



# ผู้ตรวจการแผ่นดิน : องค์กรทางเลือก แก้ไขความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

*Ombudsman : an alternative organization to redress of people's  
injustice*

เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์<sup>1</sup>

Kreingkrai Cheinpradit<sup>1</sup>

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>1</sup>

Institute of Ombudsman Studies, Office of the Ombudsman<sup>1</sup>

E-mail: kreingkrai@ombudsman.go.th

Received 21.01.2025 ➤ Revised 23.02.2025 ➤ Accepted 03.03.2025

## บทคัดย่อ

**บท** ความนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาและ  
นำเสนอกลไกหน้าที่และอำนาจ  
ของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมุ่งหวังให้ประชาชน  
ผู้อ่านบทความได้เข้าใจหน้าที่และอำนาจเฉพาะ  
ของผู้ตรวจการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถ  
เลือกใช้บริการผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไข  
ปัญหาและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนได้  
อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปัจจุบันมี  
หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียน  
ร้องทุกข์และตรวจสอบแก้ไขความเดือดร้อน  
ที่เกิดขึ้นกับประชาชนหลายหน่วยงาน ทั้งที่เป็น  
หน่วยงานประจำส่วนราชการ หน่วยงานกลาง

และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละ  
หน่วยงานล้วนมีความมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือ  
บรรเทาปัญหาและความเดือดร้อนอันเกิดขึ้น  
จากการดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐและ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยกลไกการดำเนินการ  
ตามที่กฎหมายให้หน้าที่และอำนาจไว้ ผู้ตรวจการ  
แผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญช่องทาง  
หนึ่งที่รัฐธรรมนูญอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสำหรับ  
แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม  
ที่ได้รับจากการดำเนินการจากภาครัฐโดยมีกลไก  
อำนาจอันโดดเด่น ซึ่งไม่อาจหาได้ในช่องทาง  
หรือวิธีการอื่นของรัฐ และยังสามารถใช้แก้ไข

<sup>1</sup> ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ปัญหาเฉพาะรายควบคู่ไปกับคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ด้วย ในส่วนท้ายบทความนี้ได้นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพปกเกล้าอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอยู่สามารถ

ดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ :** ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน่วยงานรับเรื่องราวร้องเรียน, ความไม่เป็นธรรม

## Abstract

**This** article aims to study and present the mechanisms, duties and powers of the Ombudsman, with the hope that the readers of the article will understand the specific duties and powers of the Ombudsman more, so that they can use the Ombudsman's services to solve problems and protect their rights and freedoms more effectively. At present, there are several governmental units that function to receive complaints and investigate to redress the problems that happened to people. There are the government agencies, the central units, and constitutional independent organization, where each intends to help alleviating problems and suffering that resulted from the operation by the governmental units and government officers by relying on the mechanism of

action following duties and powers provided by the law.

The Ombudsman is an independent organization under the Constitution, a channel provided by the Constitution for the people to solve problems of suffering or injustice received from actions by the government. It has a unique power mechanism that cannot be found in other channels or methods of the government. It can also be used to solve specific problems of each case while protecting public interests. At the end of this article, suggestions are presented to help increase the efficiency of the existing power mechanism of the Ombudsman so that it can be operated more effectively.

**Keywords:** Ombudsman, Complaint receiving unit, Injustice

## 1. บทนำ

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชน

หลายหน่วยงาน อาทิ ศูนย์บริการประชาชนหรือศูนย์จัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำส่วนราชการ สำนักงาน ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล 1111 สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ศูนย์ดำรงธรรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีกลไกการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้แนวความคิดที่ต้องการให้มีหน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียนดูแลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในประเทศไทยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ขณะนั้นมีชื่อว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม จัดทำรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลปกครอง กรณี คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงมีการบัญญัติส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ โดยได้เพิ่มหน้าที่และอำนาจการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น แต่ได้เปลี่ยนสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและใช้ชื่อว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์ และ ตัญญาพรศรี ประทีปพรณรงค์, 2564, หน้า 128-129)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้นและมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว นั้น หากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินยังอาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา 231 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 13) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เพียงมีหน้าที่ขัดหรือระงับความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชนด้วยการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น แต่ยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแก้ไขทุกข์ร้อนของประชาชนด้วยการแก้ไขกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอันสร้างภาระความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมเกินความจำเป็นผ่านกลไกทางศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ตลอดจนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกันและลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

