 30 วัน

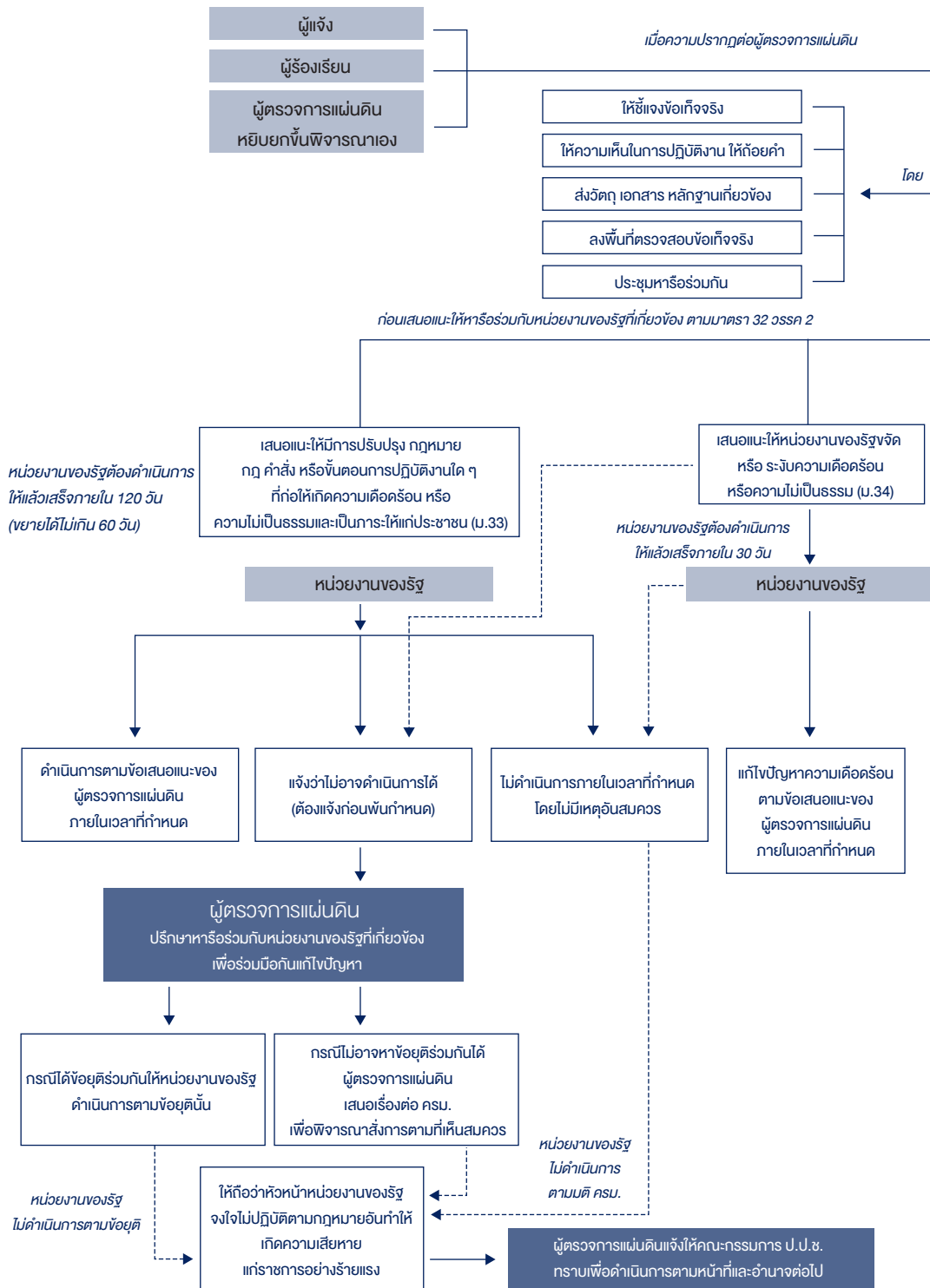
ผลของกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจที่จะให้หน่วยงานรัฐให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความเป็นธรรมมากขึ้น ในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่ยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นหลักเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรมด้วย หลักนิติธรรมจึงเป็นเรื่องสำคัญในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญ

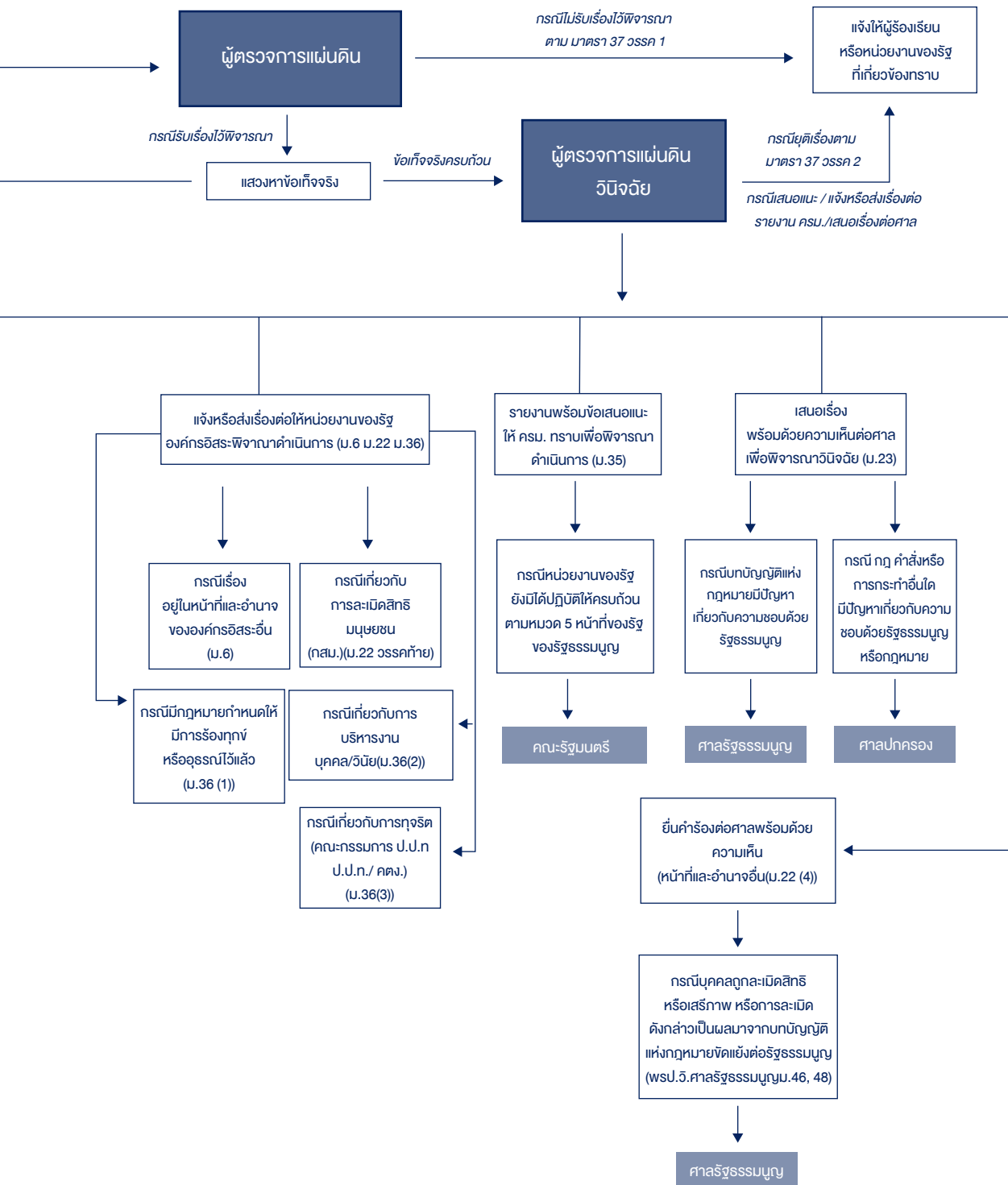
ตัวอย่างของเรื่องร้องเรียนที่ผมหยิบยกขึ้นพิจารณาโดยไม่มีการร้องเรียน คือ ปัญหาการใช้สารเคมีพิษทางการเกษตร ได้แก่ พาราควอต คลอร์ไพริฟอส และ ไกลโฟเซต ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริงและประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง พบว่าการยุติการใช้สารเคมีทางการเกษตรเป็นไปได้ยาก ในแง่ของเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูก แต่ปัญหาเรื่องความเจ็บป่วยของเกษตรกรและปัญหาสุขภาพของผู้บริโภค ที่ได้รับผลกระทบจากสารพิษดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญมากกว่า ซึ่งแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะออกคำวินิจฉัยไปแล้วก็ยังคงติดตามการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

การดำเนินงานให้เป็นไปตามความคาดหวังของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผมเข้ามาทำงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ในขณะที่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2550 อยู่ แต่พอมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2560 ทำให้มีหลายอย่างที่ต้องเปลี่ยนแปลง **เรื่องแรก** คือ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่ ตลอดจนการแก้ไขระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และสอดคล้องกับความเป็นจริงของสภาพเศรษฐกิจสังคม **เรื่องที่สอง** คือ การพัฒนาการเขียนคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นโอกาสดีมาก ๆ ที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินท่านหนึ่งที่มาจากผู้พิพากษา คือ ท่านบุญธร ฐาปนดุลย์ ซึ่งเคยเป็นประธานศาลอุทธรณ์ และเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ท่านได้ใช้ความรู้และประสบการณ์ของท่าน พัฒนาวิธีการเขียนคำวินิจฉัย มีการกำหนดเลขตำแหน่งในสำนวนเรื่องร้องเรียน ทำให้รู้ว่าเรื่องไหน ยุติแล้วหรือยังไม่มียุติ ในคำวินิจฉัยจะเรียงลำดับหัวข้อและเนื้อหาให้สั้นกะทัดรัดชัดเจน ไม่ว่าผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จะทราบเหตุผลที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร การมีคำวินิจฉัยที่เป็นมาตรฐาน จะเป็นประโยชน์ต่อการส่งคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหากมีการส่งเรื่องร้องเรียนต่อไปยังองค์กรอิสระอื่น ๆ ตลอดจนศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ก็จะง่ายต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ การพัฒนา

การเขียนคำวินิจฉัยจึงเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่สอบสวนในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน **เรื่องที่สาม** มีการกำหนดว่าเมื่อเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องส่งรับเรื่องร้องเรียนก่อน หากผู้ตรวจการแผ่นดินท่านใดเป็นคนสั่งให้รับเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินท่านนั้นคือเจ้าของสำนวนดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินท่านใดเป็นเจ้าของสำนวน ผู้ตรวจการแผ่นดินเองก็จะรับทราบประเด็นเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ต้น การจัดทำแผนการแสวงหาข้อเท็จจริง การสืบค้นข้อกฎหมายและคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง จะดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักสอบสวนกับผู้ตรวจการแผ่นดินเจ้าของสำนวน ซึ่งจะทำให้พิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นไปโดยรวดเร็วและคำวินิจฉัยจะมีความรอบคอบมากขึ้น





แผนภาพแสดงกระบวนการปฏิบัติงาน ของผู้ตรวจการแผ่นดินในงานเรื่องร้องเรียน

อนาคตของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายหลังครบรอบ 20 ปี ของการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการก้าวสู่ปีที่ 21 ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีการพัฒนามาตรฐานกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหน่วยงานอื่น เมื่อเทียบกับข้าราชการพลเรือนหรือเทียบกับหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระด้วยกันจะต้องมีความเท่าเทียมกัน มีความหมายเดียวกันในการเรียกชื่อตำแหน่ง รวมทั้งเรื่องของการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้และประสบการณ์อยู่ในแต่ละระดับที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งในสายงานสอบสวน สายงานวิชาการ และสายงานสนับสนุน ซึ่งต้องรักษาขีดความสามารถของแต่ละคนในแต่ละตำแหน่งและแต่ละสายงาน เจ้าหน้าที่จะรู้ได้ว่าตนเองจะก้าวไปสู่ตำแหน่งสูงสุดอย่างไรภายใต้เงื่อนไขใด ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถเตรียมตัวล่วงหน้า และทำให้เกิดความเป็นมืออาชีพมากขึ้น

สิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ เนื่องจากสามารถกำหนดอนาคตของตัวเองได้ และทำให้ระบบการควบคุมการบริหารงานภายในสำนักงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามลำดับ และในเรื่องการกำหนดมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งทำให้เรากำหนดกลุ่มงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้ที่ต้องการข้ามสายงานก็สามารถทำได้ ถ้ามีความรู้ มีผลงาน มีประสบการณ์ และที่สำคัญคือในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งใหม่นี้ คำว่า “ความหลากหลาย” ในเรื่องของความรู้และประสบการณ์เป็นสิ่งที่ทุกคนต้องเตรียมตัวไว้ เนื่องจากในอนาคต “ความหลากหลาย” จะเป็นหนึ่งในมาตรฐานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมี และสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดไว้

ประการถัดไป เรื่องระบบตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำ ซึ่งทุกวันนี้หน่วยงานภาครัฐก็มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน หรือ KPI (Key Performance Indicator) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องทำเช่นกัน โดยเริ่มจากสายงานสอบสวน ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักของสำนักงานที่ต้องมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ต้องมีการกำหนดความยากง่ายของเรื่องร้องเรียนมีตัวชี้วัด เช่น เรื่องที่ต้องใช้เวลานาน เรื่องที่มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุผลที่อธิบายได้ว่าทำไม สายงานสอบสวนจึงเป็นสายงานหลัก (Core Function) และคุ้มค่าต่อการได้รับค่าตอบแทนพิเศษอย่างไร การพัฒนาระบบตัวชี้วัดนี้คาดว่าจะทำให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2563 และหลังจากนี้ก็จะพัฒนาในสายงานวิชาการและสายงานสนับสนุนต่อไป

เราต้องมีวิธีการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคม ให้กับประชาชน ในเรื่องของความเอาใจใส่ พุ่มเท แสวงหาความรู้ และเข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนด้วยความเป็นธรรม นอกจากนั้น องค์กรอิสระจะต้องตั้งมั่นในความเป็นกลาง ต้องยึดถือความสุจริต เที่ยงธรรม ในการทำงานเป็นหัวใจสำคัญ

ผมอยากกล่าวถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในเวทีประชาคมโลก ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2557 ที่ผมมาทำงานที่นี่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยก็มีบทบาทในเวทีประชาคมโลก อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ท่านผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ และท่านศาสตราจารย์ศรีราชา วงศารยางกูร ก็เคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (Asian Ombudsman Association: AOA) และท่านผาณิตฯ ก็ยังเคยเป็นกรรมการภูมิภาคเอเชียของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Institute: IOI) อีกด้วย ท่านได้สร้างความเชื่อมั่นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีศักยภาพในการจัดงานระดับโลกได้ ทำให้ในปี พ.ศ. 2559 เราได้มีโอกาสเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับโลกของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ ครั้งที่ 11 เป็นครั้งแรกในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งในขณะนั้นมีอุปสรรคหลายอย่าง อย่างแรกคือประเทศไทยอยู่ในสถานการณ์การปฏิวัติ ไม่ได้เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ เป็นเหตุที่ทำให้เราต้องชี้แจงว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไม่ได้ปิดกั้นหรือกีดกันการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบรรดาองค์กรอิสระทั้ง 5 องค์กร ซึ่งยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ เราจัดการประชุมโดยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2559 แต่เราจัดงานวันที่ 10 - 14 พฤศจิกายน 2559 และในการเตรียมการต้องใช้ความละเอียดอ่อนอย่างมาก เช่น การแต่งกายของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้เข้าร่วมงานทุกท่าน ขอให้แต่งกายเฉพาะสีขาวและสีดำเท่านั้น เราได้เตรียมเน็กไทสีดำ ผ้าพันคอสีดำ สำรองไว้ให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ร่วมงาน และตกแต่งสถานที่ต่าง ๆ ด้วยสีขาวและดำ เพื่อเป็นการถวายความอาลัยแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 9 ผู้ตรวจการแผ่นดินพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทุ่มเทความพยายามที่จะทำให้การจัดงานการประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินระดับโลก ครั้งที่ 11 ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเป็นอย่างดี และสิ่งที่สร้างความประทับใจให้กับผมมากที่สุด คือ เมื่อผมกล่าวปิดการประชุม ผมได้รู้จักคำว่า Standing Ovation ในวันนั้น คือ ที่ประชุมลุกขึ้นยืนทั้งห้องประชุมและปรบมือแสดงความชื่นชมในความสำเร็จในการจัดงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของเรา และในปีนั้นผมได้รับเลือกตั้งให้เป็น 1 ใน 5 ของคณะกรรมการบริหารสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (Executive Committee: Ex-Com) โดยมีตำแหน่งเป็นเหรัญญิก (Treasurer) ดูแลด้านงบประมาณของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ ซึ่งตลอด 40 ปีของการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ นับเป็นครั้งแรกที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินของเอเชียเป็น 1 ใน 5 ของคณะกรรมการบริหารฯ และนับว่าเป็นเป็นเกียรติของประเทศไทย

อีกเรื่องที่สำคัญคือ การนำองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของโลกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เพื่อผลักดันให้มีการกำหนดหลักการที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินในข้อมติของสหประชาชาติ นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศในสี่ปีข้างหน้า ผมได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งรองประธานสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ ซึ่งในการลงคะแนนจะออกเสียงโดยสมาชิกผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลก แตกต่างจาก

ครั้งที่แล้วที่ลงคะแนนโดยคณะกรรมการบริหารของแต่ละภูมิภาคที่มาประชุมร่วมกันโดยมีสมาชิกประมาณ 20 กว่าคนที่ป็นคณะกรรมการ แต่ครั้งนี้จะมีการลงคะแนนที่มาจากสมาชิก 200 คน และจะนำไปสู่การรับรองผลการเลือกตั้งในการประชุมสามัญของผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ 12 ที่ประเทศไอร์แลนด์ ในเดือนพฤษภาคม 2563

ผมอยากจะเรียนว่าการมีบทบาทในต่างประเทศนั้น จะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับบรรดาผู้ตรวจการแผ่นดินในภูมิภาคเอเชีย และบรรดาเพื่อนผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลกที่จะรู้จักประเทศไทย สิ่งเหล่านี้จะสะท้อนไปถึงความเชื่อมั่นที่มีต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนสังคมและประชาชนในประเทศไทยด้วย ทำให้การก้าวผ่านสองทศวรรษของผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าสู่ทศวรรษที่สามเป็นไปอย่างสง่างาม เราต้องรักษาความเชื่อมั่นเหล่านี้ไว้ ทั้งความสุจริตเที่ยงธรรม ความกระตือรือร้น การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ด้วยความตั้งใจ ความวิริยะอุตสาหะของผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ทุกคนในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนความเชื่อมั่นให้ยั่งยืน และทำให้องค์กรอิสระเป็นที่พึ่งให้กับพี่น้องประชาชนได้อย่างแท้จริง

ข้อคิดจากประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญในการแก้ไขปัญหา ถ้าหน่วยงานรัฐไม่ยึดติดในอำนาจตัวเองเป็นสำคัญ แต่ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ความขัดแย้งในสังคมก็จะน้อยลง หากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายนั้น การที่เรายึดถือกฎหมายเพียงอย่างเดียว อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมเพิ่มมากขึ้น แต่ถ้าเรายึดหลักกฎหมายพร้อมทั้งหลักนิติธรรม ความขัดแย้งทั้งหลายก็จะเบาบางลงและเกิดความเป็นธรรมในสังคม

หลักสำคัญในการทำงานของผมคือ พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ที่เคยมีพระบรมราโชวาทว่า “...กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่ง สำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรมไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดิน ก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ออบเชยของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยาตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย...” รวมทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ครบรอบ 20 ปี

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่องเล่าจากประสบการณ์ตรง

นายบุรณัฐ ฐาปนกุลย์

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความคาดหวังก่อนมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผมเป็นผู้พิพากษามาก่อนที่จะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินถึง 37 ปี ลักษณะงานจะเหมือนกันในเรื่องของการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่จะมีความต่างกันตรงที่การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมได้กว้างกว่าการเป็นผู้พิพากษา เพราะในการพิจารณาของผู้พิพากษาจะต้องมีการฟ้องเป็นคดีขึ้นมาเสียก่อน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นสามารถนำเรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนโดยรวม หรือกระทบต่อสาธารณะมาพิจารณาได้ในทันที ซึ่งเรียกว่า “Own-motion Investigation” โดยไม่จำเป็นต้องมีการเสนอเรื่องหรือร้องเรียนเข้ามาก่อน เพราะฉะนั้นขอบเขตของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงกว้างกว่าอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษา ทำให้วิธีการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินทำงานได้หลายรูปแบบมากกว่า



นอกจากนี้ การพิจารณาตีของผู้พิพากษานั้นจะต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา เช่น ในคดีแพ่งก็จะมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในคดีอาญาก็จะมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะฉะนั้นการพิจารณาตีของศาลนั้นจะเกินไปจากขอบเขตที่กฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาไว้ไม่ได้ แต่ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำได้โดยไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดไว้ จึงมีความยืดหยุ่นมากกว่า และในคำขอให้พิพากษาชั้นศาลก็ต้องพิพากษาไปตามคำขอ ซึ่งมีขอบเขตตามแค่คำขอเท่านั้น จะพิพากษาเกินกว่าคำขอหาได้ไม่

อีกประการหนึ่ง การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากมีการวินิจฉัยแล้วพบว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ หรือไม่ได้ปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ประชาชนยังเดือดร้อนอยู่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถแก้ไข้ปัญหาให้ได้ เพราะวัตถุประสงค์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การแก้ไข้ปัญหาให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน เพราะฉะนั้นการแก้ไข้ปัญหาและการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจะกว้างกว่าการวินิจฉัยหรือพิพากษาของศาล ประการสุดท้าย ในการฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้น ต้องมีระยะเวลาที่เรียกว่า “อายุความ” แต่การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นไม่มีกำหนดเวลาว่าจะต้องร้องเรียนเมื่อไร เหล่านี้คือข้อแตกต่างระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับผู้พิพากษา

ประสบการณ์ตรงของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ผมดำเนินการมีผลงานเป็นรูปธรรม 2 เรื่อง คือ

1. การจัดระบบในสำนักงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเมื่อก่อนการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เป็นระบบมากนัก ผมได้ร่วมปรึกษาหารือกับท่านประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินท่านอื่นในการจัดระบบรับเรื่องร้องเรียนให้เข้าสู่ทะเบียนกลาง ซึ่งจะกำหนดให้เรื่องร้องเรียนต้องเป็นเลขดำและเรื่องที่วินิจฉัยออกไปแล้วจะเป็นเลขแดง การดำเนินการเช่นนี้ นอกจากจะได้ทราบว่าเรื่องไหนค้างหรือไม่แล้ว ยังสามารถควบคุมไม่ให้เรื่องร้องเรียนเกิดความล่าช้าจนเกินไปอีกด้วย

2. การจัดทำคำวินิจฉัยให้เป็นรูปแบบ ซึ่งก่อนหน้านี้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยมีการทำรูปแบบในการออกคำวินิจฉัย แต่ยังมีได้มีการพัฒนาปรับปรุงและถูกยกเลิกไป โดยการทำรูปแบบคำวินิจฉัยขึ้นมาใหม่ตามรูปแบบขององค์กรอื่น ซึ่งมีข้อดีที่จะชี้แจงต่อสังคมได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยเรื่องนั้นอย่างไร ใช้หลักเกณฑ์อย่างไร ใช้ข้อเท็จจริงอย่างไร ใช้ข้อกฎหมายอย่างไร แล้วเสนอแนะอย่างไร ทั้งหมดเป็นเหตุผลที่อยู่ในคำวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัยให้เป็นรูปแบบนั้น นอกจากจะใช้ในการอธิบายต่อสื่อมวลชนหรือต่อบุคคลคนภายนอกแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ในการเขียนคำวินิจฉัยให้ละเอียด รอบคอบ แม่นยำ ตรงทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพราะอาจจะต้องนำไปใช้เป็นรายงานหรือเป็นสำนวนเพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 33 และ 34 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 อีกด้วย

ปัจจัยสำคัญที่สร้างความสำเร็จของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ปัจจัยแรก คือ “จิตวิญญาณของการทำงาน” เพื่อที่จะบรรลุผลสำเร็จในการให้ประชาชนพ้นจากความทุกข์ยากและความเดือดร้อน ตราบใดที่เราเห็นประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาก็เห็นเขามีความสุข เราก็มีความสุขด้วยนั้น แปลว่าเราเข้าถึงจิตวิญญาณของการทำงานแล้ว

ปัจจัยที่สอง การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นนั้นต้องคำนึงอยู่เสมอว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผ.) ไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชา ดังนั้น การให้เกียรติหน่วยงานอื่นที่เข้ามาร่วมประชุมหารือกับหน่วยงานของ สผ. นั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเราไม่ได้มีความรู้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้ทุกเรื่อง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงหน่วยงานกลางที่เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหามาประชุมหารือร่วมกันในการแก้ปัญหา ดังนั้น ในการรับฟังความเห็นจากหน่วยงานอื่น ๆ ทุกหน่วยงานแล้วร่วมกันแก้ปัญหา นอกจากเขาจะให้เกียรติเราแล้ว เขายังมีความภูมิใจว่าปัญหาที่ร่วมกันแก้ไขนั้น ไม่ใช่ฝีมือของผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงหน่วยงานเดียว แต่หน่วยงานเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหานั้นด้วย

ปัจจัยที่สาม การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สำคัญที่สุด “ต้องเป็นหนึ่งเดียว ต้องไม่แตกแยกระหว่างองค์อำนาจด้วยกัน” ถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละท่านสามารถวินิจฉัยหรือเสนอแนะได้ด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องหารือในที่ประชุม เว้นแต่เรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม เรื่องสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนหรือเป็นประโยชน์ของประเทศไทย ในการหารือกับผู้ตรวจการแผ่นดินท่านอื่นนั้นน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า อย่างน้อยที่สุดก็อาศัยประสบการณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินท่านอื่นมาเป็นแนวทาง เป็นข้อคิดข้อสังเกตประกอบการวินิจฉัย ซึ่งถือเป็นคำวินิจฉัยขององค์กร ไม่ใช่เป็นคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินท่านใดท่านหนึ่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการติดตามให้หน่วยงานของรัฐร่วมมือและบูรณาการ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ประสบปัญหาอย่างยาวนานให้รวดเร็วยิ่งขึ้นเนื่องมาจากข้อกฎหมาย การบูรณาการข้อมูล การบริหารการตัดสินใจร่วมกัน ดังตัวอย่างของเรื่องที่ดินการแล้วสำเร็จเป็นรูปธรรมมากที่สุดและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนใน 4 เรื่องดังต่อไปนี้

1. การขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี จังหวัดพังงา

ที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า แม้ว่าเกาะปันหยี จังหวัดพังงา เป็นเกาะขนาดเล็กตั้งอยู่ในทะเลอันดามัน บริเวณอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา มีประชาชนอยู่อาศัยจำนวน 322 หลังคาเรือน ประมาณ 1,440 คน แต่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งในภาคใต้ของประเทศไทย การขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีจึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ให้อยู่อาศัยอย่างมั่นคงและยั่งยืน ประกอบกับปัญหาในเรื่องนี้เป็นเรื่อง

ประโยชน์สาธารณะและมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนโดยรวม จึงไม่ควรคำนึงเฉพาะจำนวนประชากรหรือความคุ้มค่าในการลงทุนตามหลักเกณฑ์การขยายเขตไฟฟ้าในระบบปกติ ที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเห็นชอบให้อำนาจอำนาจตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ให้ดำเนินการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว โดยไม่มีการร้องเรียน (Own-motion Investigation)

ผมในฐานะที่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ลงพื้นที่ประชุมร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อปี พ.ศ. 2560 กรณีนี้เป็นกรณีที่ประสบความสำเร็จ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เชิญ Mr.Chris Field ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย เครือรัฐออสเตรเลีย และรองประธานลำดับที่ 2 ของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Institute: IOI) มาศึกษาดูงานเรื่องนี้

ผลการติดตามการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้อนุมัติให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้แก่ต่าง ๆ (เกาะปันหยี จังหวัดพังงา) ด้วยสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมด วงเงินลงทุน 221 ล้านบาท โดยใช้เงินกู้ในประเทศจำนวน 165 ล้านบาท และเงินรายได้ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำนวน 56 ล้านบาท และปรับช่วงระยะเวลาดำเนินการเป็น 2 ปี (พ.ศ.2562 – 2563) ทั้งนี้ ได้มีการขอยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย เรื่อง ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2562 โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำลังดำเนินการประกาศการจัดซื้อจัดจ้างผู้รับเหมาโครงการในปี 2562 คาดว่าจะดำเนินโครงการในปี 2563

2. การเคหะแห่งชาติผิดสัญญาไม่โอนกรรมสิทธิ์ของอาคารชุดให้ลูกค้า

ผู้ร้องเรียนและคณะเป็นผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร บางขุนเทียน 3 โดยทำสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดบ้านเอื้ออาทรกับการเคหะแห่งชาติ โดยสัญญาข้อ 8 ระบุว่า “ผู้จะขาย (การเคหะแห่งชาติ) จะโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้แก่ผู้ซื้อเมื่อครบกำหนด 5 ปี นับแต่วันทำสัญญา...” การเคหะแห่งชาติได้ส่งมอบห้องชุดให้ผู้ซื้อเข้าอยู่อาศัยตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2553 ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนและคณะได้อยู่อาศัยมานานกว่า 5 ปี และสัญญาครบกำหนด 5 ปี แล้ว แต่การเคหะแห่งชาติยังไม่สามารถดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ของอาคารชุดให้แก่ผู้ร้องเรียนและคณะได้

โครงการบ้านเอื้ออาทรบางขุนเทียน 3 เป็นโครงการที่การเคหะแห่งชาติได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (สผ.4) โดยต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกำหนดในท้ายประกาศดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ซึ่งเดิมการเคหะแห่งชาติจะก่อสร้างอาคารชุดสูง 4 ชั้น จำนวน 165 อาคาร

7,888 ห้องชุด แต่ได้ปรับลดจำนวนหน่วยก่อสร้างลงเหลืออาคารชุดสูง 4 ชั้น จำนวน 46 อาคาร 2,200 ห้องชุด ได้แก่ อาคาร 1 - 46 ออกแบบวางผังโครงการ ให้จดทะเบียนอาคารชุดเป็น 2 อาคารชุด แต่ปรากฏว่าโครงการบ้านเอื้ออาทรบางขุนเทียน 3 และอีก 6 โครงการ ก่อสร้างไม่ตรงกับแผนผังที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (สผ. 4) (ตำแหน่งที่ตั้งอาคาร) การเคหะแห่งชาติจึงได้ขอแก้ไขผังโครงการต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ทำให้การเคหะแห่งชาติไม่สามารถจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบเรื่องนี้ในปี 2561 โดยมีมติสรุปได้ว่า ให้การเคหะแห่งชาติเร่งดำเนินการปรึกษาหารือกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นและกรมที่ดิน และดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป และขอให้ทุกหน่วยงานดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน เนื่องจากประชาชนได้รับความเดือดร้อนมาเป็นเวลานาน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ติดตามการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ โดยให้การเคหะแห่งชาติประสานข้อมูลและเสนอรายละเอียดโครงการบ้านเอื้ออาทรที่มีปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา ยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการดังกล่าว ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ เมื่อได้รับข้อมูลแล้ว ให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณและแบบแปลนโครงการบ้านเอื้ออาทรที่มีปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการจดทะเบียนอาคารชุดต่อนายทะเบียนอาคารชุดและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้แก่ประชาชนผู้ซื้อห้องชุดจากโครงการบ้านเอื้ออาทรภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้

ผลการตรวจสอบในเรื่องนี้ ทำให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเร่งเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีมติเห็นชอบยกเว้นไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการเคหะแห่งชาติเร่งดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ของอาคารชุดทั้ง 7 โครงการ ให้แก่ลูกค้า ซึ่งในปี 2562 อยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนของการโอนกรรมสิทธิ์อาคารชุด ทั้งนี้ ได้รับรายงานว่าในเดือนกันยายน 2562 จะมีการโอนกรรมสิทธิ์อาคารชุดให้ประชาชนได้

3. วิตามินโฟลิก เอชิตกับหญิงตั้งครรภ์

ผู้ร้องเรียนได้ขอให้องค์การเภสัชกรรมผลิตวิตามินโฟลิก เอชิต (วิตามินบี 9) ขนาด 0.4 มิลลิกรัมเพื่อจำหน่ายให้กับประชาชนในการป้องกันปัญหาการพิการในเด็กทารกแรกเกิด และขอให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาแก้ไขคำเตือนที่กำหนดให้เด็กและสตรีมีครรภ์ไม่ควรรับประทานอาหารเสริมทุกชนิด โดยขอให้ยกเว้นเฉพาะวิตามินโฟลิก เอชิต (วิตามินบี 9) ขนาด 0.4 มิลลิกรัม

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การอนามัยโลกรายงานว่า วิตามินโฟลิก เอชิต (วิตามินบี 9) ขนาด 0.4 มิลลิกรัม วันละ 1 เม็ด สามารถลดความพิการแต่กำเนิดของเด็กทารกได้ถึงร้อยละ 50 หากหญิงวัยเจริญพันธุ์ที่มีโอกาสตั้งครรภ์รับประทาน โดยเน้นในช่วงเวลาสามเดือนก่อนการตั้งครรภ์ และสามเดือนแรกหลังจากตั้งครรภ์แล้ว แต่ในประเทศไทย ปัจจุบันองค์การเภสัชกรรมยังไม่มีการผลิต

วิตามินขนาดดังกล่าว มีแต่การผลิตขนาด 5 มิลลิกรัม และหากรับประทานขนาด 5 มิลลิกรัมทุกวัน ร่างกายอาจได้รับวิตามินโฟลิกเกินความจำเป็น แม้จะสามารถขับออกทางปัสสาวะได้ก็ตาม อีกทั้งราคาของวิตามินโฟลิก เอชดี สูงกว่าในขนาด 0.4 มิลลิกรัม ทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถหาซื้อรับประทานได้

วิตามินโฟลิก เอชดี (วิตามินบี 9) ซึ่งขายอยู่ทั่วไปในปัจจุบันขนาด 0.2 มิลลิกรัม จัดเป็นผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงต้องแสดงคำเตือนตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง คำชี้แจงประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 293) พ.ศ. 2548 เรื่อง ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารและประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 294) พ.ศ. 2548 เรื่อง รอยัลเยลลีและผลิตภัณฑ์รอยัลเยลลี ว่าเด็กและสตรีมีครรภ์ไม่ควรรับประทานอาหารเสริมทุกชนิด ทำให้หญิงมีครรภ์เกิดความกังวลไม่กล้ารับประทาน

ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยแล้ว จึงได้เสนอให้องค์การเภสัชกรรมดำเนินการผลิตวิตามินโฟลิก เอชดี (วิตามินบี 9) ขนาด 0.4 มิลลิกรัม ซึ่งจัดเป็นยา เพื่อให้ประชาชนได้หามาบริโภคได้ง่ายขึ้น ภายในเดือนพฤษภาคม 2563 สำหรับที่ผู้ร้องเรียนขอให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ยกเลิกคำเตือนสำหรับผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร กรณีเด็กและสตรีมีครรภ์ไม่ควรรับประทานนั้น เห็นว่า เมื่อวิตามินโฟลิก เอชดี (วิตามินบี 9) ขนาด 0.4 มิลลิกรัม ตามที่องค์การเภสัชกรรมแจ้งว่าอยู่ระหว่างดำเนินการขออนุญาตผลิตวิตามินโฟลิก เอชดี นั้น จัดเป็นยาแล้วก็ไม่ต้องมีคำเตือน ดังนั้น จึงไม่ต้องการยกเลิกคำเตือนตามที่ผู้ร้องเรียนขออีก และเสนอให้กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกรุงเทพมหานคร ให้ความรู้และสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชน เยาวชน นักเรียน นักศึกษา ประชากร วัยทำงาน โดยเฉพาะสตรีในวัยเจริญพันธุ์ เกี่ยวกับประโยชน์ของวิตามินโฟลิก เอชดี (วิตามินบี 9) เพื่อให้ได้รับทราบถึงรายละเอียดข้อมูล ความสำคัญของการบริโภคในการป้องกันความพิการของเด็กทารกแรกเกิด รวมถึงดำเนินการให้เข้าถึงวิตามินโฟลิก เอชดี (วิตามินบี 9) ได้อย่างทั่วถึง

4. การขุดเจาะน้ำบาดาลพื้นบ้านที่จังหวัดนครศรีธรรมราช

ผู้ร้องเรียนในฐานะผู้แทนของประชาชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ที่ดำเนินโครงการจัดทำแผนบูรณาการน้ำบาดาลร่วมกับน้ำผิวดินทั่วประเทศ และนำร่องการจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลร่วมกับน้ำผิวดิน (พื้นที่ที่ 4 พื้นที่ภาคใต้) โดยได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนศึกษาโครงการดังกล่าว ซึ่งตามโครงการจะต้องดำเนินการขุดเจาะบ่อบาดาลในพื้นที่นั้น จำนวน 15 บ่อ แต่เวลาได้ล่วงเลยมาเป็นเวลากว่า 9 ปี การดำเนินโครงการดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงพื้นที่ตรวจสอบพบว่า บริษัทผู้รับเหมาโครงการยังดำเนินการต่อกระแสไฟฟ้าเพื่อจ่ายน้ำไปยังประชาชนในพื้นที่ไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับท่อจ่ายน้ำชำรุดทำให้ไม่สามารถ

ใช้การได้ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เร่งรัดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการเร่งประสานงานบริษัทผู้รับเหมา เพื่อเข้ามาดำเนินโครงการให้เสร็จสิ้น และซ่อมแซมท่อจ่ายน้ำที่ชำรุด โดยกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการติดตามการดำเนินโครงการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 1 – 15 สถานีตำรวจภูธรในพื้นที่ รวมทั้งผู้แทนบริษัทผู้รับเหมา พร้อมทั้งลงพื้นที่ตรวจสอบบ่อน้ำบาดาล จากการตรวจสอบพบว่า บ่อที่ 1 – 4 บ่อบาดาล ปัมป์ซัมเมอร์ส (เครื่องสูบน้ำบาดาล) และตู้คอนโทรล ใช้งานได้แล้ว แต่เนื่องจากบริเวณที่วางแนวท่อเมนส่งน้ำบาดาลอยู่ระหว่างการขยายถนน จึงทำให้ไม่สามารถวางแนวท่อได้ โดยบริษัทผู้รับเหมาจะเร่งดำเนินการวางท่อเมนส่งน้ำบาดาลให้แล้วเสร็จ สำหรับบ่อที่ 5 – 15 บ่อบาดาล ปัมป์ซัมเมอร์ส (เครื่องสูบน้ำบาดาล) และตู้คอนโทรล มิเตอร์น้ำ ใช้การได้ปกติ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาเกี่ยวกับหัวจ่ายและระบบท่อส่งน้ำ ซึ่งพบว่า แรงดันน้ำยังไม่เพียงพอ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขแล้ว กรณีนี้ผู้ร้องเรียนและประชาชนในพื้นที่ต่างได้รับความพึงพอใจในการแก้ไขปัญหา แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะดำเนินการเสร็จสิ้นโดยใช้เวลาเกินกรอบเวลาที่กำหนด แต่กลับไม่มีฝ่ายใดกล่าวโทษหรือมองความบกพร่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง

การดำเนินงานที่เป็นไปตามความคาดหวัง ก่อนมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

การเข้ามาทำงานที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในช่วงแรกความเป็นหนึ่งเดียวกันของสำนักงานยังไม่ค่อยมีหรือยังมีน้อย แต่ก็ได้ร่วมมือกับท่านประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งในภายหลังก็ทำให้ทุกคนเห็นว่าความเป็นหนึ่งเดียวและความสมัคสมานสามัคคีจะทำให้องค์กรได้รับความเชื่อถือมากขึ้น และที่สำคัญ อีกประการหนึ่งคือต้องแก้ไขปัญหาให้จริงจังและไม่ล่าช้า โดยผมจะพยายามทำในเรื่องนี้ให้มาก คือ การลงพื้นที่ไปแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถออกคำวินิจฉัยได้เลย โดยไม่ต้องกลับมาทำคำวินิจฉัยที่สำนักงาน หากทำได้เช่นนี้จะทำให้เป็น SMART OMBUDSMAN คือสามารถทำได้ทันทีรวดเร็ว

อนาคตของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายหลังครบรอบ 20 ปีของการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

ควรมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีหลายท่าน ในการเสนอแนะเรื่องเดียวกันจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะฉะนั้นการที่จะทำอย่างนี้ได้ จะต้องมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการเก็บข้อมูล เช่น ในการแก้ไขปัญหาในภาคเหนือเราแก้ไขปัญหาอย่างไร แต่หากเรื่องเดียวกันเกิดในทางภาคใต้ เราก็จะใช้แนวทางในการแก้ไขแบบเดียวกัน เอามาเป็นโมเดลในการแก้ไขได้

การส่งเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญซึ่งปัจจุบันมีคำร้องเรียนเป็นจำนวนมาก และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เคยเก็บข้อมูลในการวินิจฉัยว่ามีแนวทางการวินิจฉัยอย่างไร ซึ่งควรจะทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันว่าเรื่องใดเสนอหรือไม่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ถึงแม้ผมจะหมดวาระไปแล้วหากคนใหม่มาก็อาจจะใช้ข้อมูลคำวินิจฉัยเดิมเป็นแนวทางในการทำงานต่อไปได้

ข้อคิดเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

งานหลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผมอยากให้เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนมากกว่าการนำเรื่องส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ซึ่งจะเป็นการมองเชิงวิชาการมากเกินไป โดยในปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินมีนักวิชาการไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัย และผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเหมือนศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติในการตัดบทในการรับหรือไม่รับวินิจฉัยเหมือนศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติ หากเห็นว่าเรื่องใดไม่เป็นสาระในการวินิจฉัยก็ไม่รับ แต่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มี จึงจำเป็นต้องรับทุกเรื่องแล้วค่อยมาพิจารณาว่าเห็นควรส่งหรือไม่ส่งศาลรัฐธรรมนูญ อีกประการหนึ่งเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามท่านน่าจะไม่เพียงพอในการทำงานที่มีข้อร้องเรียนมากทั่วทั้งประเทศไทย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ก็ยังมีน้อย สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขเช่นกัน

ครบรอบ 20 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องเล่าจากประสบการณ์ตรง

นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความคาดหวังก่อนมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในความคาดหวังว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระ สามารถเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่เป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

ประสบการณ์ตรงของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

เพื่อบรรลุนความคาดหวังที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ได้ร่วมกับคณะผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะผู้บริหารและบุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สร้างค่านิยมขององค์กรและพัฒนาระบบและวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรเพื่อประโยชน์ของประชาชน อาทิ



ประการแรก ค่านิยมขององค์กรที่ยึดถือและให้ความสำคัญกับการเร่งแสวงหาข้อเท็จจริง และประสานการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมของประชาชน (“ความล่าช้า คือ ความไม่เป็นธรรม”) ยึดหลักในการทำงานโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติ

ประการที่สอง การปรับลดระยะเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้กระชับ การประชาสัมพันธ์ บทบาทภารกิจขององค์กรและช่องทางการร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม การทำงานเชิงรุก โดยรูปแบบการทำงาน เน้นการบูรณาการความร่วมมือ การแก้ไขปัญหาเชิงระบบ (การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนส่วนรวม) และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแบบกัลยาณมิตร (รับฟังความคิดเห็น และปรึกษาหารือมากกว่าการสั่งการ)

ประการที่สาม ตัวอย่างการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ เป็นกรณีพื้นฐานของผู้ตรวจการแผ่นดินได้หยิบยกประเด็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน (Own-Motion Investigation) มาพิจารณาศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการนำไปปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ หรือเสนอแนะกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตาม หมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีตัวอย่างการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ดังนี้

1. โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3)

โครงการนี้เกิดจากแรงบันดาลใจเมื่อครั้งที่ผมดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา ได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินโครงการลักษณะนี้มาก่อนในระดับจังหวัด และประสบผลสำเร็จ ช่วยให้เด็กเยาวชนด้อยโอกาสเหล่านี้ได้รับโอกาสมีงานทำและรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นระดับหนึ่ง เมื่อผมได้รับโปรดเกล้าฯ มาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้หารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน (นายสิริรัฐ ชุมอุปการ) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแม่ฮ่องสอน สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานแม่ฮ่องสอนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมมือกันจัดทำโครงการนำร่อง “โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ” ปีการศึกษา 2561 เพื่อหารูปแบบแนวทางในการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้แก่เด็กนักเรียนกลุ่มดังกล่าว เพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานฝีมือ” อันจะทำให้มีรายได้ค่าจ้างสูงขึ้น สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ถือเป็นโครงการนำร่องของประเทศ มีการนำนักเรียนชายจำนวน 28 คน และหญิง จำนวน 5 คน ที่จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 แล้วไม่ได้เรียนต่อรวมจำนวน 33 คน เข้ารับการฝึกอาชีพช่างซ่อมรถจักรยานยนต์และช่างตัดเย็บเสื้อผ้า

การดำเนินงานตามโครงการนี้ถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ แม้ว่าการดำเนินงานได้ทำในระยะเวลากระชั้นชิด มีเวลาศึกษาและเตรียมตัวน้อยมาก การดำเนินงานบางขั้นตอนมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้น เช่น ครูแนะแนวไม่เข้าใจแบบสำรวจ ผู้ปกครองนักเรียน ไม่เข้าใจโครงการจึงไม่ให้นักเรียนของตนเข้าร่วมโครงการ ส่งลูกหลานตัวเองไปทำงานกับญาติพี่น้อง ไม่มีงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับครูพานักเรียนไปดูงานที่สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานแม่ฮ่องสอน หรือนักเรียนเหล่านี้ไม่มีเงินใช้จ่ายเป็นค่าอาหารบางมื้อบางวันที่ทางราชการไม่สามารถเบิกจ่ายให้ได้ด้วยติดขัดกับระเบียบของทางราชการที่ไม่สามารถตั้งเบิกให้ได้ เป็นต้น แต่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนและคณะได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาจนการดำเนินโครงการนำร่องของจังหวัดแม่ฮ่องสอนประสบความสำเร็จด้วยดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ร่วมกับจังหวัดแม่ฮ่องสอนถอดบทเรียนจากการดำเนินโครงการฯ และได้จัดทำ “คู่มือโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ” ให้ทุกจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการขยายผลการดำเนินโครงการในงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) นับแสนคนในแต่ละปี จะได้รับการดูแลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มทักษะด้านอาชีพเพื่อที่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวจะได้เข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานมีฝีมือ” อันจะช่วยให้มีรายได้ ค่าจ้างที่สูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดี

2. การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรภาคเอกชนได้นำเสนอข้อมูลว่า ประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็น “สังคมผู้สูงอายุ” และในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์” จึงได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชน และองค์กรภาคเอกชน ควรเตรียมการจัดทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านใดบ้างที่เป็นการตอบสนองปัญหา ความต้องการของสังคมผู้สูงอายุในภาพรวมของประเทศในอนาคต และในบริบทของแต่ละพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด เพื่อจัดทำเป็นรายงานการศึกษาพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติสั่งให้หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินงานต่อไป ขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการ

3. การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน/ส่วนราชการจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ/อุทยานแห่งชาติ/เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ

จากการตรวจสอบข้อมูลเรื่องราวร้องเรียนที่ปรากฏในระบบการรับเรื่องราวร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา มีประชาชนยื่นเรื่องราวร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ/อุทยานแห่งชาติ/เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวม 141 เรื่อง เช่น ปัญหา

เขตที่ป่าสงวน/ป่าอุทยาน ฯ ทับซ้อนกับที่ดินของประชาชน การขออนุญาตปรับปรุงถนนขอขยาย เขตไฟฟ้าผ่านที่ป่า ประชาชนเรียกร้องสิทธิที่ดินทำกิน เป็นต้น และจำนวนปัญหาเหล่านี้ยังมีอีกมาก ที่ประชาชนไม่ได้ร้องเรียน ผมจึงเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสมควรศึกษาปัญหาเหล่านี้ในเชิงระบบ เพื่อจัดทำ เป็นข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดทำระเบียบ ประกาศรองรับ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนในเรื่องดังกล่าวต่อไป ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ

ปัจจัยสำคัญที่สร้างความสำเร็จของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นอยู่กับ ความรับผิดชอบและความร่วมมือของผู้ร่วมงาน (คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้บริหาร บุคลากร ของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม) และความพึงพอใจของประชาชนผู้ร้องเรียน (ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม) เป็นประการสำคัญ รวมถึงการพัฒนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน/สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่การเป็นองค์กรธรรมาภิบาล และองค์กรแห่งการเรียนรู้ และพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

การดำเนินงานที่เป็นไปตามความคาดหวังก่อนมาเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มีความมุ่งมั่นที่จะร่วมกับผู้ร่วมงาน (คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้บริหาร บุคลากรของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง) บูรณาการความร่วมมือร่วมกันแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่เป็นที่พึ่ง ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ช่วยสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น ในสังคมตามที่เคยคาดหวังไว้ก่อนมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

อนาคตของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายหลัง ครบรอบ 20 ปีของการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

ด้วยความมุ่งมั่น พุ่มเท รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้บริหารและ บุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และการยึดมั่นในค่านิยมขององค์กรที่ยึดถือและให้ความสำคัญ กับการเร่งแสวงหาข้อเท็จจริง และประสานการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักในการทำงาน “โดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ” ผนวกกับความร่วมมือ ที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของ ประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่เป็นที่พึ่ง ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ช่วยสร้าง ความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้

เปรียบเทียบ ระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีราชอาณาจักรไทย ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทนำ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman มาจากภาษาสวีดิช ที่แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ในประเทศอังกฤษเรียกว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง มีหลักทั่วไปในการตรวจสอบ คือ การรับเรื่องร้องเรียนที่มาจากประชาชนหรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณา แล้วสรุปรายงานโดยมีการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาต่อหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรืออาจเสนอต่อประชาชนทั่วไป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการก่อตั้งครั้งแรกในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย โดยประเทศแรกที่ให้กำเนิดระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ราชอาณาจักรสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) เรียกว่า “ออมบุดสแมน” (Ombudsman) เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลปัดเป่าเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จเป็นอย่างดีและมีวิวัฒนาการเรื่อยมา หลังจากนั้นระบบผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้แพร่หลายไปในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งยุโรป แอฟริกา เอเชีย เอเชีย-แปซิฟิก แคริบเบียน อเมริกาเหนือ โดยประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไปประยุกต์ใช้ในบริบทของตน ทำให้ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในแง่มุมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบองค์กร อำนาจหน้าที่ การได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งในบทความนี้จะนำเสนอการศึกษาเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรไทย

ข้อมูลพื้นฐานการเมืองการปกครอง

ประเทศสวีเดนและประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข (ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ) ในขณะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ทั้ง 3 ประเทศมีการใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยแยกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจอตุลาการ เมืองค์กร 3 ฝ่าย เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละส่วน ซึ่งเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนี้

อำนาจนิตินบัญญัติ : ประเทศสวีเดน ใช้ระบบสภาเดี่ยวคือ “สภาริกสดอก” (Riksdag) ที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดในการบริหารประเทศ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน มีจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด 349 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับประเทศไทย ใช้ระบบสองสภา ได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง รัฐสภาไทยมีจำนวนสมาชิก 750 คน ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 350 คน มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง 150 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และวุฒิสภา 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ถวายคำแนะนำ โดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกของวุฒิสภาจำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในขณะที่รัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 สภา เช่นเดียวกัน ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Sénat) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนในเขตเลือกตั้ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

มีวาระ 5 ปี โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และเสียงข้างมากในสภาสามารถกำหนดการตัดสินใจของรัฐบาลอีกด้วย ส่วนวุฒิสภา มาจากการเลือกของคณะผู้เลือกตั้ง มีวาระ 6 ปี (เดิม 9 ปี)

อำนาจบริหาร : ประเทศสวีเดนและประเทศไทย มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งนายกรัฐมนตรีของสวีเดน รัฐสภาเป็นผู้เลือกเพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล และนายกรัฐมนตรีจะเลือกรัฐมนตรีเข้าร่วมรัฐบาล แต่สำหรับประเทศไทย นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามมติที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และรัฐมนตรีอื่นไม่เกิน 35 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของนายกรัฐมนตรี สำหรับประเทศฝรั่งเศสมีความแตกต่างออกไป เพราะอำนาจในการบริหารของฝรั่งเศสจะถูกแบ่งออกและมีหัวหน้า 2 คน ได้แก่ ประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบสากล มีวาระ 5 ปี และมีนายกรัฐมนตรีซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล

อำนาจตุลาการ : ทั้ง 3 ประเทศมีความแตกต่างกัน โดยที่สวีเดนแบ่งศาลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ศาลยุติธรรม (คดีแพ่ง คดีอาญา เป็นต้น) ศาลปกครอง (คดีเกี่ยวกับงานปกครอง คดีระหว่างประชาชนกับหน่วยงานราชการ) และศาลพิเศษ (ศาลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ศาลแรงงาน) สำหรับประเทศไทย มีระบบศาลที่ประกอบไปด้วยศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง แต่ประเทศฝรั่งเศส ระบบตุลาการเป็นระบบกฎหมายที่สืบทอดมาจากประมวลกฎหมายนโปเลียน แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ศาลแพ่งและอาญา (ดูแลคดีแพ่งและอาญา) และศาลปกครอง (ดูแลเรื่องการใช้อำนาจรัฐ)

ความเป็นมาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

สวีเดน เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับนับถือในเรื่องระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ ที่เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” หรือ “Justitie – Ombudsmannen (JO)” หรือ “Parliamentary Ombudsman” โดยมีการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกของโลก ในปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) และแต่งตั้งให้ Mr. Lars August Mannerheim เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรกของโลก เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2353 หลังจากนั้น 110 ปี แนวคิดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจึงได้รับการนำไปดำเนินการเป็นประเทศที่สอง คือ ประเทศฟินแลนด์ ในปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ซึ่งอยู่ในภูมิภาคยุโรปด้วยกัน

ทางด้านฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคยุโรปเช่นเดียวกัน มีรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหารที่เรียกว่า *Médiateur de la République* โดยเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ได้แนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินมาจากประเทศสวีเดนและประเทศอังกฤษ โดยรูปแบบของประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส เช่น หากประชาชนมีเรื่อง

ร้องเรียน Médiateur ประชาชนจะต้องส่งคำร้องเรียนไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถร้องเรียนเองได้โดยตรง โดยมูลเหตุสำคัญในการจัดตั้ง Médiateur de la République คือ ข้อจำกัดของกระบวนการเยียวยาความเดือดร้อน ที่ดำเนินการโดยศาลปกครองซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาที่จำกัด มีขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาที่ใช้เวลายาวนาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาที่ ต่อมาในปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) ได้มีการจัดตั้ง “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” หรือ “Le Défenseur des droits” แทน Médiateur de la République และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 2008 (Wikipédia L’encyclopédie libre, n.d.) โดย “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” นี้ มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่โดยมีต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้อาณัติขององค์กรอื่นใด

สำหรับประเทศไทยที่อยู่ในภูมิภาคเอเชีย เริ่มมีแนวความคิดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินหลังสวีเดนถึง 188 ปี โดยมีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ค.ศ. 1997) มีชื่อเรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2543 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายพิเชต สุนทรพิพิธเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรก ซึ่งถือเป็นการกำเนิดผู้ตรวจการแผ่นดิน (ของรัฐสภา) ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ต่อมา ได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น

การได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดน มีจำนวน 4 คน ตามการปรับโครงสร้างภารกิจที่เพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) โดยในจำนวน 4 คนนี้ จะมี 1 คน ที่ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และอีก 3 คนเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน การคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนดำเนินการโดยตรงผ่านกระบวนการรัฐสภา กล่าวคือ การเตรียมการคัดเลือกกระทำโดยคณะผู้แทน (Committee on the Constitution) จำนวน 6 คน โดยคณะผู้แทนจะนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณา การพิจารณาและคัดเลือกของรัฐสภาเป็นการลงคะแนนลับ โดยเลือกประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน 1 คนแยกต่างหาก และเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินอีก 3 คน เป็นรายบุคคล ทั้งนี้ สามารถตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดิน (Deputy Ombudsman) ได้อีกหลายคนตามความจำเป็น (รักษะเกชา แฉฉวย และ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, 2554)

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินไทยมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบไปด้วย (1) ประธานศาลฎีกา (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (3) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (4) ประธานศาลปกครองสูงสุด (5) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้ง องค์กรละหนึ่งคน (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 11) โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา หลังจากนั้น

ประธานวุฒิสภานำรายชื่อผู้ได้รับการสรรหา กราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีจำนวน 3 คน และให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมเลือกกันเอง ให้มีหนึ่งคนเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง 3 คน ไม่ได้ทำงานในรูปของคณะกรรมการ แต่ทำงานอย่างเป็นอิสระต่อกัน

ทางด้านผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (Médiateur) ซึ่งในปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน (Le Défenseur des droits)” มีจำนวน 1 คน มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ซึ่งคณะกรรมการการสามัญ (La Commission Permanante) ของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา จะต้องลงมติเลือกบุคคลดังกล่าวมาแล้วด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของแต่ละคณะ จากนั้นจะเสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอไปยังประธานาธิบดีเพื่อออกรัฐฎีกาแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนต่อไป นอกจากนี้ มีการแต่งตั้ง “ผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” จำนวน 3 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และประธานวุฒิสภาอีก 1 คน ซึ่งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้ช่วยปฏิบัติงาน ใน 2 กรณี คือ กรณีที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณด้านวิชาชีพของการรักษาความปลอดภัย และกรณีด้านสิทธิเด็ก (พงศ์สุข สุขสาคร, 2555, หน้า 80-82)

เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนดำเนินการโดยตรงผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยและผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศสมีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ลงมติเลือก โดยของประเทศไทยจะเสนอวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ส่วนประเทศฝรั่งเศสจะมีการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของแต่ละคณะกรรมการ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยที่จะต้องมีการสรรหา นั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการสร้างหลักประกันอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะคณะกรรมการสรรหาส่วนใหญ่มาจากฝ่ายตุลาการที่ได้รับการยอมรับนับถือว่าจะดำเนินการคัดเลือกอย่างโปร่งใส และยึดประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก แต่แนวคิดของไทยมีความแตกต่างจากของสวีเดนที่ฝ่ายการเมืองจะต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน และถือเป็นหลักความสำคัญว่าแม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาแต่จะต้องได้รับการยอมรับจากทุกพรรคการเมือง (ซึ่งกำหนดไว้เป็นคุณสมบัติประการหนึ่ง) อันเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับปรัชญาเดิมของการมีผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ “ต้องการให้เชื่อมโยงกับระบบรัฐสภา เสมือนเป็นกลไกตัวแทนของรัฐสภา ที่ช่วยสอดส่องการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร”

การดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน

วาระการดำรงตำแหน่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีก ในขณะที่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เช่นเดียวกันกับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย ที่ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวแต่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งถือว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีวาระการดำรงตำแหน่งนานกว่าอีก 2 ประเทศ

จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว หรือการเปิดโอกาสให้มีการดำรงตำแหน่งได้ต่อเนื่อง ต่างมีเหตุผลรองรับ ในกรณีของประเทศไทยที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกังวลว่าการทำงานจะไปกระทบกับบุคคลที่อาจจะมีส่วนในแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน (รักษเกษา แฉงาย และ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, 2554, หน้า 15) ในขณะที่เดิม ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศสกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวนั้น ด้วยเหตุผลว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส **เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล ไม่ใช่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของผู้ตรวจการแผ่นดินฝรั่งเศส ที่แตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของทั่วโลกและเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (Loi) (พงศ์สุข สุขสาคร, 2555, หน้า 69) เนื่องจากรัฐบาลเกรงว่า รัฐสภาจะใช้ Médiateur เป็นเครื่องมือควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งถึงแม้ว่าปัจจุบันได้มีการตั้ง “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” ขึ้นมาทำงานแทนองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ก็ยังคงดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเช่นกัน

สำหรับกรณีที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งได้ต่อเนื่องนั้นมีข้อดีในแง่ของการสานงานต่อโดยไม่ต้องเรียนรู้งานใหม่ และหากผู้ตรวจการแผ่นดินรายนั้นมีผลงานดี ก็จะได้รับ การสนับสนุนให้ทำงานต่อไปโดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายมาเป็นอุปสรรค ในทางตรงกันข้าม หากผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นที่ยอมรับ ก็อาจไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นวาระที่สอง

การพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจะพ้นจากตำแหน่งในกรณี ตาย ลาออก หมดวาระ หรือรัฐสภาถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยพ้นจากตำแหน่งในกรณี ตาย มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ลาออก หมดวาระขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท การต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สิน

เพิ่มขึ้นผิดปกติ ทั้งนี้ เมื่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินให้พ้นจากตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

ทางด้านผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส พ้นจากตำแหน่งในกรณี ตาย ลาออก หมดยวาระ หรือ คณะกรรมการที่ประธานาธิบดีตั้งขึ้นสอบสวนแล้วมีมติเอกฉันท์ให้พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาในประเด็นการพ้นจากตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนแล้ว พบว่ามีเงื่อนไขหลักที่คล้ายคลึงกัน คือ ตาย ลาออก หมดยวาระ หรือถูกถอดถอน แต่กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยกฎหมายได้บัญญัติในเรื่องการพ้นจากตำแหน่งไว้อีกตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนี้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 18)

- 1) ในกรณีที่มีปัญหาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ใดพ้นจากตำแหน่งในกรณีลาออกหรือการขาดคุณสมบัติตามมาตรา 8 หรือมาตรา 9 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 หรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด
- 2) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งอาวุโสสูงสุดทำหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 3) ในระหว่างที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ถ้ามีผู้ตรวจการแผ่นดินเหลืออยู่เพียงคนเดียว จะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 26 ไม่ได้ เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนและหากไม่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ในกรณีที่ตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินว่างลง กฎหมายของประเทศสวีเดน ได้ระบุว่าหากตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินว่างลง จะต้องดำเนินการคัดเลือกคนใหม่มาแทนโดยเร็วที่สุด แต่มีได้ระบุว่าควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาเท่าใด (รักษเกชา แฉฉาย และ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, 2554, หน้า 17) แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินไทย มีการระบุไว้ว่าหากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันก่อนวันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินครบวาระ แต่ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียน

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน คือ การตรวจสอบและสอบสวนการบริหารราชการแผ่นดิน แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้าง ขึ้นอยู่กับกฎหมาย และบริบทของแต่ละประเทศ ดังเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย และผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส ที่มีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันหลายประการ ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดน มีอำนาจควบคุมการกระทำของข้าราชการหรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและศาล รวมทั้งเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชน สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจควบคุมเฉพาะนายทหารยศสัญญาบัตร ซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตรีหรือสูงกว่า และผู้ที่มิตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปเท่านั้น ส่วนการควบคุมการกระทำของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นด้วย หากผู้ตรวจการแผ่นดินพบเห็นข้อบกพร่องของกฎหมายในระหว่างการสอบสวน ต้องมีส่วนในการเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือมาตรการอื่น ๆ ต่อรัฐสภา หรือต่อรัฐบาล (รักษาฯ แฉฉาย และ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, 2554, หน้า 20)

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถคัดเตือนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการพิจารณาโทษของหน่วยงานไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการให้หรือขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการปรับปรุงรูปแบบหรือระเบียบปฏิบัติงานใหม่ อาจเสนอให้รัฐบาลแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเด็นของกฎข้อบังคับ อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย สั่งการ หรือพิจารณาพิพากษาเอง

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินไทย มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ การแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ โดยในการดำเนินการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งจัดหรือระงับความเดือดร้อน

หรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 22)

ทางด้านผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนฉบับที่ 2011 – 333 บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ Le Défenseur des droits ถูกจำกัดแคลงจาก Médiateur กล่าวคือ แต่เดิมผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส หรือ Médiateur มีหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ (มีอำนาจควบคุมเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะด้วย) นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาท รวมทั้ง การสอบสวนหาข้อบกพร่องในการบริหารราชการ (Maladministration) ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการปรับปรุงการทำงานการบริหารงานของรัฐ ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการควบคุมการกระทำทางกายภาพและการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง โดยเน้นเรื่องการดำเนินการของหน่วยงานที่ไม่ใช่เรื่องของการจัดองค์กรและการบริหารจัดการภายในองค์กร ยกเว้นการจัดองค์กรมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองกับประชาชนและมีอำนาจเสนอแนะให้ฝ่ายปกครองปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่และเสนอให้คณะรัฐมนตรีปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะนำข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาพิจารณาด้วย แต่เมื่อมีการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนขึ้นมาแทนผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน หรือ Le Défenseur des droits คงเหลืออำนาจหน้าที่เพียง 4 ประการ ได้แก่

- 1) ปกป้องสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากการบริหารงานของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ
- 2) ปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์สูงสุดและสิทธิของเด็กตามกฎหมายหรือตามความตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันหรือรับรองไว้แล้ว
- 3) ต่อต้านการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือตามความตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันหรือรับรองไว้แล้ว และส่งเสริมความเท่าเทียมกัน
- 4) ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในดินแดนของรัฐ

ให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน และให้รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ที่ถูกกระทบและเสรีภาพ แต่ไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรต่าง ๆ กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรต่าง ๆ (รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 2011)

การหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาโดยไม่ต้องมีคำร้องเรียน (Own-Motion Investigation)

ในพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนแล้ว ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย และผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส ต่างก็มีอำนาจในการหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาโดยไม่ต้องมีคำร้องเรียน (Own-Motion Investigation) โดยกฎหมายของแต่ละประเทศมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจดังกล่าวนี้ ซึ่งเรื่องที่มีการหยิบยกมาพิจารณานั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม หรือเรื่องที่เป็นปัญหาสังคมในปัจจุบันและเป็นที่สนใจของสาธารณะ

การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของศาล

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนไม่มีอำนาจในการแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย ไม่สามารถเข้าแทรกแซงในเรื่องการพิพากษารรคดีของศาลได้ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยสามารถเข้าไปศึกษาคำพิพากษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมก็ตาม แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่รับเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิพากษารรคดีของศาล หรือศาลมีคำพิพากษาคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

สำหรับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งก่อนหน้านี้จะปรับรูปแบบองค์กรมาเป็นผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (Médiateur) มีอำนาจในการรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า หรือการละเลยในการพิจารณาคดีแม้คดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับคำร้องเรียนและสอบสวนได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการวิจารณ์คำพิพากษาหรือเสนอแนะให้แก้ไขคำพิพากษาได้ แต่ไม่มีอำนาจโต้แย้งความเห็นของศาล ต่อมา รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ได้เพิ่มอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ และสามารถออกมาตรการบังคับเพื่อบังคับคดีแก่ฝ่ายปกครองที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล หลังจากนั้น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) รัฐสภาได้ออกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจด้านการบังคับคดีของศาลปกครอง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถขอความร่วมมือจากศาลปกครองหรือศาลบัญชีได้ แต่เมื่อมีการยกเลิกองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและเปลี่ยนมาเป็นผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส กลับไม่ปรากฏว่าผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน จะมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลและองค์กรตุลาการ เพียงแต่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ว่า “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนไม่มีอำนาจในการกลับคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด” (รัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 2011)

การฟ้องคดีต่อศาล

ในเรื่องการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนและผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศสจะมีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีหน้าที่และอำนาจในการส่งคำร้องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ รวมถึงการส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่ามีผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งถือเป็นหน้าที่และอำนาจที่พิเศษแตกต่างไปจากผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนและผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 231)

1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ทั้งนี้ ตามมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติว่า การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46¹ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมิใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) การกระทำของรัฐบาล
- 2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว
- 3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน
- 4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

¹ มาตรา 46 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (11) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบเท่าที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา 48 วรศกหนึ่งและวรศกสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 48 วรศกสอง

5) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192

6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

สภาพการบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินทำการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่มีเรื่องร้องเรียนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมทราบ หน่วยงานของรัฐจะต้องทำการแก้ไขความเดือดร้อนภายใน 120 วัน แต่หากมีเหตุจำเป็นอาจขยายเวลาออกได้อีก 60 วัน แต่ต้องแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่เสร็จสิ้น โดยไม่มีเหตุอันควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานแห่งนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐนั้นไม่อาจดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ หน่วยงานจะต้องแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายใน 120 วัน และเข้าร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา เมื่อได้ข้อยุติแล้ว ให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว แต่ถ้าไม่ได้ข้อยุติ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรและให้หน่วยงานดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 33)

กรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยที่แตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนและผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส กล่าวคือ ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 35)

กระบวนการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน มีอำนาจในการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากทางราชการ หรือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ รวมถึงการขอคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือการไต่สวนด้วยวาจา หรือพูดคุยกันทางโทรศัพท์ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้หลักฐานที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการสอบสวน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจดำเนินการด้วยตนเอง หรือขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรืออาจขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ช่วยทำการสืบสวนให้ได้ และหากเรื่องร้องเรียนใดจะต้องขอให้หน่วยงานอื่นพิจารณาสอบสวนร่วมด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนอาจส่งเรื่องต่อไปยังเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานนั้นได้ตามความเหมาะสม เมื่อการสอบสวนสิ้นสุดลง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะประกาศผลการตัดสินเรื่องร้องทุกข์ภายใน 6 เดือน หลังจากที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ ทั้งนี้ โดยประกาศเปิดเผยในหน้าหนังสือพิมพ์ (รักษาฯ และฉายา และ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, หน้า 39 - 41)

กรณีของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 มาตรา 22 ว่า ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อให้เกิดความเสียหาย ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานที่ หน่วยงานระบบคมนาคมขนส่งสาธารณะ และในสถานที่ปฏิบัติงานที่ใช้เป็นการเฉพาะกรณี และในการลงพื้นที่นั้น ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน มีสิทธิรับฟังบุคคลใดก็ตามที่มาให้ข้อมูลในกรณีการลงพื้นที่ตรวจสอบ ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิคัดค้านการลงพื้นที่ในสถานที่ราชการของหน่วยงานของรัฐได้ โดยอ้างเหตุความเสียหายร้ายแรงและเหตุที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับการป้องกันประเทศ หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลในคำคัดค้านให้ได้อย่างชัดเจน และเมื่อหน่วยงานของรัฐคัดค้าน ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน สามารถยื่นคำขอต่อผู้พิพากษา เพื่อขออนุญาตลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ภายใต้ขอบเขตและการควบคุมของผู้พิพากษา และผู้พิพากษาท่านนั้นมีอำนาจจะยับยั้งการตรวจสอบได้ตลอดเวลา

ในการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ของเอกชน ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนจะต้องแจ้งเจ้าของสถานที่ให้ทราบล่วงหน้าและจะสามารถทำได้เฉพาะเท่าที่ได้รับอนุญาตจากผู้พิพากษาที่ดูแลรับผิดชอบคดีเกี่ยวกับเสรีภาพและการคุมขังแล้ว ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของความผิด หรือความเสี่ยงที่อาจทำให้มีการปิดบัง ซ่อนเร้น หรือทำลายเอกสารสำคัญ ให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนทำการตรวจค้นได้โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดูแลสถานที่ทราบล่วงหน้าถึงการอนุญาตของผู้พิพากษา และเจ้าของหรือผู้ดูแลสถานที่ที่ไม่อาจคัดค้านการตรวจสอบได้ ซึ่งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนอาจดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยด้วยตนเองหรือมอบหมายผู้แทนก็ได้เช่นกัน (รัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 2011)

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย มีอำนาจขอให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา และสามารถเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่เคหสถานหรือสถานที่ที่จะเข้าไปในนั้นมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอมให้เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนเสร็จและมีคำวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจสั่งการบุคคลหรือหน่วยงาน เพียงแต่สามารถมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการต่อไปเท่านั้น ซึ่งกระบวนการขั้นตอนการทำงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหลังจากมีข้อสรุปจากการสอบสวนเป็นดังนี้ (รักษเกชา แฉฉวย, ม.ป.ป.)

1) หากผลการสอบสวนพบว่า ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้มีการกระทำผิดตามข้อร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งเหตุผลคำอธิบาย และยังเปิดโอกาสให้ผู้ร้องได้โต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งหากมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใหม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็พร้อมจะพิจารณาใหม่อีกครั้ง

2) หากปรากฏว่า ถึงแม้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐกระทำถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ด้วยเหตุแห่งความล้าสมัยของกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการไปตามนั้น และ/หรือเป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจไปในทางที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายให้มีความทันสมัย เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์

3) หากผลการสอบสวนพบว่า ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐมีการกระทำผิดจริงตามคำร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจลงโทษเอง แต่สามารถมีความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้ทำการแก้ไขปรับปรุงและเยียวยาความทุกข์ร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียน

4) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ว่าจะมิใช่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น

บทกำหนดโทษ

หลักของการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยทั่วไป คือ การแก้ไขปัญหาทุกข้อร้องเรียนให้แก่ประชาชน ไม่เน้นที่การตัดสินชี้ขาดดังเช่นการทำงานขององค์กรตุลาการ การแก้ไขทุกข้อร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงขึ้นอยู่กับข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการ ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องมีเงื่อนไขหรืออำนาจในการสอบสวนเพื่อให้สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยหน่วยงานจะต้องให้ความร่วมมือกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย และผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส มีบทกำหนดโทษที่แตกต่างกันในรายละเอียด กล่าวคือ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลหรือตอบข้อซักถามหรือให้ความช่วยเหลือในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตาม que ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องการ หากไม่ดำเนินการ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจที่จะลงโทษตามกฎหมาย เช่น ตักเตือน ดำเนินการทางวินัย การฟ้องคดี ทั้งนี้ การตักเตือนจะได้รับความสนใจจากสื่อในการติดตามผลหรือเผยแพร่ต่อสาธารณะต่อไป และเรื่องเหล่านี้จะปรากฏในรายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเสนอต่อรัฐสภาด้วย (รักษเกชา แฉฉ่าย และ อัจฉราพร พิบุลย์สมบัติ, 2554)

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย หากหน่วยงานหรือบุคคลไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลหรือขัดขวางการสอบสวน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินคดีได้ โดยมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ที่เปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาจากการสอบสวนโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย ซึ่งจะมีโทษจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จะสามารถเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน หรือเป็นการรายงานตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 28)

ทางด้านผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส มีบทกำหนดโทษในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทย กล่าวคือ หากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนมีอำนาจในการออกคำสั่ง (injunction) ให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หากยังไม่ปฏิบัติตาม ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนก็จะทำรายงานซึ่งประกอบด้วยปัญหาที่เกิดขึ้น คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน คำบังคับและการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังกล่าว เพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะต่อไป หากเป็นกรณีเรื่องร้องเรียนที่พบว่ามีการทำผิดวินัยเกิดขึ้น ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถเสนอให้มีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อผู้กระทำผิดได้ หากไม่ปฏิบัติตาม

ก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีทั่ว ๆ ไป คือ ออกคำบังคับและจัดทำรายงานเพื่อเผยแพร่สาธารณะ แต่หากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากความชัดเจนของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถขอให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนยังสามารถเสนอรัฐบาลให้แก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกด้วย (พงศศุข สุขสาคร, 2555, หน้า 81)

การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

เงื่อนไขในการรับเรื่องร้องเรียน

ในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ระบุชื่อที่อยู่พร้อมลงลายมือชื่อให้ชัดเจน หากคำร้องเรียนไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับไว้พิจารณาดำเนินการ นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนจะต้องยื่นคำร้องภายใน 2 ปี นับจากวันที่เกิดเหตุ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนจะไม่พิจารณาไต่สวนเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้ว 2 ปี

ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยสามารถใช้ดุลยพินิจได้ว่าจะรับเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นเกิน 2 ปีไว้พิจารณาหรือไม่ และสำหรับคำร้องเรียนที่ไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนนั้น ตามกฎหมายเก่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับไว้พิจารณา แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีข้อห้ามในเรื่องดังกล่าว

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย ไม่สามารถรับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนสามารถตรวจสอบการทำงานของศาลในกรณีที่การกล่าวหาว่าคดีไม่มีความคืบหน้าหรือการตัดสินคดีมิได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งโดยมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนจะไม่เข้าไปตรวจสอบเรื่องที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจคำพิพากษา ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้

สำหรับผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส จะเน้นการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือการตกเป็นเหยื่อของการถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 มาตรา 5 ว่า ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนจะรับเรื่องร้องเรียนจาก (รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 2011)

1) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเสรีภาพจากการบริหารงานของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ

2) เด็กที่เรียกร้องการคุ้มครองสิทธิหรืออ้างเหตุเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน โดนผ่านตัวแทนโดยชอบด้วยกฎหมาย สมาชิกในครอบครัว หน่วยงานบริการทางการแพทย์และสังคม หรือองค์กรที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายไม่น้อยกว่าห้าปีนับตั้งแต่วันที่มีการกระทำเกิดขึ้น และถูกเสนอแนะตามข้อบังคับว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิเด็ก

3) บุคคลที่เชื่อว่าตนตกเป็นเหยื่อของการถูกเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือความตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันหรือรับรองไว้แล้ว หรือองค์กรที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการกระทำเกิดขึ้นและถูกเสนอแนะตามข้อบังคับว่าด้วยการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ และการเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการเลือกปฏิบัติ รวมถึงผู้ที่เชื่อว่าตนอาจตกเป็นเหยื่อจากการถูกเลือกปฏิบัติ

4) บุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อหรือเป็นพยานในเหตุการณ์ที่เชื่อได้ว่า การไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย

วิธีการยื่นเรื่องร้องเรียน

ในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย และผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส มีสิ่งที่เหมือนกัน คือ ไม่มีค่าใช้จ่ายในการยื่นเรื่องร้องเรียน และในการร้องเรียนนั้น สามารถส่งเรื่องร้องเรียนมาทางไปรษณีย์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือโทรสารได้นอกจากนี้ สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ได้เช่นกัน แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย ได้เปิดกว้างให้ผู้ร้องเรียนยื่นเรื่องร้องเรียนได้ในอีกหลายช่องทาง ได้แก่ สายด่วน 1676 (โทรฟรี) การร้องเรียนผ่าน Mobile Application ผู้ตรวจการแผ่นดิน การร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ตผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (www.ombudsman.go.th) การมายื่นเรื่องเรียนด้วยตนเอง ตลอดจนการร้องเรียนผ่านเครือข่ายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศ และสำนักงานสาขาของสภาทนายความทั่วประเทศ

unสรุป

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ก่อตั้งมามากกว่า 200 ปี โดยประเทศสวีเดนเป็นประเทศแรกที่ทำให้กำเนิดระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) และเป็นแม่แบบของอีกหลายประเทศด้วยกัน โดยพื้นฐานเกี่ยวกับที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เกือบทั้งหมดมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่นิยมในระดับสากล ซึ่งประเทศไทยได้รับเอาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินมาดำเนินการเช่นกัน และเกิดเป็นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไทยเมื่อปี พ.ศ. 2543 แต่ในบางประเทศมีผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอยู่จำนวนไม่มากนัก อย่างเช่น องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส (Médiateur) เป็นต้น แต่ต่อมาได้มีการปรับรูปแบบการดำเนินงาน และเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน” หรือ “Le Défenseur des droits”

จากการเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดน ไทย และฝรั่งเศส โดยพิจารณาถึงกฎหมายที่รองรับการทำงานของแต่ละองค์กร พบว่า ในภาพรวมของทั้ง 3 องค์กร มีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน มีวัตถุประสงค์เน้นไปที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและจัดทำข้อเสนอแนะหรือรายงานเพื่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม แต่ในส่วนของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศสนั้น จะเน้นไปที่การปกป้องสิทธิและเสรีภาพและการส่งเสริมเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด

ทางด้านจำนวนของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีความแตกต่างกันไป โดยประเทศสวีเดนมี 4 คน ประเทศไทยมี 3 คน ขณะที่ฝรั่งเศสมีเพียง 1 คนเท่านั้น สำหรับการได้มาของผู้ตรวจการแผ่นดินของทั้ง 3 ประเทศนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทยจะดำเนินการผ่านกลไกของรัฐสภาเหมือนกัน แต่ต่างกันในเรื่องรายละเอียดขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาและกระบวนการสรรหาสำหรับผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนฝรั่งเศส ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาลงมติเลือกบุคคลดังกล่าว

สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ซึ่งนานกว่าของฝรั่งเศสที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก

เมื่อพิจารณาด้านกระบวนการสอบสวนเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนและของไทยมีอำนาจที่จะขอให้บุคคลและหน่วยงานให้ข้อมูล โดยผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนมีอำนาจในการลงโทษทางกฎหมายโดยการตัดสิน ดำเนินการทางวินัย และฟ้องคดีหากหน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือกับผู้ตรวจการแผ่นดิน สำหรับกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินไทย หากหน่วยงานหรือบุคคลไม่ให้ความร่วมมือ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินคดีอาญาได้โดยมีโทษปรับ จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ที่เปิดเผยข้อความที่ได้มาจากการสอบสวนโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย ในขณะที่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศสจะเน้นไปที่การรายงานผลของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำไปยังรัฐสภา พร้อมทั้งเผยแพร่การกระทำดังกล่าวต่อสาธารณชน

นอกจากประเด็นกระบวนการสอบสวนเรื่องร้องเรียนแล้ว การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่มีความน่าสนใจเช่นกัน กล่าวคือ ในทางกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยรับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายกับผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศสที่ไม่มีอำนาจในการกลับคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนไม่สามารถแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้เช่นเดียวกัน แต่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาได้

หลักทั่วไปในการดำเนินงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การแก้ไขปัญหาทุกข้อร้องเรียนให้แก่ประชาชน ซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องมีการร้องเรียนเข้ามาก่อน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะพิจารณาดำเนินการได้ แต่ความพิเศษขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย และผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศสที่เหมือนกัน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนมีอำนาจในการหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาโดยไม่ต้องมีคำร้องเรียน (Own-Motion Investigation) ซึ่งเรื่องที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณานั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในภาพรวมที่เป็นสภาพปัญหาของสังคมที่มีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย และผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนของฝรั่งเศส จะมีลักษณะบางประการที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามบริบททางการเมืองการปกครอง ตลอดจนสภาพแวดล้อม ทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ แต่องค์กรทั้งสามมีบทบาทหน้าที่หลักไม่แตกต่างกัน คือ เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดูแลแก้ไขความทุกข์ร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

บรรณานุกรม

- จดี เนตรถนอมศักดิ์. (2554). เอกสารแปลอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดน ได้รับข้อมูลจาก Marianne von der Esch Head of International Division, The Parliamentary Ombudsman – JO. (อัดสำเนา).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (ออนไลน์). <http://www.fpps.or.th/elibrary/download/book52.pdf>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส (ออนไลน์). <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1433>
- พิเชต สุนทรพิพิธ และคณะ. (2545). ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ณ ประเทศสวีเดนและประเทศสหราชอาณาจักร. รายงานการศึกษาดูงาน ณ ประเทศสวีเดนและประเทศสหราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 9 – 17 เมษายน, 2545. (อัดสำเนา).
- พงศ์สุข สุขสาคร. (2555). ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560. (2560). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ตอนที่ 131 ก. 27 ธันวาคม 2560.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561. (2561). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 135 ตอนที่ 12 ก. 2 มีนาคม 2561.

รอยพิมพ์ ถิระวงษ์. 2557. “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการสอบสวนโดยไม่มีเรื่องร้องเรียน (Ombudsman’ Own Motion Investigation)”. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 : หน้า 14 – 23.

รักษเกษา แฉฉาย และอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ. (2554). **ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทย: เหมือนในความแตกต่างและแตกต่างในความเหมือน**. กรุงเทพฯ: บริษัท ศรีเอทีพี พอยท์ แอด จำกัด.

รักษเกษา แฉฉาย. (ม.ป.ป.). **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน**. เอกสารประกอบการบรรยาย. (อัสสัมนา).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. 6 เมษายน 2560.

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 2011

รัฐสภาไทย. (ม.ป.ป.). **The Constitution of France – Full text: รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส – ฉบับเต็ม (ฉบับแปล)** (Online). https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35650&filename=index

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. **อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับศาลปกครอง**. หน้า 31-32.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสตอกโฮล์ม. (2562). **ราชอาณาจักรสวีเดน** (ออนไลน์). <http://thaiembassy.se/th/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8%B5%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B8%99/>

สุริรัตน์ พิทยาภรณ์. (2530). **สถาบัน Médiateur ของฝรั่งเศส**. นิติศาสตร์ 18. หน้า 110.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (ม.ป.ป.). **สาธารณรัฐฝรั่งเศส**. รายงานซึ่งเป็นการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 6 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ (Online). http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=10057

Sweden Education Culture and Travel. (ม.ป.ป.). ระบบการเมืองและการปกครองของประเทศสวีเดน (ออนไลน์). http://ostervangsvagen.blogspot.com/2014/09/blog-post_77.html#/2014/09/blog-post_77.html

Wikipédia L'encyclopédie libre. (n.d.). **Le Défenseur des droits** (Online). Retrieved March 31, 2015. http://fr.wikipedia.org/wiki/Défenseur_des_droits

หน้าที่และอำนาจ

ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560

สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

การใช้อำนาจรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ถือเป็นปัญหาพื้นฐานที่ทุกประเทศต้องหาทางป้องกันแก้ไข และจำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกระทบกระเทือน และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งองค์กรที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นหลายองค์กร และมีเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันเป็นที่มาของแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น โดยประเทศไทยได้นำแนวคิดของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนเข้ามา และจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เพื่อรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือความไม่เป็นธรรม นับแต่นั้นเป็นต้นมา “ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบดั้งเดิม” (Classical Ombudsman) ที่ยึดหลักการถ่วงดุลอำนาจจึงเกิดขึ้นในประเทศไทย บทบาทสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและส่งเสริมการบริหารภาครัฐที่เป็นธรรม โดยการดำเนินการสอบสวนคำร้องเรียน ในเรื่องการกระทำหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจก่อความเดือดร้อนและสร้างความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีข้อเสนอแนะและวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อเยียวยาความไม่ยุติธรรมที่เกิดจากการบริหารงานที่ผิดพลาดนั้น ทั้งนี้ การดำเนินการด้านการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินยังครอบคลุมถึงการบริหารงานที่ผิดพลาด การดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม (วิทวัส รัชตะนันท์, 2559) ในเวลาต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเปลี่ยนแปลงชื่อองค์กรจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นด้วยการกำหนดหน้าที่ว่าเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์” (Hybrid Ombudsman) โดยเพิ่มภารกิจ การตรวจสอบในด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภารกิจในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และภารกิจในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลาย ครอบคลุมภารกิจด้านอื่นควบคู่ไปด้วย รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนลักษณะการทำงานโดยมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เป็นเรื่องของประชาชนส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่อีกครั้ง โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนและให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อยู่ในกรอบของกฎกติกาที่ตีงาม มากกว่าเป็นการตรวจสอบจับผิดหน่วยงานของรัฐ และจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งต่อไป (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562) อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินมีสภาพบังคับมากขึ้นอีกด้วย

ลักษณะอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน สามารถแยกพิจารณาได้สองประการ กล่าวคือ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบดั้งเดิม (Classical Ombudsman) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนกรณีต่าง ๆ สำหรับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ (Hybrid Ombudsman) คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และสามารถแยกพิจารณาแต่ละบทบาทอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบดั้งเดิม (Classical Ombudsman)

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบดั้งเดิม คือ อำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เหมาะสม (University of Connecticut, 2019) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ 3 กรณี ดังนี้

การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบกรณีนี้เป็น “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำทางปกครอง โดยพิจารณาจาก “อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย” เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร และเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมไปถึงต้องพิจารณาระเบียบ กฎ ข้อบังคับและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ๆ ประกอบด้วย

การปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม การตรวจสอบกรณีนี้

เป็น “การตรวจสอบความไม่เป็นธรรม” ของการกระทำทางปกครอง โดยใช้หลักเกณฑ์เรื่อง “ความเป็นธรรม” มาพิจารณา ซึ่งคำว่า “ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม” ถือเป็นหลักสำคัญในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะมีหลายกรณีที่พบว่า เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่การกระทำดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกิดจากกฎหมายที่ไม่เหมาะสม สร้างขั้นตอนหรือเพิ่มภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น (พงศ์สุขสุชาคร, 2555) ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง รวมทั้งแก้ไขเยียวยาปัญหาในกรณีนี้ได้ด้วยเช่นกัน

การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม
ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงการตรวจสอบกรณีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ อันเป็นการตรวจสอบความไม่เป็นธรรม

ข้อสังเกตประการสำคัญของอำนาจในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกรณีที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างต้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้เฉพาะกรณีเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชนเท่านั้น จึงอาจทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นพิจารณาสอบสวนได้โดยไม่ต้องมีการร้องเรียนจากประชาชน (Own-Motion Investigation) เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีบุคคลได้รับความเดือดร้อนเสียหายในกรณีเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นการเพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาสอบสวน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนในภาพรวม เน้นการดำเนินงานแบบเชิงรุกและป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นอีก อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเป็นหน่วยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังเน้นการดำเนินงานในลักษณะเชิงระบบ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งหากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วพบว่าปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และมูลเหตุ

ไม่ต่างกันที่อาจเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก โดยทำการศึกษาถึงสาเหตุที่มาของปัญหาและดำเนินการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลหรือบูรณาการงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ (วิทวัส รชตะนันท์, 2559)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่ากรณีเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเป็นการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม รวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความไม่เสมอภาคในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมการดำเนินการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีได้ การเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเน้นการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนด้วยหลักสันติวิธี เจรจาประนีประนอมให้หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนเพื่อหาทางออกร่วมกัน มากกว่าการตรวจสอบเพื่อจับผิดหน่วยงานของรัฐ และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณี เพื่อหาวิธีแก้ไขปัญหาคให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ อันจะทำให้เกิดความพึงพอใจทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน และสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์แบบได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (Win-Win Solution) อีกด้วย

ทั้งนี้ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นเพียงการเสนอแนะแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามเท่านั้น ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย จึงอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีการปรับเปลี่ยนสภาพบังคับข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐนั้นต้องดำเนินการตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน สำหรับกรณีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ โดยสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวันหากเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้ภายในกำหนด และเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานของรัฐยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการไต่สวน และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติสอบสวนแล้วเห็นว่ามีมูล จะส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ รวมทั้งได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันแล้วไม่อาจหาข้อยุติได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะนั้นภายในสามสิบวัน แต่หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ รวมทั้งได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันแล้วไม่อาจหาข้อยุติได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรได้เช่นกัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการและระยะเวลาในการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว มีผลทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีสภาพบังคับมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ (Hybrid Ombudsman)

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการตรวจสอบเกี่ยวกับกรณีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนให้ครอบคลุมทุกด้าน และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกด้วย ซึ่งจะพิจารณาแต่ละบทบาทอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง คือ อำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำทางปกครอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มีที่มาจากหลักการสำคัญสามประการ คือ ประการแรก หลักลำดับชั้นของกฎหมายที่กำหนดให้ลำดับความสูงต่ำของกฎหมายแตกต่างกัน กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่าไม่ได้ ซึ่งหลักการนี้ส่งผลต่อหลักประการที่สอง คือ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ถือว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นในรัฐทั้งปวง จึงส่งผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และหลักประการสุดท้าย คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ที่กำหนดว่า องค์การฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ต้องถูกผูกพันด้วยกฎหมาย การกระทำนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องกระทำภายในขอบอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้หลักการดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ จึงต้องมีการกำหนดกลไกขึ้นมาเพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ รวมทั้งเยียวยาความเดือดร้อนให้ประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่กฎหมายนั้นเองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 จึงได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำ ของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ แต่เนื่องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดขอบเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า องค์การใดมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยกำหนดให้เสนอบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ และเสนอกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่อศาลปกครอง เพื่อให้การพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ข้อสังเกตประการสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและปกครองตามมาตรา 231 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้การทำหน้าที่ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องริเริ่มมาจากการทำหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก่อน เนื่องจากต้องการให้เกิดความชัดเจนในกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ ให้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะเมื่อได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 แล้ว พบว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้ ต้องมีใช้กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562) ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นไปในทางเดียวกับแนวทางในการดำเนินการของ

ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่จะดำเนินการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนและเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ได้มีการกำหนดหรือมอบหมายให้หน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว และไม่มีกำหนดกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีการกำหนดบทลงโทษหรือขั้นตอนในการดำเนินการหากเกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว (ปราโมทย์ โชติมงคล, 2552) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติให้ผู้ตรวจแผ่นดินเป็นองค์กรที่ดูแลและรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งพัฒนาระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินบนพื้นฐานของหลักคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ รวมทั้งบทลงโทษสำหรับกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมด้วย ทั้งนี้ สามารถแบ่งภารกิจในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินได้เป็น 2 ภารกิจหลัก กล่าวคือ ภารกิจด้านการส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะในการจัดทำประมวลจริยธรรม ส่งเสริมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีอำนาจรายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม กรณีที่สอง ภารกิจด้านการตรวจสอบจริยธรรมซึ่งดำเนินการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่รายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม และหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมได้เช่นกัน ทั้งนี้ กรณีที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกกรณีปัญหาดังกล่าวขึ้นพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ โดยไม่ต้องมีการร้องเรียน

การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้กำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานใดทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดปัญหาการละเลย ไม่ปฏิบัติหรือดำเนินการล่าช้าของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าภาครัฐจะปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างครบถ้วน จึงบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงเสนอข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้ ถือเป็นกรรมมอบอำนาจเชิงรุก ในการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินอีกด้วย นอกจากนี้ การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในการติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเรียกให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงและรายงานผลการดำเนินการได้ และหากผู้ตรวจการแผ่นดินได้ติดตามผลการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญแล้วพบว่าหน่วยงานใดยังมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในเรื่องใด ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแจ้งให้ผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้นสั่งการต่อไปได้ อีกทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานรัฐทุกปี โดยรายงานต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งกรณีที่เห็นว่าจำเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถเสนอข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการทำหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ดูแลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกับการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่นกัน

การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ เนื่องด้วยรัฐมีหน้าที่ที่สำคัญต่อประชาชนในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในด้านต่าง ๆ เช่น ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินให้แก่ประชาชน รวมถึงการให้บริการและสวัสดิการต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งหน้าที่ของรัฐนี้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ มีเจตนารมณ์ เพื่อกลั่นกรองคดีมิให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเกินสมควร

บทสรุป

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับไม่ว่าจะเป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบดั้งเดิม (Classical Ombudsman) หรืออำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุคต์ (Hybrid Ombudsman) ที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคม ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ผลักดันให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรแนวหน้าในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ และดูแลตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนจากการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากผลการดำเนินงานกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความสำเร็จในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนจำนวนมาก โดยการทำงานในลักษณะของกลยุธยมิตรทำให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นที่พอใจกับคู่กรณีทั้งสองฝ่ายลดความเหลื่อมล้ำอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และดำเนินการแก้ไขปัญหให้กับประชาชนไม่ว่าจะเป็นปัญหาส่วนบุคคลหรือปัญหาของส่วนรวมที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งทำให้ได้รับความไว้วางใจในฐานะเป็นที่พึ่งของประชาชนตลอดมา รวมถึงสามารถสร้างสัมพันธภาพอันดีต่อหน่วยงานของรัฐในภาคส่วนต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบททางสังคมทางด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาทำให้ประชาชนอาจเกิดปัญหาความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องใหม่ ๆ ขึ้นได้อยู่เสมอ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องพัฒนาและปรับตัวให้ทันกับยุคสมัยและบริบททางสังคมในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะสามารถเข้าใจและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การประชาสัมพันธ์บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับช่องทางการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก็เป็นสิ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากมีผลต่อการ

พัฒนาการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้บรรลุตามเป้าหมาย อีกทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ กับประเทศสมาชิกสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ และประเทศสมาชิกสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชียอย่างต่อเนื่อง ด้วยการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ต่อการพัฒนาการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต

บรรณานุกรม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ปราโมทย์ โชติมงคล. (2552). “หลักคุณธรรมและจริยธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”. **วารสารจุลนิติ**. ปีที่ 6 ฉบับที่ 1: 1.

พงศ์สุข สุขสาคร. (2555). **ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทวัส รัชตะนันท์. (2559). “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักนิติธรรม”. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**. ปีที่ 9 ฉบับที่ 1: 10 – 22.

วิทวัส รัชตะนันท์. (2559). “วิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน: กรณีประเทศไทย (The evolution of the Ombudsman: The case of Thailand)”. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**. ปีที่ 9 ฉบับที่ 2: 164-181.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2551). **รายงานวินิจฉัยฉบับสมบูรณ์เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

University of Connecticut. (2019). **Types of Ombuds** (Online). Retrieved November 29, 2019. From <https://ombuds.uconn.edu/types-of-ombuds>.