## 2. กลไกอำนาจอันโดดเด่นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินบางประการเป็นกลไกอำนาจเฉพาะอันโดดเด่นซึ่งหากประชาชนได้เข้าใจหน้าที่และอำนาจเฉพาะเหล่านี้ยิ่งขึ้น จะทำให้สามารถเลือกใช้เป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตน และประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ตลอดเวลา** กล่าวคือ สามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ตั้งแต่แรกต้นของเหตุที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ระหว่างกระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ กระทั่งสิ้นสุดกระบวนการของเรื่องนั้นแล้วหากยังคงมีความเดือดร้อนหรือ

ความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นอยู่ก็สามารถร้องเรียนได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้ออกแบบให้มีวิธีพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดกว้างและเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนในหลายกรณี เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายระยะไม่จำกัดเฉพาะว่าเกิดระหว่างกระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการแต่เท่านั้น โดยสิทธิร้องเรียนร้องเรียนแรกต้นกระบวนการ ปกติแล้วหน่วยงานของรัฐมักปฏิเสธหรือละเลยคำร้องเรียนจากประชาชน หากยังไม่ปรากฏความเสียหายหรือข้อเท็จจริงสำคัญที่เพียงพอ อาทิ ร้องเรียนขอให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุภัยจากการพาดสายไฟฟ้า-สายสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งกรณีนี้ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนทางโทรศัพท์ว่า บริเวณด้านหน้าที่พักอาศัยของผู้ร้องเรียนมีสายเคเบิล หรือสายโทรศัพท์พาดผ่านห้อยตกลงมาในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อผู้พักอาศัยและประชาชนที่สัญจรไปมาในบริเวณดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องเรียนได้แจ้งไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว จำนวน 3 ครั้ง แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข ภายหลังการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินและประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ บริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาร้องเรียน ต่อมาได้รับแจ้งจากบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตว่า

ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเก็บสายเคเบิลและสายโทรศัพท์เรียบร้อยแล้ว กรณีตามคำร้องเรียนจึงได้รับการแก้ไขจนเป็นที่ยุติก่อนที่จะเป็นอุบัติเหตุในอนาคตต่อไป (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 90-91) ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น และเมื่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้สิทธิร้องเรียนแรกต้นกระบวนการแก่ผู้ร้องเรียน ขณะที่สิทธิร้องเรียนระหว่างกระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการ หากกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์ไว้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อไป<sup>3</sup> เป็นการช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ร้องเรียนเข้าถึงขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐได้โดยสะดวกขึ้น ในบางกรณีผู้ร้องเรียนอาจไม่ทราบว่ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนไว้ด้วยแล้ว แม้จะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ตัดโอกาสผู้ร้องเรียนที่ใช้สิทธิแต่อย่างใด พิจารณาได้จากเมื่อเทียบกับหากผู้ร้องเรียนใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิได้ก็ต่อเมื่อตนได้

ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะก่อน และได้มีการสั่งการหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>4</sup> สภาพบังคับตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องผ่านการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนจึงจะเกิดสิทธิร้องเรียนทำให้ผู้ร้องเรียนดำเนินสิทธิได้ยากกว่าประการสุดท้าย สิทธิร้องเรียนเมื่อสิ้นสุดกระบวนการ ในกรณีที่เรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐยุติการพิจารณาหรือการดำเนินงานในเรื่องนั้นไปแล้ว แต่หากยังคงมีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นอยู่ ผู้ร้องเรียนไม่ถูกจำกัดสิทธิในการร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการพิจารณาหรือทบทวนแก้ไขจากหน่วยงานของรัฐ ถ้าเรื่องนั้นผู้ร้องเรียนมีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่สามารถแจ้งยังผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้พิจารณาขึ้นใหม่ได้<sup>5</sup> ซึ่งกรณีร้องเรียนสิ้นสุดกระบวนการนี้ในหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนบางแห่งหรือองค์กรตุลาการมักเป็นข้อจำกัดสิทธิของผู้ร้องเรียน

**ข้อสังเกต** แม้ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ตลอดเวลาก็ตาม แต่บางกรณีผู้ร้องเรียนยังคงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการนับอายุความหรือระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายปกติของเรื่องนั้นต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่อำนาจอยู่เพื่อรักษาสิทธิตามกฎหมายของตนให้สมบูรณ์ รวมถึงบางเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการ

<sup>2</sup> มาตรา 22 (2) และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