ส่วนที่ 2

บทความวิชาการเกี่ยวกับ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในมุมมองของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในส่วนนี้
เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนบทความ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย
และไม่ผูกพันกับสำนักงานฯ แต่ประการใด

เพื่อเกียรติประวัติ แด่ผู้ให้กำเนิดสถาบัน ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศาสตราจารย์ จำสับตรี ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์*

บทความนี้เป็นบทความเชิงวิชาการที่ผมขอมอบให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ในโอกาสการสถาปนาสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในประเทศไทยครบรอบ 20 ปี (ซึ่งควรจะเป็นการครบรอบ 24 ปี) เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญอันเกี่ยวกับที่มาของการจัดตั้งหรือสถาปนาสถาบันดังกล่าวนี้

ผมขอเริ่มต้นเรื่องราวอันเป็นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับที่มาของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับช่วงชีวิตส่วนหนึ่งของผู้เขียนซึ่งเป็นเวลาไม่น้อยไปกว่ายี่สิบปีก็ว่าได้

ก่อนอื่น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันออมбудสแมน (Ombudsman) ผู้เขียนใคร่ขอสรุปความเป็นมาของสถาบันดังกล่าวอย่างสั้น ๆ ว่า ออมбудสแมน หรือ ที่มีการใช้ชื่อในระยะเริ่มต้นว่า ผู้ตรวจการรัฐสภา นั้น มีกำเนิดมาจากประเทศสวีเดน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1809 โดยผู้ตรวจการรัฐสภาจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐสภาในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่ายทำหน้าที่

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รับฟังและตรวจสอบข้อกล่าวหาของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวน หรือไกล่เกลี่ย รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภานี้ มีคำเรียกในสวีเดนอย่างเป็นทางการว่า Justitie-Ombudsman หรือผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อความยุติธรรม (Ombudsman for Justice) โดยทั่วไปเรียกเป็นคำย่อว่า JO หมายถึงผู้ตรวจการของรัฐสภาทางด้านตุลาการทำหน้าที่ดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความถูกต้องตามข้อเท็จจริง (ลุนด์วิก, 1982) อย่างไรก็ตาม ออมบุดสแมน โดยอำนาจหน้าที่ของตนเองแล้ว จะไม่เข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง ออมบุดสแมนจะใช้วิธีการชักชวนโน้มน้าวมติมหาชนเพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ และให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้นำไปแก้ไขอีกทอดหนึ่ง ดังนั้นข้อเสนอแนะของอมบุดสแมนจึงมักจะมีน้ำหนัก และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรค เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

อมบุดสแมนของสวีเดนได้เป็นแบบอย่างในประเทศต่าง ๆ นำไปใช้อย่างแพร่หลาย เริ่มต้นจากประเทศฟินแลนด์ (ค.ศ.1919) เดนมาร์ก (ค.ศ.1954) เยอรมนีตะวันตก (ค.ศ.1957) นิวซีแลนด์ (ค.ศ.1962) นอร์เวย์ (ค.ศ. 1963) สหราชอาณาจักร (ค.ศ.1967) สหรัฐอเมริกา โดยมลรัฐฮาวายเป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งอมบุดสแมนในปี ค.ศ.1967 และต่อมา มีการจัดตั้งในมลรัฐโอเรกอน (Oregon) ไอโอวา (Iowa) เนบราสกา (Nebraska) และเซาท์ คาโรไลนา (South Carolina) ในประเทศแคนาดา ในมลรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta) ก็เป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งอมบุดสแมน นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งใน Guyana and Mauritius และประเทศอิสราเอล ส่วนในประเทศออสเตรเลียเริ่มต้นในสองมลรัฐ ได้แก่ เซาท์ ออสเตรเลีย (South Australia) และ เวสต์ ออสเตรเลีย (West Australia) (The Encyclopedia Americana, 1978, vol. 20)

ในอีกหลาย ๆ ประเทศที่มีองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับอมบุดสแมน อาทิ คณะกรรมการสืบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายของมลรัฐยูทาห์ (Utah) มลรัฐมิชิแกนและโคโรลาโดในประเทศสหรัฐอเมริกา ออมบุดสแมนที่ทำหน้าที่เฉพาะในการควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจในอิสราเอล องค์การเพื่อบริหารด้านสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service) ในประเทศอังกฤษ และในระดับท้องถิ่นก็จะมีอมบุดสแมนที่มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละเรื่อง อาทิ ที่เมืองเดตัน (Dayton) โอไฮโอ (Ohio) ซีแอตเติล (Seattle) วอชิงตัน (Washington) ในสหรัฐอเมริกา หรืออมบุดสแมนที่เมืองเยรูซาเลม เทลอาวีฟ ไฮฟา ในประเทศอิสราเอล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ออมบุดสแมนได้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่แพร่หลายในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดี

ในประเทศสวีเดน การจัดตั้งออมбудสแมนหรือผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นไปตามหลักการของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจครอบงำเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมจึงมีที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐสภา ออมбудสแมนจึงเป็น “บุคคลที่มีความสามารถทางกฎหมายจนเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นผู้ที่เลื่องลือในความซื่อสัตย์มั่นคง” และในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภา ผู้ตรวจการรัฐสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลให้บรรดาเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาปฏิบัติตามกฎข้อบังคับและพระราชบัญญัติต่าง ๆ (ลุนด์วิก, 1982)

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือเยอรมนีตะวันตก ก่อนที่จะรวมตัวกับเยอรมนีตะวันออก ก็ได้รับอิทธิพลของแนวความคิดในเรื่องอมбудสแมนจากประเทศสวีเดนเช่นเดียวกัน ดังนั้น เยอรมนีตะวันตกจึงนำระบบดังกล่าวนี้มาใช้ในปี ค.ศ.1957 แต่เน้นหน้าที่ในการช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมกิจการด้านการทหารเท่านั้น และอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ดังนั้นจึงเรียกอมбудสแมนในเยอรมนีตะวันตกว่า ออมбудสแมนด้านกิจการทหาร (Military Ombudsman) ทั้งนี้ เพราะเยอรมนีตะวันตกมีศาลยุติธรรมและศาลปกครองอยู่แล้ว เพียงแต่ศาลปกครองของเยอรมนีตะวันตกยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปกป้องมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการขัดต่อความชอบธรรมตามกฎหมาย ทั้งตัวผู้พิพากษาศาลปกครองเองก็ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนในการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะในเบื้องต้น ด้วยเหตุดังกล่าว เยอรมนีตะวันตกจึงยังมีความต้องการระบบอมбудสแมนไว้ควบคุมฝ่ายปกครอง แต่ก็ยังไม่มีการจัดตั้งเต็มรูปแบบ มีแต่การจัดตั้งสถาบันอมбудสแมนด้านกิจการทหารเท่านั้น (วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, 2533, หน้า 81-92)

ในสหราชอาณาจักร ออมбудสแมนกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ.1967 ซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีการกล่าวขวัญและถกเถียงกันในหมู่คนอังกฤษอยู่เป็นเวลานานพอสมควรว่าควรมีสถาบันเช่นนี้ในประเทศอังกฤษหรือไม่ เพราะคำถามที่เกิดขึ้นก็คือการมีสถาบันดังกล่าวนี้จะเป็นการลดความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือไม่ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษไม่เหมือนกับโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของสถาบันอมбудสแมนอยู่หลายประการ (กมล สนธิเกษตริน, 2509, หน้า 636-643)

ในรายงานเรื่อง “Justice” ได้มีการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันอมбудสแมนขึ้นในประเทศสหราชอาณาจักร แต่รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยม (Conservative) ในสมัยนั้นได้ปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอที่จะให้มีการจัดตั้งอมбудสแมนขึ้น ครั้นต่อมาในรัฐบาลพรรคกรรมกร (Labour) รัฐบาลได้ให้ความสนใจและริเริ่มโครงการนี้ขึ้นมาอีก ซึ่งในขั้นต้นรัฐบาลก็ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ไปในการทำนองว่า การตั้งสถาบันนี้ขึ้นมาจะเป็นการรอนอำนาจและลดความสำคัญของหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารทางรัฐสภาไป และเท่ากับเป็นการยอมรับโดยปริยายว่า การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

ฝ่ายบริหารมีความบกพร่อง ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลพรรคกรรมกรได้ออกสมุดปกขาวชี้แจงข้อเท็จจริงและชักชวนความเข้าใจในเรื่องนี้ไว้ว่า การที่รัฐบาลเสนอโครงการจัดตั้งสถาบันออมบุดสแมนขึ้นนั้น มีได้หมายความว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารบกพร่อง หรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนแต่ประการใด ตรงกันข้าม ยังเป็นการยอมรับประเพณีเดิมที่ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้ที่มั่นคงและไม่เอนเอียงในการปฏิบัติหน้าที่การจัดตั้งสถาบันออมบุดสแมนขึ้นย่อมช่วยเพิ่มความมั่นใจในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารยิ่งขึ้น กล่าวคือ ให้มีการสอบสวนคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยเที่ยงธรรมและเต็มที่ ซึ่งถ้าหากการดำเนินงานของฝ่ายบริหารก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนคนใดคนหนึ่ง ก็จะได้หาทางจัดการแก้ไขเสีย หรือถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารดำเนินงานโดยเป็นธรรมและตามตัวบทกฎหมายอยู่แล้ว ก็จะได้ชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบถึงเหตุผลของการปฏิบัติเช่นนั้น อันจะเป็นการก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชน อนึ่ง การมีสถาบันออมบุดสแมนไม่ได้เป็นการให้อำนาจแก่สถาบันออมบุดสแมนให้เหนือกว่าฝ่ายบริหารแต่ประการใด เพราะออมบุดสแมนมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำและเสนอให้ฝ่ายบริหารแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่เสียเท่านั้น สถาบันออมบุดสแมนไม่ได้มีอำนาจเข้าไปจัดการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นได้เอง (กมล สนธิเกษตริน, 2509, หน้า 636-643)

ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบกึ่งประธานาธิบดี และฝ่ายปกครองสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรศาลอยู่แล้ว โดยเฉพาะศาลปกครอง แต่เนื่องจากการตระหนักถึงความไม่เพียงพอของการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครองซึ่งมีจุดอ่อนอยู่บ้าง อาทิ การพิจารณาคดีของศาลที่ค่อนข้างล่าช้าและมีความยุ่งยากในการนำเสนอคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล การพิจารณาคดีที่จำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น มีบางเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือที่เรียกว่า Zone de non-recours และศาลก็ยังมิมีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจในการพิจารณาคดีอีกด้วย ดังนั้น จึงมีความต้องการองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่จะสามารถเข้าไปเสริมองค์กรของศาลที่มีอยู่แล้ว นั่นคือที่มาของเมเดียเตอร์ (Mediateur) ซึ่งเลียนแบบออมบุดสแมนของสวีเดน เพียงแต่ว่าที่มาของเมเดียเตอร์มาจากการแต่งตั้งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ที่ประชุมรัฐสภา แต่ที่ผ่านมามีเมเดียเตอร์ก็ได้พิสูจน์ถึงความสำคัญและผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบันก็ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายในที่สุด (สุรรัตน์ พิทยาภรณ์, 2533)

การกำเนิดของสถาบันออมบุดสแมนหรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาหรือสถาบันที่มีชื่อเรียกอื่น ๆ แต่มีที่มา และอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ดังเช่นที่ได้ยกตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ มานี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าสถาบันเช่นนี้เป็นารองรับปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนได้ ไม่ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบใดก็ตาม

สำหรับในประเทศไทยความเป็นมาของการกำเนิดสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา จะขอเริ่มต้นเล่าความ นับตั้งแต่ผู้เขียนได้เข้าศึกษาหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เขียนได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอาจารย์สองท่านที่เป็นปูชนียบุคคลที่ผู้เขียนให้ความเคารพนับถือเป็นอย่างยิ่งเสมอมาทั้งในช่วงที่ท่านอาจารย์ทั้งสองยังมีชีวิตอยู่ และเมื่อท่านทั้งสองได้ล่วงลับไปแล้วก็ตาม ผู้เขียนก็ยังสวดมนต์อุทิศส่วนกุศลให้แก่ท่านอาจารย์ทั้งสองทุก ๆ เข้าที่เดินทางออกจากบ้านเพื่อไปทำงาน

ท่านหนึ่งคือศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และอีกท่านหนึ่งคือ รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ทั้งสองท่านมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่มาที่ไปของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างไร ผมจะได้อธิบายให้ฟังกันต่อไป

หากจะกล่าวเพื่อเป็นเกียรติแก่ผู้ที่เริ่มต้นนำแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งสถาบันดังกล่าวอย่างเป็นทางการในประเทศไทย ท่านผู้นั้นก็คือ **ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช** และผู้ที่นำแนวคิดดังกล่าวมาดำเนินการรณรงค์และให้เกิดผลเป็นจริงขึ้นในสังคมไทย คงกล้าที่จะกล่าวตามข้อเท็จจริงว่าเป็นตัวผู้เขียนเองและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านที่สานต่อแนวคิดไปสู่ความเป็นจริงได้เป็นผลสำเร็จใน พ.ศ. 2538

ผมจะเล่าเรื่องราวที่มาที่ไปของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินว่าจุดเริ่มต้นมาจากการที่ อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเมื่อ พ.ศ. 2516 ท่านเป็นอาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ได้เดินทางไปศึกษาดูงานเรื่อง “Legislative Reference Service and Ombudsman” ณ มหาวิทยาลัยฮาวาย ระหว่างวันที่ 9 – 13 เมษายน พ.ศ. 2516 และกลับมาเขียนรายงานเสนอต่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เกี่ยวกับสถาบันออมบุดสแมนของมลรัฐฮาวาย ซึ่งเป็นมลรัฐหนึ่งในจำนวนมลรัฐไม่กี่แห่งในสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้งสถาบันออมบุดสแมน

อาจารย์ชัยอนันต์ ได้เขียนในรายงานฉบับนั้นว่า ท่านได้พบและได้รับข้อมูลจาก Mr.Doi ซึ่งเป็น Ombudsman คนแรกของมลรัฐฮาวายว่า สำนักงานของ Ombudsman อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภามีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประมาณ 10 กว่าคน เจ้าหน้าที่ของ Ombudsman ได้แก่ การรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนและมีขอบเขตอำนาจครอบคลุมทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

อาจารย์ชัยอนันต์ พยายามผลักดันแนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา (ชื่อที่เสนอในขณะนั้น) ขึ้นในประเทศไทยอย่างจริงจัง ในฐานะที่อาจารย์ชัยอนันต์เป็นหนึ่งใน “สภาสนามม้า” และอยู่ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ท่านได้ผลักดันให้มีการบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่ข้อเสนอดังกล่าว

ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ทั้งในบรรดา คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสาธารณชนทั่วไป

ในครั้งกระนั้น อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้นำเสนอรายงานเรื่อง “แนวความคิดพื้นฐาน เกี่ยวกับการมีผู้ตรวจการรัฐสภา” เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2517 โดยอธิบายถึงความไม่พอเพียงในการ ควบคุมรัฐบาลตามวิธีการปกติ ตลอดทั้งข้อพิจารณาในการจัดตั้งระบบ Ombudsman ในประเทศไทย โดยอาจารย์ชัยอนันต์ ได้กล่าวอารัมภบทถึงข้อพิจารณาในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรายงานรวม 3 ประการ ดังนี้

1. ระบบ Ombudsman ที่จะมีขึ้นในประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และระบบกระบวนการยุติธรรมให้ทั่วถ้วน ในประเทศไทย ซึ่งระบบราชการมีพละนาภาพ มาก และมีการจัดระเบียบบริหารที่ควบคุมจากส่วนกลางมาก การมี Ombudsman น่าจะเป็นผลดีต่อ การปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน

2. แม้ว่าประเทศไทยจะมีสถาบันที่ทำหน้าที่คล้าย ๆ กับ Ombudsman เช่น คณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์ ผู้ตรวจราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการปราบปรามคอร์รัปชัน แต่ใน ปัจจุบัน (พ.ศ. 2517) หน่วยงานเหล่านี้ล้วนขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารทั้งสิ้น มิใช่สังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ในปัจจุบัน (พ.ศ.2517) ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินนโยบาย และ/หรือการตัดสินใจของรัฐเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะเกี่ยวกับที่ดินทำกินและสภาพแวดล้อม โดยมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจ ของรัฐ ซึ่งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้แสดงออกด้วยการชุมนุมประท้วงมากขึ้น การมีระบบผู้ตรวจการรัฐสภา จะช่วยเชื่อมโยงรัฐและรัฐบาลให้มีความฉะไวต่อปัญหาของประชาชนมากขึ้น

อาจารย์ชัยอนันต์ยังได้ให้เหตุผลที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง Ombudsman หรือผู้ตรวจการ รัฐสภาโดยสรุป ก็คือ อำนาจหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายบริหารมีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางมาก และ เมื่อเกิดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ การร้องทุกข์ของ ราษฎรที่มีต่อฝ่ายบริหาร มักจะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หลักประกันสิทธิ ของประชาชนไปขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร แทนที่จะขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

“การมี Ombudsman นั้นเป็นของดี แต่ปัญหาอยู่ที่ตัวบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อ ตำแหน่งนี้ แม้ว่าในประเทศที่ยังไม่มีการปกครองที่เรียกได้อย่างเต็มที่ว่าประชาธิปไตย แต่มี สภาผู้แทนราษฎรที่สนใจต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความต้องการที่จะปราบปรามการปฏิบัติ โดยมิชอบ การให้ความยุติธรรมไม่เสมอหน้ากัน และการใช้อำนาจเกินขอบเขตของข้าราชการฝ่าย

บริหารแล้ว Ombudsman อาจเป็นสถาบันใหม่ที่เป็นกลไกในการติดตามอำนาจของฝ่ายบริหารและให้ความยุติธรรมต่อประชาชน ในกรณีที่มีเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ดีอย่างหนึ่ง นอกเหนือไปจากการฟ้องร้องต่อศาลธรรมดาซึ่งเสียเวลานานกว่าการเสนอเรื่องราวไปยัง Ombudsman เพราะ Ombudsman มีหน้าที่พิจารณาเรื่องเฉพาะอย่างไม่ได้ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีเหมือนศาลอาญา เพียงแต่เสนอเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาดำเนินต่อไปกับฝ่ายบริหารเท่านั้น”

“บุคคลผู้ที่ทำหน้าที่ Ombudsman ได้นั้นจะต้องเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมือง ในต่างประเทศนิยมแต่งตั้งข้าราชการบำนาญ หรือบุคคลอื่นใดที่มีชื่อเสียงว่าเป็นผู้ที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม เป็นกลาง ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และรู้เรื่องการบริหารงานของรัฐบาลพอสมควร หากจะมีผู้แย้งว่า ในปัจจุบัน (พ.ศ.2517) กรรมการในคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ก็เป็นข้าราชการบำนาญ และมีผู้ที่เคยอยู่ในวงการตุลาการมาก่อนร่วมอยู่ในคณะกรรมการฯ อยู่แล้ว ผู้เขียนก็อยากจะใคร่ขอกล่าว้ายอีก ครั้งหนึ่งว่า จุดสำคัญของคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีหน้าที่เช่นนี้อยู่ที่ว่าคณะกรรมการหรือบุคคลนั้น ๆ อยู่ภายใต้อำนาจของสถาบันฝ่ายใด ในปัจจุบันคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ของไทยยังเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร การที่โยกย้ายให้มาขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ (ในกรณีที่มี Ombudsman) หรืออยู่กับฝ่ายตุลาการ (ในกรณีที่ไม่มีศาลปกครอง) ย่อมเป็นการถูกต้องต่อธรรมดาโลกเป็นอย่างอุกฤษฏ์” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

ในรายงานฉบับดังกล่าว อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ตั้งปัจฉิมลิขิต : ข้อสังเกต 2 ประการ ในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา คือ

1. ข้อคัดค้านที่ว่าเมื่อมีศาลปกครอง ศาลภาษี ศาลแรงงานแล้ว Ombudsman ไม่มีความจำเป็น จึงไม่ใช่เหตุผลที่อาจนำมาเป็นเหตุในการที่จะไม่ตั้ง Ombudsman เพราะจะมี jurisdiction ต่างกัน ดังจะเห็นได้ว่าในประเทศสวีเดนและฟินแลนด์ ซึ่งมีศาลปกครองก็ยังมี Ombudsman ด้วย

2. ข้อคัดค้านที่ว่า Ombudsman จะมีอำนาจมาก เพราะมีอำนาจลงโทษข้าราชการได้ด้วยนั้น ไม่ใช่เหตุที่จะนำมาคัดค้านการจัดตั้ง Ombudsman เพราะถ้าจะมีการจัดตั้ง Ombudsman ขึ้นในประเทศหนึ่ง ๆ จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ใหม่ มิใช่จะยึดอยู่กับระบบที่ใช้ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียโดยเคร่งครัด

สำหรับประเทศไทย Ombudsman จะไม่มีลักษณะการดำเนินงานแบบการสอบสวนและให้คุณโทษโดยตรง แต่จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการของรัฐสภาในการสอบสวนเรื่องราวเกี่ยวกับการใช้อำนาจของข้าราชการในทางที่ผิด ซึ่งมีประชาชนร้องเรียนมา และเสนอรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งต่างจากศาลปกครอง ศาลภาษี และศาลแรงงาน ซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาหรือ Ombudsman ยังไม่เป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2517 จึงไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่หลังจากนั้นอีกราว ๆ 15 ปี ในรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้หยิบยกความเป็นไปได้ของการมีผู้ตรวจการรัฐสภามากล่าวไว้ในกาเปิดสัมมนาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา ซึ่งจัดขึ้นที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2532 และต่อมาเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงบทบาทของระบบราชการในการพัฒนา โดย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการฯ เมื่อราวต้นปี พ.ศ. 2534 ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา และดำเนินการต่อเนื่องมาในคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ร.ส.ช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

ในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้เขียนได้มีบทบาทในฐานะนักวิชาการประจำคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรสองคณะ ได้แก่ คณะกรรมการธิการการปกครอง และคณะกรรมการธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น โดยผู้เขียนได้พยายามดำเนินการผลักดันแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันดังกล่าวมากขึ้น

ทั้งนี้ โดยในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2532 - 2533 นั้นเอง ที่แนวความคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาได้กลับมามีอิทธิพลมากขึ้น เป็นไปได้ว่าบุคคลหลายฝ่ายเริ่มมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารมากขึ้น เนื่องจากว่ามีเหตุการณ์หลายอย่างที่เกิดขึ้นโดยประชาชนจำนวนมากที่ทำการร้องเรียนต่อทางราชการ แล้วไม่บังเกิดผลจนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงมากมายหลายเรื่อง อาทิ เรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทำกิน การสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร การประท้วงต่อต้านมติของฝ่ายบริหารในด้านต่าง ๆ อาทิ การสร้างถนนหรือทางด่วนผ่านชุมชนที่อยู่อาศัยของประชาชน ซึ่งทำให้ต้องมีการเวนคืนที่ดินหรือการเรียกร้อง ให้รัฐและท้องถิ่นมีมาตรการในการควบคุมการก่อสร้างสูงแบบคอนโดมิเนียม เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 คณะกรรมการธิการการปกครอง และคณะกรรมการธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษาศมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จัดสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น โดยใช้ห้องประชุมงบประมาณ

ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นสถานที่จัดสัมมนา โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมสัมมนาเกือบ 80 คน นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการพูดคุยสัมมนากันอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

ในการสัมมนาดังกล่าว **นายสนอง รอดโพธิ์ทอง** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ พรรคชาติไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัด อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวถึงความจำเป็นของการจัดสัมมนาเรื่อง “ผู้ตรวจการรัฐสภา” โดยเริ่มจากการชี้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง โดยเฉพาะปัญหาอันเกี่ยวเนื่องมาจากการบริหารราชการแผ่นดิน และขอให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาช่วยกันคิดว่าประเทศไทยควรจะมีองค์กรอย่างเช่น ผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในสังคมให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด (สนอง รอดโพธิ์ทอง, 2533)

ในการสัมมนาดังกล่าว อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา ได้อธิบายถึงความจำเป็นหรือสาเหตุของการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ได้แก่ **ประการแรก** ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่มุ่งสมานสังคมให้มีความขัดแย้งน้อยที่สุด และถ้ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น ก็จะต้องอาศัยกลไกและมาตรการที่จะลดความขัดแย้งหรือจัดการกับความขัดแย้งอันนั้น **ประการที่สอง** กลไกที่เป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่ พรรคการเมือง ไม่สามารถเชื่อมโยงกับความเดือดร้อนของประชาชนให้เข้ากับความเป็นตัวแทนของประชาชนได้ เนื่องจากพรรคการเมืองเองมีการแบ่งออกเป็นฝักฝ่าย ความขัดแย้งหลายอย่างในสังคมจึงไม่สามารถบรรเทาลงได้อย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะมีกลไกหรือมาตรการอื่น ๆ อาทิ ศาลหรือคณะกรรมการ หรือองค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารก็ตาม **ประการที่สาม** เพื่อเป็นการเสริมระบบการเมืองให้มั่นคง และป้องกันมิให้ความขัดแย้งในสังคมกระจัดกระจายหรือทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้ประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคงจำเป็นต้องอาศัยมาตรการเสริม อันได้แก่ สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นมาตรการหรือกลไกในการรักษาสังคม โดยเน้นการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533)

ในการสัมมนาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533 นั้นมีการแบ่งกลุ่มสัมมนาออกเป็นสองกลุ่ม โดยมุ่งหาผลสรุปของประเด็นต่าง ๆ รวม 15 ประเด็น อาทิ ประเด็นในเรื่องของอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติ และคุณวุฒิ องค์กรที่มีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา จำนวนวาระการพ้นจากตำแหน่ง ภูมิคุ้มกันของผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงาน หรือองค์กรช่วยในการดำเนินงานของผู้ตรวจการรัฐสภา และการร้องทุกข์ของประชาชนมีเงื่อนไขประการใด ฯลฯ

อาจกล่าวได้ว่า การเคลื่อนไหวในการเสนอให้มีสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาได้ปรากฏต่อสาธารณชน นับตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ในรูปของการจัดสัมมนา การอภิปราย และการเผยแพร่แนวความคิดในสื่อสารมวลชนต่าง ๆ มากขึ้น ตลอดทั้งความพยายามในการแปรแนวความคิดดังกล่าวให้ปรากฏ

เป็นรูปธรรม โดยการที่คณะกรรมการการปกครอง และคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น เพื่อนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2534, หน้า 232-236)

จากผลสรุปของการสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533 ยังไม่ได้แสดงให้เห็นภาพที่เกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาอย่างรอบด้าน ผู้เขียนในฐานะที่เป็นนิสิตปริญญาเอกของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้นำเสนอหัวข้อดัชนีพนธ์ เรื่อง “แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา” และได้ทำการสำรวจทรรศนะของบุคคลในวงการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งแง่คิดหรือมุมมองที่หลากหลาย เพื่อนำไปสู่ผลสรุปที่สมบูรณ์เกี่ยวกับแนวคิดของการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย โดยมีประเด็นที่จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทยหรือไม่ ถ้าความเป็นไปได้นี้จะต้องสามารถตอบคำถามได้ว่า ทำไม เพราะอะไร ที่ไหน อย่างไร และเมื่อไร และถ้าไม่สมควรมีการจัดตั้งสถาบันนี้ ก็จะต้องสามารถให้คำตอบได้เช่นกันว่าทำไมวิทยานิพนธ์ ดังกล่าวดำเนินการเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2534 (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2534, หน้า 236)

การศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้น อาทิ รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ดำเนินการวิจัยประเภทเร่งด่วน เรื่อง “ออมبودสแมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย” (พ.ศ. 2534) นำเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเพื่อสนองตอบความต้องการของรัฐบาลในการนำเรื่องดังกล่าวนี้มาพิจารณาใช้อย่างจริงจัง นอกจากนั้น ทั้งในแง่เชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติการ ได้มีการปฏิบัติการร่วมกันในบรรดานักวิชาการส่วนหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งและผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งที่ร่วมกันดำเนินการ แม้ว่าแนวความคิดดังกล่าวจะยังไม่ได้กระจายแพร่หลายออกสู่สาธารณชนหรือประชาชนโดยทั่วไปก็ตาม แต่บุคคลระดับนำที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการกระทำทางการเมือง สภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการส่วนหนึ่งก็เริ่มมีทัศนคติไปในทิศทางที่ดีต่อการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภามากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ เพราะหลังจากนั้นได้เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ ร.ส.ช. ภายใต้การนำของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และพลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น แต่เมื่อมีการแต่งตั้งรัฐบาลภายใต้ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีจึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ซึ่งผู้เขียนมีบทบาทในการดำเนินการศึกษาและเตรียมการผลักดันสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมต่อไป

ภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 เสียงเรียกร้องจากประชาชนทุกหมู่เหล่าดังกระหึ่มให้มีการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ชวน 1) ดังนั้น นายมารุต บุณนาคนิฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎร (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคแกนหลักของรัฐบาล) จึงมีประกาศจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2537 โดยมี ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี ทำหน้าที่เป็นประธาน

ในรายงานของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยที่ได้ส่งมอบข้อเสนอแนะแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามหนังสือที่ 2190/2538 ลงวันที่ 28 เมษายน 2538 มีข้อเสนอให้บัญญัติ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลไว้ว่า “เพื่อให้ประชาชนนำความทุกข์ของตนที่ได้รับ ความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะได้รับการแต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับรัฐสภา แต่ให้มีลักษณะเกี่ยวพันกับการเมืองของพรรคการเมืองให้น้อยที่สุด เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วจะต้องเป็นอิสระจากรัฐสภา วาระการดำรงตำแหน่งจะต้องยาวพอสมควร และสามารถทำงานได้ โดยไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือรัฐสภา อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะแตกต่างจากองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะถือเอาทุกข์ของราษฎรเป็นหลัก หากราษฎรมีทุกข์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ถ้าการนั้นยังคงความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงานเสนอให้มีการแก้ไขโดยหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่มีอำนาจสั่งการแต่ประการใด อำนาจเพียงประการเดียวของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ อำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง แนะนำ และถ้าไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีอำนาจจัดทำรายงานเสนอรัฐสภาและพิมพ์เผยแพร่รายงานให้สาธารณชนทราบได้ เมื่อเป็นเช่นนี้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต่างจากองค์กรตรวจสอบควบคุมที่เคยปรากฏมาแล้วในสังคมไทย เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีอำนาจสั่งหรือพิพากษา แต่จะมีอำนาจจัดทำรายงานเสนอแนะให้องค์กรอื่น โดยเฉพาะรัฐสภาเพื่อใช้ในการควบคุมทางการเมือง ตลอดจนสื่อสารมวลชนและประชาชน โดยใช้มติมหาชนวิพากษ์วิจารณ์ส่วนราชการนั้นได้” (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), 2538, หน้า 44-45)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนในบทบาทของผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร ได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นภายใต้คณะกรรมการดังกล่าวเมื่อ พ.ศ. 2537 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบทบาทและฐานะที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการชุดดังกล่าวที่ให้ความสำคัญ

กับสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาที่ใคร่ขอเอ่ยนามเพื่อเป็นเกียรติประวัติจำนวนสองท่าน ท่านแรกคือ **นายสุทิน นพเกตุ** และท่านที่สอง คือ **นายประสพ บุษราคม** ทั้งสองท่านได้พยายามอย่างมุ่งมั่นต่อการผลักดันให้เกิดสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภานี้ขึ้นให้ได้

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ผู้เขียนได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานระบบผู้ตรวจการรัฐสภาและหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ณ ประเทศแคนาดา เมื่อ พ.ศ. 2537 เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการผลักดันสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาให้ปรากฏเป็นความจริงในประเทศไทย และหลังจากนั้น ผู้เขียนได้ดำเนินการจัดทำรายงานการวิจัย เรื่อง **“ทัศนคติของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา : ศึกษาในแง่ของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดองค์กร กระบวนการดำเนินงานและกฎหมายรองรับ”** เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2538

ภายหลังจากนายบรรหาร ศิลปอาชา เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 โดยผู้เขียนได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว หลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้ยอมรับหลักการของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในที่สุจริตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จึงได้มีบทบัญญัติว่าด้วยสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก ในมาตรา 162 ทวิ ความว่า

“มาตรา 162 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาที่มีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538, หน้า 50)

ความสำเร็จของการบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรกนี้ ต้องบันทึกเพื่อเป็นเกียรติประวัติแก่คณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี **นายประจวบ ไชยสาส์น** เป็นประธานที่ได้ดำเนินการบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้สำเร็จเป็นครั้งแรก จึงสมควรนับเวลาของการเริ่มต้นของการสถาปนาสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นไป ซึ่งเมื่อนับถึงระยะเวลาปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2562) จึงควรเป็นระยะเวลาของการครบรอบ 24 ปีเต็มของการสถาปนาสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา

หลังจากนั้น ผู้เขียนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง และเมื่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อย จึงได้มีการส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อคณะรัฐมนตรีได้จัดส่งร่างพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ผู้เขียนในฐานะที่เป็นประธานยกร่างฯ จึงได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 คณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2539

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้จัดส่งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผ่านขั้นตอนการรับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นที่เรียบร้อย และเมื่อถึงขั้นตอนในวาระที่สอง ผู้เขียนได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา (โดยการเสนอชื่อของนายถวิล ไพรสณฑ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์) และที่ประชุมคณะกรรมาธิการมีมติแต่งตั้งผู้เขียนให้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญชุดดังกล่าว เพื่อทำหน้าที่ในวาระที่สอง ขั้นตอนการแปรญัตติต่อไป และในระหว่างที่กำลังดำเนินการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภายุ่่นั้น มีการดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประสบความสำเร็จ ซึ่งในรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อ จาก “ผู้ตรวจการรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก 11 ตุลาคม 2540 มาตรา 196-198, หน้า 50) และให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาจากเดิมที่ให้ออกเป็นพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (บทเฉพาะกาล มาตรา 329 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก 11 ตุลาคม 2540 หน้า 94)

ดังนั้น ในบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรที่กำลังดำเนินการในขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนของการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภา จึงมีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และต่อมาได้ออกเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เป็นผลสำเร็จครั้งแรกในวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2542

ในระหว่างนั้น ผู้เขียนก็ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปี 2540-2541 จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเพื่อดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Office of the Ombudsman)” ซึ่งนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป เพื่อเป็นเกียรติประวัติแด่ผู้ให้กำเนิดสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน (ชื่อเรียกในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) ในประเทศไทย ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ในฐานะที่เป็นบุคคลท่านแรกของการนำแนวความคิดที่จะนำสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินให้เกิดขึ้นในประเทศไทย และสานต่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว

นายสุทิน นพเกตุ นายประสพ บุษราคัม นายประจวบ ไชยสาส์น และผู้เขียน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีเกียรติอีกจำนวนหนึ่งที่ยื่นต้องขอภัยที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้ทั้งหมด ซึ่งผู้เขียนหวังว่าข้อมูลดังกล่าวนี้จะได้จารึกไว้ในประวัติศาสตร์แห่งการสถาปนาสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นเกียรติประวัติแก่บุคคลดังกล่าวต่อไป

บรรณานุกรม

- กมล สนธิเกษตริน. (2509). “ออมбудสแมนในประเทศไทย”. **บทบัญญัติ**. เล่มที่ 24 ตอน 3, หน้า 636-643.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป). (2538). **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2533). **การสัมมนาผู้ตรวจการรัฐสภา 16 กุมภาพันธ์ 2533 ณ ห้องประชุมงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา**. (อัดสำเนา).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2533). **ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2533). “ออมбудสแมน : ผู้ตรวจการรัฐสภา”. **ผู้จัดการ**. ปีที่ 3 ฉบับที่ 161.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2534). **แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2538). **รายงานการวิจัย เรื่อง ทศนคติของสมาชิกรัฐสภากับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา : ศึกษาในแง่ของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดองค์กร กระบวนการดำเนินงาน และกฎหมายรองรับ**. เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2542). **รายงานการวิจัย เรื่อง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา OFFICE OF THE OMBUDSMAN**. ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่องประจำปี 2540-2541 จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- พรศักดิ์ ฝ่องแพ้ว. (2534). **รายงานการวิจัยเรื่อง “ออมбудสแมน: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย”**. การวิจัยประเภทเร่งด่วน นำเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538. (2538).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 112 ตอนที่ 7 ก. 10 กุมภาพันธ์ 2538.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก
11 ตุลาคม 2540.

ลุนด์วิก, อูฟ. (1982). **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประเทศสวีเดน.** แปลโดย เพชรภรณ์ พิทยาธิรัฐ.
เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ผู้ตรวจการรัฐสภา 16 กุมภาพันธ์ 2533.

วชิรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล. (2528). “ออมบุดสแมนหรือข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหมรัฐสภา
ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”. **ตุลพาห.** เล่มที่ 4 ปีที่ 32 เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2528,
หน้า 28 – 45.

สนอง รอดโพธิ์ทอง. (2533). **คำกล่าวเปิดสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภา 16 กุมภาพันธ์ 2533
ณ ห้องประชุมงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.** (อัดสำเนา).

สุริรัตน์ พิทยาภรณ์. (2533). **Mediateur.** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ผู้ตรวจการรัฐสภา
ณ ห้องประชุมงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา 16 กุมภาพันธ์ 2533. (อัดสำเนา).

The Encyclopedia Americana, 1978, vol. 20

หน้าที่ของรัฐ กับกลไกใหม่ในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ 2560

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต*

ร

ัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แยกเป็นหมวดใหม่เป็นครั้งแรก โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหลายเรื่องมาบัญญัติไว้ในหมวดนี้ ด้วยการจัดกลุ่มของสิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐต้องดูแลประชาชนเป็นการทั่วไป หรือเป็นภารกิจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในภาพรวม เช่น การสร้างหลักประกันในเอกราชอธิปไตยของรัฐ การดูแลความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายบ้านเมือง หรือการสร้างวินัยการเงินการคลังของรัฐอันเป็นรากฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การอนุรักษ์ ป่าไม้ สัตว์ป่า ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ตลอดจนการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ อดีตคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สาธารณะ หรือการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ของชาติ ฯลฯ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เคยเป็นมามากจะกำหนดคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างรวม ๆ เหล่านี้ ในลักษณะ “นามธรรม” ผู้ใดต้องการให้เกิดผลก็จะต้องไปใช้สิทธิเรียกร้องกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดผลบังคับเป็นรูปธรรมขึ้น ทั้ง ๆ ที่ตามปกติเป็นเรื่องที่รัฐต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยไม่ต้องให้ผู้ใดร้องขออยู่แล้ว และด้วยผลของการจัดให้รัฐต้องมีหน้าที่ผูกพันชัดเจนขึ้นเช่นนี้ ถ้ารัฐไม่กระทำตามหน้าที่ที่จะเป็นกรณีจึงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือถ้ากระทำหน้าที่ไม่ดี ประชาชนหรือชุมชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัด หรือแม้กระทั่งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562, หน้า 74-76)

บทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นมิติใหม่ของการคุ้มครองประชาชนและสังคมในภาพรวม ด้วยการกำหนดให้รัฐต้องทำหน้าที่ในเชิงรุกเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่สำคัญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มิใช่เพียงให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอย่างชัดเจนเพื่อดำเนินการตามภารกิจที่สำคัญดังกล่าวเท่านั้น แต่รัฐยังต้องดำเนินการให้เกิดมรรคผลแก่วิถีชีวิตของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง มิใช่ดำเนินการในลักษณะ “ตามมีตามเกิด” หรือให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจเอาตามที่เห็นสมควร ไม่ใช่คำว่า “ฟัง” แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ “ต้อง” ดำเนินการ (อุดม รัฐอมฤต, 2562, หน้า 187-198) มาตรการที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ จึงมีความจำเป็นในตัวเองที่จะต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้เกิดผลในทางความเป็นจริง และด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีการตรวจสอบทั้งในส่วนที่เริ่มต้นโดยประชาชนหรือชุมชนตามมาตรา 51 และในส่วนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 230 (3)

ส่วนที่ 1 กลไกตรวจสอบโดยประชาชนหรือชุมชนตามมาตรา 51

แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นไปในทางให้รัฐต้องมีบทบาทเชิงรุกในภารกิจที่สำคัญต่อประชาชนในภาพรวมโดยไม่จำเป็นต้องให้บุคคลใดต้องมาร้องขอ แต่เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จึงได้มีการวางมาตรการให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถใช้สิทธิตรวจสอบเพื่อให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ว่า **“การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้น เป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”**

โดยเนื้อหาของบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องผูกพันต่อหน้าที่ในภาพรวมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จึงมีการกำหนดตัวบุคคลที่จะตรวจสอบติดตามการดำเนินการของรัฐในเรื่องเหล่านั้นให้เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชน ซึ่งความในส่วนของผู้ทรงสิทธินี้มีกฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญโดยตรง

2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (3) และมาตรา 35 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ซึ่งอาจแยกพิจารณาถึงตัวบุคคลที่จะดำเนินการตรวจสอบหรือผู้ทรงสิทธิประการหนึ่ง และกระบวนการตรวจสอบที่วางเป็นขั้นตอนไว้อีกประการหนึ่ง

1. ผู้ทรงสิทธิ

ปัญหาขั้นต้น คือ บุคคลใดที่สามารถใช้สิทธิเพื่อให้ติดตาม เร่งรัด หรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สำหรับในขั้นของการตรวจสอบเพื่อติดตาม หรือเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้น เนื่องจากยังมีใช่เป็นขั้นตอนเพื่อการใช้สิทธิทางศาล การยื่นเรื่องเพื่อให้การตรวจสอบอาจไม่เป็นปัญหาเท่าใดนัก ทั้งในกรณีมีผู้แจ้งเหตุต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเอง ไม่ว่าจะผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือมีประโยชน์ได้เสียหรือไม่ หรือแม้ในกรณีมีผู้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 35 ก็บัญญัติไว้กว้างๆ ว่า “ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ...” เพราะถึงแม้ไม่มีผู้ยื่นเรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตรวจสอบเองได้ อย่างไรก็ดี หากต้องดำเนินการต่อไปจนถึงขั้นฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาล มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติในทางจำกัดความของผู้ทรงสิทธิว่า **“บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร”** อันเป็นการระบุถึงผู้ทรงสิทธิว่าไม่ใช่บุคคลใดก็ได้ หากแต่จำกัดเฉพาะบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการละเลยหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการฟ้องร้องเท่านั้น

อย่างไรก็ดี โดยที่ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีบุคคลหรือชุมชนใดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในการพิจารณาว่าบุคคลหรือชุมชนใดจะถือเป็นผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าว ในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้ทรงสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจยกกรณีผู้ทรงสิทธิฟ้องคดีปกครองขึ้นมาเทียบเคียง เนื่องจากมีการใช้ถ้อยคำตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน ดังความตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า **“ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”**

สำหรับการพิจารณาว่า “ชุมชน” มีความหมายครอบคลุมเพียงใด ศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1352/2553 ดังนี้

“...ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 3 ถึงที่ 43 เป็นประชาชนที่ดั่งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่ตำบลมาตาพุด ตำบลห้วยโป่ง และตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง ตำบลมาบข่า อำเภอนิคมพัฒนา และตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง ตำบลแม่น้ำคู้ อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ซึ่งอยู่ในรัศมี 30 กิโลเมตร จากเขตอุตสาหกรรมหลักประกอบด้วย โรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานปิโตรเคมี โรงงานไฟฟ้า และอื่น ๆ จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ถึง 43 เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานของโครงการหรือกิจกรรมตามคำฟ้อง และเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ถึงที่ 43 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นกัน

สำหรับข้อที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้โดยการอ้างสิทธิของชุมชนตามมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะมิใช่ผู้นำชุมชนและมิใช่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากชุมชนนั้น เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ กล่าวคือ บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายเพื่อให้ตนสามารถดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน รวมทั้งบุคคลยังมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อปรากฏว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปด ซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิทธิในการดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ในฐานะนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ถึงที่ 43 ในฐานะบุคคลที่ดั่งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่ใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง จึงเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีในฐานะปัจเจกชนและบุคคลในชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ

อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการประกอบกิจการโรงงานของโครงการหรือกิจกรรมตามคำฟ้อง เพื่อปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้โดยมิจำต้องมีฐานะเป็นผู้นำชุมชน หรือเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากบุคคลในชุมชนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามยังมีหน้าที่ในการรักษาประโยชน์สาธารณะตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 73 ว่า บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมและการรักษาประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นกับชนชาวไทย เพื่อให้มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะเพื่อพิทักษ์ ปกป้อง และอนุรักษ์เรื่องต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา เพื่อไม่ให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เพิกเฉยต่อปัญหาที่เกิดขึ้นกับสาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดหน้าที่ของชนชาวไทยดังกล่าว หมายรวมถึง การให้ผู้ที่มิใช่ประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวมีหน้าที่ต้องรักษาประโยชน์สาธารณะด้วยการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองในฐานะเป็นผู้เสียหายแทนชุมชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะด้วย ในคดีนี้ถือว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามเป็นผู้เสียหายแทนชุมชนซึ่งอาจจะได้รับความเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่โดยผลของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจหรือมอบหมายจากชุมชนแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดในกรณีนี้จึงฟังไม่ขึ้น”

จากคำพิพากษาข้างต้นจะเห็นว่า “ชุมชน” มีความหมายถึง บุคคลในชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยมีจำต้องมีฐานะเป็นผู้นำชุมชน หรือเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากบุคคลในชุมชนแต่อย่างใด

2. กระบวนการ ติดตาม เรังรัด ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ

สำหรับกระบวนการ ติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้รัฐดำเนินการตามภารกิจที่บัญญัติไว้ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐนั้น บทบัญญัติในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้วางขั้นตอนของการตรวจสอบโดยภาคประชาชนไว้ ดังนี้

(1) บุคคลหรือชุมชนร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ก่อนที่บุคคลหรือชุมชนจะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บุคคลหรือชุมชนนั้นจะต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญเสียก่อน กล่าวคือ จะต้องร้องขอเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ดำเนินการ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิเสธ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง บุคคลหรือชุมชนยังไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่จะต้องทำหนังสือโต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นเอกสารหรือหลักฐานยืนยันว่าตนหรือชุมชนได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจทราบหรือดำเนินการแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐนั้นไม่ดำเนินการหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วน

(2) ขั้นตอนการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้พิจารณาและมีความเห็น ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนให้เสนอความเห็นคณะรัฐมนตรี

เมื่อบุคคลหรือชุมชนดำเนินการตามข้อ (1) แล้ว หากเห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งบุคคลหรือชุมชนดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้พิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว หรือไม่ ซึ่งแยกออกเป็น 2 กรณี คือ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนที่ร้องขอและหน่วยงานรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมถือเป็นที่สุด เนื่องจากบุคคลหรือชุมชนที่ร้องขอไม่สามารถไปยื่นคำร้องต่อคณะรัฐมนตรีหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

(3) ขั้นตอนของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาสั่งการ

ในการพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามข้อ (2) นั้น คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานของรัฐตามคำร้อง และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและสั่งการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ ซึ่งกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ากฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบด้วย

(4) กรณีบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนก็อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และมีความประสงค์จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับแจ้ง

ส่วนที่ 2 กลไกในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 230 (3)

นอกจากการร้องเรียนของประชาชนหรือชุมชนเพื่อติดตามและเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐดังที่กล่าวในส่วนที่ 1 รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะริเริ่มดำเนินการตรวจสอบที่เป็นการดำเนินการเชิงรุกโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องเรียนจากประชาชนด้วย ดังความที่บัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 **“ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของรัฐบาลยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้”** แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเริ่มต้นกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 เมื่อใด การตรวจสอบควรมีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด และการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบควรกำหนดระยะเวลาไว้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพราะหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 นั้น ในความเป็นจริงรัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมไม่สามารถปฏิบัติให้ครบถ้วนหรือดำเนินการทั้งหมดโดยพร้อมกันได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 อาจมีแนวทางตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. ตรวจสอบได้โดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอ

นอกจากหลักการตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว มาตรา 32 ของกฎหมายเดียวกัน ยังได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นการทั่วไปซึ่งสอดคล้องกับบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังความที่ว่า **“เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมิใช่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะ**

ต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น...” ดังนั้นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการเฉพาะเมื่อมีการร้องเรียนดังเช่นที่ผ่านมาเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ย่อมรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ด้วย

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 22 (3) มิได้ขัดหรือแย้งกับกรณีที่มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติเป็นการเฉพาะให้บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ความเห็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีความเห็นเป็นอย่างไร ก็ต้องอาศัยอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกัน ดังนั้น หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 22 (3) ย่อมเป็นการตรวจสอบอีกช่องทางหนึ่งซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินริเริ่มได้เอง โดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอ อันจะทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐครอบคลุมในทุกด้านและบังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้

2. กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐว่าปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 230 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือไม่ เป็นกระบวนการที่ริเริ่มโดยผู้ตรวจการแผ่นดินเอง ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยหลักเกณฑ์การตรวจสอบหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องมีความแตกต่างและแยกจากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 24 ซึ่งบัญญัติให้ **“ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) กำหนดแนวปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ต้องไม่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินขาดความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ (2) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณารวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหา ข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน...”** ทั้งนี้ การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐขึ้นใช้บังคับย่อมเป็นกลไกที่จำเป็น เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญและเคร่งครัดต่อ

การปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเพื่อเป็นเครื่องมือของผู้ตรวจการแผ่นดินในการทำหน้าที่ตรวจสอบติดตามการทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไปในตัวด้วย

ในปัจจุบัน การดำเนินการเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ยังคงเป็นไปในเชิงรับเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอจากประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนถูกต้อง ซึ่งในขั้นเริ่มแรกนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานสำหรับการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ เบื้องต้นแล้ว ซึ่งในระยะแรกเป็นการกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบ หน้าที่ของรัฐ โดยประสานกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อทำความเข้าใจหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนชี้แจงมาตรการ หลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ และขอความร่วมมือมอบหมาย เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานติดต่อประสานงานและรายงานผลการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ตามระยะเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 10) แต่การดำเนินการในส่วนนี้ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอาจต้องมีความเป็นแบบแผนที่แน่นอน มากขึ้น ไม่ใช่เพียงแนวปฏิบัติหรือการขอความร่วมมือเฉพาะครั้งเฉพาะคราว เนื่องจากการตรวจสอบ การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน จึงต้องทำให้เป็นแบบแผนที่ชัดเจน การกำหนดให้มีการวางระเบียบเพื่อสร้าง มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ที่จะส่งผลการชี้วัดและการกำหนดสภาพบังคับที่แน่นอนของการปฏิบัติให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สำหรับกรอบในการกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีมุ่งเน้นให้รัฐดำเนินการตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญ มิใช่เพียงตามดุลพินิจทั่วไปของหน่วยงานดังเช่นที่ผ่านมาก็ตาม แต่เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวหลายหน่วยงาน และการปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นมีความหลากหลายตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้นในการกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องอาศัยแนว นโยบายและการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรีมาประกอบการพิจารณาตรวจสอบการปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐด้วย (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562, หน้า 400-401) จึงจะทำให้กลไกการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญบังเกิดผลขึ้นอย่างแท้จริง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในภาพรวม อาจสรุปได้ว่า หากรัฐมีความมุ่งหวังให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง การที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติ หรือดำเนินการตามหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบมาน้อยเพียงใดจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจปล่อยให้เป็นการละเลยหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือภาคประชาชน หรือชุมชนไปดูแลกันเองเพียงฝ่ายเดียวได้ หากแต่ยังต้องอาศัยการดำเนินการเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินในการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดการกระตุ้นการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของรัฐในส่วนนี้ เครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งอยู่ที่การสร้างคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐผู้ปฏิบัติ ประชาชนหรือชุมชนผู้รับผลการปฏิบัติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ตรวจสอบ เกิดความเข้าใจ รับรู้ และตระหนักถึงสิ่งที่ควรจะเป็นได้ตรงกัน ด้วยเหตุนี้ นอกเหนือจากงานเชิงรับคือการตรวจสอบคำร้องเรียนทั่วไปของบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในหมวด 5 แล้ว งานของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบสำคัญในเชิงรุกที่จะขาดเสียมิได้ คือ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำคู่มือที่เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เพื่อให้หน้าที่ของรัฐมีมิติที่ชัดเจนสำหรับทุกฝ่าย มากกว่าที่จะเป็นสิ่งที่แต่ละฝ่ายคิดไปกันเอง งานสร้างคู่มือนี้ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะให้หน่วยงานของรัฐริเริ่ม เพราะเป็นเครื่องชี้ความรับผิดชอบของตัวเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีความละเอียดอ่อน เกี่ยวข้องกับขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานในเงื่อนไขทางงบประมาณและบุคลากรของหน่วยงานซึ่งในแต่ละภารกิจอาจมีความไม่แน่นอน รวมถึงระดับผลกระทบที่อาจเกิดปัญหากับประชาชนหรือชุมชนแต่ละพื้นที่ที่ต่างกันตามลักษณะของพื้นที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องทำหน้าที่เป็นคนกลางเร่งให้เกิดการทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ โดยอาจจัดทำแผนงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในหน้าที่ของรัฐแต่ละด้าน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งตามขั้นตอนในการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดแนวทางไว้ดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ เพื่อวางกรอบการดำเนินงานในเชิงเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนพึงได้รับ ตลอดจนขั้นตอน และระยะเวลา เพื่อให้มีคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติที่มีผลบังคับกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้นได้

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังอาจมีบทบาทเชิงรุกในเรื่องการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ได้อีกทางหนึ่ง คือ การสร้างกระบวนการเรียนรู้หรือหลักสูตรเพื่อกระตุ้นการรับรู้อย่างเป็นระบบให้กับบุคลากรผู้รับผิดชอบทั้งในส่วนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและในส่วนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง กระบวนการเรียนรู้นี้จะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการสร้างคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ทุกฝ่ายนำไปใช้ได้จริง และทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2562). **คู่มือการปฏิบัติงานการตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ** (ออนไลน์). เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 พฤศจิกายน 2562. จาก <https://www.ombudsman.go.th/new/assets/documents/ita/o13/03.pdf>

อุดม รัฐอมฤต. (2562). “หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560”. **รัฐธรรมนูญ 60: 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์**. หน้า 187-198. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดียนตุลา.

บทบาทและอำนาจ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ*

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการปรับเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญ 2550 หลายประการ โดยเฉพาะมีการเพิ่มหมวดใหม่เข้ามา 2 หมวด คือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ส่วนเนื้อหาอื่น ๆ ได้มีการแก้ไขในส่วนต่าง ๆ หลายประการ เช่น ระบบการเลือกตั้งเปลี่ยนจากระบบคู่ขนานเป็น “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” การได้มาของสมาชิกวุฒิสภาเปลี่ยนจากระบบเดิมที่ครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกครึ่งหนึ่งมาจากการสรรหามาเป็น “ระบบการเลือกกันเอง” เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งที่มีความเปลี่ยนแปลงและเป็นที่มาของการเขียนบทความนี้ คือ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ¹ และที่จะกล่าวถึงในบทความความหมายมุ่งหมายไปที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้เพิ่มบทบาทหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหลายประการและได้ตัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ 2550 ออกบางประการ

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

¹ รัฐธรรมนูญ 2550 เรียกว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งหมายถึง ก.ก.ต., ป.ป.ช., ค.ต.ง., และผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในบทความนี้จะได้พิจารณาถึง อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และบทวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 230 และมาตรา 231 ดังนี้

มาตรา 230 “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป”

มาตรา 231 “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

กล่าวโดยสรุป บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินใน 2 ประการ คือ (1) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาอรรถคดีของศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 245 (1) (ค) รัฐธรรมนูญ 2550 และ (2) อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 244 (2) ของรัฐธรรมนูญ 2550 อย่างไรก็ตาม บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่ตามรัฐธรรมนูญ 2560 คือ การเสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 230 (3) ของรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งในบทความนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเด็นดังกล่าว

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐนั้น อาจแยกบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 230 (3)) และบทบาทในการพิจารณากลับกรองกรณีที่มีการฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 230 (3))

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในส่วนนี้เป็นความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเพิ่มหมวด 5 “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นหมวดที่ไม่เคยมีการบัญญัติมาก่อน เมื่อบัญญัติให้มีหมวด 5 หน้าที่ของรัฐแล้วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐที่หน้าที่ตามหมวด 5 ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่บัญญัติหรือไม่ จึงได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ในการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว บทบาทและอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้จึงเป็นเรื่องใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากจะกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วคงมิใช่เรื่องใหม่เฉพาะต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเรื่องใหม่

ของรัฐธรรมนูญไทยและระบบกฎหมายไทยด้วย ดังนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้จึงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาพิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากันกรองกรณีที่มีการฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนนี้มีความเชื่อมโยงมาจากมาตรา 51 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นบทมาตราที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยมาตรา 51 บัญญัติไว้ว่า

“การใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติของมาตรา 51 ดังกล่าวข้างต้นที่ได้กำหนดเรื่องการดำเนินการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมา เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงได้บัญญัติการใช้สิทธิฟ้องร้องของบุคคลหรือชุมชนตามมาตรา 51 ดังกล่าวไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยบัญญัติว่า

มาตรา 45 “บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (4) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

(2) บุคคลหรือชุมชนตาม (1) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (1) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งตาม (1) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

(3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควรในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายใน 30 วัน นับวันที่ได้รับแจ้งในระหว่างการพิจารณาคดีตามมาตรา 11 ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา 11 ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง”

จากบทบัญญัติของมาตรา 51 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงถือว่าเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีฐานมาจากรัฐธรรมนูญและได้ขยายต่อโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐทั้งสองประการ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการวิเคราะห์ถึงหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 มาตรา 51 ถึงมาตรา 63 ว่าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้นั้นมีลักษณะเป็นอย่างไรและการจะดำเนินการของหน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำในลักษณะใดจึงจะถือได้ว่าได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึง หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญ ตลอดจนผลของการละเลยต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หากกล่าวถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปแล้วย่อมผูกพันต่อองค์กรของรัฐทั้งหลาย ดังนั้น ในความหมายโดยรวมแล้ว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐเป็นพื้นฐาน ส่วนหน้าที่ของบุคคลนั้นไม่ใช่ประเด็นหลักของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ² โดยที่หน้าที่ของรัฐนั้นมีความหลากหลาย เช่น หน้าที่ในการป้องกันประเทศ หน้าที่ในการรักษาความสงบภายในประเทศ หน้าที่ในทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น แต่หากมีการแบ่งหน้าที่ของรัฐที่มีต่อบุคคลหรือชุมชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ความผูกพันของรัฐที่มีต่อบุคคลหรือชุมชน หรือความผูกพันของรัฐกับสิทธิของบุคคลหรือชุมชน หากพิจารณาในมิตินี้ โดยพิจารณาจากการกำหนดหมวดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอย่างน้อยมี 3 หมวดที่จะเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและก่อให้เกิดสิทธิต่อบุคคลหรือ

² แม้จะเขียนให้พลเมืองมีหน้าที่ก็ตาม แต่โดยแท้จริงแล้วพลเมืองย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติอยู่แล้ว

ชุมชน กล่าวคือ (1) หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (2) หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และ (3) หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมีข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐและการใช้สิทธิของประชาชน ดังนี้

(1) ทั้งสามหมวดที่บัญญัติไว้ล้วนแต่เป็นหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น กล่าวคือ รัฐย่อมมีความผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกบททุกมาตรา ข้อพิจารณาสำคัญจึงอยู่ที่สภาพบังคับแต่ละมาตรามีสภาพบังคับหรือกลไกในการบังคับอย่างไร เช่น ให้สิทธิแก่บุคคลในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในเรื่องนั้น ๆ หรืออาจกำหนดสภาพบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของมาตรานั้น ๆ ฯลฯ

(2) จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นหน้าที่ของรัฐทั้งสามหมวดมีความผูกพันต่อรัฐในระดับที่แตกต่างกัน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562, หน้า 54) โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพ ก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐตามลักษณะแห่งสิทธิที่แตกต่างกัน ซึ่งแยกออกเป็น

- status negativus หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่บุคคลอาจดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายแห่งสิทธิหรือเสรีภาพได้ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลในเรื่องนั้น ๆ รัฐจึงหน้าที่ที่จะไม่ก้าวก้าวในแดนสิทธิของบุคคล สิทธิในกลุ่มนี้ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเคหสถาน ฯลฯ สิทธิหรือเสรีภาพในกลุ่มนี้อาจเรียกว่าเป็นสิทธิหรือเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจนั้น

- status positivus หมายถึง สิทธิหรือเสรีภาพที่บุคคลไม่อาจดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายแห่งสิทธิในกลุ่มนี้ได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดจากฝ่ายรัฐ สิทธิในกลุ่มนี้ได้แก่ สิทธิในการศึกษา สิทธิในทางสาธารณสุข สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ ฯลฯ สิทธิในกลุ่มนี้รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุหน้าที่ตามที่กำหนด โดยบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติได้

- status activus หมายถึง สิทธิหรือเสรีภาพที่เป็นสิทธิของพลเมือง หรือเป็นสิทธิที่ตกได้เฉพาะแก่สมาชิกของชาตินั้นเท่านั้น สิทธิในกลุ่มนี้ได้แก่ สิทธิทางการเมือง สิทธิในการรับราชการ ฯลฯ สิทธิในกลุ่มนี้รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาค

จากพื้นฐานของหมวด 3 “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” ดังกล่าวนี้อย่างที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องต่อ “ปัจเจกบุคคล” ที่มีต่อรัฐตามลักษณะแห่งสิทธิในเรื่องนั้น ๆ กล่าวโดยสรุปคือ หมวดสิทธิและเสรีภาพย่อมก่อให้เกิด “สิทธิ” ต่อบุคคลในการเรียกร้องต่อรัฐให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ข. หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในหมวดนี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐ “ต้อง” ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวดนี้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ **ประชาชนหรือชุมชน** ในการติดตามหรือฟ้องร้องต่อรัฐเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

ค. หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ในหมวดนี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐ “พึง” ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน ในหมวดนี้ย่อมก่อให้เกิด**สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนและชุมชน** ในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ บุคคลไม่อาจอาศัยฐานจากแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นฐานแห่งการฟ้องร้องเพื่อบังคับให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นได้

กล่าวโดยสรุป หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้น ๆ ฟ้องร้องรัฐเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้น ๆ ได้ ขณะที่หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ย่อมเป็นสิทธิของ “ประชาชนหรือชุมชน” ในการเรียกร้องรัฐให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในเรื่องนั้น ๆ ได้ ส่วนหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ย่อมก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องทางการเมืองต่อประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ได้ แต่ไม่สามารถจะใช้เป็นฐานในการฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการได้

2. หน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญ หากพิจารณาเฉพาะหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และหากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในด้านหนึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจรายงานต่อคณะรัฐมนตรี ในอีกด้านหนึ่งประชาชนหรือชุมชนอาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ปัญหาที่เป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นคือ หน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 52 ถึงมาตรา 63 นั้นได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในเรื่องใดและการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะถือว่าได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อนี้ ขอแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็น คือ ประเภทของหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ และลักษณะของหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญ

(2.1) ประเภทของหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ จากการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นอาจจำแนกหน้าที่ตามหมวด 5 ได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ 2.1.1 หน้าที่ของรัฐอันเป็นหน้าที่ทั่วไป 2.1.2 หน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนใช้ 2.1.3 หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพสิทธิได้ และ 2.1.4 หน้าที่ของรัฐในการวางมาตรการหรือการส่งเสริมสนับสนุน โดยมีรายละเอียดของหน้าที่ในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

(2.1.1) หน้าที่ของรัฐอันเป็นหน้าที่ทั่วไป ประกอบด้วย (1) รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนฯ (มาตรา 52) และ (2) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (มาตรา 51)

ข้อเรียกร้องต่อหน้าที่ของรัฐในกลุ่มนี้ โดยทั่วไปแล้วย่อมเป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในทางปกครองมากกว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในทางรัฐธรรมนูญ

(2.1.2) หน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนใช้ ประกอบด้วย (1) รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษา (มาตรา 54) (2) รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา 55) และ (3) รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (มาตรา 56)

ข้อเรียกร้องต่อหน้าที่ของรัฐในกลุ่มนี้คือ การเรียกร้องให้รัฐดำเนินการจัดให้มีสิ่งต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามที่กำหนดในเรื่องนั้น ๆ ได้

(2.1.3) หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพสิทธิได้ ประกอบด้วย (1) รัฐต้องอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 57) และ (2) รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบ (มาตรา 58)

ข้อเรียกร้องต่อหน้าที่ของรัฐในกลุ่มนี้คือ การที่รัฐจะต้องดำเนินการใด ๆ รวมทั้งการวางมาตรการ หรือการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น และทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

(2.1.4) หน้าที่ของรัฐในการวางมาตรการหรือการส่งเสริมสนับสนุน ประกอบด้วย (1) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 59) (2) รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงจรรวมอันเป็นสมบัติของชาติ (มาตรา 60) (3) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ (มาตรา 61) (4) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด (มาตรา 62) และ (5) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต (มาตรา 63)

ข้อเรียกร้องต่อหน้าที่ของรัฐในกลุ่มนี้ คือการเรียกร้องให้รัฐวางมาตรการ หรือแนวทางเพื่อบรรลุความมุ่งหมายในเรื่องนั้น ๆ หรือการที่รัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุนประชาชนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ประโยชน์ของการแบ่งประเภทหน้าที่ของรัฐออกเป็น 4 กลุ่มดังกล่าว ก็เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเบื้องต้นว่า หน้าที่ของรัฐในแต่ละกลุ่มหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการอย่างไร เช่น หน้าที่ของรัฐในกลุ่มที่ 1 “หน้าที่ของรัฐอันเป็นหน้าที่ทั่วไป” กับหน้าที่ของรัฐในกลุ่มที่ 2 “หน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนใช้” จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันกล่าวคือ หน้าที่ของรัฐอันเป็นหน้าที่ทั่วไปนั้น ถือว่าเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ หากเป็นหน้าที่ที่มีต่อบุคคลทั่วไป รัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาค แต่หากเป็นหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนใช้หน้าที่ลักษณะนี้จะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการนั้น ๆ เพื่อประชาชนจะได้ใช้กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการนั้น ๆ ได้ หน้าที่ในกลุ่มนี้จึงมักเกี่ยวโยงกับความสามารถทางการคลังของรัฐ เป็นต้น

(2.2) ลักษณะของหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญ

โดยที่หน้าที่ของรัฐมีหลากหลายและมีหลายระดับ การละเมิดหน้าที่ของรัฐย่อมก่อให้เกิดผลที่ต่างต่างกัน ดังนั้น เพื่อจำแนกแยกแยะหน้าที่ของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญออกจากหน้าที่ของรัฐที่ก่อตั้งโดยกฎหมายอื่น ๆ ออกจากกัน ซึ่งในที่นี้อาจแยกลักษณะหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญได้ 3 ประการ คือ 2.2.1 เป็นหน้าที่ที่ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ 2.2.2 ผู้รับผิดชอบสูงสุดของหน้าที่ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญคือคณะรัฐมนตรี 2.2.3 เขตอำนาจศาลที่จะพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว

(2.2.1) เป็นหน้าที่ที่ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ ลักษณะของหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นหน้าที่ที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้แยกออกจากหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ อันถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การที่หน่วยงานของรัฐละเมิดหน้าที่อันเป็นหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ประโยชน์ของข้อพิจารณาประการนี้ มีประโยชน์อย่างยิ่งกับการนำมาพิจารณาหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ 2560 เช่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” บทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหน้าที่ทั่วไปของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งไม่ดำเนินการบังคับกฎหมายให้เป็นไปอย่างเคร่งครัดและมุ่งหมายจะให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นบังคับใช้กฎหมายในกรณีของตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในกรณีเช่นนี้ ขอบที่บุคคลนั้นจะต้องคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองดำเนินการบังคับให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับกรณีที่บุคคลนั้นได้ฟ้องคดีต่อศาล แต่หากบุคคลหนึ่งได้ร้องว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปทำให้ระบบกฎหมายของประเทศย่ำแย่ ขาดประสิทธิภาพ และทำให้ขาดความเชื่อมั่นเชื่อถือในสายตาของต่างประเทศต่อระบบกฎหมายของไทย และการจะทำให้การดำเนินการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเคร่งครัด จำเป็นต้องอาศัยมาตรการของ

คณะรัฐมนตรี เป็นพื้นฐานในการดำเนินการ กรณีนี้อาจถือว่าเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 53 ดังกล่าวข้างต้นได้

(2.2.2) ผู้รับผิดชอบสูงสุดของหน้าที่ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรี
การไม่ทำให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยทั่วไปแล้ว ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้น ๆ หรือหากจะมีการฟ้องร้องว่าละเลยต่อหน้าที่ ก็ถือว่าเป็นความรับผิดชอบกระทรวงหรือกรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ในกรณีของหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญ หากมีการดำเนินการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐว่าไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ การดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลจะต้องมีกระบวนการขั้นตอนที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนก่อนที่จะไปสู่ศาลที่มีอำนาจต่อไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เหตุผลเพราะหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่ต้องรับผิดชอบสูงสุดต่อหน้าที่ดังกล่าวคือ คณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงได้บัญญัติกระบวนการขั้นตอนให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาก่อน ก่อนที่จะไปสู่การพิจารณาของศาลต่อไป

(2.2.3) เขตอำนาจศาลที่จะพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว โดยที่หน้าที่ที่ก่อตั้งนั้น เป็นหน้าที่ที่ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้ ซึ่งหากเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ถือว่าเป็นเรื่องในทางปกครอง และย่อมตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่โดยที่การละเลยต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มิได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้เองที่มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงได้บัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับหมวด 5 “หน้าที่ของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. ผลของการละเลยต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ การที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติจะมีผลประการใดบ้างนั้น อาจแบ่งผลของการละเลยไม่ปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐอาจมีผลใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ 3.1 อยู่ภายใต้มาตรการและกลไกที่กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และ 3.2 ผลเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ

(3.1) อยู่ภายใต้มาตรการและกลไกที่กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
การละเลยต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนั้นมีการกำหนดมาตรการและกลไกในการบังคับไว้ 2 กรณี คือ (1) การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรี และ (2) การดำเนินการฟ้องร้องของบุคคลหรือชุมชนตามมาตรา 51 รัฐธรรมนูญ

(1) การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรี มาตรา 230 “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้... (3) เสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีได้พิจารณารายงานการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเห็นว่า หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติ คณะรัฐมนตรีจึงพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานของรัฐนั้นได้ชี้แจงถึงเหตุผลที่มีได้ดำเนินการ หากปราศจากเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานนั้น ๆ เร่งดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ กล่าวโดยสรุป กรณีนี้เป็นการอาศัยกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นมาตรการและกลไกในการบังคับให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) การดำเนินการฟ้องร้องของบุคคลหรือชุมชนตามมาตรา 51 รัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยบุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้น ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง

2) บุคคลหรือชุมชนตาม (1) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (1) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งตาม (1) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอ ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา 7 (4) ได้ภายใน 30 วัน นับวันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างการศึกษาวิเคราะห์คดีตามมาตรานี้ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง กรณีนี้ เป็นการอาศัยอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(3.2) ผลเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ โดยที่หมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ถึงมาตรา 63 เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่เป็นการขัดแย้งต่อหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ย่อมส่งผลให้การกระทำของรัฐนั้น ๆ เป็นอันขัดกับรัฐธรรมนูญได้ เช่น หากมีการกำหนดนโยบายที่ขัดกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือมีการตรากฎหมายที่ขัดกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือมีการกระทำอื่น ๆ ของรัฐที่ขัดกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ กรณีนี้ ย่อมถือว่านโยบายหรือกฎหมายหรือการกระทำของรัฐนั้น ๆ ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 วรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ดังนั้น การกระทำที่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมจะนำไปสู่ผลของการกระทำที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ หากเป็นการกระทำทางนโยบายย่อมนำไปสู่การถูกตรวจสอบทางการเมืองและความรับผิดชอบทางการเมือง หากเป็นการกระทำทางนโยบายโดยการตรากฎหมาย กฎหมายดังกล่าวอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ และหากเป็นการกระทำทางปกครอง การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้โดยศาลปกครองและอาจนำมาสู่ความรับผิดชอบทางละเมิดได้

unสรุป

บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 คือ การเสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 230 (3) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 นอกจากนี้ มาตรา 51 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องก่อนที่จะมีการฟ้องคดีของบุคคลหรือชุมชนไปยังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้น อาจจำแนกหน้าที่ตามหมวด 5 ได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ (1) หน้าที่ของรัฐอันเป็นหน้าที่ทั่วไป (2) หน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีเพื่อให้ประชาชนใช้ (3) หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย

ทางชีวภาพ และ (4) หน้าที่ของรัฐในการวางมาตรการหรือการส่งเสริมสนับสนุน โดยหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญมีลักษณะ 3 ประการ คือ (1) เป็นหน้าที่ที่ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ (2) ผู้รับผิดชอบสูงสุดของหน้าที่ตามหมวด 5 รัฐธรรมนูญคือคณะรัฐมนตรี และ (3) อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับการละเลยไม่ปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐอาจมีผลใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1) อยู่ภายใต้มาตรการและกลไกที่กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และ (2) ผลเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). **หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

หน้าที่และอำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดิน: ความเชื่อมโยงของมาตรา 5 และมาตรา 231 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รองศาสตราจารย์ ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก*

ประเทศไทยของเรา ซึ่งโดยทั่วไปถูกจัดว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา ที่แม้จะเป็นการกำหนดโดยทั่วไปบนพื้นฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่หากพิจารณาในเชิงลึก เราจะพบว่าความกำลังพัฒนาของเรานั้นแพร่กระจายไปในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมไปถึงเรื่องของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยกร่างกฎหมาย (law drafting) การใช้บังคับกฎหมาย (implementation of law) การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) และพัฒนาการทางกฎหมายต่าง ๆ ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ จนถึงกฎหมายลำดับรองที่มีลำดับชั้นทางกฎหมายต่ำสุด เช่น กฎกระทรวง หรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ

* ประธานคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตเอเซีย และ อดีตที่ปรึกษาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หากเราหยิบยกกันมาแต่เพียงเรื่องของรัฐธรรมนูญในการถกถึงเรื่องความกำลังพัฒนาของเรานั้น เราก็จะเห็นว่า ส่วนใหญ่แล้วสิ่งที่เราพูดกันถึงรัฐธรรมนูญนั้น เราจะพูดในแง่ของความเป็นกฎหมาย หรือกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และโดยส่วนใหญ่ก็จะพูดถึงแต่เรื่องของความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยไม่ค่อยจะได้ไปถึงเรื่องของเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย และที่สำคัญคือ ไม่ได้ไปถึงเรื่องของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งเป็นเรื่องของความเป็นรัฐธรรมนูญโดยรวม ที่ประกอบไปด้วย บทบัญญัติอันเป็นลายลักษณ์อักษร เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งรัฐธรรมนูญ (Constitutional tradition) ด้วย

เมื่อหยิบยกรัฐธรรมนูญขึ้นมา ถ้ามองในแง่หนึ่งของการพัฒนา เราก็ได้สร้างสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมาในรัฐธรรมนูญกันเสมอ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็เป็นหนึ่งสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จากนั้นก็มาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังคงเป็นชื่อเดิม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ก็มีหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างไปบ้าง ตามการปรับเปลี่ยนของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ส่วนถ้ามองอีกแง่หนึ่ง การเขียนสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นในรัฐธรรมนูญเสมอ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญที่มีการเลิก-ประกาศ-เลิก-ประกาศ ในระยะเวลาอันสั้นอยู่บ่อยครั้ง ก็จะทำให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นไม่นิ่ง และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาอยู่ตลอดเวลา โดยอาจจะหาทางออกไม่ได้ด้วย

หากจะกล่าวถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่จั่วหัวบทความมานั้น ก็จะต้องขอท้าวความถึงเรื่องที่เป็นประเด็นร้อน ๆ ของวงการเมืองไทย และเป็นประเด็นที่ค่อนข้างใหญ่ และมีนัยสำคัญเป็นอย่างสูง เพราะเป็นเรื่องที่นอกจากจะเป็นเรื่องการเมืองแล้ว ยังเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับยึดโยงหลายองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญที่สุด เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงสถาบันหลักของชาติ โดยเฉพาะในประเด็นด้านความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญกับพระมหากษัตริย์ อันเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความระมัดระวัง และความรอบคอบเป็นอย่างสูงในการดำเนินการ และการทำหน้าที่ รวมถึงการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้อง

เรื่องอันอาจจะเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว มีอยู่ว่า มีบุคคลสองกลุ่มได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีเกี่ยวกับคำถวายสัตย์ปฏิญาณของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดดังนี้

“มาตรา 161 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อ พระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

แต่สิ่งที่ พล.อ.ประยุทธ์ นายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีกล่าวนั้นมีถ้อยคำเพียง

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อ พระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ตลอดไป”

สิ่งที่ขาดไปคือ วลีว่า “ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกประการ” และมีสิ่งที่เติมมาคือ คำว่า “ตลอดไป”

ต่อกรณีดังกล่าว นายภาณุพงศ์ ชูรักษ์ นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ยื่นคำร้องต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินว่า การกล่าวคำถวายสัตย์ปฏิญาณตนของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 เนื่องจากเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและ เสรีภาพ ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจากการดำเนินการตามนโยบายและโครงการ ของรัฐบาล ทั้งนี้ มาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่า

“มาตรา 213 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

เพื่อเชื่อมโยงกับมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่น คำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (11) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบถึงการละเมิดสิทธิหรือ เสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ วันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 48 วรรคสอง

ภายใต้บังคับมาตรา 42 การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร

ในกรณีที่ศาลเห็นว่า คำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา 47 ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา”

“มาตรา 47 การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) การกระทำของรัฐบาล
- (2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว
- (3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน
- (4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษา หรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว
- (5) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192
- (6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร”

“มาตรา 48 ภายใต้บังคับมาตรา 47 ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่กรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา 46 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับแก่การยื่นและการพิจารณาคำร้องตามมาตรา 46 ด้วยโดยอนุโลม”

หลังจากที่ได้รับเรื่องจากนายภานุพงศ์ ชูรักษ์ แล้ว ต่อมา เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายรักษเกชา แฉฉฉาย ได้ชี้แจงว่ากรณีที่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี กล่าวคำถวายสัตย์ ไม่ครบถ้วนนั้น อาจส่งผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งอาจเข้าข่ายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีมติส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ การมีมติดังกล่าวก็เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า แม้นายกรัฐมนตรีจะได้มีหนังสือชี้แจงยืนยันว่าการถวายสัตย์ปฏิญาณตน เป็นการกระทำที่ครบถ้วนตามกระบวนการและขั้นตอนทั้งทางนิติบัญญัติและพลิตินัยแล้ว แต่คำกล่าวยังขาดถ้อยคำ “ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” จึงเป็นคำกล่าวที่ไม่ครบตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลเป็นการบังคับใช้ไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 ที่กำหนดไว้เป็นถ้อยคำว่า

“มาตรา 5 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

การกระทำดังกล่าวของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วย รวมถึงปัญหาในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ยื่นเรื่องร้องเรียน เช่น นโยบายรัฐบาลหรือมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่าง ๆ ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ทำความเข้าใจและส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อคำร้องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมาถึง ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วมีมติเอกฉันท์ไม่รับคำร้องกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีนายภานุพงศ์ ชูรักษ์ นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง ร้องว่าการที่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 อันเป็นการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของนายภานุพงศ์หรือไม่

เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญ ระบุตอนหนึ่งว่า แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า นายภานุพงศ์ ผู้ร้องเห็นว่าการกระทำที่ถูกกล่าวอ้างว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7(11) และมาตรา 46 ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวใน มาตรา 47(1) บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจอรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) การกระทำของรัฐบาล ...” และมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติว่า “...ถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา 47 ให้ศาลไม่รับคำร้องไว้พิจารณา”

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เป็นการกระทำทางการเมือง (Political Issue) ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์ เฉพาะกับพระมหากษัตริย์ อันอยู่ในความหมายของการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47(1) ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 46 วรรคสาม

นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังระบุว่า เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 เวลา 17.45 นาฬิกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้นายกรัฐมนตรี นำคณะรัฐมนตรี ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกล่าวคำถวายสัตย์ ปฏิญาณจบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระราชดำรัส เพื่อให้นายกรัฐมนตรี และ คณะรัฐมนตรีได้น้อมนำไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน และต่อมาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2562 เวลา 09.00 นาฬิกา นายกรัฐมนตรีพร้อมคณะรัฐมนตรีได้เข้ารับพระราชดำรัสในโอกาสเข้าเฝ้า ทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ซึ่งพระราชทานเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้ง ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยเข้ารับต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์ ณ ห้องรับรอง ชั้น 5 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่รับคำร้องดังกล่าว

ส่วนกรณีนายศรีสุวรรณ จรรยา และนายอัยย์ เพชรทอง ที่ยื่นคำร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองวินิจฉัย ตามมาตรา 23(1) และ (2) แห่ง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กรณีการกล่าวคำถวายสัตย์ปฏิญาณของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา และคณะรัฐมนตรี ด้วยถ้อยคำที่เพิ่มขึ้นใหม่ และไม่ครบถ้วนตามมาตรา 161 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ระบุว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติเอกฉันท์ ไม่เสนอเรื่องของผู้ร้อง 2 รายดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยจากการพิเคราะห์จากข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมาย เห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณดังกล่าว เป็นการกระทำ มิใช่พบบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงไม่เข้า เจื้อนไขตามมาตรา 23(1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ส่วนมาตรา 23(2) ที่ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลปกครองนั้น เมื่อคำกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณเป็นการกระทำ ตามกระบวนการขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เป็นการกระทำตามปกครอง หรือการใช้อำนาจ ทางปกครอง ทั้งนี้ มาตรา 23(1) และ (2) มีถ้อยคำดังนี้

“มาตรา 23 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22 (1) (2) หรือ (3) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอ เรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ถ้อยคำดังกล่าวของมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นั้นสอดคล้องกับมาตรา 231 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ดังนี้

“มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

หากมองย้อนเพื่อวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ จะพบว่า มาตรา 161 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เป็นถ้อยคำที่ไม่ได้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ๆ มาของประเทศไทย และบรรดาถ้อยคำทั้งหลายเหล่านั้นที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ก็มีเพียงว่า “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” ซึ่งหากจะเพียงแค่ท่องจำหรือถ้าจะให้รอบคอบกว่านั้น ก็คือ อ่านจากการพิมพ์เอาไว้ ซึ่งก่อนหน้านี้ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้เคยกระทำมาแล้ว แต่ในคราวล่าสุด ก็ไม่มีใครทราบได้ว่า เพราะเหตุใดจึงได้มีการกระทำไม่ครบถ้วนตามที่มาตรา 161 บัญญัติเอาไว้ ซึ่งการกระทำอันไม่ครบถ้วนดังกล่าวก็นำมาซึ่งคำร้องต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างน้อยสององค์กรหลัก ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และศาลรัฐธรรมนูญ

อันที่จริงแล้ว หากมองถึงบททั่วไปของรัฐธรรมนูญอันเป็นบทหลัก คือ มาตรา 5 นั้น ได้ระบุไว้ชัดเจนในวรรคหนึ่งว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งมาตรานี้เชื่อมโยงกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในมาตรา 231 ในสองอนุมาตรา คือ

“(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

เมื่อแยกมาตรา 5 ออก จะพบว่า ประเด็นเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะแปลความได้ว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีนี้เชื่อมโยงกับอนุมาตรา 1 ของมาตรา 231 ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมสามารถที่จะดำเนินการได้ ส่วนประเด็นเรื่องกฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะแปลความได้ว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย กรณีนี้เชื่อมโยงกับอนุมาตรา 2 แต่เมื่อพิจารณาให้ถ่วงถี่ โดยเฉพาะเมื่อยกคำร้องของนายศรีสุวรรณ จรรยา และนายอัยย์ เพชรทอง มาร่วมพิจารณาแล้ว จะพบว่า มาตรา 231 นั้นได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินขาดตกบกพร่องอยู่ จะโดยเจตนา หรือไม่ตั้งใจก็ตาม ยิ่งเมื่อพิเคราะห์ถึงข้อวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า การกล่าวคำถวายสัตย์ปฏิญาณของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นการกระทำของรัฐบาล ซึ่งก็ไม่ว่าจะถือได้ว่าเป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงทำให้การกระทำเช่นนั้น ไม่น่าจะถูกตรวจสอบได้ โดยกลไกฝ่ายตุลาการ หรือศาล รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ขาดความชัดเจนในการพิเคราะห์ เนื่องจากการชี้ของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการถวายสัตย์ปฏิญาณของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา และรัฐมนตรีอื่น ๆ นั้น มีอยู่สองประเด็นสำคัญ หนึ่ง คือ เป็นความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับพระมหากษัตริย์ สอง เป็นการกระทำทางการเมือง หรือการกระทำของรัฐบาล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญตีคลุมไปว่า ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ซึ่งในประเด็นแรก ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะได้วินิจฉัยไว้ชอบแล้ว ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับพระมหากษัตริย์ แต่ในประเด็นที่สอง การกระทำทางการเมือง

หรือการกระทำของรัฐบาลนั้น หากจะอาศัยกรณีการถวายสัตย์ปฏิญาณนี้เป็นการวางหลักว่า การกระทำทางการเมือง หรือการกระทำของรัฐบาลในทุก ๆ กรณี ไม่อาจจะตรวจสอบได้โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยย่อจะเป็นปัญหาในหลักการของกฎหมาย และหลักประชาธิปไตย ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกันของทุกฝ่ายที่ถืออำนาจอธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ และการทำงานประสานการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานากันของสามอำนาสดังกล่าว โดยองค์กรอิสระ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน

หากจะเขียนรัฐธรรมนูญให้หลักการแห่งมาตรา 5 นั้นสามารถก่อเกิดผลในทางปฏิบัติได้ครบถ้วนจริง มาตรา 231 ต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การกระทำทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นของฝ่ายปกครอง หรือของฝ่ายการเมือง เช่น รัฐบาล สามารถถูกยื่นตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ มิเช่นนั้น การกระทำทางการเมือง หรือการกระทำของรัฐบาลก็จะต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐสภา อันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นที่มาของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ฝ่ายบริหารนำโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี มีที่มาทั้งจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังนั้นทั้งสองสภา หรือรวมเรียกว่า รัฐสภา ย่อมจะต้องสามารถตรวจสอบการกระทำทางการเมือง หรือการกระทำของรัฐบาลได้ หากมิเป็นเช่นนั้น จะทำให้การกระทำทางการเมือง หรือการกระทำของรัฐบาล ในเรื่องต่าง ๆ อันมิได้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับพระมหากษัตริย์ไม่สามารถจะถูกตรวจสอบได้เลย อันเป็นการขัดต่อหลักการของกฎหมาย และหลักประชาธิปไตย ดังได้กล่าวไปแล้วนั้น

การยอมรับว่าการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับพระมหากษัตริย์นั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดสามารถทำได้นั้น อาจจะพอเกิดขึ้นได้ ทั้งในหลักการของกฎหมายตามโบราณราชประเพณี และโบราณนิติราชประเพณี และในหลักประชาธิปไตยภายใต้ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่คงจะเป็นที่ยอมรับได้ลำบาก หากจะบอกว่าการกระทำทางการเมือง หรือการกระทำของรัฐบาลในเรื่องทั้งหลาย โดยเฉพาะในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์เฉพาะกับพระมหากษัตริย์จะไม่สามารถตรวจสอบได้ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญใด เพราะเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักการแห่งกฎหมาย และหลักประชาธิปไตย ดังนั้น ประเด็นนี้จึงยังคงจบลงไม่ยากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางวิชาการ ซึ่งคงจะมีการถกกันไปอีกนานและคงจะรอคอยคำตอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากศาลรัฐธรรมนูญ มิเช่นนั้น หากมองโดยทั่วไปของหลักการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกันของแต่ละฝ่ายของอำนาจอธิปไตย จะพบว่าหากศาล หรือฝ่ายตุลาการ ไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ก็ย่อมจะต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติดังได้กล่าวไปแล้ว

ทางออกของปัญหานี้ คงจะยังรอคอยการศึกษาต่อไป ส่วนบทความนี้ประสงค์จะเป็นเพียงเครื่องชี้เล็ก ๆ น้อย ๆ ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 และมาตรา 231 ภายใต้บริบทหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เห็นว่ามันจะยัง

ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากขาดการบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องการตรวจสอบการกระทำทางการเมือง หรือการกระทำของรัฐบาล ที่ควรจะระบุให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะดำเนินการเพื่อยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ หากมิได้เป็นเช่นว่า ก็คงจะต้องถือว่าการกระทำทางการเมือง หรือการกระทำของรัฐบาลนั้น จะต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะใช้วิธีการใด หรืออย่างไร ผู้ที่ทำหน้าที่อยู่ในฝ่ายดังกล่าว ก็คงจะต้องช่วยกันหา ช่วยกันคิดต่อไป ซึ่งหากรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 ที่เขียนมาเช่นนั้น ไม่มีที่ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติอย่างครบถ้วน ก็จะเป็นปัญหาในหลักการทางกฎหมาย และหลักประชาธิปไตยอีกต่อไป จนกว่าจะมีทางออกในวันหนึ่งข้างหน้า

สำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กับความคุ้มค่า

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มานวิภา อินทรทัต*

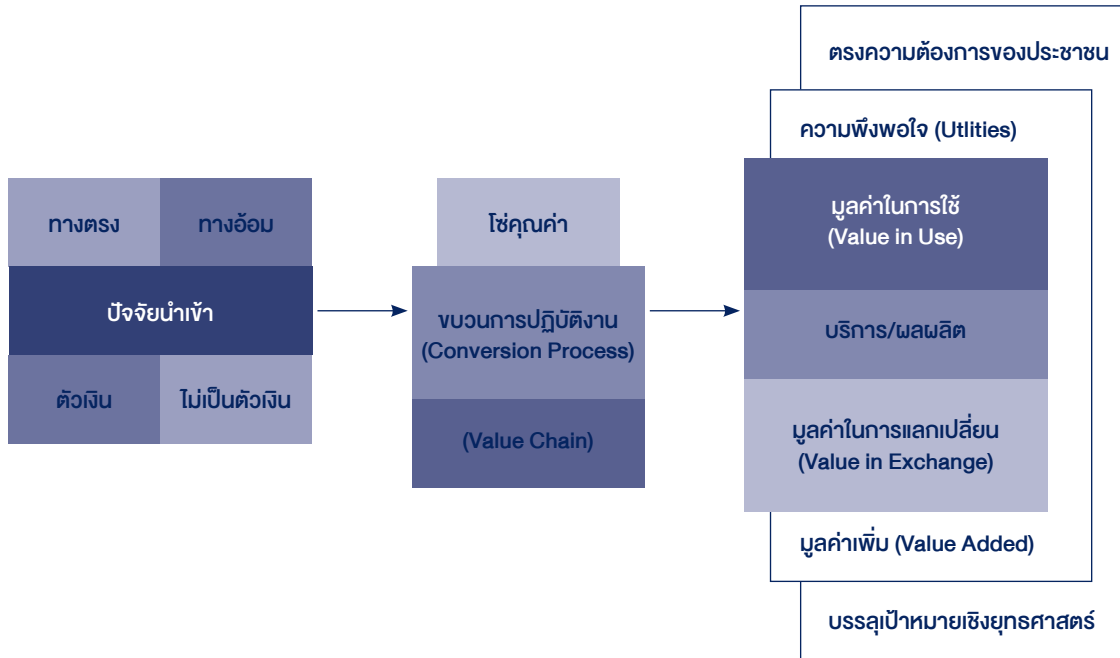
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินบริหารงานโดยได้รับงบประมาณแผ่นดิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อเงินที่มาจากภาษีของประชาชน นั่นคือ การใช้งบประมาณต้องคุ้มค่า ความคุ้มค่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า

การพิจารณาความคุ้มค่านี้ จะยึดตามหลักความคุ้มค่าที่ได้เขียนในหนังสือ หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย ซึ่งจัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า** ความคุ้มค่าเป็นกระบวนการพิจารณาอย่างเป็นระบบตั้งแต่การวางแผนก่อนเริ่มปฏิบัติงาน ขณะลงมือปฏิบัติงานและเมื่อปฏิบัติงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยเน้นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย ต้นทุนเอกชนและต้นทุนทางสังคม ในส่วนที่ไม่เป็นตัวเงินจะพิจารณาในเชิงคุณภาพโดยใช้ราคาเงา หรือ อาจกำหนดเป็นลำดับคะแนนจากมากไปน้อยและเมื่อลงมือปฏิบัติงานกระบวนการปฏิบัติงานต้องทำให้เกิดโซ่คุณค่า (Value Chain) ในทุกขั้นตอนหรือมีมูลค่าเพิ่ม (Value Added) นั่นเอง ด้านผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงานทั้งผลผลิต/บริการต้องทำให้เกิดความพึงพอใจ (Utilities) กับผู้ใช้ผลผลิต/บริการนั้น รวมทั้งผลผลิต/บริการมีมูลค่าในเชิงการตลาด นอกจากนั้น ยังพิจารณาผลกระทบของผลผลิต/บริการเป็นผลทางบวกหรือลบอย่างไรต่อกลุ่มใด มีการกระจายอย่างยุติธรรมหรือไม่ และสุดท้ายต้องนำผลลัพธ์ทั้งหมดมาพิจารณาว่าบรรลุเป้าหมายขององค์กร/ชาติหรือไม่ (ดังรูปที่ 1)

* ผู้อำนวยการหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐกิจดิจิทัล สถาบันเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

และ อดีตวุฒิสมาชิกกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549

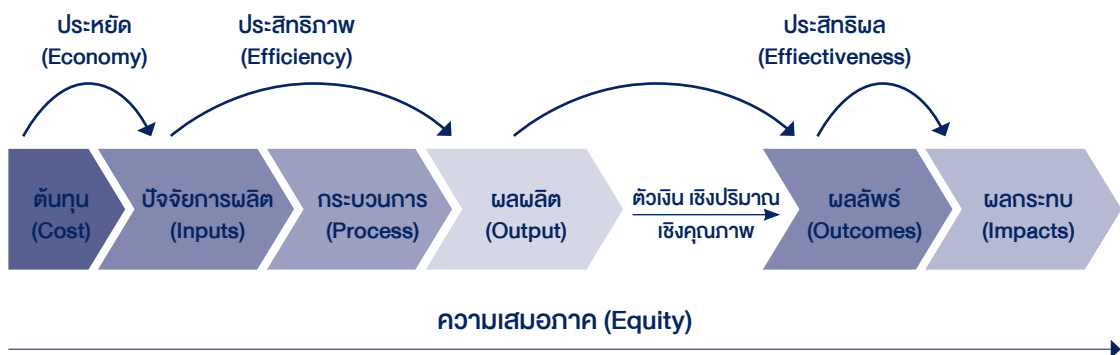
สถาบันพระปกเกล้า. 2561. **หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, หน้า 277-320.



รูปที่ 1 การพิจารณาด้านเศรษฐศาสตร์ในการบริหาร/จัดการ

เมื่อพิจารณาด้านเศรษฐศาสตร์ในการบริหาร/จัดการจะนิยามความคุ้มค่า คือ ต้นทุนของการใช้ และการจัดการทรัพยากรทั้งหมดทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่เป็นตัวเงิน ไม่เป็นตัวเงิน ต้องเหมาะสมกับผลลัพธ์ที่ตั้งใจมากที่สุด โดยมีความสมดุลที่เชื่อมโยงกันของการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมทั้งเกิดความเสมอภาคและเป็นการมองในระยะยาวเพื่อความยั่งยืนด้วย ดังนั้น องค์ประกอบของความคุ้มค่า (ดังรูปที่ 2) คือ

1. ประหยัด เสียต้นทุนน้อยที่สุดในการผลิต/บริการระดับหนึ่ง ๆ
2. ประสิทธิภาพ การทำให้มูลค่าของผลลัพธ์มากกว่าต้นทุน
3. ประสิทธิผล การบรรลุผลลัพธ์ของโครงการที่ต้องการ
4. ความเสมอภาค ผลประโยชน์กระจายอย่างยุติธรรม



สภาพแวดล้อม(ภายใน/ภายนอก) หน่วยงานภายในประเทศ ต่างประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

รูปที่ 2 หลักการคุ้มค่า ในหลักธรรมาภิบาลของไทยและสากล แนวคิดหลักความคุ้มค่าในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยยึดรายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2561 เป็นหลัก สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่สำคัญในการเป็นกลไกเพื่อทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงานของภาครัฐ จัดปัญหาความไม่เป็นธรรม ความทุกข์ร้อนซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งในเชิงระบบ แบบมวลรวมและเชิงปัจเจก ไม่ใช่เป็นการมุ่งความถูกต้องของฝ่ายใดและเพื่อหาผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่เป็นการแก้ปัญหาจริงที่เป็นรูปธรรมโดยมิชักช้า ใช้วิธีการสอบข้อเท็จจริงทั้งทางตรง ทางอ้อมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยสำนักงานเอง การขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแก่คณะรัฐมนตรี รวมทั้งกลั่นกรองเรื่องและยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ต้นทุนในการบริหารงาน จากตารางที่ 1 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักงานฯ ได้รับความจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนทั่วไป 263,632,400 บาท ลดลงจากปี พ.ศ. 2560 ร้อยละ 1.10 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้รับความจัดสรรจำนวน 266,574,100.00 บาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2559 ร้อยละ 4.5 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ได้รับความจัดสรรจำนวน 255,085,000.00 บาท ทั้งนี้จะเห็นได้ว่างบประมาณ โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 58.33 เป็นงบประมาณด้านบุคลากร

ตารางที่ 1 แสดงงบประมาณโดยรวมและงบประมาณด้านบุคลากรของสำนักงานตรวจการแผ่นดิน

ปี พ.ศ.	งบประมาณ (บาท)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	งบประมาณ ด้านบุคลากร (บาท)	สัดส่วนของ งบประมาณ (%)
2561	263,632,400.00	-1.10	117,753,400.00	44.67
2560	266,574,100.00	4.5	177,076,884.45	66.43
2559	255,085,000.00	-	164,536,955.36	64.50

ที่มา : รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2560

รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2561

ตารางที่ 2 แสดงผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามผลผลิต

หน่วย : บาท

แผนงาน	ปีงบประมาณ			
	2558	2559	2560	2561
การพิจารณาและสอบสวนตามคำร้องเรียน	65,942,200	84,624,600	28,825,500	69,369,600
การดำเนินงานด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ	51,316,400	53,132,200	18,163,300	-
การดำเนินงานเพื่อให้บทบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับการนำไปปฏิบัติตามเจตนารมณ์	52,261,300	51,975,400	12,091,100	-
การส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และสิทธิที่จะร้องเรียนตามกฎหมายบัญญัติ	65,005,500	51,975,400	52,616,800	-
การดำเนินงานป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ	3,186,900	3,315,600	140,000	1,610,900
การดำเนินงานเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	10,867,600	-	-	-
การดำเนินงานเพื่อรองรับบุคลากรภาครัฐพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน	-	-	-	181,411,500
ค่าดำเนินการภาครัฐ	-	-	174,327,800	-
รวม	248,579,800	267,297,400	286,164,500	252,392,000

ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

พิจารณาการใช้งบประมาณตามแผนงานในปีพ.ศ. 2558 จำนวนเงินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 26.53) ใช้ในการพิจารณาและสอบสวนตามคำร้อง ในปี พ.ศ. 2559 จำนวนเงินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 31.66) ใช้ในการพิจารณาและสอบสวนตามคำร้องเช่นกัน ในปี พ.ศ. 2560 จำนวนเงินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60.92) ใช้เป็นค่าดำเนินการภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2561 จำนวนเงินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.88) ใช้ในการดำเนินงานเพื่อรองรับบุคลากรภาครัฐพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2558 และ 2559 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ใช้จ่ายงบประมาณไปในการกิจที่ส่งผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เมื่อพิจารณากระบวนการในการปฏิบัติงาน ผลผลิตและผลกระทบ

ตารางที่ 3 แสดงสถิติการดำเนินการเรื่องร้องเรียน(ตามปีงบประมาณ)

ปีงบประมาณ	ภาระงาน		เรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ		เรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการ	
	(เรื่อง)	(%)	(เรื่อง)	(%)	(เรื่อง)	(%)
2559	6,040	100	3,466	57.38	2,574	42.62
2560	5,106	100	3,272	64.10	1,833	35.9
2561	4,171	100	2,764	66.27	1,407	33.73

ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่าแนวโน้มการดำเนินการเรื่องร้องเรียนแล้วเสร็จมีทิศทางเพิ่มขึ้น หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนใน 3 อันดับแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-2561 คือ ตำรวจ การเมือง/การปกครองท้องถิ่น และที่ดิน สาเหตุของการร้องเรียนในกรณีตำรวจส่วนใหญ่ คือ การดำเนินคดีล่าช้า การเมือง/การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่คือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีที่ดินส่วนใหญ่คือ ไม่ออกโฉนด/เอกสารสิทธิให้

ช่องทางการส่งเรื่องร้องเรียนระหว่างปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2557-2561 ใน 3 อันดับ คือ ทางไปรษณีย์ อินเทอร์เน็ต และด้วยตนเอง/Walk-in

กรณีตัวอย่าง การแก้ปัญหาหรือการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่ระบุในรายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2561

การเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

เรื่องที่ 1 โครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ-รังสิต ที่ปิดกั้นเส้นทางสัญจรเข้าออกระหว่างที่พักอาศัยกับถนนสายหลัก เป็นความเดือดร้อนของประชาชนจำนวนมาก ในที่สุดสามารถแก้ปัญหาได้ดังนี้

- 1) หน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ ได้ปรับแก้ไขแบบการก่อสร้างรางระบายน้ำริมแนวเขตทางรถไฟฝั่งตะวันออก และทางเชื่อมระหว่างถนนซอยไปยังสถานีรถไฟ
- 2) เทศบาลได้ออกแบบดำเนินการขอใช้สิทธิเหนือที่ดิน และจัดเตรียมงบประมาณในการก่อสร้างสะพานลอยข้ามทางรถไฟระหว่างเคหะชุมชนกับวัด โรงเรียนและสถานีอนามัยแล้ว
- 3) หน่วยงานที่ดำเนินงาน ได้มีการเวนที่ดินขนาดความกว้าง 4 เมตร เพื่อเป็นทางให้ประชาชนใช้สัญจรเข้าออกชุมชนได้

เรื่องที่ 2 การปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการให้เข้าพื้นที่เชิงพาณิชย์ในอาคารผู้โดยสารของท่าอากาศยาน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนให้ตรวจสอบกรณีที่ผู้บริหารของท่าอากาศยานแห่งหนึ่งและคณะดำเนินธุรกิจจำหน่ายสินค้าภายในท่าอากาศยานด้วยตนเอง โดยไม่เปิดให้บุคลากรภายนอกจำหน่าย และไม่พบว่ามี การติดประกาศให้เข้าหรือประมูลพื้นที่จำหน่ายสินค้าภายในท่าอากาศยาน

ผลของการแก้ปัญหา คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีนโยบายจะปรับปรุงการให้เข้าที่ราชพัสดุในท่าอากาศยานทุกแห่งด้วยวิธีการประมูลหรือคัดเลือกกรณีมีผู้ประกอบการขอเช่ารายเดียว โดยกำลังจะร่างประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดให้เช่าให้มีความชัดเจน โปร่งใสและเป็นธรรม และหน่วยงานได้แจ้งยกเลิกสัญญาเช่าของผู้ประกอบการในท่าอากาศยานบางแห่งและทยอยยกเลิกสัญญาเช่าของท่าอากาศยานอื่น ๆ ตามกรอบระยะเวลาที่สัญญาเช่าเดิมสิ้นสุดลง

เรื่องที่ 3 การละเลยไม่ดำเนินการกับผู้บุกรุกพื้นที่ดินของสาธารณะ มีผู้ร้องเรียนขอให้แก้ไขปัญหาน้ำท่วมหมู่บ้านอันเนื่องมาจากการถมคลองสาธารณะ

ผลของการแก้ไขปัญห

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการวางท่อระบายน้ำ เพื่อมิให้เกิดขวางทางน้ำจนเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมกระทบต่อประชาชน
- 2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการตรวจสอบพื้นที่ที่มีการบุกรุกถมคลองว่าเป็นของบุคคลใดได้รับอนุญาตโดยถูกต้องหรือไม่
- 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งผู้บุกรุกจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย
- 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการขุดลอกคลองระบายน้ำและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำคลองระบายน้ำ
- 5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบผู้บุกรุกดำเนินการแก้ไข
- 6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งให้ผู้บุกรุกปรับแก้ไขทางเชื่อมให้ถูกต้อง

สรุปได้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ประสานร่วมมือในการสำรวจและวิเคราะห์ปริมาณน้ำจากต้นทางถึงปลายทาง และปรับแก้ส่วนที่มีการวางท่อระบายน้ำให้ถูกต้อง

เรื่องที่ 4 กรณีปัจเจกชน ได้มีการร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยไม่ดำเนินการวางท่อระบายน้ำบริเวณริมถนนหน้าบ้านของผู้ร้องเรียน ทำให้เกิดน้ำท่วมขังเป็นประจำในเขตที่มีการวางท่อระบายน้ำบริเวณริมถนนหน้าบ้านของประชาชนในละแวกใกล้เคียงและไม่ปรับปรุงซ่อมแซมท่อระบายน้ำที่บริเวณข้างบ้านของผู้ร้องเรียนซึ่งมีสภาพผุพัง ทำให้มีน้ำขังและกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงและเชื้อโรค

สรุปผลการดำเนินการได้มีการซ่อมแซมและขุดลอกท่อระบายน้ำบริเวณข้างบ้านผู้ร้องเรียน ภายใน 1 เดือน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะตรวจสอบแนวเขตท่อระบายน้ำริมถนนทางหลวงแผ่นดิน บริเวณหน้าบ้านผู้ร้องเรียนและบริเวณใกล้เคียงภายใน 1 สัปดาห์ และเสนอแนะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ บังคับบัญชา ควบคุมบังคับบัญชาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบให้ดำเนินการจริง