<sup>3</sup> มาตรา 36 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

<sup>4</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>5</sup> มาตรา 37 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำให้เวลาในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนล่าช้าออกไปและไม่ทันต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้เนื่องจากการเริ่มต้นนับหนึ่งไม่ได้เกิดขึ้นที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรง อาทิ การร้องเรียนขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขปัญหาจัดเก็บมูลฝอยตกค้างหรือปัญหาการจัดการเหตุรำคาญจากสถานประกอบกิจการ ผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนและประสานงานก่อนในระดับหนึ่งจึงจะสามารถเข้าแก้ไขปัญหาแก่ผู้ร้องเรียนได้ ทั้ง 2 ประเด็นนี้เห็นได้จากสถิติเรื่องร้องเรียนในรายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2566 ปราบกฏสถิติเรื่องร้องเรียนดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 3,388 เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่ห้ามรับไว้พิจารณาถึงจำนวน 3,129 เรื่อง<sup>6</sup> แม้จะได้หักเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ร้องเรียนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา 37 (6) จำนวน 854 เรื่องแล้วก็ตาม แต่สถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ห้ามรับไว้พิจารณายังคงคิดเป็นร้อยละ 67 ของเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ แสดงให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสูญเสียทรัพยากรไปกับเรื่องที่ไม่ให้พิจารณา และอาจทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่เข้าใจขอบเขตหน้าที่อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน สะท้อนถึงประสิทธิภาพการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่อำนาจของ

ผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เพียงพอ ซึ่งประเด็นการทุ่มเทพทรัพยากรโดยสูญเปล่าและภาพลักษณ์ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นที่รู้จักของประชาชนยังได้รับเสียงสะท้อนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมเสนอรายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2564-2565 ต่อสภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565, หน้า 117) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, หน้า 136)

**สามารถดำเนินสิทธิร้องเรียนคู่ขนานกับสิทธิร้องเรียนกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง**

การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากผู้ร้องเรียนไม่ถูกตัดสิทธิร้องเรียนตามขั้นตอนและวิธีการปกติของเรื่องนั้นแล้ว ช่วยให้เกิดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงคู่ขนานกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามขั้นตอนและวิธีการปกติของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ร้องเรียนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือสำนักงานจเรตำรวจ เพื่อให้มีการตรวจสอบพฤติการณ์ปฏิบัติหน้าที่และตรวจสอบทางวินัย ขณะเดียวกันก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนยังผู้ตรวจการแผ่นดินไปพร้อมกันได้โดยไม่จำเป็นต้องรอฟังผลการพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือสำนักงานจเรตำรวจ ประโยชน์ถัดมาจึงทำให้ผู้ร้องเรียนมีโอกาสรับทราบสถานะหรือขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของตนได้มากกว่ารอการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐอยู่ฝ่ายเดียว เพราะ

<sup>6</sup> ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

โดยธรรมชาติของหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน มีแนวโน้มปกปิดและปฏิเสธความรับผิดชอบของตนเอง และบางกรณีหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน มีความพยายามรอมชอมกับผู้ร้องเรียนเพื่อมิให้ตนเองได้รับความผิด ประชาชนผู้ร้องเรียน จึงเผชิญกับความยากลำบากในการที่จะได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนจากหน่วยงานของรัฐ (Kreingrai Cheinpradit, 2021, p.162) การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าเป็นศูนย์กลาง การแสวงหาและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่มีผู้ร้องเรียนคู่ขนาน ทำให้เกิดการค้นหาเจ้าภาพและบูรณาการ การทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนคู่ขนานไว้ในคราวเดียวกันช่วยลดการทำงานซ้ำซ้อนและทำให้เกิด สภาวะเร่งรัดการพิจารณาไปยังหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องโดยอำนาจตรวจสอบจากองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญอีกทางหนึ่ง มีหลายกรณีที่ ผู้ร้องเรียนไม่ทราบว่าเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งใด เป็นเจ้าภาพเรื่องนั้น บางกรณีก็ไม่ทราบถึง ความทับซ้อนหรือคาบเกี่ยวหน้าที่และอำนาจ ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทำให้ผู้ร้องเรียนเสียโอกาส เสียเวลาจากการเริ่มต้นผิดที่ผิดทางผิดงาน ผิดหน่วยหรือการบายเบี่ยงเลียงงานระหว่าง หน่วยงานของรัฐ เช่น กรณีร้องเรียนอาหารและ เครื่องดื่มในท่าอากาศยานดอนเมืองและสุวรรณภูมิ มีราคาแพง ผู้โดยสารและประชาชนที่ใช้บริการ ท่าอากาศยานจำนวนมากต่างประสบความเดือดร้อน ซึ่งเรื่องนี้ไม่อาจแก้ไขโดยลำพังหน่วยงานของรัฐ แห่งเดียวได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสาน ความร่วมมือและใช้อำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริง

ทั้งการขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าภาพและ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าให้ข้อมูลเป็นระยะ ตลอดจนการลงพื้นที่ติดตามข้อเท็จจริง เชิงประจักษ์จำนวนหลายครั้ง เนื่องจากสัญญาที่ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ทำกับ ร้านค้าภายในท่าอากาศยานดอนเมือง ระบุว่า ยอมให้ขายแพงกว่าราคาในห้างสรรพสินค้า ร้อยละ 10-20 และภายในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ยอมให้ขายแพงกว่าราคาในห้างสรรพสินค้า ไม่เกินร้อยละ 25 แต่ผลปรากฏว่าทั้ง 2 แห่ง มีการขายเกินราคาสูงกว่าที่กำหนดร้อยละ 40-50 ภายหลังจากประชุมหารือร่วมกันระหว่างผู้ตรวจการ แผ่นดิน บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และ กรมการค้าภายในนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหา อาหารและเครื่องดื่มแพงในสนามบิน โดยมาตรการ แก้ปัญหาระยะสั้นให้กรมการค้าภายในติดตาม ตรวจสอบราคาอาหารและเครื่องดื่มในท่าอากาศยาน ดอนเมืองและสุวรรณภูมิ หากพบกระทำผิด ขอให้ดำเนินการตามกฎหมาย และให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) แจ้งให้ร้านค้าทุกร้านนำน้ำดื่มขนาด 600 ซีซี มาจำหน่ายไม่เกินขวดละ 10 บาท ส่วนเครื่องดื่ม ประเภทอื่นโดยเฉพาะน้ำแร่ ไม่ได้เป็นสินค้า ควบคุม จึงต้องไม่เกินร้อยละ 20-25 ของราคา จำหน่ายตามห้างสรรพสินค้าทั่วไป พร้อมกันนี้ ให้ตั้งคณะกรรมการร่วม 3 ฝ่ายระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และกรมการค้าภายใน เพื่อสำรวจ ราคากลางเพื่อใช้เป็นฐาน โดยใช้เวลา 30 วัน ก่อนที่จะส่งมอบให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) รับไปปฏิบัติและแก้ไขภายใน

60 วัน ส่วนมาตรการแก้ไขระยะยาวให้บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ไปพิจารณา การปรับแก้ไขสัญญาใหม่ที่จะเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2563 โดยประเด็นสำคัญ คือ ให้กำหนดราคาอาหาร และเครื่องดื่มขายในราคาใกล้เคียงการจำหน่าย ในห้างสรรพสินค้าชั้นนำ หรือไม่เกินร้อยละ 15 (ไทยรัฐออนไลน์, 2561) ในปัจจุบันบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้จัดให้มี ศูนย์อาหารราคาประหยัดให้บริการแก่ผู้โดยสาร น้ำดื่มราคาจำหน่ายไม่เกินขวดละ 10 บาท ในร้านค้าต่าง ๆ ตลอดจนถึงติดตั้งจุดให้บริการ เครื่องทำน้ำดื่มฟรีให้บริการแก่ผู้โดยสาร ตามบริเวณพื้นที่ภายในอาคารผู้โดยสารระหว่าง ประเทศและภายในประเทศ

**ข้อสังเกต** ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริง และพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากหน่วยงานของรัฐยืนยันการดำเนินการหรือ การบังคับใช้กฎหมาย ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน จะต้องถือปฏิบัติตาม แม้ว่าจะเป็นข้อโต้แย้ง อยู่ก็ตาม เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินยังขาดกลไก ที่ทำให้ชะลอหรือยับยั้งการดำเนินการหรือ การบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ระหว่างการแสวงหา ข้อเท็จจริง พิจารณา และจัดทำคำวินิจฉัยหรือ ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือ ความไม่เป็นธรรม ทำให้บางกรณีไม่สามารถ ป้องกันหรือบรรเทาเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน และส่วนรวมได้ เช่น ปัญหาการควบคุมวัตถุ อันตรายที่ใช้ในการเกษตร (สารเคมีพาราควอต) ปัญหาการลักลอบนำเข้าและกำจัดขยะ