เรื่องที่ 5 ข้าราชการในระดับท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อนจากการที่กรมกำหนดหลักเกณฑ์ ในการเทียบตำแหน่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการจำนวนมาก

การแก้ปัญหา คือ เสนอให้ตั้งคณะกรรมการจัดทำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขและบัญชีการเทียบ ตำแหน่งข้าราชการและพนักงานต่างประเภทกัน โดยให้พิจารณาด้วยความเสมอภาค เป็นธรรมตาม มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ลักษณะงานตามข้อเท็จจริง และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมี การกำหนดกรอบแนวทางการจัดทำมาตรฐานในการเทียบตำแหน่งเพื่อรับโอนข้าราชการ

เรื่องที่ 6 ความไม่เป็นธรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังในเรือนจำ ผู้ร้องเรียน เป็นนักโทษในเรือนจำขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งยึดและทำลายที่นอนของผู้ต้องขังซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการให้ผู้ต้องขังทั่วประเทศใช้ ผ้าห่มเพียง 3 ผืน เป็นการทรมานผู้ต้องขัง เพราะผ้าห่มบางและมีคุณภาพต่ำ ไม่เหมาะสมกับใช้เป็น เครื่องนอน เป็นเรื่องกระทบต่อผู้ต้องขังทั่วประเทศ

การแก้ปัญหา คือ กรมราชทัณฑ์มีนโยบายในการจัดหาที่นอนอย่างพาราให้กับผู้ต้องขังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อยกระดับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในการพัฒนาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน และได้มี การเสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับทราบ สิทธิของตนเองอันพึงได้รับ

การเสนอแนะแนวทางให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับ ความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคล

เรื่องที่ 1 ปัญหาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเด็นการพิจารณา ประกอบด้วย การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านความปลอดภัยของยุทธโธปกรณ์และเครื่องมือใน การสนับสนุนการปฏิบัติงาน การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีความมั่นคงและความคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดน ภาคใต้

ผลการดำเนินการ

1. ยุทธศาสตร์พิเศษประเภทสื่อกระแสและเครื่องตัดสัญญาณโทรศัพท์ที่มีความเพียงพอ แต่พบว่าเครื่องตัดสัญญาณโทรศัพท์บางประเภทล้าสมัย
2. การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีความมั่นคง เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
3. การคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ ได้มีการเยียวยาเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นระยะ

เรื่องที่ 2 ผู้ประกันตนไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล กรณีการผ่าตัดปลูกถ่ายตับ ตามประกาศตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยผู้ประกันตนได้สำรองจ่ายค่าใช้จ่ายในการผ่าตัดและทำใบสำคัญรับเงินและเอกสารการรักษาพยาบาลทั้งหมดมายื่นเรื่องเพื่อขอเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลบริการทางการแพทย์

ผลของการดำเนินการ ผู้ประกันตนได้รับค่าบริการทางการแพทย์เป็นค่าปลูกถ่ายตับ จำนวน 512,604 บาท

เรื่องที่ 3 ความเดือดร้อนจากการเดินสายสื่อสารที่อาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน ประชาชนร้องเรียนทางโทรศัพท์ว่า บริเวณด้านหน้าที่พักอาศัยของผู้ร้องเรียนมีสายเคเบิลหรือสายโทรศัพท์พาดผ่านห้อยตกลงมาในเส้นทางที่น่าจะเป็นอันตรายต่อผู้พักอาศัย และประชาชนที่สัญจรไปมา โดยได้รับร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 ครั้ง แต่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข

ผลของการดำเนินการ บริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเก็บสายเคเบิลและสายโทรศัพท์เรียบร้อย

เรื่องที่ 4 ปัญหาความเดือดร้อนของโรงเรียนขนาดเล็กจากการยกเลิกระบบเครือข่ายโมเน็ต (MONet) ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการติดตั้งอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง

ผลการดำเนินการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจค่าเช่าอินเทอร์เน็ตและจัดสรรค่าเช่าอินเทอร์เน็ตตามนโยบายให้หน่วยงานและสถานศึกษาจัดหาผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเองประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เพื่อจัดสรรค่าเช่าอินเทอร์เน็ตตามนโยบายให้หน่วยงานและสถานศึกษาจัดหาให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเอง

ผลการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจในกรณีหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่มีสถานะบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ หากรัฐไม่ปฏิบัติประชาชนอาจมีสิทธิร้องเรียนให้รัฐปฏิบัติได้ เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นซึ่งรัฐต้องดำเนินการให้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์การทางการเงินการคลัง

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดทำรายงานเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหา

- 1) การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ปัญหาอุบัติเหตุทางถนนบนทางหลวงหมายเลข 12 แม่สอด-ตาก
- 3) ปัญหาการควบคุมวัตถุอันตรายที่ใช้ในการเกษตร: กรณีสารเคมีพาราควอต
- 4) ปัญหาของพลาสติกกันทะเลไทย
- 5) ปัญหาการบริหารจัดการโครงการอาหารกลางวันเด็ก
- 6) ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน: ผลกระทบต่อประเทศไทย

การพิจารณาคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ นั้นคือ ทำหน้าที่เป็นองค์กร “กลั่นกรอง” ในช่วง 3 มีนาคม 2561 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2561 ได้รับหนังสือร้องเรียนจำนวน 11 เรื่อง แต่พิจารณาแล้วไม่มีเรื่องใดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการกรณี คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวข้องกับความสุขด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

กรณีกลุ่มเครือข่ายซึ่งให้ความช่วยเหลือหญิงยื่นหนังสือร้องเรียนให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การใช้บังคับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 ซึ่งกำหนดให้หญิงที่ทำให้ตนแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูกเป็นความผิดอาญา มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และขัดต่อความเสมอภาค เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้แต่หญิงเพียงผู้เดียวที่มีความผิดและต้องได้รับโทษ รวมทั้งยังกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิง มีผลทางอ้อมให้ควรเข้าถึงการให้บริการการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยและได้มาตรฐานของหญิงถูกละเมิด นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดให้บริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยเป็นมาตรการสำคัญ สำหรับหญิงตั้งครรภ์ในการป้องกันการตายจากการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย และองค์การอนามัยโลกออกแนวปฏิบัติทางคลินิกว่าด้วยการยุติการตั้งครรภ์เป็นบริการสุขภาพเหมือนบริการสุขภาพอื่น ๆ การคงอยู่ของมาตรา 302 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงทำให้หญิงไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว แม้จะปรากฏว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติแต่ยังไม่ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสุขด้วยรัฐธรรมนูญ แต่จะมีการศึกษาข้อกฎหมายที่มีผลต่อการยุติการตั้งครรภ์ของหญิงเพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ปรับประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งระบบต่อไป ยังมีกรณีการร้องเรียนอื่น ๆ อีกหลายกรณีแต่จะไม่นำมาเสนอในที่นี้

จะเห็นได้ว่าในด้านการปฏิบัติงาน **ผลิตและผลกระทบ** สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลเพียงคนเดียว จนถึงระดับคณะบุคคลในเชิงระบบ ผู้เกี่ยวข้องมีตั้งแต่ระดับชุมชนระดับล่าง ท้องถิ่น จนระดับประเทศ เมื่อทำการสอบข้อเท็จจริงจากผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะมีการตรวจสอบข้อมูล ข้อกฎหมาย มีการลงพื้นที่แสวงหาข้อมูล ทำหนังสือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงข้อเท็จจริง ประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำทั้งในลักษณะทางการและไม่เป็นทางการ ปัญหาที่เข้าไปดำเนินการมีทุกประเภทตั้งแต่ความเดือดร้อนจากความไม่เท่าเทียมกัน ไม่เป็นธรรม ละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย สาธารณสุข การคมนาคม การเดินทาง สิทธิและเสรีภาพ แม้กระทั่งปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัล ผลของการดำเนินการสามารถแก้ปัญหาได้สำเร็จตามข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ สามารถเร่งรัดการแก้ปัญหาให้รวดเร็ว เสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการสามารถสร้างความพึงพอใจให้ผู้ร้องเรียน ก่อให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความสงบสุขของประเทศ

ในด้าน**ความพึงพอใจ**จากผลการสำรวจความพึงพอใจของผู้ร้องเรียนต่อการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากตารางที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน

- ด้านการยื่นและรับเรื่องร้องเรียนมีความพึงพอใจร้อยละ 79.60
- ด้านการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ร้อยละ 76.20
- ด้านการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ร้อยละ 78.00
- ด้านการดำเนินการหลังการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ร้อยละ 70.80

ทั้งนี้ ในภาพรวมผู้ร้องเรียนมีความพึงพอใจต่อการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนในร้อยละ 77.80 ความพึงพอใจในแต่ละด้านและภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

ตารางที่ 4 ระดับความพึงพอใจของผู้ร้องเรียนแยกตามประเภทในปี 2559-2561

ประเภทของความพึงพอใจ	ระดับความพึงพอใจ (ร้อยละ)		
	2559	2560	2561
1. ในการยื่นและรับเรื่องร้องเรียน	82.20	81.60	79.60
2. ในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน	76.80	80.80	76.20
3. ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน	78.60	80.60	78.00
4. ในการดำเนินการหลังพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน	72.00	77.00	70.80
5. ในภาพรวม	78.60	81.40	77.80

ที่มา: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการพิจารณาต้นทุนในการดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนของงบประมาณที่ได้รับมีจำนวนใกล้เคียงกัน ในช่วงปี 2559-2561 ในปี 2558 และ 2559 การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการใช้ในการพิจารณาและสอบสวนตามคำร้อง ในปี 2560 การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการใช้ค่าดำเนินการภาครัฐ ในปี 2561 ค่าใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการใช้เพื่อดำเนินงานรองรับบุคลากรภาครัฐพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในสองปีหลังให้ผลทางอ้อมกับประชาชนผู้เดือดร้อนและต้องการที่พึ่ง

ในกระบวนการดำเนินงานทุกขั้นตอนเพื่อแก้ปัญหาและมีความสำเร็จในการแก้ปัญหาจริง นั่นคือ เกิดมูลค่าเพิ่มหรือเกิดใช้คุณค่าจริง

ผลผลิต/บริการ คือการแก้ปัญหาความเดือดร้อนในด้านต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ได้จริงตามความต้องการของผู้ร้องเรียน จนเกิดความพึงพอใจในระดับด้านข้างมาก บรรลุเป้าหมายในการทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงานของรัฐ ขจัดปัญหาความไม่เป็นธรรม ความทุกข์ร้อนของประชาชน โดยผลได้มีการกระจายอย่างยุติธรรมในทุกกลุ่มดังที่กล่าวมาในกรณีตัวอย่างต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ในเชิงการประหยัด มีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ ยังไม่สามารถพิจารณาได้ด้วย ความจำกัดของข้อมูล

จากข้อมูลจริงที่ได้พิจารณา สามารถกล่าวได้ว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติงานโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนอย่างคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากประสิทธิผลและความเสมอภาค ซึ่งเป็นสองในสี่ขององค์ประกอบหลักของความคุ้มค่า

บรรณานุกรม

สถาบันพระปกเกล้า. (2561). **หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัทศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2560). **รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน 2559**. กรุงเทพฯ.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2561). **รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน 2560**. กรุงเทพฯ.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2562). **รายงานงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2561**. กรุงเทพฯ.

ผู้ตรวจการแผ่นดิน กับการตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ ของประกาศ และคำสั่งคณะปฏิวัติ

ดร.ปัญญา อุดชาชน*

บทความนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนคือ ส่วนแรก คำนำ ส่วนที่สอง คัดค้านของกฎหมายและคัดค้านของประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติ ส่วนที่สาม คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อ ศาลรัฐธรรมนูญกรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติ ส่วน สุดท้ายบทสรุปและข้อเสนอแนะ

คำนำ

ประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติเป็นประเด็นสำคัญในทางกฎหมายมหาชน โดยองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) แต่องค์กรที่ส่งคำร้องมาศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้ผ่าน 2 ช่องทางคือ

* ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

1. **ผู้ตรวจการแผ่นดิน** กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 231 (1))

2. **ศาล** กล่าวคือ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่กรณีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา 5 และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 212 วรรคแรก)

3. **ประเด็นสำคัญตามข้อ 1.1 และ 1.2** คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หมายถึงกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy) อยู่ในลำดับชั้นของกฎหมายใด กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักของคำว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หมายถึง กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราของรัฐสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมายมีเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการคือ (บรรศักดิ์ อวรรณโณ, 2538, หน้า 37)

3.1 เมื่ออำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน การออกกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรงโดยมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเท่านั้นที่ออกกฎหมายแทนตนได้

3.2 เพื่อไม่ให้อำนาจสูงสุดทั้งหมดอยู่ในมือคนหรือกลุ่มคนกลุ่มเดียว จึงต้องแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย โดยให้องค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจที่สำคัญที่สุด คือ อำนาจออกกฎหมาย

3.3 กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภามีผลทั่วไปซึ่งเป็นหลักประกันความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

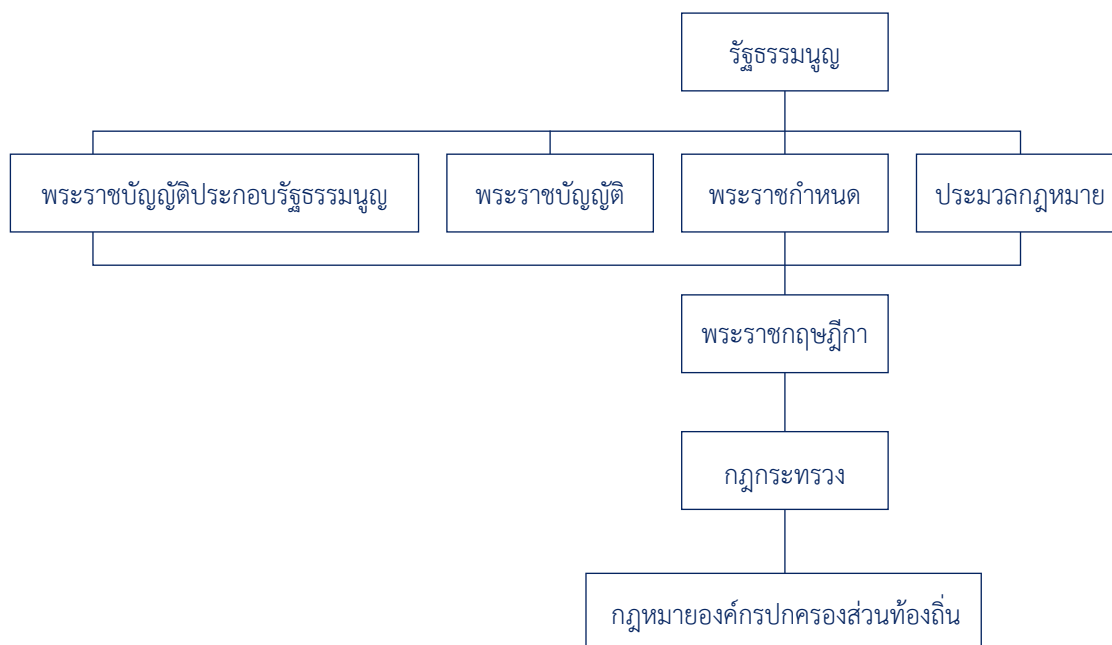
ด้วยเหตุนี้ คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงมักปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อที่จะให้มีการบัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้นี้อย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เป็นต้น

ศักดิ์ของกฎหมายและศักดิ์ของประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติ

1. ศักดิ์ของกฎหมาย

การจัดลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งชี้ถึงศักดิ์ของกฎหมาย เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดลำดับชั้นของกฎหมายจะพิจารณาจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายด้วยเหตุนี้ การที่กฎหมายถูกตราขึ้นจากองค์กรที่ออกกฎหมายแตกต่างกัน จึงส่งผลให้กฎหมายมีศักดิ์ของกฎหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเกิดจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Constitutional Power) เพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยมีลักษณะเป็นการประชุมร่วมกันของสภาทั้งสอง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถือเป็นกฎหมายลำดับสูงสุด กฎหมายที่มีลำดับชั้นรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประมวลกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติถือเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยจะถูกพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแยกกันตามลำดับส่วนพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 172 แล้วขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาภายหลังสำหรับประมวลกฎหมาย หมายความว่า กฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นโดยรวบรวมบทบัญญัติเรื่องเดียวกันที่กระจัดกระจายกันอยู่เอามาปรับปรุงให้เป็นหมวดหมู่วางหลักเกณฑ์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย มีข้อความทั่วถึงกันและกัน เช่น รวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้านแพ่งและพาณิชย์มารวมบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (หยุด แสงอุทัย, 2535, หน้า 4) การใช้ประมวลกฎหมายจะดำเนินโดยการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายเช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ส่วนพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเหล่านี้ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหาร กระทรวงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตราขึ้น ตามลำดับ

การจัดลำดับชั้นของกฎหมาย



รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบการปกครองและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนทั้งประเทศ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทุกฉบับ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากกว่ากฎหมายฉบับใด กฎหมายฉบับอื่นจะบัญญัติโดยมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นจะถือว่าไม่มีผลบังคับใช้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่อธิบายขยายความเพื่อประกอบเนื้อความในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ ละเอียดชัดเจน ตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายและกำหนดโดยถือว่ากฎหมายประเภทนี้มีลักษณะและหลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทย มิได้กำหนดศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีศักดิ์ในลำดับชั้นเดียวกันกับพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับชั้นรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ คือ รัฐสภา ดังนั้น รัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ส่วนประมวลกฎหมายถือว่ามีความศักดิ์เท่าๆกับพระราชบัญญัติเช่นกัน

พระราชกำหนด หมายถึง กฎหมายที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการบัญญัติให้กับฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการออกพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติได้ในกรณีพิเศษตามที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ต้องการการดำเนินการที่จำเป็นและเร่งด่วน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยหลังจากมีการประกาศใช้พระราชกำหนดนั้นแล้ว จะต้องนำพระราชกำหนดมาให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ ถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดก็จะกลายเป็นกฎหมายถาวร แต่หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดก็จะสิ้นผลไป ประเด็นที่สำคัญคือ การดำเนินการใด ๆ ก่อนที่พระราชกำหนดจะสิ้นผลไปถือว่าชอบด้วยกฎหมาย แม้ภายหลังจะปรากฏว่า พระราชกำหนดสิ้นผลไป

พระราชกฤษฎีกา หมายถึง กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นหลักการย่อย ๆ ของพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด กล่าวคือพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ได้กำหนดหลักการใหญ่ ๆ ไว้ ซึ่งเป็นสาระสำคัญโดยรวมและให้ออกพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด เพื่ออธิบายรายละเอียดต่าง ๆ ตามหลักการใหญ่ในพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดนั้น

กฎกระทรวง หมายถึง กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารและไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับพระราชกฤษฎีกา แต่กฎกระทรวงมีศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เพราะกฎกระทรวงนั้นผู้ออกกฎหมาย คือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

การดำเนินการออกกฎกระทรวงนั้น รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะบัญญัติกฎกระทรวงออกมา โดยมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งให้อำนาจไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐมนตรีผู้เสนอกฎกระทรวงจำเป็นต้องเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดซึ่งได้ให้อำนาจไว้

กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติ หมายถึง กฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในทางนิติบัญญัติ คือ มีอำนาจในการออกกฎหมายได้ด้วยตนเอง จึงถือว่าเป็นการกระจายอำนาจในการบัญญัติกฎหมายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ (มานิตย์ จุมปา, 2546, หน้า 80)

- (1) ข้อบังคับตำบล
- (2) เทศบัญญัติ
- (3) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (5) ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

2. ศักดิ์ของประกาศและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติและของคณะปฏิวัติ

2.1 ภายใต้ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย ได้มีเหตุการณ์การปฏิวัติ หรือ รัฐประหารเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่ครั้งย่อมมีการประกาศและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติและของคณะปฏิวัติเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและใช้เป็นการทั่วไปกับประชาชนทั่วประเทศ ด้วยเหตุนี้สถานะของประกาศและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติและของคณะปฏิวัติจึงถือว่าเป็น “กฎหมาย” ดังปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1662/2505 วินิจฉัยว่า “ใน พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยไว้ได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชน ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย “และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 371/2518 วินิจฉัยว่า” ประกาศของคณะปฏิวัติ เกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกับกรุงเทพมหานครมีสภาพเป็นกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม กรณี แล่งการณ์ของคณะปฏิวัติไม่ถือว่าเป็นกฎหมายเนื่องจากแล่งการณ์มีลักษณะเป็นการแจ้งข่าวสารให้ ประชาชนทราบเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาว่าประกาศและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติและของคณะปฏิวัติว่าเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น โดยหลักการแล้วต้องดูองค์ประกอบของกฎหมายว่ามีลักษณะ ครบถ้วนที่จะเป็นกฎหมายหรือไม่เพียงใดเป็นฉบับ ๆ ไป นอกจากนั้น กรณีคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดินที่ 38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 เรื่อง การปฏิบัติงานของข้าราชการ ฝ่ายพลเรือน ดำรง ทหาร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรรมการร่างกฎหมายกองที่ 5 วินิจฉัยว่า “ความในข้อ 5 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 อันเป็นการเพิ่มเติมความในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 นั้น มีผลเป็นกฎหมายเพราะเป็นการกำหนดข้อห้ามและลักษณะแห่งการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิด โดยให้ ถือว่าผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนี้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

อนึ่ง ประกาศของคณะปฏิวัติบางฉบับขาดลักษณะองค์ประกอบของกฎหมาย จึงไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 เป็นลักษณะ การประกาศคำเตือนราษฎรทั่วไปและประกาศนโยบายของคณะปฏิวัติเท่านั้น และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2520 เป็นลักษณะการประกาศรายชื่อและตำแหน่งบุคคลในคณะปฏิวัติ เป็นต้น

2.2 ศักดิ์ (Hierarchy) ของประกาศและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติและของ คณะปฏิวัติ เมื่อประกาศและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติและของคณะปฏิวัติมีสถานะที่เป็นกฎหมายแล้ว การที่จะพิจารณาว่ามีศักดิ์ทางกฎหมายอยู่ในลำดับขั้นใด ย่อมดูจากเนื้อหาของประกาศและคำสั่งนั้น ๆ เป็นฉบับ ๆ ไป โดยสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้ (ความเห็นส่วนตัว นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ, 2561, คำวินิจฉัยที่ 4/2561)

1) การมีศักดิ์เท่ากันกับรัฐธรรมนูญเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เป็นต้น

2) การมีศักดิ์เท่ากันกับพระราชบัญญัติเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 ประกาศให้แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นต้น

3) การมีศักดิ์เท่ากันกับพระราชกฤษฎีกาเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติให้แก้ไขพระราชกฤษฎีกา เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2520 โดยออกตามความในมาตรา 6 ทรี แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

2.3 คำสั่ง (Order) ของหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยทั่วไปแล้วส่วนใหญ่อำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นการใช้อำนาจการบริหารและอำนาจตุลาการ

2.3.1 การใช้อำนาจทางบริหาร กล่าวคือ การออกคำสั่งเพื่อสั่งให้ข้าราชการได้ปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 เรื่องให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 178/2520 เรื่อง แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ ลงวันที่ 26 กันยายน 2520 และคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 7 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและผู้อำนวยการรักษาพระนคร เป็นต้น

2.3.2 การใช้อำนาจตุลาการ กล่าวคือ การออกคำสั่งเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด เช่น คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 13 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2520 เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีประกาศเพื่อออกมาลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าหน้าที่ เช่น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 29 กันยายน 2549 กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือ ลายเท้า ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนและปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น โดยประกาศคณะปฏิรูปดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพราะว่าการฝ่าฝืนไม่ใช้การกระทำร้ายแรงที่จะต้องถูกลงโทษทางอาญาตามหลักภัยอันตราย (Harm Principle) ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2562

2.4 บรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ประกาศของคณะปฏิวัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.4.1 กรณีที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2551) เรื่อง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ วันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 พ.ศ.2550 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ คดีดังกล่าวนี้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นตามคำร้องที่ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่แล้ว เห็นว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ทั้งสองฉบับดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีตามคำร้องมีปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ทั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีในขั้นตอนที่จะมีคำสั่งประทับฟ้อง อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องอีกด้วย มีเหตุที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ.2550 ข้อ 25 และข้อ 27

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ แล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ เป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้ คตส. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในข้อ 5 ถึงข้อ 8 ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ดังกล่าว ให้ คตส. ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประมวลรัษฎากรในส่วนของกรมสรรพากรเฉพาะที่เกี่ยวกับการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นอำนาจการตรวจสอบ ได้สวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดตัดสินคดีอันเป็นอำนาจทางตุลาการแต่อย่างใด เห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นที่การตรวจสอบการกระทำที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่หรือ ร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีนั้น มิได้มีเนื้อหาส่วนใดก้าวล่วงหรือแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ผู้ที่ถูกตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีสิทธิต่อสู้คดีในชั้นศาลได้อย่างเต็มที่ทั้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการทุจริตประพฤติมิชอบของบุคคลตามประกาศนี้

จะกระทำได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยเท่านั้น กระบวนการตรวจสอบในชั้นก่อนฟ้องตามประกาศดังกล่าวจึงมิได้ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือสิทธิมนุษยชนแต่ประการใด

ก. สำหรับปัญหาว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงหรือไม่นั้น เห็นว่าในการทำหน้าที่ของ คตส. บุคคลที่จะได้รับผลกระทบในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยได้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ตลอดจนบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ บุคคลใดที่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเข้าข่ายที่ถูกตรวจสอบได้ ดังนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมีได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง

ข. สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับดังกล่าว เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 36 ได้บัญญัติ รับรองให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ชั้นหนึ่งแล้ว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา 309 บัญญัติ ให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกชั้นหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ระบบตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ขาดตอน ในทำนองเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 293 วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ทำหน้าที่รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 127” บทบัญญัติเกี่ยวกับความต่อเนื่องของการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ให้ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 มิได้มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.4.2 กรณีที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2552)

เรื่อง ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 กรณีประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 หรือไม่ การที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 บัญญัติห้ามมิให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ขายอาหาร หรือเครื่องดื่ม ตั้งแต่เวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 05.00 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจ สำหรับนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นก่อนหน้านั้น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง โดยตรงคงมีปัญหาเพียงว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะเข้าข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความในวรรคสองหรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ให้อำนาจจำกัด เสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพของประชาชนนั้นจะต้องมีขอบเขต “เฉพาะเพื่อ ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง ของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้าน สาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมืองการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรคสอง ทั้งยังจะต้องเป็นไปเพียง “เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือน สำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” อีกด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง การจำกัด เสรีภาพในการขายอาหารหรือเครื่องดื่มในช่วงเวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 05.00 นาฬิกา ของแต่ละวันนั้น นอกจากจะเป็นการจำกัดโอกาสในการประกอบอาชีพค้าขายโดยสุจริตของประชาชนจำนวนมาก โดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ประกอบอาชีพสุจริตอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นจะ ต้องบริโภคอาหารและเครื่องดื่มในช่วงเวลาดังกล่าวของแต่ละวันโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็น สนับสนุนอีกด้วยถึงแม้จะมีการผ่อนปรนให้ขอรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ก็ยังคงเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระแก่การใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็นอยู่เนื่องเพราะการที่จะ บังคับให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพค้าขายอาหารหรือเครื่องดื่มทั่วทุกพื้นที่ของประเทศจะต้องไปขอ ใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ยากต่อการปฏิบัติทั้งยังเป็นช่องทาง ให้ประชาชน ผู้ประกอบสัมมาชีพเหล่านั้นต้องตกอยู่ใต้อำนาจครอบงำของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรอีกด้วย

การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขปโภคการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือประโยชน์อื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลง ไปจากเดิม และไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้นอันเป็น การต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่งด้วย

ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29

คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติจนถึงปัจจุบันประกอบด้วย 2 คำร้องคือ

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 140 และมาตรา 141 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 45 หรือไม่ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2561)

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 มาตรา 140 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 45 หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 140 ดังกล่าว จึงเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกและมอบความไว้วางใจของตนแก่พรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งโดยผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นการรับรองเสรีภาพของ

บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองให้ถูกต้องสมบูรณ์ ไม่ซ้ำซ้อน และเป็นปัจจุบัน จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในเรื่องการดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นการยืนยันถึงการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง โดยเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งและยังดำรงอยู่ในวันก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างเป็นอิสระ และสมัครใจประกอบกับข้อ 6 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนดโดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการยื่นด้วยตนเองก็ได้” อันเป็นมาตรการรองรับเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไปลงวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2561 และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2561 อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อผู้ร้อง ลงวันที่ 21 มีนาคม 2561 แล้วว่า ในส่วนการแสดงหลักฐานการไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 24 นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 24 โดยกำหนดให้นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองและจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงกับความเป็นจริง สำหรับการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นบทบัญญัติมาตรา 140 กำหนดเพียงให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิก ซึ่งมีได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองจึงสามารถส่งหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ วิธีการดังกล่าวจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นว่า ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และต้องสามารถยืนยัน และสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ บทบัญญัติมาตรา 140 จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมือง แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 และมาตรา 45 ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 140 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 45

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 141 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรการเมืองมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 45 หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ในความตอนหนึ่งว่า “สมควรขยายกำหนดเวลาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 141 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรการเมือง พ.ศ.2560 ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าวอาจขยายได้อยู่แล้วเป็นกรณี ๆ ไป โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนพรการเมือง แต่เพื่อให้ทุกพรการเมืองได้รับประโยชน์เสมอกัน จึงควรได้รับการพิจารณาไปพร้อมกัน อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาด้วยว่า กิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้นเพราะมุ่งจะให้พรการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน” เห็นได้ว่า การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรการเมืองและตัวแทนพรการเมืองประจำจังหวัดตามบทบัญญัติมาตรา 141 นั้น เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นสำหรับพรการเมือง เนื่องจากสาขาพรการเมืองและตัวแทนพรการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยผ่านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรการเมืองอันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการความเป็นพรการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรการเมือง แม้การกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรการเมืองอยู่บ้างในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กฎหมายก็ได้ยืดหยุ่นและผ่อนปรนให้พรการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ตามมาตรา 141 วรรคสอง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรการเมือง โดยให้พรการเมืองที่ไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ตามมาตรา 141 วรรคสาม อันเป็น

การรับรองการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมืองซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 วรรคสาม และเป็นไปตามหลักนิติธรรมอีกด้วย บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองจนเกินสมควรแก่เหตุ แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 ทั้งยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 และมาตรา 45 ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 141 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 45

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 140 และมาตรา 141 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 45 จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2. บทวิเคราะห์คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 53/2560

2.1 บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพในการรวมกัน จัดตั้งพรรคการเมืองของบุคคล ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 โดยการตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 140 ของพระราชบัญญัติตาม มาตรา 140 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ 1 เมษายน 2561 และบัญญัติว่าเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกพรรคการเมืองผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เป็นการตรากฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอน และบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2560 อันเป็นวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นต้นไป ซึ่งไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง ส่วนกรณีการมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น ประชานกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความเห็นเป็นหนังสือในคดีนี้ว่า พรรคการเมืองสามารถกำหนดรูปแบบขึ้นเองได้ รวมทั้งสามารถจัดทำหนังสือยืนยันในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยที่สมาชิกไม่จำเป็นต้องมาแสดงตัวด้วยตนเองการแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายที่มีข้อความแสดงให้เห็นว่าตนเองไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายโดยสมาชิกอาจรับรองตนเองได้ และการแสดงหลักฐานการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่ได้รับเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามคำปรารภของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่ว่า “...มุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้ว และที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง...” เห็นว่า สมาชิกพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของพรรคการเมือง จำเป็นต้องมีการจัดทำทะเบียนรายชื่อสมาชิกให้ถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบันไม่ซ้ำซ้อนกับรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองอื่น สมาชิกต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกันทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและยังต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายอีกด้วย จึงสมควรให้สมาชิกมีโอกาสพบทวนเจตนารมณ์ที่แท้จริงอีกครั้งหนึ่ง และเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่แท้จริง รวมถึงเพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปประเทศตามมาตรา 45 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกของพรรคการเมืองพร้อมทั้งการแสดงหลักฐานยืนยันตัวบุคคลที่อยู่เจตนารมณ์และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่ว่าจะมีสมาชิกจำนวนมากหรือน้อย กับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงควรให้เสรีภาพแก่บุคคลในการที่จะพิจารณาตรวจสอบกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ เสียใหม่ และทบทวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยรอบคอบ ชัดเจน อิสระและสมัครใจ ไม่อยู่ภายใต้ความกดดันหรือข้อผูกพันใด ๆ ด้วยการยืนยันเจตนารมณ์ของตนเอง โดยมีได้มีการสลายสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด การตรากฎหมายดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 ประกอบมาตรา 45 และเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 นอกจากนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง บุคคลทุกคนที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการเหมือนกันทุกพรรคการเมือง มิใช่เป็นการตรากฎหมายอันเป็นการเลือก

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27

3.2.2 บทบัญญัติตามมาตรา 141 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ลงวันที่ 22 ธันวาคม พุทธศักราช 2560 เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติกำหนดให้พรรคการเมืองต้องตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา 33 และมาตรา 35 ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 57/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ 7 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2557 เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2557 ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า พรรคการเมืองไม่สามารถตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณีให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลงทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังไม่สามารถตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติที่ห้ามการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง หรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง โดยกำหนดให้มีการตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคสอง บัญญัติไว้ การกำหนดระยะเวลาให้พรรคการเมืองดำเนินการในการตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่พรรคการเมืองสามารถดำเนินการได้ อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ขยายได้อีก และเมื่อพิจารณาคำปรารถนาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พบว่า กิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้น ล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้นเพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่

จัดตั้งขึ้นแล้ว และที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนและถือว่าสอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กล่าวคือ พรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนและกฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ใช้บังคับกับพรรคการเมืองทุกพรรคการเมือง การตรากฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และมีใช่เป็นการตรากฎหมายอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

3. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2562 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 วรรคสอง และมาตรา 269 (1) (ข) และ (ค) หรือไม่ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ร้องได้ปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันตามคำร้องเรียน ดังนี้ (หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินด่วนที่สุด ที่ ผผ 07/160)

3.1. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนั้น หากการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 (1) ดังที่ผู้ร้องเรียนทั้งสองกล่าวอ้าง ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งรวมถึงผู้ร้องเรียนทั้งสองด้วย ผู้ร้องเรียนทั้งสองจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่จะพิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้ตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

3.2 คำร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เห็นว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นคำสั่งที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 (1) จึงถือได้ว่าเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

(เทียบเคียงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 5/2557) หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 23 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

3.3. คำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ มีฐานะเป็นกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 วรรคสอง กำหนด เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าได้มีการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2562 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.4 กรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ตามเอกสารหมายเลข 3 ลำดับที่ 7 ปรากฏตามข่าวทั่วไปและเป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชนแล้วว่า มีส่วนร่วมเป็นผู้สนับสนุนในการจัดตั้งพรรคการเมืองหนึ่ง จึงมีปัญหาความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 (1)

3.5 นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งนอกจากจะเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติแล้ว ยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกคณะกรรมการความสงบแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้น เมื่อกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศ จำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วจะต้องนำรายชื่อเสนอต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ด้วย เพื่อคัดเลือกให้ได้จำนวน 194 คน และรายชื่อสำรองอีก 50 คน การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 (1) (ข) และ (ค)

4. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 231 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการฉ้อโกง” (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...” เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสาร

ประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) ว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2562 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 วรรคสอง และ มาตรา 269 (1) (ข) และ (ค) ซึ่งคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญ เป็นเพียงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดแรก ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 เท่านั้น มิใช่การออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงไม่เป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้ พิจารณาวินิจฉัยได้ (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2562)

5. บทวิเคราะห์คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2562

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2562 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562 เป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 (1) และมีการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการประชุมเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2561 เพื่อดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติ และไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ที่เหมาะสมจากหลากหลายสาขา ในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และการปฏิรูป ประเทศด้านต่างๆ มีจำนวนไม่เกิน 400 คน ตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากำหนด โดยให้ดำเนินการเป็นการลับ แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติก่อนวันเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้ได้จำนวน 194 คน และรายชื่อสำรองอีกจำนวน 50 คน ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว อาจจัดให้มี เจ้าหน้าที่เพื่อเป็นผู้ช่วยในการตรวจสอบประวัติ หรือดำเนินการทางธุรการได้ตามความจำเป็น จะเห็น ได้ว่าคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการสรรหาคัดกรอง บุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการที่มีอำนาจในการตัดสินใจคัดเลือก คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติและเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งที่เป็นคณะสรรหาสมาชิก วุฒิสภาและคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น ย่อมเป็นกรณีที่บุคคลนั้นอาจถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมประชุม คัดเลือกก็ได้ ดังนั้น คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2562 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562 จึงมิใช่ คำสั่งที่ให้อำนาจคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเด็ดขาดสุดท้ายในการคัดเลือกสมาชิก วุฒิสภา และไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่มีค่าบังคับ เท่ากับพระราชบัญญัติ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามช่องทางตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1) ได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. **บทสรุป** แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 279 วรรคแรก บัญญัติว่า “บรรดาประกาศ คำสั่งและการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 265 วรรคสอง ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหารหรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำ ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง การกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศ หรือคำสั่ง ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจการบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี” ก็ตาม หรือแม้กระทั่งสถานะของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็น “รัฐาธิปัตย์” ที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ สามารถออกประกาศและคำสั่งที่มีศักดิ์เป็นกฎหมายได้ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1662/2505 ก็ตาม แต่เป็นลักษณะเกี่ยวกับรูปแบบของประกาศ คำสั่ง และการกระทำเท่านั้น ส่วนเนื้อหาของประกาศ คำสั่งและการกระทำย่อมถูกตรวจสอบได้ภายใต้กลไกของศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ (Judicial Power) ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2562 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2562 วินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 29 กันยายน 2549 ที่มีเนื้อหาในประกาศดังกล่าวว่า การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือ ลายเท้า มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่าประกาศนี้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในช่วงรัฐประหาร กรณีฝ่าฝืนไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือ ลายเท้ามิใช่การกระทำร้ายแรงที่ต้องโทษอาญาตามกฎหมายอันตราย (Harm Principle) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฉบับนี้จึง ขัดต่อ หลักนิติธรรม (The Rule Of Law) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้ง ๆ ที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่า “บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้” ก็ตาม

2. **ข้อเสนอแนะ** ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในทางวิชาการว่า ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินต่างเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและมีหน้าที่และอำนาจที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) หรือเรื่องบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 หรือเรื่องสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัด

ให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 และเรื่อง การร่วมจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ด้วยเหตุผลดังกล่าวเพื่อให้มีการฝึกกำลังปฏิบัติหน้าที่ให้สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

2.1 ด้านบรรทัดฐานทางกฎหมายมหาชน กล่าวคือ เสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชนและบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการจัดทำความร่วมมือทางวิชาการ (MOU) เพื่อให้มีความยั่งยืนสถาพรด้วยการประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และการจัดสัมมนาทางวิชาการร่วมกันในโอกาสครบรอบปีร่วมกัน ตลอดจนการร่วมประชุมกันในเวทีระดับเอเชียและระดับโลกของทั้งสององค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดความร่วมมือในระดับนานาชาติและการบูรณาการงบประมาณร่วมกัน ซึ่งจะให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้ในที่สุด

2.2 ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินต่างเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายร่วมกันคือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางบริหาร ด้วยเหตุนี้ การเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนในระดับภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัย จังหวัด และอำเภอก็ตาม โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกัน สื่อประชาสัมพันธ์เดียวกัน ภายใต้สัญลักษณ์ทั้งสององค์กร คลินิกกฎหมายร่วมกับศูนย์ดำรงธรรม รวมถึงสร้างเครือข่ายยุวชนประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนร่วมกันอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

ด้วยข้อเสนอแนะดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการบูรณาการการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อธำรงไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมให้เป็นรูปธรรมต่อไป

บรรณานุกรม

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2551 วันที่ 30 มิถุนายน 2551. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 125 ตอนที่ 107 ก. 9 ตุลาคม 2551

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2552 วันที่ 19 สิงหาคม 2552. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 126 ตอนที่ 91 ก. 2 ธันวาคม 2552.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2561 วันที่ 5 มิถุนายน 2561. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 135 ตอนที่ 45 ก. 29 มิถุนายน 2561.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม
- มานิตย์ จุมปา. (2556). **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. 6 เมษายน 2560.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2561). **ความเห็นส่วนตน ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 4/2561**. 5 มิถุนายน 2561
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2562). **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2562**. 23 พฤษภาคม 2562.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2562). **หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ผผ 07/160**. 3 พฤษภาคม 2562.
- หยุด แสงอุทัย. (2535). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เจริญผล.

ผู้ตรวจการแผ่นดิน กับแนวทางสันติวิธี

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ*

สันติวิธี กับ ประชาธิปไตย (The Democratic-Peace)

จากประวัติศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ได้ตั้งสมมติฐานว่า สังคมประชาธิปไตยจะจัดการความขัดแย้งทั้งภายในสังคมตัวเอง และกับประเทศประชาธิปไตยอื่นโดยใช้สันติวิธีได้ดีกว่า ซึ่งจากการศึกษา นักวิชาการบางคนเชื่อว่า สมมติฐานดังกล่าวมีข้อมูลยืนยันมากกว่าทุกสมมติฐานใด ๆ ในสังคมศาสตร์ว่าน่าเชื่อถือสูงสุด เนื่องจากในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีอำนาจ มีสิทธิที่จะออกเสียงเพื่อยับยั้งนโยบายของรัฐได้ เพราะไม่มีใครอยากให้เกิดการสูญเสียในครอบครัวของตนเอง เช่น การเกิดสงครามระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ กลไกต่าง ๆ ในสันติวิธี เป็นกลไกของสังคมประชาธิปไตยที่แก้ปัญหาด้วยสันติวิธี บางคนคิดว่าสังคมประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็น และมีทฤษฎีหลายทฤษฎีที่กล่าวว่าประชาธิปไตยไม่ดี ต้องปกครองโดยปราชญ์ (สมัยเพลโต) เพราะสามัญชนไม่ฉลาดพอ แต่คนจำพวกปราชญ์ก็เป็นกลุ่มคนที่จะไม่ค่อยจะคุยกับคนอื่นที่อยู่ในระดับต่ำกว่าตน เพราะเชื่อว่าตัวเองรู้เรื่องทุกอย่างดี เข้าใจทุกอย่างดี ทำให้ในสังคมที่ปกครองโดยกลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถก่อให้เกิดการจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีเจรจาขึ้นได้ มีแต่ผู้ปกครองที่เป็นคนระดับสูงเท่านั้นที่จะสามารถแก้ปัญหาได้ ทั้งนี้ เป็นได้ทั้งทหารและปราชญ์ หรือผู้ที่มีอำนาจในระบบการบริหาร คิดว่าเรื่องนี้ต้องมาทำความเข้าใจกันใหม่

ในสังคมที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ด้วยการพูดคุย เสรจา จึงไม่มีความหมาย มีแต่จะใช้ความรุนแรง จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้นที่จะชนะ และฝ่ายที่แพ้จะต้องเป็นฝ่ายที่ต้องยอมรับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงทำหน้าที่บรรเทาความขัดแย้งในระบบประชาธิปไตยที่จะรับเรื่องราวร้องเรียนนำสู่การแก้ปัญหาขององค์กรที่รับผิดชอบ

* ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

ต้นกำเนิด “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman)

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” Ombudsman นั้นมาจากภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” หรือ “คนที่ไม่พอใจ” ในประเทศสวีเดนได้เริ่มก่อตั้ง Ombudsman เมื่อปี ค.ศ. 1713 โดยกษัตริย์ชาร์ลที่ 12 ได้ทรงแต่งตั้งอัยการสูงสุด (Supreme Procurator) ของสวีเดนขึ้นมาคนหนึ่ง ให้ทำหน้าที่ดูแลเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ มีการแต่งตั้งตามความประสงค์ของพระมหากษัตริย์โดยตรง ต่อมา มีการแต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และรายงานเรื่องราวต่าง ๆ ต่อรัฐสภาซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จเป็นอย่างดี รัฐสภาสวีเดนได้จัดตั้งสำนักงานของ Justitieombudsman ประเทศอังกฤษเรียกว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” ทางด้านนิติบัญญัติ มีการเสนอความคิดเรื่องการมีผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมากำกับดูแลการประพฤติมิชอบของข้าราชการ เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว Friherre Lars August Mannerheim ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหัวแรงใหญ่ในการคิดค้นสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับแต่งตั้งจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่ง Justitie ombudsman ของสวีเดนเป็นคนแรก เพื่อดูแลผลประโยชน์ของประชาชนในการติดต่อกับรัฐบาล เป็นหลักประกันสิทธิ มีอำนาจสอบสวนการร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ซึ่งในขณะนั้นผู้พิพากษามีฐานะเป็นข้าราชการพิเศษ โดยเรียกชื่ออัยการสูงสุดนี้ว่า “เสนาบดียุติธรรม” (Chancellor of Justice หรือ Justitiekantzler) ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณขององค์พระมหากษัตริย์ ในการดูแลความประพฤติมิชอบในวงราชการของฝ่ายบริหาร (Executive Branch) ต่อมา ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1809 ซึ่งมีการแบ่งสัดส่วนอำนาจระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาอย่างก้ำกึ่งกัน โดยที่กษัตริย์ทรงควบคุมอำนาจทางฝ่ายบริหารและรัฐสภาควบคุมอำนาจเสรีภาพของประชาชน

ประเทศต่าง ๆ รับเอารูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปใช้ในประเทศของตน โดยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ เริ่มจากประเทศนอร์เวย์และเดนมาร์ก ซึ่งประเทศต่าง ๆ นอกกลุ่มสแกนดิเนเวียที่ได้จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อมา ได้แก่ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา เป็นต้น จะเป็นบุคคลหรือองค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง โดยยึดหลักทั่วไป ที่เริ่มต้นใช้คือดำเนินการด้วยวิธีการตรวจสอบ เมื่อมีการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่มาร้อง หรืออาจพบปัญหาต่าง ๆ เอง ที่ฝ่ายปกครองดำเนินการไม่ถูกต้อง นำเอามาพิจารณาแล้วสรุปรายงานที่มีการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือหน่วยงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและอาจเสนอต่อประชาชนทั่วไปด้วย เพื่อก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก้ไขปัญหาคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ได้เป็นอย่างดี ปฏิบัติงานเข้ากับ “เสนาบดียุติธรรม” ได้ดี แม้ว่าจะมีหน้าที่ในการดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเหมือนกัน หากแต่อยู่คนละสังกัด ทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้เฉพาะตัวของข้าราชการ หรือเฉพาะกระบวนการปฏิบัติราชการเท่านั้น ไม่สามารถควบคุมไปถึงข้าราชการการเมืองหรืองานทางด้านนโยบาย ซึ่งนับตั้งแต่ก่อตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ในปี ค.ศ. 1809 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ประการแรกผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่ฟ้องร้องข้าราชการต่อศาลน้อยลง แต่ได้เพิ่มบทบาทในทางแนะนำ ตักเตือนมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง ได้ปรับเปลี่ยนหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เป็นหน่วยงาน รับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน และบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีทั้งด้านตุลาการ บทบาทต่อการ บริหารราชการแผ่นดิน และต่อมาก็มีบทบาทด้านการบริการ ในเมื่อประเทศได้ขยายตัวเป็นรัฐสวัสดิการ มากขึ้น และในศตวรรษที่ 20 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปรับเปลี่ยนบทบาทมาเน้นที่การให้คำแนะนำแก่นักบริหาร และกำหนดมาตรฐานทางการบริหารบางประการ เพิ่มบทบาทในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ต่อมา ค.ศ. 1915 ได้จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ทางด้านการทหาร

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” Ombudsman ได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา มีการนำเอาแนวคิดของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาใช้เป็นระบบดูแลสอดส่องเรื่องการปกครองนับถึงวันนี้เป็นเวลา 210 ปีแล้ว และได้นำมาใช้ทั่วโลกมากกว่า 150 ประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ นั้น จะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากฝ่ายตุลาการ โดยจะไม่มีอำนาจออกคำวินิจฉัยหรือสั่งการให้มีการดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลบังคับทางกฎหมายโดยตรงเหมือนศาล แต่จะทำหน้าที่พิจารณาว่าประชาชน ได้รับความเป็นธรรมเดือดร้อนหรือไม่อย่างไร หลังจากนั้น ก็จะส่งเรื่องให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหา หากหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ก็จะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นรับไปดำเนินการแก้ไข แต่ถ้ารัฐปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายทุกอย่าง แต่ความเดือดร้อนของประชาชนนั้นเกิดจากการที่กฎหมาย นั้นไม่เป็นธรรม ก็จะเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย

ตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยในยุคเริ่มแรก เป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Paternal Government) เรียกกระบอบนี้ว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดและอำนาจอธิปไตยอยู่ที่พ่อขุน หรือพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว แต่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้า ทรัพย์สิน และสิทธิในการรับมรดก และที่สำคัญมีสิทธิเสรีภาพในการร้องทุกข์อีกด้วย พระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่เรื่องรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนโดยตรง ความสัมพันธ์ในสมัยนั้น พระมหากษัตริย์กับราษฎรเป็นแบบพ่อกับลูกมีความใกล้ชิดกันมาก เห็นได้จากการที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชโปรดให้ แขนงกระดิ่งไว้หน้าประตูวัง ประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อพ่อขุนรามคำแหงได้โดยการสั่นกระดิ่ง

ที่ปากประตู่วัง การร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ พระองค์จะมาชำระความด้วยพระองค์เอง ซึ่งมีปรากฏในศิลาจารึกไว้ว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้นั้นไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยความเจ็บท้องข้องใจ มันจะกล่าวถึงเจ้าถึงขุนปรี ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหง เจ้าเมืองได้ยิน เรียกเมื่อถาม สอนความแก่มันด้วยชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” จึงนับได้ว่าเป็นธรรมเนียมทางการเมืองการปกครองที่สำคัญยิ่งของไทยในสมัยต่อ ๆ มา ที่พระมหากษัตริย์ทรงห่วงใยอาณาประชาราษฎร์เสมือนหนึ่งบิดาทรงห่วงใยต่อบุตร นับเป็นความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรของพระองค์

การเมืองการปกครอง สมัยสุโขทัย แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การปกครองแบบพ่อปกครองลูก เป็นลักษณะเด่นของการปกครองตนเองในสมัยสุโขทัย การปกครองลักษณะนี้ พระมหากษัตริย์เปรียบเหมือนพ่อของประชาชน และปลูกฝังความรู้สึกผูกพันระหว่างญาติมิตร การปกครองเช่นนี้เด่นชัดมากในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช

2. การปกครองแบบธรรมราชาหรือธรรมาธิปไตย ลักษณะการปกครองทรงยึดหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา และต้องเผยแผ่ธรรมะสู่ประชาชนด้วย การปกครองแบบธรรมราชานั้น เจริญรุ่งเรืองมากในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 1 พระองค์ทรงออกบวชและศึกษาหลักธรรมอย่างแตกฉาน นอกจากนี้ยังทรงพระราชนิพนธ์หนังสือเตฎมิกถา (ไตรภูมิพระร่วง) ไว้ให้ประชาชนศึกษาอีกด้วย

3. ทรงปกครองโดยยึดหลักสิทธิเสรีภาพ เป็นการปกครองที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด แต่ให้มีสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพด้านต่าง ๆ ตามความถนัด

นับตั้งแต่นั้นมา ก็ได้กลายเป็นประเพณีที่ราษฎรผู้ได้รับทุกข์มีสิทธิที่จะทำฎีการ้องทุกข์มาทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ สืบเนื่องมาจนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนไปเป็นประเพณี “ตักลองร้องฎีกา” แทน โดยเสด็จออกมารับฎีการาชฎีกาทุกวันโกน นอกจากนี้ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแต่งตั้ง “เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตที่ปรึกษาการแผ่นดิน” ขึ้น และมีพระบรมราชโองการให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ที่ปรึกษาการแผ่นดิน” โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ทรงแต่งตั้งราชตระกูล หรือข้าราชการเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จำนวน 10-20 คน โดยมีพระองค์เป็นประธาน “เคาน์ซิลออฟสเตต” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ถวายคำปรึกษาแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และตรวจตรา คัดค้านหรือว่ากล่าวในเรื่องใด ๆ ที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นผลดีแก่บ้านเมือง

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 ฎีการ้องทุกข์ที่มีจำนวนมากมายในแต่ละปี ได้ถูกส่งให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของประชาชน อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวความคิดที่มาจากนักกฎหมายปกครอง ที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศในยุโรป

ได้เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรอื่น อันได้แก่ ศาลปกครองหรือองค์กรทางด้านนิติบัญญัติ

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เดินทางไปดูงานเรื่อง “Legislative Reference Service and Ombudsman” ณ มหาวิทยาลัยฮาไว ระหว่างวันที่ 9-13 เมษายน 2516 กลับมาเขียนรายงานเสนอต่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และได้เสนอความเห็นว่ ระบบ Ombudsman จะช่วยแบ่งเบาภาระของผู้แทนราษฎร ที่จะต้องคอยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนลงไปได้มาก ถ้านำมาใช้กับประเทศไทยก็อาจลดภารกิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะต้องคอยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายกับ Ombudsman ในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และสำนักงาน ก.ต.ป. ซึ่งสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร จึงเห็นสมควรให้ออนงานประเภทนี้ ไปขึ้นกับรัฐสภา เพราะฝ่ายนิติบัญญัติจะได้มีส่วนในการควบคุมพฤติกรรมและการปฏิบัติงานของข้าราชการได้

ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิด “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” Ombudsman นี้มาศึกษา และเป็นแนวทางการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (ของรัฐสภา) โดยหวังว่าจะเป็นเครื่องมือป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และยังเป็นเครื่องถ่วงอำนาจของฝ่ายปกครองไปในตัวอีกด้วย ในประเทศไทยเริ่มมีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยใช้ชื่อว่า “**ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 ส่วนที่ 1 มาตรา 242 - 244 ประกอบบทเฉพาะกาลมาตรา 299 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มี “**ผู้ตรวจการแผ่นดิน**” จำนวน 3 คน และให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (24 สิงหาคม พ.ศ. 2550) ดำรงตำแหน่งเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” นับเป็นจุดเริ่มต้นของประเทศไทย

ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 ได้เพิ่มอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการยกระดับ เป็น “องค์กรอิสระ” ที่มีความเป็นอิสระทั้งในการบริหารงานและการงบประมาณ มีบางท่านบอกว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่คล้ายกับ “เปาบุ้นจิ้น” ซึ่งไม่ถูกต้องนัก เพราะมิได้ทำหน้าที่ตัดสินคดีความเพียงแต่แจ้งให้หน่วยงานปกครองทำให้ถูกต้อง ในต่างประเทศเปรียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเสมือนเป็น “Watch Dog” ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และเฝ้าระวังไม่ให้รัฐใช้อำนาจไม่เป็นธรรมกับประชาชน อันนี้ถูกต้องมาก ในส่วนความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินกับองค์กรอิสระอื่นนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นด่านแรกของการรับเรื่องราวเรียน หรือเรียกว่า “one-stop-service” นั่นคือ “รับทุกเรื่อง จากทุกคน” และช่วยเหลือแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเอารัดเอาเปรียบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อรับเรื่องแล้วก็จะส่งต่อไปให้ ป.ป.ช. แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจเงินงบประมาณ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือถ้าเป็นเรื่องการเมืองก็จะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่าตั้งแต่ปี 2550 การรับเรื่องราวเรียนของ

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนับได้ว่าก้าวหน้ากว่าองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่สามารถดำเนินพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เสร็จไปมากกว่าครึ่งหนึ่ง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ปัญหาโรงไฟฟ้าปล่อยให้มีน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ปัญหาสำนักงานที่ดินออกเอกสารสิทธิ น.ส.3 ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาเรื่องการรังวัดและปักหลักเขตตลาดเคลื่อนจากแนวเขตเดิม และแขวง การทางไม่จ่ายเงินอุดหนุนค่าทดแทนที่ดิน เป็นต้น นับว่าเป็นการแก้ปัญหาให้ประชาชนอย่างแท้จริง และนับว่าเป็นเรื่องที่สร้างความเดือดร้อนให้กับกลุ่มประชาชนใหญ่ ๆ ทั้งสิ้น ก็คงอยากให้มีการประชาสัมพันธ์ ผลงานเหล่านี้ให้แก่สาธารณะได้รับรู้ รับทราบมาก ๆ ยิ่งขึ้น ดังเช่นเรื่องการถ่ายสำเนาบัตรประชาชน เพื่อติดต่อหน่วยงานรัฐ ได้เปลี่ยนจากการถ่ายสำเนาบัตรแบบ หน้า-หลัง เป็นการถ่ายสำเนาแบบด้านหน้า ด้านเดียว ช่วยให้ประชาชนเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง ดูเหมือนไม่มาก หากดูผลรวมประชาชนนับหลายสิบล้านคน ต้องเสียเงินส่วนนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ในสังคมที่หลากหลายและซับซ้อนของเรา การตรวจสอบในเรื่องการแก้ไขข้อขัดแย้ง (Conflict resolution) การป้องกัน (Prevention) และการเปลี่ยนแปลง (Change) เป็นส่วนหนึ่งของบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อค้นหาวิธีการตรวจสอบให้แน่ใจว่า กระบวนการร้องเรียนภายในทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากรัฐบาลทำหน้าที่ที่ดีขึ้น และยิ่งกระบวนการร้องเรียนภายในมีประสิทธิภาพมากเท่าใด สิ่งที่คุณตรวจการแผ่นดินต้องทำก็น้อยลง Roberta Jamieson อธิบายไว้ว่า หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การแก้ไขข้อขัดแย้งด้วยความยืดหยุ่น มติเหล่านี้เกี่ยวข้องกับผู้กระทำ ผู้ร้องทุกข์และเจ้าหน้าที่บริหารของรัฐ ในกระบวนการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งพัฒนามาจากจุดเริ่มต้นทางประวัติศาสตร์มาเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและน่าดึงดูดใจ แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับชาติได้มีการเรียกร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทสำหรับการช่วยเหลือและการควบคุม ในอีกด้านหนึ่งที่อาจจำเป็นต้องส่งให้มีการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งในที่สุดแล้วการตัดสินใจยอมรับการกำหนดการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและเพียงพอหรือไม่นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่ตัดสินอย่างยุติธรรมอยู่ตรงกลาง เช่นเดียวกับคนกลางหรือตัวแทนอื่น ๆ ของการแก้ปัญห ความขัดแย้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในบทบาททางสังคม บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนค่านิยมของสังคม (หรือองค์กร) ไปสู่กรอบการทำงานที่มีพลัง นั่นคือ การมีปฏิสัมพันธ์ที่เป็นรูปธรรมในกรณีเฉพาะ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัตถุประสงค์ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นไม่เพียงแต่เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งในระยะสั้นที่เกิดจากการบริหารที่ไม่ตอบสนอง หรือเพื่อสนับสนุนการแก้ไขความขัดแย้งระยะกลาง ในวัฒนธรรมการบริหารที่สามารถปรับให้เข้ากับความต้องการของผู้รับบริการ และเคารพคุณค่าพื้นฐานของสังคม แต่ในระยะยาว เพื่อพยายามให้พลเมืองรู้วิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งและวิธีเรียกร้องให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลจึงเป็นหนึ่งในเป้าหมายสูงสุดของผู้ตรวจการแผ่นดิน สิ่งนี้เกี่ยวข้องกับการสอนวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้งระดับใหญ่และเล็ก ระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไร้อำนาจ การส่งเสริมค่านิยมที่มักเสียสละไปเพื่อแสวงหาประสิทธิภาพ และการเสริมพลังประชาชนและการบริหารมุ่งมั่นที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่กลมกลืนกัน (Forum of Canadian ombudsman, 2003)

แผนงานของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถกำหนดเป็น “การวัดคุณภาพการบริการของรัฐ” ถูกพัฒนานำมาใช้เป็นครั้งแรกที่ประเทศสวีเดนในปี ค.ศ. 1809 และได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นการวัดคุณภาพการบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพในประเทศอื่น ๆ เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการดำเนินการสอดคล้องประสานกันกับการควบคุมทางสังคมและการเมืองระบบตุลาการ ลักษณะทางวัฒนธรรมและประชากรของแต่ละประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะให้ความสำคัญกับประชาชนมากกว่าลูกค้า และให้ความสำคัญกับข้อเสนอ (Proposals) มากกว่าการร้องเรียน (Complaints) เนื่องจากเป็นงานของการตรวจสอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการตามข้อร้องเรียน และข้อเสนอจากประชาชน และติดตามงานที่เกิดจากการริเริ่มของตนเอง หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การค้นหาความจริงและการตรวจสอบ แม้ว่าแผนงานจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ งานของผู้ตรวจการแผ่นดินมักจะรวมถึงการยื่นเรื่องร้องเรียน การให้คำเตือน คำสั่งและข้อควรระวัง การให้คำแถลงกับสื่อ การกล่าวคำปราศรัยต่อรัฐสภา และการออกรายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องได้รับเอกสารและข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อดำเนินการตรวจสอบและสอบสวนในสวีเดน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเอกสารลับของทางการ จดหมายที่รวมไปถึงเหตุผลในการร้องเรียนและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ สำหรับการนำไปใช้ในการตรวจสอบได้อย่างเพียงพอ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถตรวจสอบสถาบันสาธารณะทั้งหมด รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกองทัพ และบาทหลวงของโบสถ์ในสวีเดน เป็นต้น

ปัจจุบันมี 43 ประเทศที่มีแผนการผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่การทำงานของแผนการนั้นแตกต่างจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง แผนการผู้ตรวจการแผ่นดินมีอยู่ในประเทศ เช่น กานา ลิเบีย นิวซีแลนด์ บังคลาเทศ แทนซาเนีย ตรินิแดด และ โตเบโก ปาปัวนิวกินี สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อังกฤษ อินเดีย

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการระงับข้อพิพาท

ในช่วงปี 1990 หน่วยงานรัฐบาลกลางต้องจัดการกับการร้องเรียนจำนวนมากขึ้นจากพนักงานของพวกเขาโดยเฉพาะการร้องเรียนเรื่องการเลือกปฏิบัติตามที่ถูกกล่าวหา อย่างไรก็ตาม กระบวนการบริหารที่เป็นทางการเพื่อจัดการกับข้อร้องเรียน ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มานานแล้วว่าเป็นประจักษ์ ไม่มีประสิทธิภาพ เสียเวลา และมีค่าใช้จ่ายสูง ข้อบกพร่องในกระบวนการดังกล่าวสามารถทำลายความสัมพันธ์ และกัดกร่อนประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นผลให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางได้ขยายนโยบายทุนมนุษย์ที่จะรวมถึงกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) กระบวนการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในลักษณะที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในเวลาที่เหมาะสมและความขัดแย้งน้อยลง ในการทำเช่นนี้ หน่วยงานบางแห่งได้จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในที่ทำงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทางเลือกที่ไม่เป็นทางการกับกระบวนการที่มีอยู่และเป็นทางเลือกมากขึ้นโดยใช้เทคนิคที่หลากหลาย และมักจะ “ทำงานนอกกรอบ” เพื่อจัดการกับความขัดแย้งและปัญหาสภาพบรรยากาศขององค์กรอื่น ๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เพียงแต่ทำงานเพื่อแก้ไขข้อพิพาท แต่ยังอยู่ในฐานะที่จะแจ้งเตือนผู้บริหารถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบ และช่วยแก้ไขสถานการณ์ทั่วทั้งองค์กร และพัฒนากลยุทธ์ในการป้องกันและจัดการความขัดแย้งในเรื่องนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์การจัดการทุนมนุษย์ขององค์กร เพื่อสร้างสถานที่ทำงานที่เป็นธรรม เที่ยงตรง และไม่เลือกปฏิบัติ (United States General Accounting Office, 2001)

ธรรมเนียมของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ “เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้สอบสวนข้อร้องเรียนแต่ละบุคคลเกี่ยวกับการปกป้องจากการบริหารที่มีข้อบกพร่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของหน่วยงานสาธารณะ” ผู้ตรวจการแผ่นดินมักจะเป็นบุคคลอิสระที่มีบทบาทในการจัดการกับข้อร้องเรียนของประชาชนต่อความยุติธรรม และการบริหารที่ไม่เหมาะสม โดยมีอำนาจในการสืบสวน วิจัย และเผยแพร่ปัญหาต่อสาธารณะ เขาไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ แต่เขาสามารถโน้มน้าวผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องเพื่อเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) หมายถึง การระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้วิธีฟ้องศาล ซึ่งโดยหลัก ๆ จะแบ่งได้ 4 วิธี ได้แก่ การเจรจา (Negotiation) การประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation) การไกล่เกลี่ย (Conciliation) และการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) อย่างเคร่งครัด เพราะหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการตรวจสอบข้อร้องทุกข์มากกว่าการแก้ไขข้อพิพาท แต่เนื่องจากบทบาทนั้นรวมถึงหน้าที่สืบสวนและทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม อาจรวมอยู่ในเรื่องการระงับข้อพิพาททางเลือกอย่างกว้าง ๆ ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินได้ขยายออกไปนอกขอบการปกครองตามกฎหมาย และได้ย้ายเข้าสู่สาขาต่าง ๆ เช่น การประกันภัย การธนาคารบำนาญ ตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ บริการด้านกฎหมาย ฯลฯ ขอบเขตของบทบาท

ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ขยายไปในภาคธุรกิจเอกชนเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ธุรกิจสามารถแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อสอบสวนข้อร้องเรียนของผู้บริโภค การแต่งตั้งดังกล่าวจะช่วยลดความต้องการวิธีการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการมากขึ้น แต่ย้อมนำไปสู่ข้อจำกัดในการรับรู้ความเป็นกลางและประสิทธิภาพของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในอินเดีย ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่เหมือนผู้มีอำนาจต่อต้านการทุจริตหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะในสาธารณรัฐอินเดีย

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การรับฟังและช่วยแก้ไขข้อร้องเรียนจากองค์กรภายนอกเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการ เขาทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์กลางสำหรับช่วยเหลือประชาชนและอุตสาหกรรมในการแก้ไขข้อร้องเรียนและข้อพิพาท ส่งเสริมการใช้เทคนิคการระงับข้อพิพาททางเลือก รวมถึง การไกล่เกลี่ยเพื่ออำนวยความสะดวกในการแก้ไขข้อร้องเรียนและข้อพิพาทที่รวดเร็วและต้นทุนต่ำในระดับที่เหมาะสม และรายงานทุกไตรมาสเกี่ยวกับจำนวน และลักษณะของการร้องเรียนและข้อพิพาทที่เกิดขึ้น พร้อมกับการประเมินการลงมติของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งสอดคล้องกับการปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับและละเอียดอ่อน (KshitijDua, 2019)

ประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนถือว่าเป็นต้นกำเนิดของผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาหรือสมาชิกของคณะกรรมการรัฐสภาที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย เรียกเป็นทางการว่า Justitieombudsman (Ombudsman for justice) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า JO หมายถึงผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายตุลาการ ทำหน้าที่ดำรงความยุติธรรมและความถูกต้องตามข้อเท็จจริง

บุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการรัฐสภาคนแรก คือ Baron L.A. Mannerheim ได้รับเลือกเมื่อปี ค.ศ. 1810 มีอำนาจตรวจสอบดูแลทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1915 ได้จัดให้มี “ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายทหาร” หรือ “คณะกรรมการธิการฝ่ายการทหาร” (Militieombudsman) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมเหล่าทัพต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1968 ได้รวมผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเข้าด้วยกัน และมีการเลือกตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา จำนวน 3 คน โดยที่มีการวางรูปแบบและแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบแยกจากกันตามที่ได้กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติงาน จัดทำโดยสมาชิกของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายและผู้แทนจากรัฐสภาริศาสตร์ด้าก ในปี ค.ศ. 1982

อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตรวจการรัฐสภาทั้ง 4 คน มีดังนี้

1. Per-Erik Nilson ประธานผู้ตรวจการรัฐสภา มีหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องเกี่ยวกับภาชีอการรวบรวมภาชี และการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งเรื่องราวทุกเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายพลเรือน

2. Ander Wigelius มีหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องของศาลยุติธรรม อัยการ ตำรวจ และราชทัณฑ์ต่าง ๆ

3. Sigrard Holstad มีหน้าที่ควบคุมดูแลกองทัพอากาศ องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และศาลปกครอง

4. Tor Sverre มีหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องเกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์ และการศึกษา

การเข้าสู่ตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภาของประเทศสวีเดน จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1809 ตราสารของรัฐสภา พระราชบัญญัติของรัฐสภา และ Act of Instruction to the Parliamentary Ombudsman ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และผู้ตรวจการรัฐสภาที่ได้รับแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี สามารถได้รับเลือกตั้งใหม่ได้ แต่ในระหว่างดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภาอาจถูกรัฐสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

อำนาจหน้าที่ ควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ หรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทหาร เฉพาะนายทหารที่มียศตั้งแต่นายสิบเอกทหารบก (กองทัพบก) ทหารเรือชั้นจ่า (กองทัพเรือ) และจ่าสิบตรี (กองทัพอากาศ) ตรวจสอบและควบคุมบุคคลที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ (บุคคลที่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุม คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา สมาชิกองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เสนาบดีว่าการยุติธรรม คณะกรรมการผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย สวีเดน)

ในต่างประเทศ บริษัทเอกชน มหาวิทยาลัย องค์กรไม่หวังผลกำไร และหน่วยงานราชการหลายแห่งมีผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombuds Office) เพื่อรับใช้พนักงานภายในและผู้จัดการ บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินเหล่านี้มีโครงสร้างการทำงานอย่างอิสระ โดยการรายงานต่อผู้บริหารระดับสูงของบริษัท หรือคณะกรรมการ ตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Association : IOA) พวกเขาไม่มีบทบาทอื่นใดในองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินขององค์กรมักได้รับการร้องเรียนมากกว่ากระบวนการทางเลือกอื่น เช่น สายด่วนที่ไม่ระบุชื่อ

ตั้งแต่ปี 1960 อาชีพนี้ได้เติบโตขึ้นในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา โดยเฉพาะในบริษัท มหาวิทยาลัย และหน่วยงานของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินขององค์กรทำงานเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นกลาง เป็นผู้หนึ่งที่อยู่ในระดับสูงในองค์กร แต่ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของผู้บริหาร การใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) หรือวิธีการแก้ไขข้อพิพาทที่เหมาะสม ผู้ตรวจการขององค์กรสามารถให้ทางเลือกแก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือพนักงานและผู้จัดการร่วมกับข้อกังวลทางจริยธรรม จัดให้มีการฝึกสอน (Coaching) การเจรจา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศดำเนินการโดยตัวกลางที่โอนกลับไประหว่างข้อพิพาทวิธีแก้ปัญหาโดยทั่วไปติดตามปัญหาที่เกิดขึ้นและให้คำแนะนำสำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือขั้นตอนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงระบบที่เป็นระเบียบ

ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศที่ 4 ที่นำระบบนี้มาใช้หลังจากเริ่มต้นในสวีเดน ฟินแลนด์ และเดนมาร์กมีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อต่อยอดไปยังเขตอำนาจของศาลของผู้ตรวจการแผ่นดิน เดิมเรียกผู้ตรวจการรัฐสภาว่า Parliamentary Commissioner แต่ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติ The Ombudsman Act 1975 ได้เปลี่ยนไปใช้ชื่อว่า Ombudsman ซึ่งกำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา 1 คน หรือหลายคนก็ได้ ปัจจุบันมี 2 คน มาจากการแต่งตั้งของผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของรัฐสภา ซึ่งมีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี สามารถรับเลือกตั้งใหม่ได้ จนกระทั่งอายุ 72 ปี แต่ในระหว่างดำรงตำแหน่ง ผู้สำเร็จราชการอาจถอดถอนหรือสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ตามคำแนะนำของรัฐสภา อันเนื่องมาจากสาเหตุการละทิ้งหน้าที่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือเป็นบุคคลล้มละลาย ในระหว่างปิดสมัยประชุม สภาบริหารสามารถถอดถอนหรือสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยความเห็นชอบของผู้สำเร็จราชการ

บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภา ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางธุรกิจหรือประกอบอาชีพใด ๆ ที่มีค่าตอบแทน เว้นแต่การดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพนั้น ๆ จะได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่นั้นจะพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเกี่ยวกับคำตัดสินหรือข้อเสนอแนะ หรือการกระทำ หรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของส่วนราชการหรือองค์การใด ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมาย จะต้องทำเป็นหนังสือคำร้องทุกข์ที่ส่งมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะเข้าไปทำการสืบสวนเรื่องนั้น ๆ โดยสืบสวนคำร้องตามที่ได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการสิทธิของรัฐสภา หรือเรื่องราวต่าง ๆ ตามคำร้องขอจากนายกรัฐมนตรี โดยความยินยอมของหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ต้องไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศาล

ประเทศสหราชอาณาจักร

Ombudsman ของประเทศสหราชอาณาจักร เป็นสถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1967 มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “ข้าหลวงรัฐสภาหรือผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายการปกครอง (Parliamentary commissioner for Administration) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Parliamentary Commissioner Act 1967 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1967 ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายการปกครองมาจากการแต่งตั้งของสมเด็จพระบรมราชินีนาถแห่งอังกฤษ โดยการคัดเลือกและเสนอชื่อของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนทั้งสิ้น 1 คน และเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ไปจนกว่าจะเกษียณอายุ คือ 65 ปี แต่อาจถูกถอดถอนได้ ถ้าปรากฏว่ามีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง และรัฐสภามีมติให้ถอดถอน ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายการปกครองคนแรก คือ เซอร์เอ็ดมันด์คอมป์ตัน (Sir Edmand Compton) มีอำนาจ

หน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ หรือดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง หรือของหน่วยราชการตามคำร้องเรียนของราษฎร ซึ่งส่งผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คนใดคนหนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ข้าราชการ ลูกจ้างในกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล และพนักงานขององค์กรของรัฐ

ประเทศออสเตรเลีย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศออสเตรเลีย มาจากการแต่งตั้งของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยการเสนอของรัฐสภา จำนวน 1 คน หรือหลายคน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี แต่สามารถได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปี มีอำนาจหน้าที่พิจารณาสืบสวนสอบสวนเรื่องราว หรือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหรือการบริหารของส่วนราชการหรือองค์กรต่าง ๆ ตามที่มีการร้องทุกข์หรือตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินในออสเตรเลียเป็นหน่วยงานอิสระที่ช่วยเหลือเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับหน่วยงานอุตสาหกรรมหรือหน่วยงานรัฐบาล การบริการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาลนั้น ให้บริการฟรีแก่สาธารณะชน เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินและบริการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ อีกมากมาย และเป็นวิธีการแก้ไขข้อพิพาทนอกกระบวนการ ออสเตรเลียมีผู้ตรวจการแผ่นดินสำหรับแต่ละรัฐ เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) เนื่องจากกฎหมายแตกต่างกันระหว่างรัฐเพียงหนึ่งกระบวนการหรือนโยบายจึงไม่สามารถใช้ข้ามเครือจักรภพได้ หน่วยงานของรัฐบาลทุกแห่งอยู่ในเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลีย ยังเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของผู้ตรวจการแผ่นดินของกองกำลังป้องกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านการตรวจคนเข้าเมือง ผู้ตรวจการอุตสาหกรรมไปรษณีย์ ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของนักเรียนต่างประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านการประกันสุขภาพเอกชน และผู้ตรวจการแผ่นดินในอุตสาหกรรมหลายอย่าง เช่น การดูแลผู้สูงอายุ การธนาคารพลังงานและน้ำ การสื่อสารโทรคมนาคม ฯลฯ ยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินหรือหน่วยงานที่คล้ายกันซึ่งช่วยแก้ไขปัญหาคข้อพิพาท

ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส จัดตั้งองค์กรเมเดียเตอร์ (Mediateur) เป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1973 โดยลอกเลียนแบบมาจาก Ombudsman ของประเทศสวีเดน และผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายการปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาคที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคือ La Loi Mediateur 1976 กำหนดให้มี เมเดียเตอร์ (Mediateur) จำนวน 1 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือกล่าวได้ว่าเมเดียเตอร์มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างไปจากออมบุดส์แมนของประเทศอื่น ๆ โดยทั่วไปที่ออมบุดส์แมนมักจะมีที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และกำหนดให้เมเดียเตอร์มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่นั้น จะพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนผู้เดือดร้อนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ที่บริการสาธารณะ (ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คำว่า “บริการสาธารณะ” ถูกตีความในทางที่กว้างว่า หมายถึง “ประโยชน์ทั่วไป”) เช่น พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาล แต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่จำกัดตามกฎหมาย รวมทั้งรับเรื่องราวร้องทุกข์ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับองค์กรที่สังกัด ไม่อยู่ในอำนาจที่จะพิจารณา ยกเว้นเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขาดจากการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นแล้ว และเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคำสั่งภายในหน่วยงานไม่อยู่ในอำนาจที่จะพิจารณา

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้รับแนวคิดเกี่ยวกับ Ombudsman จากสวีเดนนำมาใช้ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ (Basic Law) ฉบับปี ค.ศ. 1949 เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1956 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 45 b. กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร (Military Ombudsman) และมีการตรากฎหมายของสหพันธ์จัดตั้งองค์กร Militoombudsman ของประเทศสวีเดน แต่ไม่เหมือนกันทั้งหมด มีชื่อเรียกเป็นภาษาเยอรมันว่า Wehrbeauftragter des Bundestages หรือเป็นภาษาอังกฤษว่า Defense Commissioner of the Bundestage หรือ Parliamentary Commissioner for Military Affairs หรืออาจเรียกสั้น ๆ ว่า Military Ombudsman ซึ่งแปลเป็นไทยได้ว่า ข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหมของรัฐสภา หรือคณะกรรมการฝ่ายกิจการทหาร หรือผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร

ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร หรือ Military Ombudsman มีจำนวน 1 คน มาจากการคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่การลงมติเลือกใช้วิธีการลงคะแนนลับ และผู้ได้รับเลือกตั้งต้องได้เสียงข้างมากปกติผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร ต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอายุครบ 35 ปีบริบูรณ์ ต้องไม่เป็นข้าราชการพลเรือน หรือดำรงตำแหน่งรับเงินเดือนจากหน่วยงานใด ๆ รวมทั้งธุรกิจเอกชนด้วย เคยรับราชการมาไม่น้อยกว่า 1 ปี ต้องไม่เป็นสมาชิกของรัฐบาลมลรัฐ หรือสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐใด ๆ

อำนาจหน้าที่นั้น จะทำหน้าที่ในการช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหาร เฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทหาร โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำแนะนำของรัฐสภา หรือ คณะกรรมการฝ่ายกิจการทหาร ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารโดยตรง และกิจการนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีกลาโหมเท่านั้นรวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนตามคำแนะนำดังกล่าวนี้ มีเท่าเทียมกับอำนาจสืบสวนของสภา หรือคณะกรรมการฝ่ายกิจการทหาร และจะใช้เกินขอบเขตไม่ได้ และอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของข้าราชการทหาร อำนาจในส่วนนี้มีความเป็นอิสระจากสภาและคณะกรรมการฝ่ายกิจการทหาร

ประสบการณ์ที่ได้ไปร่วมงานธรรมชาติมาภิบาลความมั่นคง ประเทศเยอรมนีได้เข้าพบผู้ตรวจการกองทัพของรัฐบาล

คณะฯ ได้พบกับ Mr. Wolfgang Muller, Deputy Parliamentary Commissioner for the Armed Forces หรือ รองผู้ตรวจการกองทัพของรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาล ตำแหน่ง ผู้ตรวจการกองทัพของรัฐบาล เป็นตำแหน่งที่มีระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มมีตำแหน่งนี้ในปี ค.ศ. 1959 สำหรับเหตุผลที่มีผู้ตรวจการกองทัพของรัฐบาล เนื่องจากแนวความคิดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประชาชนไม่ต้องการให้กองทัพปฏิบัติภารกิจใด ๆ โดยไม่ผ่านการควบคุมของรัฐบาล เยอรมนีนำเอาโมเดลของผู้ตรวจการฯ จากประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียมาใช้ ปัจจุบันผู้ตรวจการกองทัพของรัฐบาลเข้าสู่ตำแหน่งโดยการลงคะแนนลับของสมาชิกสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และสามารถลงสมัครซ้ำได้เมื่อครบวาระ มีหน้าที่หลักคือ การปกป้องสิทธิเสรีภาพพื้นฐานให้กับทหารและสนับสนุนแก่รัฐบาลในการควบคุมกองทัพ

Mr. Wolfgang Muller ได้เล่าถึงประสบการณ์ต่าง ๆ ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งรองผู้ตรวจฯ สรุปได้ดังนี้ จัดทำรายงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของกระทรวงกลาโหมให้กับรัฐบาล ในกรณีที่มีการร้องเรียนถึงความไม่ยุติธรรม โดยคดีดังกล่าวไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาทางทหารของหน่วยนั้น ๆ จำนวนคดีในลักษณะนี้ มีถึงกว่าสี่พันคดีในปี 2012 และถ้าย้อนกลับไปในปี 1989 ซึ่งมีการรวมประเทศเยอรมนี ทหารที่มาจากเยอรมนีตะวันออก มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมกันในสิทธิประโยชน์จากกองทัพ เช่น ตำแหน่งถูกลดระดับลงอย่างไม่ยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เนื้อหาเรื่องราวต่าง ๆ ที่ถูกนำมาร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องส่วนบุคคลมากกว่าเรื่องของหน่วยงาน

ผู้ตรวจการฯ จะนำเรื่องร้องเรียนไปพิจารณาความเหมาะสม แล้วแจ้งไปสู่ผู้บังคับบัญชาที่อาจสูงกว่าผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ร้องเรียนก็ได้ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีสิทธิออกคำสั่งใด ๆ รวมทั้งไม่มีบทบาทในการบริหาร นอกจากการรับเรื่องไปพิจารณาร้องเรียน แล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทางทหารทราบ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเรียกผู้ร้องเรียนมาพบหรือไปพบเองได้ โดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทหารทราบล่วงหน้า บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงเป็นไปในลักษณะผู้อำนวยการตรวจสอบการทำงานของทหารเท่านั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินของเยอรมนี ถึงแม้จะมีการยึดถือโมเดลของประเทศสวีเดนมาประยุกต์ใช้ โดยมีจุดมุ่งหมายในการนำมาใช้เหมือนกัน คือ เพื่ออำนวยความสะดวกและความถูกต้องตามข้อเท็จจริงให้แก่ทหารและประชาชนผู้มีเสรีภาพในการร้องทุกข์ แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยกับเยอรมันนั้น มีความแตกต่างกันของไทยใช้ระบบการร้องทุกข์มาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งมีกระดิ่งแขวนให้ราษฎรมาใช้ในการสนักระดิ่งร้องทุกข์ แม้ในสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จะเปลี่ยนไปเป็น

ประเพณี “ตักลองร้องฎีกา” แทนก็ตาม แต่สาระสำคัญยังคงเดิม ดังนั้น ระบบการร้องทุกข์ของไทยจึงมีวิวัฒนาการมาโดยตลอดถึงปัจจุบัน ในขณะที่สังคมเยอรมันมีการริเริ่มนำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินจากสวีเดนมาประยุกต์ใช้เพราะมีสาเหตุมาจากความบอบช้ำทางประวัติศาสตร์ทางทหาร ประวัติศาสตร์สงครามและความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้กองทัพเยอรมันจำเป็นต้องยอมรับการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงโดยมีระบบการควบคุมจากรัฐสภา (ผ่านผู้ตรวจการกองทัพของรัฐสภา) เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติการทางทหารให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสม

ผู้ตรวจการแผ่นดินไทย

สำหรับประเทศไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2543 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2540 มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยที่ในอดีต ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ชื่อว่าผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา แต่ในรัฐธรรมนูญปี 2550 ให้เปลี่ยนจากผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยเข้าสู่วาระโดยการสรรหาของสมาชิกวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งของการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่าการกระทำเข้าข่ายที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ ต่อมารัฐธรรมนูญปี 2560 ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเน้นที่การให้ความช่วยเหลือประชาชนและให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเน้นการตรวจสอบหรือจับผิดหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญปี 60 ยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการทำงานแนวทางสันติวิธี

การจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่จะแก้ไขความทุกข์ร้อนด้วยยึดหลักความเป็นธรรม จากการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีหน่วยงานสำหรับรับเรื่องร้องเรียน และมีระบบสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ที่ร้องเรียนจากการที่รับเรื่องร้องเรียนแล้ว แจ้งให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบว่า ได้รับเรื่องแล้ว มีการติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม กระบวนการทำงานส่วนนี้จะสร้างความมั่นใจและเชื่อถือให้กับผู้ร้องเรียนว่าหน่วยงานมิได้ทิ้งเรื่องเอาไว้ แต่ได้ดำเนินการทันที เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนใจของผู้ร้องเรียน

สหประชาชาติได้แจ้งให้ประเทศต่าง ๆ ทราบว่า ปัญหาความขัดแย้งภายในชาติใดชาติหนึ่งอาจมีสาเหตุจากเงื่อนไขหนึ่งหรือหลายประการประกอบกัน เช่น ความไม่เป็นธรรมในสังคม ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เผ่าพันธุ์ การรักษาการปกครองของรัฐ กฎหมายหรือองค์การบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอ และภูมิรัฐศาสตร์ที่ไม่เอื้ออำนวยให้อำนาจอการปกครองของรัฐบาลกลางสถาปนาครอบคลุมพื้นที่อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ควรมีมาตรการป้องกันเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ให้เกิดความขัดแย้งงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นงานที่สร้างความเป็นธรรมให้กับคนในสังคมที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและอำนาจทางการปกครอง โดยเป็นผู้กลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ และประสานงานเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการเยียวยา ทั้งในรูปตัวเงินและมีใช้ตัวเงิน คือ เรื่องสิทธิของประชาชนที่ควรได้รับการบริการจากรัฐ เป็นต้น ช่วยดูแลการใช้กฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐเพื่อกระตุ้นให้ปฏิบัติ อันไม่สร้างความเดือดร้อนต่อประชาชน งานปกครองที่แก้ปัญหาให้ประชาชนอย่างล่าช้า ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ช่วยติดตามแก้ไขจนแล้วเสร็จ นับว่าได้ช่วยแก้ปัญหาตามที่สหประชาชาติได้เตือนให้ประเทศต่าง ๆ ได้ตระหนัก

การจัดการความขัดแย้งต้องทำในสามมิติ คือ

มิติที่ 1 คือ มิติเชิงป้องกันและวิเคราะห์ความขัดแย้ง

- มีการประสานงาน สานเสวนาพูดคุยกับผู้ร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ โดยติดต่อกับผู้ร้องเรียนแจ้งให้ทราบว่าได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว และขอข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ แล้วแจ้งผลให้ทราบเกิดความพึงพอใจจากประชาชนในทุกกระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

- มีการสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ ประสานพูดคุยกับผู้ร้องเรียน มีช่องทางการติดต่อสื่อสารหลากหลายช่องทาง เช่น ทางไปรษณีย์ ทางเว็บไซต์ โทรศัพท์ โทรศัพท์สายด่วน1676 โทรสาร ยื่นผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือยื่นด้วยตัวเองที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (มีหน่วยงานรับผิดชอบรับเรื่องร้องทุกข์โดยตรง) นอกจากนั้นยังมี Application ให้บริการบนระบบ IOS และ Android

- การสร้างการมีส่วนร่วม สำนักผู้ตรวจการแผ่นดินมีเครือข่ายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น สภานายความ อัยการสูงสุด ศูนย์ไอซีทีชุมชนเพื่อพ่อหลวง จึงเห็นว่ามีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างครอบคลุมที่จะสนองตอบการบริการประชาชนอย่างสมบูรณ์

- แผนที่ความขัดแย้ง จากการบันทึกบทเรียนในหนังสือ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ร้อยเรื่องราวช่วยชาวบ้าน มีการบันทึกเรื่องราวการร้องเรียน การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผลการดำเนินการ ซึ่งได้บ่งบอกว่า มีความขัดแย้งในเรื่องใด ๆ บ้าง แต่ละหน่วยงานของรัฐมีมากน้อยเท่าใด เช่น ความไม่เท่าเทียมกัน ความไม่ยุติธรรม หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และการปกครอง

- วัฏจักรความขัดแย้ง มีความขัดแย้งแล้ว แต่ยังมองไม่เห็น เริ่มตึงเครียด ยังพัฒนาไม่เต็มที่ คู่กรณียังไม่ตระหนักว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้ว ความขัดแย้งชัดเจนแล้ว จนนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้น หากไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยเข้ามาช่วยแก้ปัญหา การจัดการความขัดแย้งอาจสำเร็จ หรือถึงทางตันได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเข้ามาช่วยไม่ให้ทุกข้อของชาวบ้านมากยิ่งขึ้น หรือความขัดแย้งยังรุนแรงยิ่งขึ้น เปรียบเสมือนช่วยดับไฟตั้งแต่ต้นลม

มิติที่ 2 คือ การจัดการความขัดแย้ง

ด้วยการจัดประชุมแก้ปัญหา การเจรจา การไกล่เกลี่ยคนกลาง การมีส่วนร่วม และกระบวนการยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการเจรจาพูดคุยกับหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน และแจ้งผลการแก้ไขของหน่วยงานรัฐ ให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแนะนำ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยด้วยอีกทางหนึ่ง รวมถึงเรื่องที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทั้งศาลสถิตย์ยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นต้น

มิติที่ 3 คือ การสร้างความปรองดองสู่สันติและเยียวยา การคืนดี การขอโทษ การให้อภัยมีหลายกรณีที่ผู้ร้องได้รับความเสียหายทั้งรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เช่น เรื่องสิทธิการได้รับบริการจากรัฐ เป็นต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้ามาช่วยเจรจาให้เกิดการเยียวยาจนเป็นที่พอใจ แม้บางกรณีไม่อาจคืนสิทธิให้ได้ด้วยเวลาผ่านไปแล้วก็ขอตกลงกับหน่วยงานรัฐให้สิทธิกับผู้ร้องในครั้งต่อไปด้วย

สาเหตุปัญหาความขัดแย้งมาจากห้าเรื่องใหญ่ ๆ คือ (1) ปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของรัฐ การแย่งชิงอำนาจที่แบ่งไม่เท่าเทียมกัน ความไม่ลงตัวของทรัพยากร บทบาทและกระบวนการของระบบราชการ รัฐไม่ควรยอมรับง่าย ๆ ว่า “เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้แล้ว” จึงเป็นอย่างนี้ ต้องมีความมุ่งมั่นอย่างเพียงพอที่จะแก้ไข วิเคราะห์รับรู้จุดความขัดแย้งจากโครงสร้างอะไรเปลี่ยนแปลงได้ อะไรไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ หาข้อตกลงที่เปลี่ยนแปลงได้ และทำอย่างไรจะเปลี่ยนแปลงได้ ยอมรับและทำความเข้าใจสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ ไม่ตำหนิบุคคลในเรื่องที่ปัญหาจากโครงสร้าง ส่วนมากเมื่อเกิดขึ้นแล้วมักไปตำหนิตัวบุคคลมากกว่าคิดถึงสาเหตุจากโครงสร้าง (2) ปัญหาขัดแย้งเรื่องค่านิยม ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม การศึกษา (3) ปัญหาขัดแย้งเรื่องข้อมูล (4) ปัญหาขัดแย้งเรื่องความสัมพันธ์ และ (5) ปัญหาขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์

จากการดูจากรายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และรายงานประจำปีแล้ว ปัญหาส่วนใหญ่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาด้านค่านิยมและวัฒนธรรม ปัญหาผลประโยชน์ขัดกัน ความสัมพันธ์ไม่ดีต่อกัน ไม่ยอมรับซึ่งกันและกัน และปัญหาเชิงข้อมูลที่ไม่ตรงกันหรือไม่เปิดเผยข้อมูลมีบ้างแต่ไม่มากนัก

ปัญหาเชิงโครงสร้างนับว่าเป็นปัญหาส่วนใหญ่และยากแก่การพูดคุยเจรจาในแง่สันติวิธี เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย การใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมจะเป็นเรื่องปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหา ปัญหาอื่น ๆ มีน้อยหรือไม่มีเลย ตามหลักการและเจรจาแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ยากที่สุด คือ ปัญหาเชิงโครงสร้าง แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแก้ปัญหานี้ได้มากที่สุด นับว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ในการทำงานอย่างมาก

บรรณานุกรม

ปัทมา สุกงำปิง. (ม.ป.ป.). รายงานการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (อัดสำเนา).

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท. (2556). รายงานการดูงาน ธรรมชาติของงานความมั่นคง กองทัพบกเยอรมันในกำกับของระบอบประชาธิปไตย. (อัดสำเนา).

สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (Ombusman) (ออนไลน์). <http://www.parliament.go.th/library>

Forum of Canadian ombudsman. (2003). **Balance and Values – The Many Roles of an Ombudsman** (Online). Retrieved October 5, 2019. from <http://www.ombudsmanforum.ca/en/?p=561>

GAO. (2001). **The Role of Ombudsmen in Dispute Resolution** (Online). Retrieved October 5, 2019. from <https://www.gao.gov/new.items/d01466.pdf>

KshitijDua. (2019). **An Analysis of the Position of Ombudsman in the Spectrum of A. D. R.** (Online). Retrieved October 5, 2019. from <http://www.manupatrafast.com/articles/PopOpenArticle.aspx?ID=192726ff-4a3c-4cec-874ab8134699f9e6&txtsearch=Subject:%20Miscellaneous>

Wikipedia. (2019). **Ombudsman** (Online). Retrieved October 5, 2019. from <https://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>

Wikipedia. (2019). **Ombudsman in Australia** (Online). Retrieved October 5, 2019. from https://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsmen_in_Australia





ส่วนที่ 3

ตัวอย่างความสำเร็จ บนเส้นทาง 20 ปี

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่องที่ 1

100 ปี...ได้ที่ดิน



กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินผู้มีกรรมสิทธิ์ถือเป็นผู้มีสิทธิสูงสุดในทรัพย์สินนั้น โดยที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้กรรมสิทธิ์เป็นอำนาจอันสมบูรณ์สูงสุดที่บุคคลจะมีเหนือทรัพย์สินนั้น ที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ ประชาชนจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดย “การขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน” แต่ก่อนหน้าช่วงเวลาดังกล่าว การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะได้มาโดย “โฉนดแผนที่” “โฉนดตราจอง” หรือ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” โฉนดตราจอง เดิมคือ ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 อย่างไรก็ดี กรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนอาจถูกระงับได้ ซึ่งจะต้องมีการพิสูจน์สิทธิให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ดังเช่นในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตแนวกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลก ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประกาศขึ้นทะเบียนที่ดินบริเวณแนวเขตกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลกให้เป็นที่ดินราชพัสดุ และเพิกถอนโฉนดที่ดินบ้านเรือนพักอาศัยของประชาชนกว่า 433 ราย เป็นเหตุให้ เมื่อปี 2550 ประชาชนที่ได้รับผลกระทบร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ขอให้ยกเลิกการดำเนินการดังกล่าว จังหวัดพิษณุโลกหารือกับกรมธนารักษ์ได้ข้อสรุปว่าให้จังหวัดระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ก่อน และนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการตรวจพิสูจน์สิทธิตามมาตราการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ก.บ.ร.) หากตรวจพิสูจน์แล้ว พบว่าประชาชนเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นที่ดินของรัฐ กรมธนารักษ์จะจัดให้เขาที่ดินดังกล่าวตามเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้มีการดำเนินการพิสูจน์สิทธิของประชาชนตามมาตราการของ ก.บ.ร. แต่อย่างใด

จากข้อมูลของสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก เมื่อปี 2553 พบว่า ที่ดินภายในจังหวัดพิษณุโลก มีการออกเอกสารสิทธิ 2 ประเภท คือ การออกโฉนดแผนที่ ตามพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ เมื่อปี 2444 และการออกโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก และในพื้นที่แนวกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลก มีเจ้าของที่ดินผู้ถือโฉนดที่ดินที่ออกจากโฉนดตราจอง จำนวน 353 แปลง และออกจากเอกสารหลักฐานอื่น 233 แปลง

ในทางประวัติศาสตร์ กำแพงเมืองพิษณุโลกสร้างขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และได้มีการรื้อถอนป้อมกำแพงเมืองออกไปจนสิ้นสภาพ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ปัจจุบันมีสภาพเป็นอาคารพาณิชย์และบ้านเรือนอยู่อาศัย แต่กรมธนารักษ์พิจารณาเห็นว่า กำแพงเมืองและคูเมืองเป็นสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันการรุกรานของข้าศึกในสงคราม ซึ่งเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (3) ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติว่ากำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลก ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ กรมธนารักษ์จึงขอหารือความเห็นทางกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า กำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลกสร้างขึ้นในสมัยที่ยังมิได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในสมัยนั้นเป็นกฎหมายเบ็ดเสร็จที่ให้ถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ การใช้ประโยชน์ใด ๆ ย่อมเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ และเมื่อได้มีการออกโฉนดตราจองเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ราษฎรย่อมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติรับรองโฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” แล้ว ที่มีมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทหนึ่ง ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวย่อมไม่เสียไป ส่วนการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดหรือไม่ ต้องพิจารณาว่ารัฐเคยใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือไม่ ถ้ารัฐยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ย่อมไม่ถือเป็นที่ดินของรัฐหรือหากเป็นที่รกร้าง และรัฐปล่อยให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์และรับรองสิทธิด้วยการออกโฉนดตราจองให้ราษฎรย่อมได้สิทธิในที่ดินนั้น





อย่างไรก็ดี สำนักงานธรรมาภิบาลจังหวัดพิษณุโลก เห็นว่า กำแพงเมืองและคูเมืองเคยถูกใช้ในราชการบ้านเมืองมาก่อน แม้กำแพงเมืองบางส่วนสันสภาพลง แต่ไม่ทำให้สถานะทางกฎหมายของที่ดินสิ้นสุดตามลงไปด้วย และต่อมาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 ได้บัญญัติ

รับรองสถานะของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประกอบกับข้อเท็จจริง พบว่า ยังมีโฉนดที่ดินจำนวนมากในเขตกำแพงเมืองและคูเมืองที่ออกหลังการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 ซึ่งเท่ากับเป็นการออกโฉนดทับที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ปัจจุบันกรมธนารักษ์และสำนักงานธรรมาภิบาลจังหวัดพิษณุโลกยังไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้แต่อย่างใด

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสานเพื่อตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินในอำเภอเมืองพิษณุโลกกับสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก พบว่า มีหลักฐานระวางแผนที่ที่จัดทำขึ้นในปี ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) เพื่อใช้ในการออกเอกสารสิทธิที่ดินในมณฑลพิษณุโลก ซึ่งปรากฏแนวเขตที่ดินกำแพงเมืองเก่าในทุกระวางอย่างชัดเจน และจากการตรวจสอบระวางแผนที่ดังกล่าวโดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์แปลงพิกัดเพื่อซ้อนภาพกับแผนที่รูปแปลงที่ดินในระบบปัจจุบัน ไม่พบว่ามีที่ดินของประชาชนทับซ้อนกับแนวเขตกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลกตามระวางแผนที่ ฉบับ ร.ศ. 122 แต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การประกาศแนวเขตกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลกตามผลการวิเคราะห์จากร่องรอยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่หลงเหลืออยู่ เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน ไม่อาจนำมาใช้เพื่อกำล้งสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ได้รับมาโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น การประกาศแนวเขตที่ราชพัสดุบริเวณแนวกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลก จึงควรยึดตามแนวเขตที่ปรากฏในระวางแผนที่ ฉบับ ร.ศ. 122 เพื่อมิให้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายได้

มูลเหตุของปัญหาตามกรณีข้างต้น เห็นได้ว่า เป็นผลมาจากการที่หน่วยงานของรัฐมีข้อมูลเอกสารที่แตกต่างกัน และต่างถือหลักการทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ละหน่วยงานจึงมีความเห็นที่แตกต่างกันจนไม่อาจนำไปสู่ข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบบานปลายจนนำมาสู่การร้องเรียนจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินเข้ามาทำหน้าที่ประสานงาน และแสวงหาพยาน เอกสาร หลักฐาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ ซึ่งในกรณีดังกล่าวต้องอาศัยเอกสารหลักฐานจำนวนมาก และเอกสารบางประเภทเป็นเอกสารหายาก แต่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและรอบด้าน โดยต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของรัฐและสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

เรื่องที่ 2

บ้านเอื้ออาทร...สะท้อนใจ



ผู้ร้องเรียนและคณะยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้พิจารณา กรณีการเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดบ้านเอื้ออาทรโครงการบางขุนเทียน 3 ให้กับผู้ร้องเรียนและคณะได้ตามสัญญา กล่าวคือ สัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดบ้านเอื้ออาทรระหว่างการเคหะแห่งชาติและผู้ร้องเรียน ข้อ 8 ระบุว่าหากสัญญาอายุครบ 5 ปี การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้แก่ผู้เช่าซื้อ แต่ปัจจุบันสัญญาอายุครบ 5 ปี และผู้ร้องเรียนและคณะอยู่อาศัยมานานกว่า 5 ปี แล้ว แต่การเคหะแห่งชาติยังไม่สามารถดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดบ้านเอื้ออาทรให้แก่ผู้ร้องเรียนและคณะได้



ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงจนได้ข้อสรุปว่า เมื่อปี 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติให้การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร และในปี 2548 รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดให้ดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่เนื่องจากบ้านเอื้ออาทรเป็นโครงการก่อสร้างที่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หรือ EIA ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าหากโครงการบ้านเอื้ออาทรต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

แล้วจะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ไม่เป็นไปตามนโยบาย รัฐบาลในขณะนั้นจึงให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดมาตรการเฉพาะให้โครงการบ้านเอื้ออาทรไม่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกประกาศยกเว้นให้บ้านเอื้ออาทรไม่ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่มีเงื่อนไขว่าต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการหรือกิจการ รวมทั้งมาตรการที่กำหนดภายหลังการยินยอมปฏิบัติตามมาตรา 46 วรรคสาม (สผ.4) ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะสนับสนุนให้การก่อสร้างโครงการบ้านเอื้ออาทรเกิดความรวดเร็วและสามารถจดทะเบียนอาคารชุดตามกฎหมายอาคารชุดได้รวดเร็วขึ้น การก่อสร้างโครงการบ้านเอื้ออาทรดำเนินการเรื่อยมาจนกระทั่งปี 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับลดขนาดโครงการลง เนื่องจากเกรงว่าการก่อสร้างจะเกินความต้องการของประชาชน (Over Supply) สำหรับบ้านเอื้ออาทรโครงการบางขุนเทียน 3 นั้น เดิมตามแบบแปลนการขออนุญาตก่อสร้างที่ยื่นพร้อมกับการขอรับสิทธิยกเว้นไม่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องก่อสร้างอาคารชุดสูง 4 ชั้น จำนวน 165 อาคาร จำนวน 7,888 หน่วย แต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้การเคหะแห่งชาติปรับลดขนาดโครงการลงเหลือจำนวน 46 อาคาร จำนวน 2,200 ห้องชุด และมีการปรับย้ายที่ตั้งบางอาคารเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเพิ่มขึ้น จึงทำให้การก่อสร้างโครงการไม่ตรงตามแบบแปลนและผิดเงื่อนไขที่กำหนดว่าจะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการหรือกิจการ รวมทั้งมาตรการ





ที่กำหนดภายหลังการยินยอมปฏิบัติตามมาตรา 46 วรรคสาม (สผ.4) หรืออีกนัยหนึ่งคือ บ้านเอื้ออาทรโครงการบางขุนเทียน 3 ต้องย้อนกลับมาทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบเต็มรูปแบบเพื่อให้นายทะเบียนอาคารชุด (เจ้าพนักงานที่ดิน) สามารถจดทะเบียนอาคารชุดให้ได้ มิฉะนั้นแล้ว หากมีการจดทะเบียนอาคารชุดให้กับอาคารชุดที่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีการทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็จะเป็นการจดทะเบียนอาคารชุดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่เมื่อระยะเวลาล่วงเลยไป การเคหะแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่สามารถปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนข้างต้นให้ผู้ร้องเรียนและคณะได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประชุมหารือตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เพื่อเสนอแนะให้การเคหะแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรุงเทพมหานคร ร่วมกันจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนและคณะ เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีประชาชนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์บ้านเอื้ออาทรโครงการต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน และการเคหะแห่งชาติตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องขาดการบูรณาการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ





ประชาชนอย่างแท้จริง โดยในเบื้องต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ขอให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพยายามร่วมกันดำเนินการในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชน ด้วยการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้มีการปรับปรุงหนังสือแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดตามมาตรา 46

วรรคสาม (แบบ สผ.4) และให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขรายละเอียดให้สอดคล้องกับมาตรการเดิม ตลอดจนข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดนั้น ทั้งนี้ เพราะอุปสรรคอันทำให้ไม่สามารถจดทะเบียนอาคารชุดได้นั้น เป็นปัญหาเรื่องแบบแปลนก่อสร้างที่ไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาตยกเว้นไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่หากพิจารณาด้วยเหตุผลแล้วการปรับลดจำนวนอาคารลง น่าจะทำให้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมน้อยลงตามไปด้วย ดังนั้น เมื่อทำให้บ้านเอื้ออาทรโครงการบางขุนเทียน 3 สามารถแก้ไขแบบแปลนก่อสร้างต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ นายทะเบียนอาคารชุดย่อมสามารถจดทะเบียนอาคารชุดและออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ และท้ายที่สุด ก็สามารถจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดและโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้แก่ประชาชนผู้ซื้อได้ต่อไป อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนเหล่านี้เป็นผลจากการหารือร่วมกันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหากการแก้ไขปัญหาลำบากขึ้นเป็นไปในทิศทางที่ดี เป็นประโยชน์ต่อประชาชน การเคหะแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องย่อมร่วมกันบูรณาการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนต่อเนื่องต่อไปยังโครงการอื่น ๆ ที่มีใช้โครงการตามเรื่องร้องเรียนด้วย นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน ตลอดจนประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับแนวทางและความคืบหน้าการดำเนินการต่าง ๆ ของการเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐ



ที่เกี่ยวข้องว่าไม่ได้ทอดทิ้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแต่อย่างใด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ลงพื้นที่เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ณ บ้านเอื้ออาทรโครงการบางขุนเทียน 3 ร่วมกับการเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

อย่างไรก็ตาม มิใช่แต่ประชาชนเท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์จากการแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนนี้ ในแง่ของภาครัฐ คือ การเคหะแห่งชาติก็ได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน เนื่องจากที่ผ่านมา เมื่อไม่มีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุด ลูกบ้านจึงยังไม่สามารถชำระค่าส่วนกลางได้ ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ โดยประมาณการที่ 250 บาท ต่อห้อง (ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าเก็บขยะ ค่าทำความสะอาดทรัพย์สินส่วนกลางต่าง ๆ ทั้งหมด เงินเดือนพนักงานรักษาความปลอดภัย) ของอาคารชุดแต่ละหลังแต่ละโครงการที่ยังไม่มีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งหากพิจารณาอาคารชุดทั้ง 7 โครงการ จำนวน 173 หลังแล้ว ค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่การเคหะแห่งชาติต้องรับภาระมาตลอดไม่ต่ำกว่า 5 ปีนั้นมีมูลค่ามหาศาล ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดบ้านเอื้ออาทรจึงไม่เพียงแต่จะขจัดปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนเท่านั้น ยังเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องอีกด้วย



เรื่องที่ 3

แม่ฮ่องสอนโมเดล

โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อ
หลังจบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) : การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ที่มา

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

มาตรา 54 วรรคสาม

- บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการ
- รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- และจัดให้มีการร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการ

ศึกษาทุกระดับ

- โดยรัฐมีหน้าที่กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวอย่างมีคุณภาพ และได้มาตรฐานสากล

2. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562)

นโยบายหลักด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ และการพัฒนาศักยภาพของคนไทย
ทุกช่วงวัย

พัฒนาทักษะอาชีพทุกช่วงวัย โดยกำหนดระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาทักษะและเพิ่ม
ประสิทธิภาพทุกช่วงวัย ... การจัดให้มีระบบที่สามารถรองรับความต้องการพัฒนาปรับปรุงทักษะอาชีพ
ของทุกช่วงวัย ...

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 230 (3)

บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

สถานการณ์

จากข้อมูลของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ในแต่ละปีจะมีนักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) แล้วไม่ได้เรียนต่อเป็นจำนวนมาก เฉลี่ยปีละ 80,000 – 100,000 คน กระจายอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยเฉพาะในปีการศึกษา 2561 พบว่ามีจำนวนมากถึง 147,644 คน

- ระหว่างปีการศึกษา 2551 - 2559 มีจำนวน 780,537 คน
- ปีการศึกษา 2561 มีจำนวน 147,644 คน

สาเหตุสำคัญที่นักเรียนกลุ่มดังกล่าวจำนวนมากไม่ได้เรียนต่อ เนื่องจากครอบครัวมีฐานะยากจน มีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานทันทีที่จบการศึกษาภาคบังคับ เพื่อหารายได้ช่วยครอบครัว จึงเป็นการเข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานไร้ฝีมือ” ได้ค่าจ้างเพียงค่าแรงขั้นต่ำไม่เกินวันละ 300 บาท

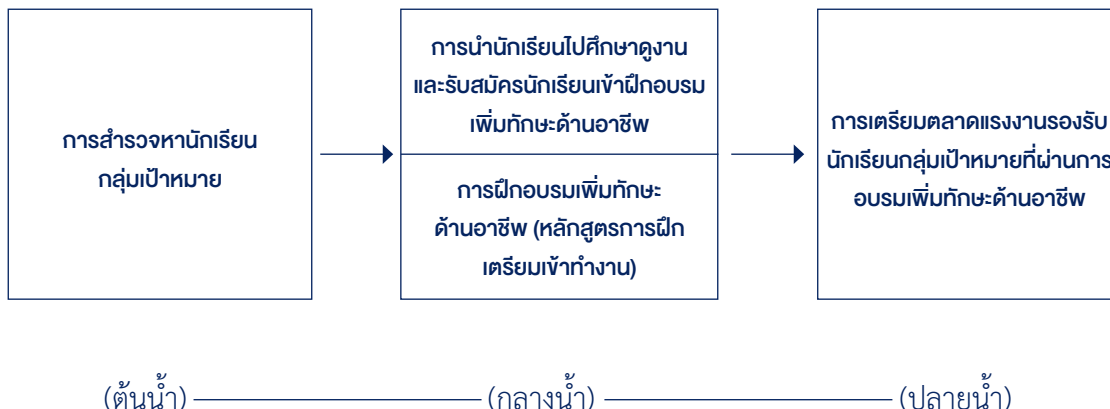
แนวความคิด

หากได้มีการบูรณาการช่วยเหลือเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้แก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) กลุ่มดังกล่าวหลังจบการศึกษาก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีแล้ว จะช่วยให้นักเรียนกลุ่มดังกล่าวเข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานมีฝีมือ” อันจะทำให้มีรายได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นกว่าค่าแรงขั้นต่ำ สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

การดำเนินการ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต) จึงได้ร่วมกับจังหวัดแม่ฮ่องสอนดำเนินโครงการนำร่อง โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน **ที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) ปีการศึกษา 2561** เพื่อหารูปแบบแนวทางในการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้แก่ นักเรียนกลุ่มดังกล่าว

ขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญของ “แม่ฮ่องสอนโมเดล”



ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดขั้นตอนการขับเคลื่อนโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) ออกเป็น

1. การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการฯ
2. การประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการฯ เพื่อจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงาน การมอบหมายภารกิจ และพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพที่เหมาะสมกับบริบทของจังหวัด
3. การประชุมชี้แจงผู้อำนวยการโรงเรียน และครูแนะแนว เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ขั้นตอน ปฏิทินการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับร่วมกับโครงการเตรียมความพร้อมแก่กำลังแรงงานในกิจกรรมสร้างเครือข่ายการแนะแนวอาชีพ
4. การสำรวจและจำแนกนักเรียนกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพตามโครงการฯ
5. การเตรียมการสนับสนุนเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง เงินสงเคราะห์กองทุนคุ้มครองเด็ก เงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ หรือเงินสงเคราะห์อื่นแก่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายระหว่างฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ
6. การนำนักเรียนกลุ่มเป้าหมายไปศึกษาดูงานที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด และรับสมัครเข้าฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ
7. การฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ (ทันทีที่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายจบการศึกษา)
8. การจัดเตรียมตลาดแรงงานให้กับนักเรียนกลุ่มเป้าหมายที่จะจบการฝึกอบรมฯ และเตรียมสนับสนุนอุปกรณ์เพื่อการประกอบอาชีพ สำหรับผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพอิสระ
9. การติดตาม และประเมินผลการดำเนินโครงการฯ
 - 9.1 การติดตามผลการดำเนินโครงการฯ (ระหว่างดำเนินโครงการฯ)
 - 9.2 การประเมินผลการดำเนินโครงการฯ (ภายหลังเสร็จสิ้นโครงการฯ)

การบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด (จังหวัดแม่ฮ่องสอน)

หน่วยงานภาครัฐ

+

ภาคเอกชน

คณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการฯ

ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด
3. ศึกษาธิการจังหวัด
4. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา
5. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับประถมศึกษา
6. ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด
7. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด
8. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
9. จัดหางานจังหวัด
10. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด
11. ท้องถิ่นจังหวัด
12. นายก่องการบริการส่วนจังหวัด

1. หอการค้าจังหวัด
2. สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
3. องค์กรภาคเอกชนอื่น ๆ



หน้าที่และความรับผิดชอบ

1. สนับสนุนอุปกรณ์และการอำนวยความสะดวกระหว่างการผลิตตามความเหมาะสม เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง นมผงเคี้ยว สำหรับวันหยุด ฯลฯ
2. ประสานหาหน่วยงานหรือผู้มีจิตศรัทธาให้การสนับสนุนทุนและอุปกรณ์เพื่อการประกอบอาชีพอิสระสำหรับผู้ประกอบการที่ประสงค์จะประกอบอาชีพอิสระ
3. ประสานกับสถานประกอบการในจังหวัด หรือพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อรองรับการเข้าทำงานหลังจากจบหลักสูตรการผลิต

หน้าที่และความรับผิดชอบ

1. อำนวยการในการขับเคลื่อนโครงการฯ
2. การวางแผนการดำเนินงานโครงการฯ
 - ให้ความเห็นชอบปฏิทินขั้นตอนการดำเนินงาน
 - ให้ความเห็นชอบหลักสูตร และงบประมาณ
 - จัดเตรียมตลาดแรงงาน
3. มอบหมายและประสานการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. การแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินโครงการฯ
5. สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน
6. การติดตามประเมินผล
 - กำกับ ติดตามในการสำรวจและจำแนกนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย
 - ติดตามและสนับสนุนการดำเนินการฝึกอบรม
 - การติดตามและประเมินผลการดำเนินการโครงการฯ
7. การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม

ปัจจัยซึ่งนำมาสู่ความสำเร็จในการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพฯ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน (แม่ฮ่องสอนโมเดล)

1. หน่วยงานทุกภาคส่วน (ภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน) มีส่วนร่วมดำเนินโครงการฯ ด้วยใจ ช่วยเหลือเยาวชนกลุ่มเป้าหมายให้มีอาชีพสุจริตที่มั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดี มิได้คิดว่าเป็นงานเพิ่มหรืองานฝาก แต่เป็นหน้าที่ที่ทุกฝ่ายจะต้องบูรณาการความร่วมมือช่วยเหลือเยาวชนกลุ่มเป้าหมาย

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน/รองผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการทำงาน และแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องที่ประสบระหว่างดำเนินโครงการฯ

การขยายผล

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้ร่วมกันถอดบทเรียนจากการดำเนินโครงการฯ และได้จัดทำ “คู่มือโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ” เพื่อเป็นแนวทางในการขยายผลไปจังหวัดต่าง ๆ ต่อไป

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

1. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
2. กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)
3. กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน)
4. กระทรวงแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมการจัดหางาน)
5. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมกิจการเด็กและเยาวชน)

ทุกหน่วยงานพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานฯ ของหน่วยงานในสังกัดในระดับจังหวัด ตั้งแต่ปีการศึกษา 2562 เป็นต้นไป

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดประชุมชี้แจงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด พร้อมหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด และพิธีลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2562 ทุกหน่วยงานพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดในระดับจังหวัด และทุกจังหวัดพร้อมขับเคลื่อนโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป



อุปสรรค

ตั้งแต่ปีการศึกษา 2562 เป็นต้นไป นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) นับแสนคนในแต่ละปี จะได้รับการดูแลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ เพื่อที่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวจะได้เข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานมีฝีมือ” อันจะช่วยให้มีรายได้ค่าจ้างที่สูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดี

อีกตัวอย่างของการบูรณาการความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เรื่องที่ 4

ไล่ที่ไม่เป็นธรรม

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความจำเป็นต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคล ในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดได้อย่างมั่นคงและปลอดภัย การได้พำนักรออาศัยในถิ่นที่อยู่ของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ขาดดุลยภาพระหว่างเมืองและชนบทดึงดูดผู้คนให้อพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง เพื่อแสวงหาโอกาสในการดำรงชีวิตที่ดีกว่า ช่องว่างของการพัฒนาดังกล่าว ส่งผลกระทบในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ขาดการไล่ รื้อและกรณีพิพาทระหว่างกลุ่มผู้อยู่อาศัยกับเจ้าของที่ดินในเมืองจึงเป็นปัญหาที่ปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง รวมถึงกรณีการขับไล่ผู้เช่าอาศัยในชุมชนแห่งหนึ่งในพื้นที่เขตบางแค กรุงเทพมหานคร ซึ่งนำมาสู่การพิจารณาไกล่เกลี่ยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อแสวงหาทางออกร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้เช่าอาศัยและเจ้าของที่ดิน



ที่ดินผืนดังกล่าวมีเนื้อที่ 11 ไร่เศษ เป็นของมูลนิธิแห่งหนึ่งซึ่งได้รับการบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธา ตั้งแต่ปี 2537 และมีประชาชนอยู่อาศัยรวมกันจนเป็นชุมชน โดยทำสัญญาเช่ากับมูลนิธิจำนวน 95 ราย และบางส่วนอยู่อาศัยโดยไม่มีสัญญาเช่า ต่อมา ในปี 2556 มูลนิธิมีความประสงค์ที่จะขายที่ดินให้แก่บริษัทเอกชน จึงมีหนังสือแจ้งให้ประชาชนในชุมชนทราบว่า มูลนิธิจะไม่ต่อสัญญาเช่าอีกต่อไปและขอให้ผู้เช่ารื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายสัมภาระออกจากพื้นที่ภายในเวลา 30 วัน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในชุมชนที่ต้องหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ รวมถึงกระทบต่อการประกอบอาชีพและดำเนินชีวิตประจำวัน ประชาชนในชุมชนจึงส่งหนังสือกราบบังคมทูลสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (พระอิสริยยศในขณะนั้น) เพื่อขอพระราชทานความช่วยเหลือ ซึ่งสำนักพระราชพิธีการได้มีหนังสือขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาในเบื้องต้นเห็นว่า แม้กรณีมีลักษณะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชน แต่โดยที่มีประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบและจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานกลางที่มีความน่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในการเจรจาและแสวงหาแนวทางเพื่อลดผลกระทบ ซึ่งที่ผ่านมา ยังไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเจรจากับกลุ่มประชาชนในชุมชนแต่อย่างใด สำนักงานผู้ตรวจการ



แผ่นดินจึงเริ่มดำเนินการโดยเดินทางมาตรวจสอบพื้นที่ รับทราบข้อเรียกร้อง และทำความเข้าใจกับกลุ่มประชาชน กระทั่งสามารถจัดทำข้อมูลบัญชีรายชื่อ ครุภัณฑ์ แผนงาน และขั้นตอนในการทำสัญญา การย้ายออก การจ่ายเงินช่วยเหลือ และการรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนประสานงานกับการเคหะแห่งชาติเพื่อขอความร่วมมือในการ

นำเสนอโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนที่ต้องย้ายออกจากพื้นที่ ส่วนทางมูลนิธิและบริษัทเอกชน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้จัดเตรียมงบประมาณเพื่อสนับสนุนเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและค่าขนย้าย จำนวน 40 ล้านบาท ซึ่งผลจากการดำเนินงานข้างต้นสามารถขึ้นทะเบียนประชาชนผู้พักอาศัยในที่ดินทั้งหมด รวมทั้งสิ้น จำนวน 130 ราย เพื่อทำสัญญาและจ่ายเงินช่วยเหลือและค่าขนย้ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งต่อมา ประชาชนได้ดำเนินการขนย้ายตามสัญญาจนเป็นที่เรียบร้อย โดยไม่มีการกระทบกระทั่งกันระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด



ปัญหาตามกรณีข้างต้นเกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการทำหน้าที่เป็นคนกลางจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากในการสร้างความไว้วางใจ สร้างบรรยากาศของความตกลงร่วมกัน เปิดใจยอมรับเหตุผลและความจำเป็นของทั้งสองฝ่ายบนความถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน มีการสื่อสารด้วยข้อมูลที่ถูกต้องมีความโปร่งใสและตรงไปตรงมา อีกทั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินยังรับหน้าที่หน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง เพื่อรองรับผลกระทบที่เกิดแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน กระทั่งทำให้ประชาชนผู้ร้องเรียนเกิดความสบายใจ จนสามารถนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับระหว่างทั้งสองฝ่าย และทำให้การดำเนินการขอคืนพื้นที่เป็นไปด้วยความราบรื่น ปราศจากความขัดแย้ง

เรื่องที่ 5

ขยะ...กำจัดเถอะ



ปัญหาขยะยังคงเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติที่ยังหาทางกำจัดให้หมดสิ้นไม่ได้ ซึ่งเมื่อดูจากข้อมูลสถานการณ์ขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย โดยกรมควบคุมมลพิษ พบว่า ปริมาณขยะในไทยยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยปี 2561 มีกว่า 27.8 ล้านตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.64 จากปี 2560 ปัจจัยจากการมีประชากรเพิ่มขึ้น ชุมชนเมืองขยายตัว รวมถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยว และการบริโภคที่เพิ่มมากขึ้น

เฉพาะในกรุงเทพฯ มีปริมาณ 4.85 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 17 ของขยะมูลฝอยทั่วประเทศ ซึ่งปัญหาการจัดขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย เป็นปัญหาที่ตามมาจากปริมาณขยะที่มีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการกำจัดขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนปัญหาดังกล่าวจากหลายพื้นที่ และตระหนักถึงผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะบ่อขยะที่มีขนาดใหญ่ เนื่องจากมีปริมาณขยะจำนวนมากที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน นั่นคือ “บ่อขยะแพรงษา”

ปัจจุบัน ปริมาณขยะมูลฝอยที่มีการขนมาทิ้งยังบ่อขยะในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการมีประมาณ 2,500 ตันต่อวัน แยกเป็นขยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเก็บขนขยะมูลฝอยเอง ประมาณ 1,900 ตันเศษต่อวัน ส่วนที่เหลือเป็นขยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ้างบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการเก็บขนขยะมูลฝอยในพื้นที่โดยขยะส่วนใหญ่นำไปกำจัดที่บ่อขยะในตำบลแพรงษาใหม่ อำเภอมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และขยะอีกส่วนนำไปกำจัดที่บ่อขยะในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอบางแห่งส่งไปกำจัด บ่อขยะในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการนั้น ดำเนินการโดยเอกชนทั้งหมด มีจำนวน 3 แห่ง ดังนี้ (1) บ่อขยะที่ตำบลแพรงษา อำเภอมืองสมุทรปราการ (2) บ่อขยะที่ตำบลแพรงษาใหม่ อำเภอมืองสมุทรปราการ (3) บ่อขยะที่ตำบลบางปลา อำเภอบางพลี

ซึ่งจากปริมาณขยะที่มีเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะบ่อขยะตำบลแพรกษาใหม่ ซึ่งเป็นบ่อขยะของเอกชนขนาดใหญ่ พื้นที่ประมาณ 160 ไร่ ขยะบริเวณดังกล่าวส่งผลกระทบต่อมลภาวะทางกลิ่นแก่ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง จนเป็นอันตรายต่อสุขภาพ แม้ว่าประชาชนจะได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานในพื้นที่แล้วแต่ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด ประชาชนในพื้นที่จึงได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่ กรณีเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าของบ่อขยะ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนจำนวนมาก แม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่จะทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และได้เข้าทำการตรวจสอบและขอความร่วมมือกับผู้ประกอบการให้ดำเนินการตามมาตรการควบคุมป้องกันกลิ่นเหม็นจากขยะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้มีประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ประเด็นปัญหาผลกระทบจากการกำจัดขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพของบ่อขยะแพรกษาเคยมีผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้นำคำวินิจฉัยในอดีตมาประกอบในพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในครั้งนี้ พร้อมทั้งติดตามผลการวินิจฉัยและการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่ได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้มีมาตรการในการแก้ไขปัญหากลิ่นเหม็นจากบ่อขยะที่กำลังดำเนินการอยู่หลายมาตรการ อาทิ ได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังผู้ประกอบการให้กำชับพนักงานทุกคนดำเนินการตามมาตรการควบคุมป้องกันกลิ่นเหม็นรบกวนอย่างเคร่งครัด จัดฟันสารจุลินทรีย์ชีวภาพพื้นที่ที่เกิดกลิ่นเหม็นรบกวนในระหว่างวัน นอกจากนี้ จังหวัดสมุทรปราการได้พยายามผลักดันโครงการก่อสร้างโรงบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อเป็นพลังงานทดแทนนำไปผลิตกระแสไฟฟ้าแบบครบวงจร และองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงกับผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการจะเข้าลงทุนทำโครงการกำจัดขยะชุมชนและทำสัญญาจ้างกำจัดขยะมูลฝอยกับองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่ด้วยกรรมวิธีผสมผสานโดยกระบวนการทางชีวภาพและ Thernal Process เพื่อใช้เป็นพลังงานทดแทนผลิต กระแสไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม หลายมาตรการจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการประกอบกับประชาชนในพื้นที่ไม่ทราบข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐกำลังดำเนินการอยู่จึงมีความไม่เข้าใจกันระหว่างประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานของรัฐว่าละเลยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากปัญหากลิ่นเหม็นจากบ่อขยะ



อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และพยายามแก้ไขปัญหามาการจัดการขยะอย่างต่อเนื่อง และยังไม่สามารถจัดปัญหาให้หมดสิ้นไป เนื่องด้วยข้อจำกัดบางประการ แต่มีได้ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด กรณีจึงมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม

แต่จากการร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ย่อมแสดงว่าประชาชนยังได้รับผลกระทบ จากขยะประกอบกับผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินติดตามความคืบหน้าของโครงการ ก่อสร้างโรงบริหารจัดการขยะมูลฝอย ดังนั้น เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง สภาพปัญหาและความเป็นไปได้ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในระหว่างที่การดำเนินโครงการก่อสร้างโรงบริหารจัดการขยะมูลฝอย ยังไม่แล้วเสร็จ จึงได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลจากการประชุมสรุปได้ว่า จังหวัดได้มีมาตรการควบคุมขยะให้มีการแก้ไขปรับปรุงทั้งระยะสั้นและระยะยาว และจากการติดตาม และตรวจสอบผลการดำเนินการอย่างเคร่งครัดของผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใต้การควบคุมของจังหวัด สมุทรปราการและองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่ ผู้ประกอบการได้วางแผนบริหารจัดการ โครงการศูนย์บริหารจัดการขยะชุมชนโดยวิธีเปลี่ยนเป็นพลังงานทดแทนแบบครบวงจรเป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. พัฒนาบ่อฝังกลบแบบถูกหลักสุขาภิบาล สามารถรองรับขยะได้ 4,000 ตัน/วัน
2. บริการรับเก็บขนขยะมูลฝอย ด้วยรถขนส่งขยะมาตรฐานสากล
3. โรงคัดแยกขยะเพื่อผลิตเชื้อเพลิงขยะ (Refuse Derived Fuel: RDF) กำลังผลิต 2,400 ตัน/วัน
4. โรงผลิตน้ำมันจากพลาสติก กำลังผลิต 120,000 ลิตร/วัน
5. โรงผลิตปุ๋ยชีวภาพ กำลังผลิต 320 ตัน/วัน
6. โรงผลิตกระแสไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงขยะ (Refuse Derived Fuel: RDF)
7. โรงบำบัดน้ำเสียจากน้ำชะกากขยะ

ในระหว่างที่โครงการศูนย์บริหารจัดการขยะ ชุมชนโดยวิธีเปลี่ยนเป็นพลังงานทดแทนแบบครบวงจร เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมยังไม่แล้วเสร็จ ผู้ประกอบการ ได้วางแผนมาตรการในการป้องกันกลิ่นเหม็นจากขยะ ดังนี้

1. ดำเนินการฉีดพ่นสารจุลินทรีย์ชีวภาพบน กองขยะวันละ 200,000 ลิตร
2. มีการบดอัดขยะ เมื่อได้ระดับขยะประมาณ 3 เมตร จะมีการนำดินมากลบปิดขยะ



3. มีการวางท่อแก๊สโดยรอบบริเวณกองขยะ เพื่อนำแก๊สมีเทนที่เกิดจากขยะส่งเข้าเตาเผาแก๊สเพื่อลดปัญหาเรื่องกลิ่น

4. ในพื้นที่บริเวณรองรับขยะใหม่ ได้มีการบุพลาสติกเพื่อป้องกันมิให้น้ำขยะซึมลงดิน

5. ขุดบริเวณโดยรอบบ่อขยะให้เป็นทางน้ำ เพื่อให้ น้ำจากบ่อขยะไหลสู่บ่อกักเก็บน้ำเพื่อเข้าระบบบำบัดน้ำเสีย และเก็บน้ำดังกล่าวไว้ใช้ในกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าต่อไป

บ่อขยะแพรกษาใหม่เป็นบ่อขยะขนาดใหญ่ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการที่รองรับขยะมูลฝอยเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มปริมาณขยะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งแนวทางและมาตรการในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนนั้น นอกจากจะต้องมีระบบการบริหารจัดการและการกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องมุ่งเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

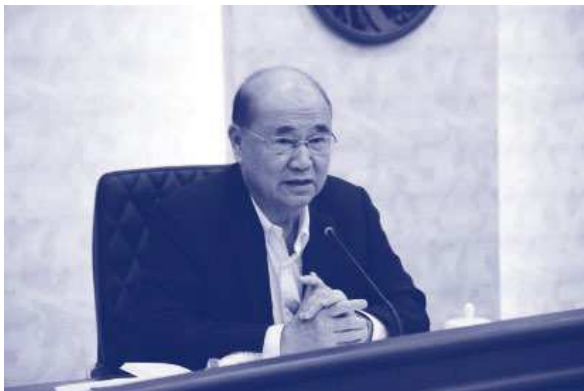


ร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วย จากการที่ได้มีการประสานงานและติดตามผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างใกล้ชิด และให้ข้อเสนอแนะกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จังหวัดได้พยายามปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยนำหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเสริมสร้างสังคมมาใช้ในการแก้ไขปัญหา คือ การส่งเสริมให้มีการลดปริมาณขยะ การนำกลับมาใช้ซ้ำ และการแปรรูปใช้ใหม่ (Reduce Reuse Recycle) ซึ่งเป็นนโยบายที่ดีและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการกำจัดขยะมูลฝอยในชุมชน ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการดังกล่าว คือ การเกิดความร่วมมือกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ ได้ทำความเข้าใจ ความรับรู้ และเข้าถึงข้อมูลและแนวทางในการจัดการกับขยะแต่ละประเภทได้อย่างถูกต้อง เพื่อให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างเป็นระบบและครบวงจร สามารถนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์เป็นพลังงานทดแทนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้อย่างยั่งยืน ส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนต่อไป

อนึ่ง แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังสามารถนำมาเป็นต้นแบบการกำจัดขยะแบบครบวงจร โดยมีประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมให้แก่จังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ สามารถศึกษาและนำแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การกำจัดขยะมูลฝอยมีประสิทธิภาพ ลดผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งสภาวะอากาศที่เป็นพิษ กลิ่นเน่าเหม็น และสารอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการกำจัดขยะ ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้ผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหากำจัดขยะดังกล่าว ไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศเพื่อนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้เป็นโมเดลในการแก้ปัญหากำจัดขยะแบบครบวงจรและมีประสิทธิภาพ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนต่อไป

เรื่องที่ 6

กรดโฟลิก ป้องกันลูกพิการ



ความพิการแต่กำเนิด (Birth Defect) เป็นภาวะที่พบในทารกหรือเด็กที่มีความพิการแต่กำเนิดทั่วโลก มากกว่า 8 ล้านรายต่อปี สำหรับในประเทศไทยนั้น มีเด็กทารกแรกเกิดประมาณ 800,000 รายต่อปี เป็นทารกที่มีความพิการแต่กำเนิดประมาณ 24,000 – 40,000 รายต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 3 – 5 ของทารกแรกเกิดทั้งหมดในประเทศไทย นอกจากนี้

ความพิการแต่กำเนิดในทารกเป็นปัญหาที่รุนแรง ทั้งยังเป็นสาเหตุของการเสียชีวิตในทารกถึงร้อยละ 20 – 30 ถือเป็นสถิติที่สูงมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนทารกแรกเกิดในแต่ละปี ทั้งนี้ ความพิการแต่กำเนิดในเด็กทารกเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่ ความผิดปกติของโครโมโซม การขาดสารอาหารบางชนิด เช่น กรดโฟลิก การได้รับยาบางประเภทระหว่างตั้งครรภ์ และการปฏิบัติตัวไม่ถูกต้องของแม่ที่ตั้งครรภ์ เช่น การใช้ยาเสพติด (คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล, ม.ป.ป.)

ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง จากสถิติจำนวนทารกที่มีความพิการตั้งแต่กำเนิดที่เพิ่มสูงขึ้นนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านการขาดกำลังหลักแล้ว รัฐยังสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาลในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านคนพิการ เพื่อให้คนพิการในประเทศได้รับการส่งเสริม ค้ำครอง และเป็นหลักประกันให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิทธิ สวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก บริการสาธารณะ รวมถึงการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา การมีงานทำ และการรักษาพยาบาลอย่างเท่าเทียม (คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2560) ความพิการแต่กำเนิด แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความพิการที่สามารถป้องกันและรักษาให้หายขาดได้ รวมถึงความพิการที่ไม่สามารถป้องกันและรักษาให้หายขาดได้ อย่างไรก็ตาม ความพิการแต่กำเนิดประมาณร้อยละ 70 สามารถป้องกันและรักษาให้หายขาดได้

กรดโฟลิก (Folic Acid) เป็นรูปแบบสังเคราะห์ของโฟเลต พบได้ในวิตามินบี 9 ซึ่งมีความสำคัญในการสังเคราะห์ DNA และการแบ่งตัวของเซลล์ของทารก จากรายงานขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ระบุว่า หญิงวัยเจริญพันธุ์ที่มีโอกาสตั้งครรภ์หากได้รับกรดโฟลิก ขนาด 400 ไมโครกรัม หรือ 0.4 มิลลิกรัมต่อวัน สามารถลดความพิการตั้งแต่กำเนิดของทารกได้ถึงร้อยละ 50 โดยเน้นช่วงเวลาสามเดือนก่อนการตั้งครรภ์และสามเดือนแรกหลังจากมีการตั้งครรภ์แล้ว ทั้งนี้ ปัญหาความพิการของเด็กทารกของประเทศไทยในปัจจุบัน มีสาเหตุจากแม่ไม่ได้รับกรดโฟลิกในช่วงของการตั้งครรภ์ มีจำนวน 30,000 รายต่อปี ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการรักษาเด็กทารกในกลุ่มนี้ สูงกว่าพันล้านบาทต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลผู้ป่วย 4 โรค คือ โรคหลอดประสาทไม่ปิด โรคปากแหว่ง เพดานโหว่ โรคแขนขาพิการ กลุ่มอาการดาวน์ และโรคหัวใจพิการ

การให้กรดโฟลิกเพื่อป้องกันปัญหาการพิการแต่กำเนิดมี 2 วิธี ได้แก่ การรับประทานกรดโฟลิก โดยตรงและการเสริมกรดโฟลิกในอาหาร สำหรับในประเทศไทย กรมอนามัยได้จัดโครงการสาวไทย แก้มแดงเพื่อส่งเสริมให้หญิงวัยเจริญพันธุ์รับประทานกรดโฟลิก โดยการแจกจ่ายเฟอร์โรโฟลิก ซึ่งมี ส่วนประกอบของกรดโฟลิก ขนาด 2.8 มิลลิกรัม ให้แก่หญิงที่มีอายุตั้งแต่ 15 – 49 ปี และแจกจ่าย ไตรเฟอร์ดิน ให้แก่หญิงตั้งครรภ์และหญิงที่ให้นมบุตรในโรงพยาบาลของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน องค์การเภสัชกรรมได้ผลิตกรดโฟลิกเพียงขนาดเดียว คือ 5 มิลลิกรัม หากรับประทานทุกวันร่างกาย อาจได้รับกรดโฟลิกเกินความจำเป็น อีกทั้งราคาจำหน่ายที่ค่อนข้างสูง ทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถเข้าถึงวิตามินชนิดดังกล่าวได้ รวมทั้งกรดโฟลิกที่มีจำหน่ายในท้องตลาดของประเทศไทย มีเพียงขนาด 0.2 มิลลิกรัม ซึ่งจัดเป็นผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จึงต้องแสดงคำเตือนตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง คำชี้แจงประกาศกระทรวง สาธารณสุข (ฉบับที่ 293) พ.ศ. 2548 เรื่องผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 294) พ.ศ. 2548 เรื่อง รอยัลเลลลีและผลิตภัณฑ์รอยัลเลลลี ว่าเด็กและสตรีมีครรภ์ไม่ควรรับประทาน ทำให้หญิงมีครรภ์มีความวิตกกังวลไม่กล้ารับประทานอาหารเสริมดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55 รัฐต้อง ดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง โดยที่ประชาชนย่อมมีสิทธิ ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีสุขภาพที่ดี แต่การที่ประเทศไทยยังไม่มีการผลิตกรดโฟลิก ขนาด 0.4 มิลลิกรัม ส่งผลให้การป้องกันปัญหาความพิการในเด็กทารกแรกเกิดยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้ลดจำนวนทารกที่มีความพิการตั้งแต่กำเนิด ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการศึกษา และประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันหาหรือเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว และได้อาศัย อำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีข้อเสนอแนะให้องค์การเภสัชกรรมดำเนินการผลิตกรดโฟลิก ขนาด 0.4 มิลลิกรัม ซึ่งจัด เป็นยา ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงไม่ต้องมีคำเตือนถึงอันตรายในการบริโภคอีก



ประชาชนสามารถหาซื้อในท้องตลาดได้สะดวกขึ้น รวมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ และกรุงเทพมหานคร ให้ความรู้และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับประโยชน์ของกรดโฟลิก เพื่อสามารถป้องกันความพิการของเด็กทารกแรกเกิด รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกรดโฟลิกได้อย่างทั่วถึง

ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เล็งเห็นความสำคัญของคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกช่วงวัย โดยเฉพาะเด็กทารกซึ่งจะเป็นกำลังหลักที่สำคัญของชาติในอนาคต การผลิตกรดโฟลิก ขนาด 0.4 มิลลิกรัม ซึ่งเป็นปริมาณที่เหมาะสมกับความต้องการของแม่ที่เตรียมการตั้งครรภ์ในประเทศไทยจึงถือเป็นการสนับสนุนให้มีการลดจำนวนประชากรที่มีความพิการแต่กำเนิด ทำให้ประเทศประหยัดงบประมาณในด้านสาธารณสุขเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้น เพื่อให้ผู้หญิงวัยเจริญพันธุ์ที่ต้องการจะตั้งครรภ์ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถือเป็นกระบอกเสียงในการเผยแพร่และกระจายข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้เข้าถึงประชาชน รวมทั้งการให้ความรู้เรื่องกรดโฟลิกเป็นเรื่องที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งด้านการแพทย์ พยาบาล สาธารณสุข การศึกษา ซึ่งอาจต้องบรรจุไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนเพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้ที่ถูกต้อง รวมทั้งด้านแรงงานที่มีหญิงวัยเจริญพันธุ์เป็นแรงงานที่อยู่ในความดูแลเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินงานแบบบูรณาการเพื่อหาวิธีเร่งรัดในการให้ความรู้ที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้วางแผนลงพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อรวบรวมข้อมูลใช้ในการประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะในโครงการสิทธิของมารดาระหว่างก่อนและหลังคลอดบุตรกรณีการบริโภคกรดโฟลิก (วิตามินบี 9) ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการยกมาตรฐานสำหรับการให้บริการด้านสาธารณสุขในระยะยาว เพื่อให้เป็นไปตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เรื่องที่ 7

ที่ดินกับช้อน...โบราณสถาน

ประเทศไทยเป็นแหล่งอารยธรรมที่สำคัญแห่งหนึ่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากมีโบราณสถานกระจายในหลากหลายแห่งทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยเมืองพิมาย จังหวัดนครราชสีมา เป็นหนึ่งในพื้นที่ซึ่งมีโบราณสถานสำคัญที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมของอารยธรรมขอมโบราณ ดังนั้น เพื่อรักษาและคงคุณค่าของโบราณสถานดังกล่าวไว้ กรมศิลปากรจึงมีประกาศกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถานเมืองพิมาย จำนวน 2,658 ไร่ ในเขตตำบลในเมือง อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งจากการประกาศดังกล่าวได้มีประชาชนมายื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าการประกาศกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถานเมืองพิมายของกรมศิลปากรนั้นทับซ้อนที่ดินของประชาชน

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลปกครองแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (2) ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลไต่พิจารณา อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนในครั้งนั้น





ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ค้นพบว่า ก่อนการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ โบราณสถานเมืองพิมาย กรมศิลปากร ยังไม่มีการดำเนินการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการประกาศนั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถานของกรมศิลปากร มีความเป็นธรรมและมีผลกระทบต่อ

ประชาชนในพื้นที่น้อยที่สุด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้กรมศิลปากรรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการประกาศเขตโบราณสถานนั้นด้วย ซึ่งกรมศิลปากร ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พร้อมทั้งชี้แจงเกี่ยวกับรายละเอียดของการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ขั้นตอน หลักเกณฑ์ และผลกระทบของการกำหนดเขตโบราณสถาน ให้กับประชาชนทราบ อีกทั้งยังทำเอกสารเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ โดยใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 6 เดือน และผลของการรับฟังความคิดเห็นข้างต้น กรมศิลปากรได้อนุญาตให้ประชาชนที่เป็นผู้ฟ้องคดีสามารถนำไปเสนอต่อศาลปกครองนครราชสีมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

จากเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแม้จะเป็นปัญหาที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ยังไม่ครบถ้วน การประสานความร่วมมือโดยเสนอให้หน่วยงานได้ดำเนินการตามกระบวนการที่ควรจะเป็นเพื่อให้มีข้อมูลประกอบการพิจารณารอบด้าน รวมทั้งสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ซึ่งนับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ แม้ว่าจะไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนนั้นไว้พิจารณาได้ก็ตาม



เรื่องที่ 8

อภิมหา...ค่าไฟแพง

เกาะปันหยี มีที่ตั้งอยู่ในเขตทะเลอันดามัน และเป็นส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา นับเป็นเกาะในพื้นที่ห่างไกลจากการพัฒนา โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภค ในอดีตการผลิตไฟฟ้าใช้บนเกาะปันหยี ใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทเอกชน ต่อมา เมื่อบริษัทประสบภาวะขาดทุน จังหวัดพังงาได้ประสานงานให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค



พิจารณาขยายเขตการติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี ซึ่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้วางแผนการดำเนินงานไว้ 2 ระยะ คือ ระยะยาวจะก่อสร้างระบบไฟฟ้าด้วยสายเคเบิลอากาศและสายเคเบิลใต้น้ำ ส่วนในระยะสั้นได้จัดเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลเคลื่อนที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีืม และให้เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าใช้จ่ายในการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาที่เกิดขึ้น ซึ่งในส่วนนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีได้ผลักภาระค่าใช้จ่ายในรูปของค่าไฟไปยังประชาชน ในฐานะผู้ได้รับประโยชน์จากไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม ค่าไฟที่ประชาชนในเกาะปันหยีต้องจ่ายนั้น แตกต่างและแพงกว่าพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไปคือ จะต้องจ่ายค่าไฟในทุก 10 วัน โดยมีอัตราค่าไฟฟ้าหน่วยละ 16 บาท ประชาชนต้องทนอยู่กับสถานการณ์ค่าไฟแพงกว่าพื้นที่อื่นนานนับ 10 ปี และสุดท้ายจึงได้ร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ช่วยแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับค่าไฟฟ้าสูงเกินอัตราปกติ ซึ่งสื่อมวลชนได้นำปัญหาดังกล่าวมาตีแผ่ผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งทางโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับรู้ถึงความเดือดร้อนและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนบนเกาะปันหยี จึงได้ปรึกษาหารือร่วมกันและเห็นชอบให้มีการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงปัญหานี้ โดยไม่ต้องมีการร้องเรียน (Own-Motion Investigation) อันเป็นการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ดี จากการสอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า เกะป็นหยีตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา ซึ่งได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (แรมซาร์ไซด์) และได้รับการรับรองให้เป็นอุทยานแห่งชาติมรดกอาเซียนภายใต้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยอุทยานมรดก



แห่งอาเซียน (ASEAN Declaration on Heritage Parks) ทำให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเกรงว่า การก่อสร้างระบบไฟฟ้าด้วยการปักเสาพาดสายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าไปในพื้นที่ป่าชายเลน ทั้งระหว่างการก่อสร้างและภายหลังการก่อสร้าง อาจส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทาง

ชีวภาพของพื้นที่ และก่อให้เกิดผลกระทบทางทัศนียภาพ รวมถึงคุณค่าความเป็นอุทยานมรดกแห่งอาเซียนในอนาคต และอาจเป็นประเด็นปัญหาในการเสนอแหล่งอนุรักษ์ทะเลอันดามันขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติในภายหลังได้ ซึ่งเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่สามารถปักเสาไฟฟ้าบนเกาะป็นหยีได้มาเป็นเวลานานกว่า 10 ปี

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและนอกพื้นที่เพื่อร่วมกันแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนบนเกาะป็นหยี ด้วยการขอความร่วมมือจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการก่อสร้างระบบจำหน่ายเพื่อจ่ายไฟ จากเดิมแบบสาย



อากาศพันเกลียวร่วมกับสายเคเบิลใต้น้ำ เป็นการใส่สายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และทัศนียภาพของพื้นที่ตามความเห็นชอบของกรมอุทยานแห่งชาติฯ พร้อมกับการกำหนดแผนการดำเนินงานโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะป็นหยี ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จประมาณเดือนมกราคม พ.ศ. 2564 หลังจากนั้นจึงจะดำเนินการเก็บค่าไฟในอัตราปกติ ส่วนการบรรเทาความเดือดร้อนเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมของประชาชนในการจ่ายค่าไฟฟ้าที่สูงกว่าอัตราปกติก่อนที่โครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าจะแล้วเสร็จ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้หารือกับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะป็นหยีให้พิจารณาปรับลดอัตราค่าไฟฟ้าประเภทที่อยู่อาศัยเป็นหน่วยละ 13 บาท ส่วนประเภทร้านอาหารหรืออื่น ๆ หน่วยละ 15 บาท ไปพลางก่อน

อนึ่ง แม้ว่าในปัจจุบันการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะปันหยียังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ แต่การประสานความร่วมมือของผู้ตรวจการแผ่นดินและการเร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนในเบื้องต้นให้กับประชาชนได้ และนับว่าเป็นการดำเนินงานที่สามารถยกระดับสวัสดิการให้กับประชาชนในพื้นที่ห่างไกลและด้อยโอกาสทางการพัฒนาให้เท่าเทียมกับผู้อื่นในสังคมได้ด้วยเช่นกัน

เรื่องที่ 9

ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน นิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์

นิคมสร้างตนเองจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการจัดสรรที่ดินให้สมาชิกที่อยู่อาศัย ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง และมีกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินของตนเอง รวมทั้งพัฒนาสาธารณูปโภค พัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของสมาชิก ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการสังคม อีกทั้ง มีหน้าที่ในการสำรวจและจัดทำข้อมูลพื้นฐานของนิคมสร้างตนเอง ประเทศไทยมีนิคมสร้างตนเองทั้งหมด จำนวน 23 แห่ง ทั่วประเทศ พบนิคมสร้างตนเองบางแห่งประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ และได้มีประชาชนร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังเช่น กรณีนิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น ประสบปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในการต่อสัญญาเช่าที่ดิน การขยายเขตการให้บริการไฟฟ้าและประปา รวมทั้งการดำเนินการก่อสร้างและซ่อมแซมถนน ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในพื้นที่นิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์





ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะ ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการประชุมกันเพื่อหารือและลงพื้นที่ติดตามการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนตนเอง เชื้อนอุบลรัตน์ โดยที่ประชุมมีมติร่วมกันให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. กรณีการต่อสัญญาเช่าในแปลงคัมโนนทองที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นราษฎรที่เข้ามาอยู่ใหม่ มติในที่ประชุมขอให้ชุมชนสร้างตนเองเชื้อนอุบลรัตน์ ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของราษฎรในพื้นที่ตามแนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร และเร่งดำเนินการทำหนังสือแจ้งไปยังผู้เช่าเดิม จำนวน 3 ครั้ง โดยเร็ว ตามระเบียบของนิคมสร้างตนเองเชื้อนอุบลรัตน์ และส่งคำร้องขอเช่าที่ดินไปยังกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เพื่อพิจารณาดำเนินการขอเช่าที่ดินให้แก่ราษฎร

2. กรณีการต่อสัญญาเช่าในแปลงชุมชนสว่างโนนทองที่มีราษฎรจำนวนหนึ่งยังไม่ดำเนินการต่อสัญญาเช่า มติในที่ประชุมขอให้ชุมชนสร้างตนเองเชื้อนอุบลรัตน์จัดทำประชาคมร่วมกับสำนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลตำบลกุดน้ำใส เพื่อคัดเลือกผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยจะนำผลประชาคมเสนออนุกรรมการระดับอำเภอต่อไป



3. กรณีการขอยกบ้านเลขที่ชั่วคราว มติที่ประชุมขอให้นิคมสร้างตนเองเขียนอุบลรัตน์ รับรองการอยู่อาศัยของราษฎรตามความเป็นจริง เพื่อราษฎรสามารถนำหลักฐานไปประกอบการขอ บ้านเลขที่ชั่วคราวได้

4. กรณีการขอขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าของแปลงชุมชนสว่างโนนทอง ปัจจุบัน การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค จังหวัดขอนแก่น ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำหรับแปลงคุ้มโนนทองนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ขอให้นิคมสร้างตนเองเขียนอุบลรัตน์ ทำหนังสืออนุญาตให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ใช้พื้นที่เพื่อให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อการจัดสาธารณูปโภค ให้แก่ราษฎร

5. กรณีการขอขยายเขตน้ำประปาในพื้นที่คุ้มโนนทอง เนื่องจากราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ดังกล่าวยังไม่มีบ้านเลขที่ จึงยังไม่สามารถดำเนินการขอขยายเขตน้ำประปาได้ ต้องรอให้เทศบาล ดำเนินการออกบ้านเลขที่ชั่วคราวก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ สำหรับพื้นที่ชุมชนสว่างโนนทอง ผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้นิคมสร้างตนเองเขียนอุบลรัตน์ทำหนังสืออนุญาตให้การประปาสวนภูมิภาค ใช้พื้นที่เพื่อจัดสาธารณูปโภคให้แก่ราษฎร

6. กรณีการก่อสร้างถนน องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นได้ดำเนินการเสร็จสิ้นเป็นที่ เรียบร้อยแล้ว ในส่วนของการซ่อมแซมนั้นได้บรรจุลงในแผนปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เพื่อดำเนินการ ปรับปรุงเป็นถนนลูกรัง

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการประสานงาน และติดตามผลการดำเนินงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ นิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น และการประปาส่วนภูมิภาค สาขาน้ำพอง ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อาศัยในนิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์ อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ จากการที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อติดตามความคืบหน้าดังกล่าว พบว่า ปัจจุบันผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานมีความคืบหน้าเป็น อย่างมาก โดยเทศบาลได้ดำเนินการออกบ้านเลขที่ชั่วคราวให้กับราษฎรที่อยู่อาศัยในแปลงคุ้มโนนทอง เป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำหรับนิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่ออยู่อาศัยเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนกรณีการประปาส่วนภูมิภาค สาขาน้ำพอง ปัจจุบันได้รับหนังสืออนุญาต ให้เข้าใช้พื้นที่จากนิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์ แต่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากการประปา ส่วนภูมิภาคเขต 6 และกรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อำเภอน้ำพอง ในส่วนพื้นที่แปลงชุมชนสว่างโนนทอง มีการจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ราษฎรที่อยู่อาศัย ในขณะที่แปลงคุ้มโนนทองนั้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ทำ บันทึกลงเสนอของบประมาณจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเขต 1 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการจัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็น ปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ รวมทั้งเป็นตัวบ่งชี้ถึงคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของ ประชาชนในประเทศ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมอบหมายให้มีการดำเนินการศึกษาเชิงระบบเกี่ยวกับ การให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างโอกาส การเข้าถึงการให้บริการอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนในประเทศ

เรื่องที่ 10

กองทุนใจแป๊ะ...ไม่พื้นฟู



ภาคเกษตรกรรมเป็นแหล่งผลิตอาหารที่หล่อเลี้ยงประชากรในประเทศ และเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยนับตั้งแต่อดีต แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้เกษตรกรต้องเผชิญปัญหา ทั้งทางด้านปัจจัยการผลิต การตลาด และการจัดการ จนทำให้เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงถูกจัดตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร และส่งเสริมให้เกษตรกรมีโอกาสฟื้นฟูอาชีพ ตลอดจนดำรงชีพในด้านเกษตรกรรมได้อย่างมั่นคง ทั้งนี้ ในการจัดการหนี้ของเกษตรกร ควรตั้งอยู่บนหลักการบริหารจัดการที่ดีเพื่อมิให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนที่จะส่งผลกระทบต่ออันเป็นการซ้ำเติมเกษตรกรที่มีความเดือดร้อนจากปัญหาหนี้สินอยู่แล้วให้ได้รับความเดือดร้อนเพิ่มมากขึ้น อาทิ การโอนที่ดินที่ใช้เป็นหลักประกันค้ำให้แก่เกษตรกรที่ได้ชำระหนี้ให้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรครบถ้วนแล้ว ซึ่งพบว่าเกษตรกรหลายรายที่ไม่ได้รับการโอนที่ดินคืน จนนำมาสู่การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน



จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่กองทุนชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงิน แทนเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกร และจดทะเบียนโอนที่ดินไว้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ และเหตุที่กองทุนยังไม่ดำเนินการโอนที่ดินคืนให้แก่เกษตรกรที่ชำระหนี้ตามสัญญาครบถ้วนแล้ว เป็นเพราะกองทุนต้องการให้ได้รับเงินชดเชยเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยจากรัฐบาลให้ครบถ้วนเสียก่อน หากเกษตรกรต้องการที่ดินคืนทันที จะต้องเป็นผู้ชำระเงินส่วนดังกล่าวเอง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การยึดหน่วงที่ดินไว้ด้วยเหตุผลดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เพราะการที่กองทุนจะได้รับเงินชดเชยจากรัฐเป็นการดำเนินการภายใน

ระหว่างกองทุนกับรัฐบาล อีกทั้งระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรก็ระบุว่า ให้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเมื่อชำระราคาเสร็จสิ้นตามสัญญาผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตรวจสอบข้อมูลทั้งหมด ซึ่งต่อมาพบว่า มีเกษตรกรชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้วตามสัญญาเช่าซื้อ แต่ไม่สามารถปิดบัญชีและได้รับมอบคืนที่ดินที่ใช้หลักประกันคืน เนื่องจากสำนักงานยังไม่ได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาล เป็นจำนวนมากถึง 1,393 ราย (ข้อมูล ณ มีนาคม 2561) โดยมีคดีที่มีการยื่นฟ้อง จำนวน 17 คดี เป็นคดีที่ศาลพิพากษาให้สำนักงานโอนที่ดินคืนให้เกษตรกรจำนวน 6 คดี และคดีที่เกษตรกรถอนฟ้องเพราะสำนักงานอนุมัติปิดบัญชีและคืนหลักประกันให้จำนวน 11 คดี ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะหน่วยงานกลางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น จึงได้จัดการประชุมร่วมกันระหว่างทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต้องดำเนินการตามสัญญาที่ทำไว้กับเกษตรกร คือ ต้องโอนที่ดินที่ใช้เป็นหลักประกันคืนให้แก่เกษตรกรที่ชำระเงินครบถ้วนแล้วตามสัญญาเช่าซื้อ รวมถึงต้องคืนเงินให้แก่เกษตรกรที่ชำระเงินชดเชยด้วยตนเอง โดยในประเด็นการโอนคืนที่ดิน สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพิจารณาแล้ว พบว่าเป็นอำนาจของสำนักงานที่จะดำเนินการได้ ส่วนประเด็นการจ่ายเงินชดเชยคืนให้แก่เกษตรกรที่ได้ชำระเงินด้วยตนเองไปแล้ว สำนักงานจะสรุปข้อมูลเงินชดเชยเพื่อขอรับการจัดสรรจากรัฐบาล เพื่อจ่ายให้เกษตรกรกลุ่มดังกล่าวโดยเร็วต่อไป

การโอนค้ำประกันสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรเมื่อเกษตรกรชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้ว เป็นการดำเนินการตามสัญญาบนหลักความสุจริตระหว่างคู่สัญญา ซึ่งนอกจากจะเป็นการดำเนินการตามความตกลงของคู่สัญญา และตามหลักการของกฎหมายที่บัญญัติไว้ ในอีกทางหนึ่ง ยังเป็นการรักษาที่ดินซึ่งถือเป็นทรัพยากรฐานการผลิตที่สำคัญที่สุดในระบบการผลิตของภาคเกษตรกรรม และการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเกษตรกรรายย่อย อันจะช่วยลดปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน และเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตของเกษตรกรไทย ซึ่งเปรียบเสมือนกระดูกสันหลังของชาติได้อย่างยั่งยืน

เรื่องที่ 11

เงื่อนงำ...กรรมการสรรหา

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ ธปท.) บางคน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันการเงิน จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 28/1 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับคำชี้แจงของหน่วยงานแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 28/1 บัญญัติให้ ในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการที่สำคัญไว้ประเด็นหนึ่งว่า “ต้องไม่มีผลประโยชน์ หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งและในระหว่างปฏิบัติหน้าที่” ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีความหมายเช่นไร

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 7 และมาตรา 17 กำหนดให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการกิจของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน โดยมีคณะกรรมการ ธปท. ทำหน้าที่ ควบคุมดูแลการบริหารงานของ ธปท. โดยทั่วไป และคณะกรรมการ

นโยบายการเงิน ทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงินทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธพท. กำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน ดังนั้น การที่กรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธพท. ดำรงตำแหน่งในสถาบันการเงิน และคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อพิจารณาคัดเลือก รวมทั้งทำหน้าที่คัดเลือกกรรมการในคณะกรรมการ ธพท. แม้คณะกรรมการ ธพท. จะมีหน้าที่ออกข้อบังคับว่าด้วยการคัดเลือกและเป็นผู้พิจารณาและแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินอีกทอดหนึ่งก็ตาม ย่อมต้องถือว่าคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธพท. ซึ่งดำรงตำแหน่งในสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธพท. อาจเลือกบุคคลที่เอื้อประโยชน์ให้กับสถาบันการเงินของตนเข้ามาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธพท. เพื่อให้เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินต่อไปอีกทอด อันอาจมีผลให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินชุดดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นอิสระ หรือขาดความเป็นกลางได้

เมื่อพิจารณาจากคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 769/2551 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก ปรากฏว่า คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาแต่งตั้ง จำนวน 3 คน จากจำนวนทั้งหมด 7 คน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันการเงิน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งและในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ตามกรณีข้างต้น จึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธพท. ใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย และดำเนินการพิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธพท. ใหม่ และแจ้งนายกรัฐมนตรีให้ระงับการดำเนินการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ ธพท. ตลอดจนแจ้งเลขาธิการสำนักราชเลขาธิการเพื่อทราบ เนื่องจากขณะนั้นอยู่ระหว่างที่นายกรัฐมนตรีกำลังดำเนินการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้งประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้ชี้ชัดว่า การไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดควรเป็นเช่นไร แต่ก็อาจใช้เป็นแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการคณะอื่น ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ใกล้เคียงกับคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ไม่มากนักย่น ทั้งนี้ เพราะยังคงต้องให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เป็นผู้กำหนดขอบเขตและความหมายให้มีความชัดเจนต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งประเทศไทยตามความประสงค์ของผู้ร้องเรียน แต่ผลของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้นก็สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนได้เช่นเดียวกัน ดังปรากฏจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551 รับทราบความคิดเห็นและผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอรับเรื่องคืนจากสำนักราชเลขาธิการ และให้กระทรวงการคลังรับผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

เรื่องที่ 12

ถ้าไม่ใช้...ขอที่ดินคืน

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำเนินโครงการด้านสาธารณูปโภคของภาครัฐ โดยการได้มาของที่ดินเพื่อดำเนินกิจกรรมดังกล่าว มีได้หลายช่องทาง เช่น การใช้ที่ราชพัสดุ การซื้อที่ดินจากเอกชน หรือแม้กระทั่งการอุทิศ/บริจาคที่ดินของประชาชน ซึ่งในส่วนของการบริจาคที่ดินนั้น โดยส่วนมากผู้บริจาคจะแจ้งความประสงค์ว่าต้องการให้รัฐนำที่ดินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด โดยที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งเป็นผู้บริจาคที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการชลประทาน โดยที่ดินดังกล่าว กระทรวงการคลังได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ในการใช้ประโยชน์ กรมชลประทานใช้ที่ดินไปเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนที่ดินที่เหลือซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ ได้ส่งคืนให้กับธนารักษ์พื้นที่ในส่วนนี้ เมื่อเจ้าของ



ที่ดินเดิมเห็นว่าที่ดินบางส่วนที่ได้บริจาคไป รัฐไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบริจาค รวมถึงไม่ได้ใช้ประโยชน์อื่นใด จึงได้มีการย้ายเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าว ซึ่งต่อมาเจ้าของที่ดินเดิมได้ถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินในเขตชลประทาน ซึ่งกรมชลประทานได้ตรวจสอบและมีคำสั่งให้ออกจากที่ดินนั้น แต่ที่สุดแล้วธนารักษ์พื้นที่ได้ไถ่กลับโดยดำเนินการให้เป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุแทน ในส่วนนี้เจ้าของที่ดินเดิมจึงได้มาร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า เมื่อที่ดินบริเวณดังกล่าวรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ใด ๆ จึงมีความประสงค์ที่จะขอที่ดินในส่วนนั้นคืน



เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากประเด็นการร้องเรียนดังกล่าว พบว่า ในส่วนของการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานภาครัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินงานจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดทุกประการ แต่ในกรณีดังกล่าวความเป็นธรรมยังไม่ได้เกิดขึ้นกับผู้ร้องเรียน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะทำตามกฎหมายแล้ว แต่หากประชาชนยังไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ความเป็นธรรมเกิดขึ้นได้ โดยในกรณีนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันจัดการปัญหา ซึ่งในที่สุดได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้คืนที่ดินบริจาคในส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ใด ๆ นี้ ให้แก่ผู้ร้องเรียน ซึ่งนับว่าเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นผู้ที่มีจิตสาธารณะในการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมมาแต่เดิมได้

เรื่องที่ 13

แพเสียงดังรบกวน



การท่องเที่ยวธรรมชาติริมแม่น้ำแคว จังหวัดกาญจนบุรี ได้รับการส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด เนื่องจากเดินทางสะดวก มีธรรมชาติที่งดงาม สงบ ร่มรื่น เหมาะแก่การพักผ่อน ผู้ประกอบการบางส่วนจึงได้จัดให้มีบริการร้านอาหารและสถานบันเทิงบนแพทัศนอาจร สำหรับรองรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการสัมผัสธรรมชาติและบรรยากาศที่สวยงาม ซึ่งทำให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยริมแม่น้ำและนักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติที่ต้องการความสงบ ประสบปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ โดยเฉพาะปัญหาทางเสียง อันเกิดจากการใช้เครื่องขยายเสียงบนแพทัศนอาจรที่ให้บริการนักท่องเที่ยว ตลอดจนการทิ้งขยะหรือสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำ

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ประกอบการภาคเอกชน อีกทั้งยังมีผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมหลายฝ่าย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเดินทางไปประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการแพในจังหวัดกาญจนบุรีให้เป็นไปอย่างมีระบบ ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่กระทบสิ่งแวดล้อมและความสงบสุขในการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เพราะการจะแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจ และบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ซึ่งผลการจากประชุมร่วมกัน สามารถกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้

1. ปัญหาแพทัศนอาจรเปิดเสียงเกินเวลาที่กำหนด (00.00 น. – 06.00 น.) และเปิดเสียงเกินเขตควบคุม: ติดตั้งอุปกรณ์สัญญาณไฟที่เชื่อมต่อกับระบบเวลาเพื่อแสดงว่าถึงกำหนดเวลาเที่ยงคืนแล้ว บริเวณริมฝั่งแม่น้ำที่สามารถมองเห็นได้ในระยะไกลตามพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งติดตั้งป้ายและสัญญาณไฟตอนกลางคืน แสดงเขตพื้นที่ให้ชัดเจน หากผู้ประกอบการรายใดละเมิด จะได้รับบทลงโทษ

2. ปัญหาทางสิ่งแวดล้อม ขยะ และสิ่งปฏิกูล: กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องติดตั้งสุขาระบบปิดและถังขยะบนแพ และให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีจุดรับขยะและบริการจัดเก็บ ณ สถานที่จอดแพ หากผู้ประกอบการรายใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะได้รับบทลงโทษ





3. ปัญหาความปลอดภัยและสวัสดิภาพนักท่องเที่ยว: กำหนดให้มีการแจ้งเตือนป้องกันภัยทางน้ำ เพิ่มอุปกรณ์ช่วยชีวิตและเครื่องชูชีพ รวมทั้งอบรมวิธีการใช้อุปกรณ์ปฐมพยาบาลเบื้องต้น และความรู้ที่จำเป็นอื่น ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงานบนเรือแพ

4. ปัญหาการจัดการผู้ประกอบการแพ: กำหนดให้มีมาตรการจดทะเบียนเรือแพ และมีการตรวจสอบด้านมาตรฐานความปลอดภัย เครื่องมืออุปกรณ์ ตลอดจนสื่อประชาสัมพันธ์เป็นประจำ หากแพไม่ผ่านการตรวจสอบมาตรฐานหรือไม่ให้ความร่วมมือตามมาตรการดังกล่าวจะไม่อนุญาตให้ดำเนินธุรกิจ

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังเสนอแนะให้จังหวัดกาญจนบุรีมีการจัดแบ่งพื้นที่ของผู้ประกอบการแพระหว่างกลุ่มรักธรรมชาติและกลุ่มแพที่ติดตั้งเครื่องเสียงออกจากกัน เพื่อความสะดวกในการจัดระเบียบและควบคุมมลภาวะทางเสียงและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืนต่อไป

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ การบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ ตอบสนองความสนใจของนักท่องเที่ยวทุกกลุ่ม โดยไม่กระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนเดิม ย่อมส่งผลต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน กรณีตามคำร้องเรียนนี้จึงถือเป็นอุทหากรณีในการแก้ปัญหาซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

เรื่องที่ 14

ค่าน้ำประปาขั้นต่ำ



น้ำประปาเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศ การประปาเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล มีภารกิจหลักในการสำรวจและจัดหาแหล่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาที่สะอาดและถูกสุขอนามัยให้กับผู้ที่อาศัยในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อใช้สำหรับการอุปโภคและบริโภค อีกทั้งส่งเสริมการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีได้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาผลกำไรสูงสุด อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บค่าน้ำประปาของการประปานครหลวงจากผู้ใช้น้ำประเภทที่ 1 ที่พักอาศัย (R1) ที่ใช้น้ำปริมาณ 0 – 5 หน่วย แต่ต้องชำระค่าน้ำประปาในอัตราเดียวกับผู้ใช้น้ำ 5 หน่วย

ทำให้ผู้ใช้น้ำต้องชำระค่าน้ำขั้นต่ำ จำนวน 45 บาท และค่าน้ำประปาถูกบาทละ 8.50 บาท ซึ่งการประปานครหลวงชี้แจงว่า อัตราค่าน้ำขั้นต่ำที่จัดเก็บจากผู้ใช้น้ำนั้น กำหนดเป็นค่าดำเนินการในการดูแลด้านการผลิตและการให้บริการ ผู้ร้องเรียนมีความเห็นว่าการจัดเก็บค่าน้ำประปาขั้นต่ำดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับผู้ใช้น้ำ แม้การดำเนินการจัดเก็บค่าน้ำประปาขั้นต่ำจะถูกต้องตามระเบียบของการประปานครหลวง แต่หากระเบียบหรือประกาศดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับผู้ใช้น้ำ การประปาควรมีการพิจารณาเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องและควรจัดเก็บค่าน้ำประปาตามปริมาณที่แท้จริง

ตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2560 ที่ไม่เพียงแต่มีหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องความถูกต้องของกฎหมาย แต่ต้องพิจารณาในเรื่องความเป็นธรรมอีกด้วย เนื่องจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐใช้อาจล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้ออกาสผู้ร้องเรียนและ

หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนในการแสดงข้อเท็จจริงและเสนอพยานหลักฐาน ตลอดจนอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเล็งเห็นว่านอกจากการดำเนินการของการประปานครหลวงจะต้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว การดำเนินกิจการสาธารณูปโภคของรัฐวิสาหกิจควรมีความเป็นธรรมกับผู้ใช้น้ำ เนื่องจากน้ำประปาเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศ จากการปรึกษาหารือร่วมกันของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้เห็นชอบให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าน้ำประปาของการประปานครหลวงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมกับประชาชนผู้ใช้น้ำในประเทศ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ดำเนินการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค ในการประชุมหารือเพื่อศึกษาเชิงระบบในประเด็นการเก็บค่าน้ำขั้นต่ำ จากสถิติผู้ใช้น้ำของการประปานครหลวงในเดือนกุมภาพันธ์ 2557 พบว่ามีผู้ใช้น้ำปริมาณ 1 – 2 ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน จำนวน 120,237 ราย จากจำนวนผู้ใช้น้ำทั้งสิ้น 2,136,079 ราย คิดเป็นร้อยละ 5.63 ของผู้ใช้น้ำทั้งหมด จากการประชุมร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีมติให้การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปรับปรุงแก้ไขอัตราค่าน้ำประปาขั้นต่ำ 45 บาท เป็นการจัดเก็บอัตราค่าน้ำตามปริมาณที่แท้จริง เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การประปานครหลวงได้ทำการประเมินความเสี่ยงในด้านผลกระทบต่อรายได้ในกรณีที่ยกเลิกการเก็บค่าน้ำขั้นต่ำ โดยคาดการณ์ว่า การประปานครหลวงจะได้รับผลกระทบกับรายได้ค่าน้ำในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ประมาณ 44 ล้านบาท กระทบต่อกำไรสุทธิร้อยละ 0.64 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำ แต่โอกาสเกิดอยู่ในระดับสูงมาก ส่งผลให้ความเสี่ยงอยู่ในระดับต่ำ และจากการวิเคราะห์ผลกระทบด้านกลยุทธ์ของการประปานครหลวง พบว่ามีผลกระทบเล็กน้อยต่อการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร ส่งผลให้ความเสี่ยงโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การประปานครหลวงจึงได้จัดทำแผนบริหารความเสี่ยงในการเพิ่มรายได้จำนวน 50 ล้านบาท เพื่อชดเชยการยกเลิกอัตราค่าน้ำขั้นต่ำ การประปานครหลวงจึงได้พิจารณายกเลิกการเก็บค่าน้ำประปาขั้นต่ำของผู้ใช้น้ำประเภทที่ 1 ที่พักอาศัย (R1) ตั้งแต่วัดการอ่านน้ำ 1 เมษายน 2558 เป็นต้นไป และเป็นผลให้การประปาส่วนภูมิภาคเห็นชอบตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายกเลิกการเก็บค่าน้ำขั้นต่ำ เป็นผลตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2558

การประปานครหลวง ใบแจ้งค่าน้ำประปา

http://www.mwa.co.th E-mail : mwa125@mwa.co.th

สาขา กทม โทร 0-2455-0055 Fax 0-2455-0055

ประจำเดือน 03/58

สาขา-เขต	ทะเบียนผู้ใช้	เส้นทาง-ลำดับ	เลขที่แจ้งค่าน้ำ	วันที่แจ้งค่าน้ำ
1-06	68282003	390-171	299984-5	02/03/58 07:34

วันที่อ่านครั้ง	เลขใบมาตร	วันที่อ่านครั้งก่อน	เลขใบมาตร	จำนวนน้ำใช้
02/03/58	36	02/02/58	36	0

ค่าน้ำดิบ (ลูกบาศก์เมตรละ 0.15 บาท) 0.00

ค่าน้ำประปา MR 15.00

ส่วนลด 0.00

ค่าบริการรายเดือน 40.00

ลดเงินก่อนคิดภาษี 55.00

ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% 5.95

รวมเงิน 90.95

นำชำระค่าน้ำเดือนก่อน 0 เดือน 0.00

เงินที่ต้องชำระทั้งสิ้น *****90.95

ชำระเงินภายใน วันที่ 09/03/58

วัดการใช้น้ำประปาย้อนหลัง 3 เดือน

วันที่อ่านน้ำ	02/12/57	02/01/58	02/02/58	ปริมาณ
จำนวนน้ำใช้				

การประปานครหลวง ใบแจ้งค่าน้ำประปา

http://www.mwa.co.th E-mail : mwa125@mwa.co.th

สาขา กทม โทร 0-2455-0055 Fax 0-2455-0055

ประจำเดือน 04

สาขา-เขต	ทะเบียนผู้ใช้	เส้นทาง-ลำดับ	เลขที่แจ้งค่าน้ำ	วันที่แจ้งค่าน้ำ
1-06	68282003	390-171	16812-7	02/04/58 07:34

วันที่อ่านครั้ง	เลขใบมาตร	วันที่อ่านครั้งก่อน	เลขใบมาตร	จำนวนน้ำใช้
02/04/58	36	02/03/58	36	0

ค่าน้ำดิบ (ลูกบาศก์เมตรละ 0.15 บาท) 0.00

ค่าน้ำประปา ส1(00) 0.00

ส่วนลด 0.00

ค่าบริการรายเดือน 40.00

ลดเงินก่อนคิดภาษี 40.00

ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% 2.80

รวมเงิน 42.80

นำชำระค่าน้ำเดือนก่อน 0 เดือน 0.00

เงินที่ต้องชำระทั้งสิ้น *****42.80

ชำระเงินภายใน วันที่ 09/04/58

วัดการใช้น้ำประปาย้อนหลัง 3 เดือน

วันที่อ่านน้ำ	02/01/58	02/02/58	02/03/58	ปริมาณ
จำนวนน้ำใช้				

การเก็บค่าน้ำประปาในอัตราเดิม

การเก็บค่าน้ำประปาในอัตราใหม่

การพิจารณาเกณฑ์การเก็บอัตราค่าน้ำขั้นต่ำของผู้ใช้น้ำประเภทที่ 1 ที่พักอาศัย (R1) ของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค โดยจัดเก็บค่าน้ำตามปริมาณการใช้จริงนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่เป็นผู้ใช้น้ำในสวนรวม การเก็บค่าน้ำประปาตามอัตราที่ใช้จริงถือเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนของประชาชนผู้ใช้น้ำ รวมทั้งแบ่งเบาค่าครองชีพของผู้มีรายได้น้อยตามนโยบายด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของการประปา

เรื่องที่ 15

สภาวะน้ำเน่า...กุดลาได้

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าและเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และพืช เนื่องจากน้ำเป็นสิ่งจำเป็นต่อการอุปโภค บริโภค รวมไปถึงการประกอบอาชีพ เช่น การประมง เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ดังนั้น เมื่อน้ำถูกนำมาใช้ในครัวเรือน การเกษตร และอุตสาหกรรมในอัตราที่สูง และถูกปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ ในลักษณะของน้ำเสียที่มีปริมาณมากเกินขีดความสามารถที่แหล่งน้ำธรรมชาติจะปรับตัวได้ทัน จึงก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียในแม่น้ำลำคลองธรรมชาติ ซึ่งปัญหาน้ำเน่าเสียที่เกิดขึ้นในจังหวัดนครปฐมเกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงสุกร ชุมชน และโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ ทำให้น้ำในคลองธรรมชาติเน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็น สัตว์น้ำต่าง ๆ ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้ และไม่สามารถนำน้ำมาใช้ในการอุปโภค บริโภค และประกอบเกษตรกรรมได้ จึงทำให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยตามริมคลองหรือในบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก และรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหา น้ำเน่าเสียในคลองหรือแหล่งน้ำธรรมชาติ

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ตามริมคลอง ซึ่งได้รับความเดือดร้อนและต้องใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และประกอบเกษตรกรรม จึงได้ทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและลงไปตรวจสอบในพื้นที่ร่วมกับคณะเจ้าหน้าที่จากอำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง สำนักงานชลประทานที่ 13 และผู้ร้องเรียน พบว่า มีการปล่อยน้ำเสียจากผู้ประกอบการเลี้ยงสุกรลงสู่ลำคลองหลายราย ลำคลองสายต่าง ๆ มีการเน่าเสียอย่างรุนแรง ซึ่งน้ำเสียจากลำคลองเหล่านี้ได้ไหลลงสู่แม่น้ำนครชัยศรี และเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาน้ำเน่าเสียในแม่น้ำท่าจีน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงว่าได้รับทราบปัญหาเหล่านี้และพยายามช่วยกันดำเนินการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการติดตามผลการแก้ไขปัญหา 2 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 ตามคำชี้แจงของจังหวัดนครปฐม และหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า ปัญหาน้ำเน่าเสียในจังหวัดนครปฐมยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ติดต่อประสานขอข้อมูลเพิ่มเติมจากกรมควบคุมมลพิษ และได้รับคำชี้แจงว่า คุณภาพน้ำอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม เนื่องจากเป็นคลองที่รองรับน้ำเสียจากกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของชุมชน อุตสาหกรรม และกิจการเลี้ยงสุกร ซึ่งสาเหตุของปัญหามี 2 ส่วน คือ ปัญหาน้ำเสียจากกิจการเลี้ยงสุกร ไม่มีการจัดการน้ำเสียหรือจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียเนื่องจากมีการเลี้ยงสุกรเต็มพื้นที่ ขาดงบประมาณและความรู้ในการเลือกชนิดระบบบำบัดน้ำเสีย และ

บางส่วนเป็นพวกรับจ้างเลี้ยงสุกรหรือโรงเรือนตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ทำให้ไม่แน่ใจว่าจะสามารถเลี้ยงต่อไปได้หรือไม่ จึงไม่ต้องการลงทุน และปัญหาน้ำเสียจากชุมชนในเขตเทศบาลนครนครปฐม ซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียแบบบ่อดัก แต่ระบบท่อส่งน้ำเสียจากสถานีสูบน้ำไปยังระบบบำบัดน้ำเสียชำรุดเสียหาย ไม่สามารถส่งน้ำเสียไปบำบัดได้ รวมทั้งเครื่องสูบน้ำของสถานีสูบน้ำชำรุด ท่อรวบรวมน้ำเสียน้อยเกินไป และไม่มี การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย เพื่อใช้ในการเดินระบบและบำรุงรักษาระบบ

ครั้งที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้องเรียน และผู้สื่อข่าวจากรายการช่วยชาวบ้าน ได้ร่วมกัน ออกตรวจสอบสภาพคลองดังกล่าวอีกครั้ง พบว่า จังหวัดนครปฐม และหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทำการแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียให้ลุล่วงไปหรือไม่ อย่างไร พบว่า ยังคงมีน้ำเน่าเสียอย่างมาก มีสีดำ มีกลิ่นเหม็น มีวัชพืชน้ำปกคลุมเกือบเต็มผิวน้ำ กิจกรรมเลี้ยงสุกรที่อยู่ริมคลองได้ปล่อยน้ำเสียลงคลอง ซึ่งไหลต่อไปยังแม่น้ำนครชัยศรี ระบบบำบัดน้ำเสียจากชุมชนในเขตเทศบาลนครนครปฐมชำรุด ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาน้ำเน่าเสียมานานแล้ว และไม่สามารถใช้น้ำจากคลองได้อีก เนื่องจากน้ำมีกลิ่นเหม็น และมีแมลงวันรบกวน ส่งผลให้กระทบต่อปัญหาด้านสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเด็ก ทั้งนี้ ชาวบ้านเคยร้องเรียนไปยังจังหวัดนครปฐมหลายครั้ง แต่ก็ไม่มีความคืบหน้าและไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้สอบสวนและวิเคราะห์แล้วเห็นว่า จังหวัดนครปฐม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้อย่างเข้มแข็ง ต่อเนื่อง และขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงทำให้แม่น้ำ ลำคลอง และบึงต่าง ๆ ในจังหวัดนครปฐมยังคงมีปัญหาน้ำเน่าเสีย สร้างความเดือดร้อน ทั้งที่มีประชาชนร้องเรียนมาโดยตลอด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ดังต่อไปนี้

1. สำหรับกิจการเลี้ยงสุกรขนาดเล็ก จังหวัดนครปฐม สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดนครปฐม และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม ควรร่วมกันเร่งรัดประชาสัมพันธ์และถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้ประกอบการเลี้ยงสุกร โดยการใช้สารจุลินทรีย์ EM (Effective Microorganisms) ซึ่งมีคุณสมบัติในการย่อยสลายสารอินทรีย์ที่มีอยู่ในน้ำเสีย และช่วยลดกลิ่นเหม็น มาผสมกับน้ำในการทำ ความสะอาดคอกสุกรแทนการใช้โซดาไฟ เพื่อลดการทำลายสภาพแวดล้อม และนำน้ำที่ได้จากการล้างคอกสุกรไปใส่ในบ่อหมักเพื่อเป็นปุ๋ยอินทรีย์ในการเพาะปลูก ส่วนกิจการเลี้ยงสุกรขนาดกลาง และขนาดใหญ่ หน่วยงานข้างต้นควรขอความร่วมมือจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานในการช่วยเหลือ จัดทำระบบเหมาะสม เพื่อนำมูลสุกรมาใช้ในการผลิตก๊าซชีวภาพ (Bio – gas) หรือพลังงานไฟฟ้า เพื่อลดค่าใช้จ่ายของกิจการเลี้ยงสุกร

2. จังหวัดนครปฐม และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐม ต้องควบคุมดูแลให้มีการบำบัดน้ำเสีย ก่อนมีการปล่อยลงแม่น้ำลำคลองอย่างเข้มงวด มีการเฝ้าระวังต่อเนื่อง และหากมีการฝ่าฝืนให้บังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่

3. จังหวัดนครปฐม และเทศบาลนครนครปฐมควรเร่งดำเนินการซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียให้เสร็จสิ้น เพื่อให้สามารถใช้งานได้โดยเร็ว โดยระดมงบประมาณค่าใช้จ่ายจากการกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม สมทบกับรายได้ของเทศบาลและงบประมาณจากรัฐบาล ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่สนับสนุนการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรรับผิดชอบดูแลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า และบำรุงรักษาระบบอย่างจริงจัง

4. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแม่น้ำเน่าเสียเป็นไปอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมควรเร่งดำเนินการจัดทำแผนการแก้ไขปัญหา และจัดการสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนครปฐมแบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ เพื่อกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบ ตลอดจนให้มีแผนปฏิบัติการและเป้าหมายที่ชัดเจน โดยประสานขอความช่วยเหลือและคำแนะนำจากหน่วยราชการในส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นแผนที่เหมาะสมสามารถใช้ปฏิบัติได้จริง

5. กรมควบคุมมลพิษควรกำหนดแผนงานเฝ้าระวังและสุ่มตรวจสอบ รวมทั้งให้มีการตรวจสอบจุดที่ล่อแหลมและมีความสำคัญอย่างสม่ำเสมอ โดยให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐมนำแนวทางที่กำหนดไปปฏิบัติ และรายงานผลการสุ่มตรวจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมควบคุมมลพิษ หากพบว่า ค่าความสกปรกเกินค่ามาตรฐาน กรมควบคุมมลพิษต้องรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเร็ว หากจังหวัดหรือหน่วยงานใดละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ควรมีมาตรการลงโทษอย่างจริงจัง เพื่อเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดูแล ป้องกัน และแก้ไขปัญหาแม่น้ำเน่าเสีย รวมทั้งกำจัดวัชพืชที่กีดขวางการไหลของน้ำได้ตามเกณฑ์มาตรฐานกำหนด ควรได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมจากรัฐบาลเป็นรางวัลตอบแทน เพื่อไปใช้พัฒนาจังหวัดและท้องถิ่น ในทางตรงกันข้าม หากไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน ควรลดหรือจำกัดงบประมาณสนับสนุน เพื่อเป็นมาตรการลงโทษ

6. ภาครัฐควรสนับสนุนในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และรายงานผลอย่างสม่ำเสมอ โดยกรมควบคุมมลพิษควรสร้างเครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำลำคลองต่าง ๆ หากมีการรายงานโดยกลุ่มอนุรักษ์ว่ามีน้ำเน่าเสีย กรมควบคุมมลพิษควรออกไปตรวจสอบซ้ำ หากพบว่ามีการควบคุมดูแลและบริหารงานที่บกพร่อง ต้องรายงานไปตามแนวทางดังกล่าวไว้ในข้อ 5

ปัญหาเรื่องน้ำเสียในลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องที่ปรากฏในจังหวัดอื่น ๆ ด้วย การดูแลและเฝ้าระวังรักษาคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการบูรณาการการแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่ และบูรณาการการปฏิบัติงานภายใต้ระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ และแผนกลยุทธ์ ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอเพื่อเป็นการบูรณาการตามแนวทางดังกล่าวที่ได้เสนอแนะข้างต้น โดยกรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย ควรร่วมมือกันถ่ายทอดแนวทางและระบบดังกล่าวให้จังหวัดอื่น ๆ ต่อไป

เรื่องที่ 16

คนพิการมีสิทธิเป็นผู้พิพากษา

การมีงานทำ มีอาชีพ มีรายได้เพียงพอที่จะใช้ชีวิตอย่างมีเกียรติย่อมเป็นความปรารถนาของคนทุกคน เพราะนั่นหมายความว่าเราสามารถดำรงชีวิตอิสระ สามารถตัดสินใจ และทำตามทางเลือกของเราเองได้ อันแสดงถึงคุณค่าแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการไว้ว่า..มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ.. อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนซึ่งพิการด้วยโรคโปลิโอ ถูกตัดสิทธิสอบคัดเลือกเข้าเป็นข้าราชการตุลาการ ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือสุขภาพ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ว่า คนพิการไม่มีสิทธิเข้าสอบเป็นข้าราชการตุลาการเพราะแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดว่าจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ แต่การที่หน่วยงานใดจะรับบุคคลเข้าทำหน้าที่นอกจากต้องพิจารณาความรู้ความสามารถแล้ว ยังต้องพิจารณาสุขภาพของร่างกายและจิตใจด้วยว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะดีพอจะเป็นผู้พิพากษาหรือไม่ เพราะเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ ปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และอาจต้องเดินทางไปนอกศาลบ้าง เช่น สืบพยานที่มาศาลไม่ได้ ดังนั้น การรับสมัครสอบคัดเลือกข้าราชการตุลาการจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่แตกต่างและเข้มงวดกว่าการคัดเลือกตำแหน่งอื่น ๆ ดังนั้นการปฏิเสธผู้พิการไม่ให้เข้ารับสมัครสอบบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการจึงทำได้ ไม่ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ด้วยปณิธานอันแน่วแน่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บุคคลจำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับบุคคลทั้งหลาย ดังนั้น แม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นจะมีผลผูกพันทุกองค์กรรวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติข้อความเพิ่มขึ้นรับรองมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการ อันถือเป็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีประเด็นเพิ่มเติมใหม่ที่จำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ประกอบกับผู้ร้องเรียนซึ่งมีรูปกายพิการ แต่ความพิการไม่ถึงขนาดที่ไม่อาจช่วยเหลือตัวเองได้ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การทำงานได้โดยปกติ ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้งเพื่อให้พิจารณาว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ โดยครั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 15/2555 เห็นว่า **คนพิการมีสิทธิเข้าสอบเป็นข้าราชการได้** โดยศาลเห็นว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities หรือ CRPD) ของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 ซึ่งมีผลใช้บังคับในไทยตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม 2551 โดยอนุสัญญาดังกล่าว ห้ามไม่ให้รัฐภาคีเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความพิการ ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดลักษณะต้องห้ามว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาฯ ดังกล่าว และนอกจากนี้ยังเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ การพิจารณาพิพากษารอคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะ ความพิการจึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการ

แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับคนพิการเพิ่มมากขึ้น โดยมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นหลักประกัน แต่การได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับคนทั่วไป โดยเฉพาะสิทธิในการทำงานหรือการมีอาชีพใด ๆ ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและเป็นสิทธิสากลขั้นพื้นฐาน ย่อมเกิดขึ้นได้จากทัศนคติของคนในสังคมเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ ความสำคัญของการจ้างงานและสร้างอาชีพสำหรับคนพิการจึงไม่ได้มีนัยเพียงเรื่อง “ปากท้อง” เท่านั้น แต่ “การประกอบอาชีพ” ยังสะท้อนถึง “คุณค่าและศักดิ์ศรี” ของคนพิการอีกด้วย ดังคำกล่าวของนายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติที่ว่า “เมื่อใดก็ตามที่เราช่วยให้คน ๆ หนึ่งหลุดพ้นจากชีวิตที่ยากจนได้ เราก็กำลังปกป้องสิทธิมนุษยชน และเมื่อใดก็ตามที่เราล้มเหลวในภารกิจนี้ เราก็ล้มเหลวในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย”

เรื่องที่ 17

สิทธิสตรี

การเรียกร้องสิทธิสตรีให้เท่าเทียมกับบุรุษในสังคมไทยนั้นมีมานานแล้ว แต่เริ่มเป็นรูปธรรมขึ้นหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองสิทธิของสตรีไว้อย่างชัดเจนว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” พร้อมกับกำหนดให้มีองค์กรทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ การนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการยกระดับสถานะของผู้หญิงให้เท่าเทียมกับผู้ชาย หรือที่เรียกว่า นิติศาสตร์แนวสตรีนิยม (feminist legal theory) จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาและพิทักษ์ปกป้องสิทธิของผู้หญิง ด้วยการใช้องค์ความรู้ด้านกฎหมายเพื่อป้องกันการถูกลิดรอนสิทธิของหญิง ความไม่เสมอภาค และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งเพศ





โดยที่กลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันรัฐสภา ศาล คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น การยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นก้าวแรกของการขับเคลื่อนการใช้กฎหมาย เพื่อลดการเลือกปฏิบัติโดยไม่ธรรมต่อสตรี ทั้งนี้ เพราะหากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ย่อมต้องสิ้นผลใช้บังคับ และถือเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงได้ทันทีก่อนที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมาย โดยกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป อาทิ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น เป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมาย จึงได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 21/2546 ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ กรณีที่ประมวลรัษฎากรกำหนดให้นำเงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี

ทำให้สามียกย่องเสียภาษีเพิ่มขึ้นต่างจากการแยกยื่นเมื่อยังไม่มีกรมสรรพากร และกำหนดให้แต่เฉพาะกรียาที่มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) สามารถแยกยื่นรายการและเสียภาษีต่างหากจากสามียกโดยมิให้ถือว่าเป็นเงินได้ของสามียกตามมาตรา 57 ตรี ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากรณีทั้งสองเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างหญิงโสดกับหญิงมีสามี และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลภายหลังจากการสมรส จึงได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญโดยคำวินิจฉัยที่ 17/2555 ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินว่า “ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30”

หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ ของบุคคลนั้นที่ย่อมมีความแตกต่างกัน



เรื่องที่ 18

ขอยกเว้นค่าธรรมเนียม ฟ้องคดีศาลปกครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้แก้ไขระเบียบหรือเงื่อนไขในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของทางราชการ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน 200,000 บาท เพราะเห็นว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าว เป็นเหตุให้ประชาชนที่ไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอ ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ จึงสมควรมีการแก้ไขระเบียบให้มีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาได้ หรือหากจะเก็บค่าธรรมเนียมศาล ก็ควรเรียกเก็บในภายหลังจากที่ผู้ขอฟ้องชนะคดีแล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคน มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการพิจารณาของศาลได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง อีกทั้งเนื่องจากก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองนั้น การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในส่วนแพ่ง โดยที่คู่ความคนใดเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล ก็สามารถที่จะขออนุญาตดำเนินคดีเป็นคดีอนาถาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว การฟ้องคดีทางปกครองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไปในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน 200,000 บาท โดยที่ไม่มีการเปิดโอกาสให้คนยากจนมีการยื่นฟ้องเป็นคดีอนาถาได้ จึงเห็นว่าประเด็นดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากกรณีของศาลยุติธรรมปกติ ซึ่งเป็นไปได้ว่าอาจจะนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอนาคต ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ส่งเรื่องให้ศาลปกครอง สภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี ซึ่งหน่วยงานข้างต้นก็เห็นพ้องกับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน จนนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 45/1 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเวลาต่อมา ดังนี้

“มาตรา 45/1 การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ หากคู่กรณีใดยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ ซึ่งศาลเห็นว่ามิเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้แล้วแต่กรณี และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่ามิเหตุตามคำขอจริง ก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด”

จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการกิจการหน้าที่ของรัฐจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของบุคคลประกอบด้วย ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปรับปรุงให้การบริหารจัดการของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมตามหลักธรรมาภิบาล

เรื่องที่ 19

สปก. ...ก็มีหัวใจ

การให้บริการรักษาความปลอดภัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนผู้ประกอบการให้บริการรักษาความปลอดภัยเพิ่มมากขึ้น ทำให้ธุรกิจบริการมีความหลากหลาย และกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐจึงควรเข้ามา มีบทบาทในการควบคุมการประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยให้มีมาตรฐาน สามารถให้บริการได้ตามจรรยาวิชาชีพ ด้วยการตราพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้สร้างข้อจำกัดบางประการให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยและผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดคุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัยให้ต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งกระทบสิทธิของพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และเป็นการสร้างภาระแก่พนักงานรักษาความปลอดภัยในการหาหลักฐานวุฒิการศึกษามาแสดง โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีได้เก็บหลักฐานวุฒิการศึกษาไว้ หรือผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษาได้เลิกกิจการไปแล้ว หรือผู้ที่จบการศึกษาภาคบังคับมาเป็นระยะเวลานานแล้ว และการมีความรู้อ่านออกเขียนได้น่าจะเพียงพอ

ผู้ประกอบการให้บริการรักษาความปลอดภัยหลายรายจึงได้เสนอเรื่องร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาว่าพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพหรือไม่ อย่างไร ซึ่งอาจทำให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อคำนึงถึงสิทธิในการประกอบอาชีพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ประกอบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวและกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ ร่วมกับบริบททางสังคมของประเทศแล้ว เห็นว่า “การศึกษาภาคบังคับ” ตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 มาตรา 4 หมายถึง การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงชั้นปีที่เก้าของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จึงทำให้บุคคลที่จะเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยต้องสำเร็จการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 แต่เมื่อพิจารณาระบบการศึกษาของประเทศไทยในอดีต พบว่า แผนการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดเรื่องการศึกษาภาคบังคับไว้แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลในแต่ละช่วงเวลามีความรู้ ความสามารถ ในการอ่านออกเขียนได้เพียงพอที่จะประกอบอาชีพได้

และสังคมไทยได้ยอมรับว่าบุคคลที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับในช่วงเวลานั้นเป็นผู้มีความรู้ ดังนั้น หากรัฐจะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงไม่ควรตัดสิทธิของบุคคลที่เคยสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามแผนการศึกษาแห่งชาติก่อนที่จะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จะมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้นำความเห็นดังกล่าวจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 เพื่อพิจารณา และเป็นเหตุให้ในเวลาต่อมา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 67/2559 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจรักษาความปลอดภัย โดยนำข้อเสนอและข้อสังเกตของผู้ตรวจการแผ่นดินไปประกอบการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย

แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีเพียงหน้าที่และอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานของรัฐ โดยไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หรืออำนาจตุลาการ เพื่อสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะนั้นได้ แต่เมื่อข้อเสนอแนะดังกล่าวตั้งอยู่บนความชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมตามหลักธรรมชาติ มีเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับของสังคม และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ย่อมส่งผลให้ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นที่รับฟัง และมีสภาพบังคับโดยปริยายที่จะทำให้รัฐต้องพิจารณาทบทวนเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนได้เช่นกัน

เรื่องที่ 20

ชีวิตในเรือนจำ



ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังคงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายขององค์กรหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งรัฐ เพื่อคาดคั้นให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยให้การรับสารภาพก่อให้เกิดการแสวงหาข้อมูลหรือพยาน

หลักฐานที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมตามครรลองครองธรรม อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหา หรือจำเลยอย่างร้ายแรง การทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าพนักงานรัฐนั้น ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่กล้าแจ้งความดำเนินคดีด้วยหวาดกลัวต่ออำนาจ การแก้แค้น และข้อจำกัดในตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหรือกระบวนการร้องเรียนได้โดยสะดวกและความยากลำบาก

เรื่องร้องเรียนของผู้ต้องขังมีความอ่อนไหวและแตกต่างไปจากผู้ร้องเรียนกลุ่มอื่นที่เป็นประชาชนทั่วไปอย่างมาก ซึ่งแนวทางเดิมในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่สอบสวนมักจะมีลักษณะตั้งรับ กล่าวคือ มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย ทำให้ผู้ร้องเรียน/พยานได้รับผลกระทบในทางลบ เกิดความเปี่ยงเบนในมาตรฐานการปฏิบัติงาน รวมทั้งไม่อาจแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนหลากหลายประเด็นและบ่อยครั้งที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง และเกี่ยวกับเรือนจำ/ทัณฑสถาน โดยเรื่องร้องเรียนเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ร้องเรียนและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์โดยตรง ซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ผู้เสียหายและพยาน ผู้ตรวจการแผ่นดินเล็งเห็น

ถึงความสำคัญในประเด็นดังกล่าว จึงมีการวางแผนการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อหาพยานหลักฐานอย่างรอบคอบ และลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยไม่แจ้งข้อมูลของผู้ร้องเรียน และรายละเอียดข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนล่วงหน้าให้ผู้ถูกร้องเรียนทราบ เพื่อเป็นการคุ้มครองพยานและปากคำผู้เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยไม่ให้มีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เข้าร่วมรับฟังอยู่ด้วย รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินมีโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรในเรือนจำและผู้ต้องขังเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยดำเนินงานในลักษณะการปฏิบัติงานเชิงรุก ซึ่งกลุ่มเป้าหมาย แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. ผู้ต้องขังเรือนจำ/ทัณฑสถาน เป็นกลุ่มคนที่มักจะถูกละเลยและถูกจำกัดสิทธิในเรื่องต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการช่วยเหลือจากภาครัฐได้อย่างชัดเจนถูกต้อง

2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถาน มีความตระครำในการกิจ ทำให้เกิดความเครียดและมีทัศนคติในเชิงลบต่อการร้องเรียนของผู้ต้องขังมากกว่าบุคลากรผู้ถูกร้องเรียนในหน่วยงานอื่น

เพื่อให้ผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน และสามารถใช้สิทธิในการร้องเรียนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ต้องขัง และเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับเรือนจำ/ทัณฑสถานอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในเชิงรุกและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขเฉพาะด้านที่ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี ทั้งในแง่ของการลดปริมาณเรื่องร้องเรียนและการปรับทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม



ที่ปรึกษา

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์
นายบุรณัฐ ฐาปนดุลย์
นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

บรรณาธิการ

นายรักษเกชา แฉ่ฉาย
เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

คณะทำงานด้านเอกสารวิชาการ

งานสัมมนาวิชาการนานาชาติ เนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี การก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

- | | |
|--|-------------------|
| 1. รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
(นายกีรป กฤทธิรัตนนท์) | ประธานคณะทำงาน |
| 2. นิติกรทรงคุณวุฒิ
(นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์) | รองประธานคณะทำงาน |
| 3. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี | คณะทำงาน |
| 4. ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน | คณะทำงาน |
| 5. ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1 | คณะทำงาน |
| 6. ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 2 | คณะทำงาน |
| 7. ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 3 | คณะทำงาน |
| 8. ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 4 | คณะทำงาน |
| 9. ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ | คณะทำงาน |
| 10. ผู้อำนวยการสำนักวิเทศสัมพันธ์ | คณะทำงาน |
| 11. ผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา | คณะทำงาน |
| 12. ผู้อำนวยการสำนักกิจการผู้ตรวจการแผ่นดิน
และเลขาธิการ | คณะทำงาน |

13. นางสาวชาลินี ถนัดงาน	คณะทำงาน
14. นายพิริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล	คณะทำงาน
15. นางสาวสุภรณ์ ยิ่งวรการ	คณะทำงาน
16. นายทศพล ทองธิราช	คณะทำงาน
17. นางสาวจิราพร จรรยาอ่อน	คณะทำงาน
18. นางสาวอัญรัตน์ เสียมไหม	คณะทำงาน
19. นางสาวปิยะภรณ์ ทรัพย์คำจันทร์	คณะทำงาน
20. นางสาวณัฐชานาฏ ฐิติภักค	คณะทำงาน
21. นางสาววิมลมาส มิ่งขวัญ	คณะทำงาน
22. นางสาวสถิตพร เรืองจันทร์	คณะทำงาน
23. นางสาวนราภรณ์ ชราลักษณ์	คณะทำงาน
24. นายปิยทัศน์ มณีนวล	คณะทำงาน
25. นางนงนุช ทานิล	คณะทำงานและเลขานุการ
26. นางสาวมนिता คำภักดี	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
27. นายธีรวิทย์ กระเดชะภพ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

เจ้าของ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-9100 หรือ 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ)

Website: www.ombudsman.go.th



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเอสิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0 2141 9100 โทรสาร 0 2143 8341 สายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) www.ombudsman.go.th