อิเล็กทรอนิกส์อย่างผิดกฎหมาย เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชนและ ชุมชน เนื่องจากยังมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์โดยไม่ถูกยับยั้ง จากภาครัฐหรือปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ทับลานทับซ้อนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของ ประชาชน ในระหว่างกระบวนการพิสูจน์ สิทธิในที่ดินและยังเป็นพื้นที่พิพาท หน่วยงานของรัฐ ยังคงจับกุมดำเนินคดีกับประชาชน เกิดผลกระทบต่อ เสรีภาพในร่างกายตลอดจนบ้านเรือนทรัพย์สินและ พืชผลของประชาชน เป็นต้น และโดยที่ รัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้กลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน มุ่งแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับผู้ตรวจการ แผ่นดินเองก็มีแนวทางดำเนินการในลักษณะ กัลยาณมิตรไม่ประสงค์ใช้บทบังคับการในการแจ้ง ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติกรณีเมื่อพ้นกำหนดเวลา ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะไม่แล้วเสร็จ โดย ไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิด ความเสียหายแก่ราชการร้ายแรง<sup>7</sup> จึงกลายเป็น ข้อจำกัดของผู้ตรวจการแผ่นดินไปในตัว ทำให้ คำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ แผ่นดินขาดสภาพบังคับ จึงเกิดปรากฏการณ์ต่อแพ่ง ในหลายกรณี โดยปรากฏข้อมูลปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานจากรายงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562 และ พ.ศ. 2564-2566 เช่น

<sup>7</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

การไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในกำหนด การชี้แจงข้อมูลไม่ครบถ้วนตามประเด็น การชี้แจงข้อมูลไม่ตรงประเด็น การเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และข้อเสนอนั้น นอกจากนี้ยังมีคำสั่งของศาลปกครองซึ่งวินิจฉัยยืนยันว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ไม่ได้ให้อำนาจในการที่จะมีคำสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติแต่อย่างใด คำวินิจฉัยและข้อเสนอนั้นของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและขอความเป็นธรรมเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมต่อไป (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 55/2565)

**อำนาจการเรียกเอกสารหรือหลักฐาน** ราชการ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการร้องเรียนหรือปัญหาประชาชนประสบความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ คือ การที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เนื่องจากความไม่เท่าเทียมทางอำนาจระหว่างคู่กรณีระหว่างรัฐกับประชาชน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมักหลีกเลี่ยงหรือละเลยการให้ข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน โดยเฉพาะหากทราบว่าเป็นเรื่องที่ขอข้อมูลนั้นเพื่อนำไปใช้ในการร้องเรียนหรือตรวจสอบการดำเนินงานหน่วยงานที่ตนสังกัด ซึ่งท้ายที่สุดบางกรณีผู้ร้องเรียนจึงต้องใช้สิทธิ

ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและยังอาจต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยหากหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตามคำขอ สะท้อนให้เห็นว่ากว่าข้อมูลข่าวสารราชการที่ต้องการนั้นจะมาถึงมือประชาชนต้องประสบความยุ่งยากและต้องใช้ระยะเวลา อำนาจในการขอเอกสารราชการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนนี้ตามนัยของมาตรา 25 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถสั่งการให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลชี้แจงข้อเท็จจริงเข้าให้ถ้อยคำ ตลอดจนส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน แม้กฎหมายจะไม่ได้ให้ความเข้มข้นของสิทธิและอำนาจเท่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540<sup>8</sup> อันเป็นกฎหมายหลักในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการสำหรับประชาชน แต่การใช้สิทธิผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินนี้มีส่วนช่วยให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงเอกสารหรือหลักฐานราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนของตนได้มากขึ้น และยังช่วยให้เห็นความโปร่งใสในระบบราชการได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือเข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง รวมถึงจัดส่งเอกสารหรือ

<sup>8</sup> แม้อำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานราชการของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีความเข้มข้นของสิทธิและอำนาจไม่เท่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ตามแต่ในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดบทลงโทษไว้ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 25 (1) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
เพื่อใช้พิจารณาเรื่องร้องเรียน

**ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ  
ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ  
เพื่อดูแลสิทธิที่พึงมีพึงได้ขั้นพื้นฐานของประชาชน**  
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลักการสำคัญ  
ประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดว่า  
รัฐควรทำอะไร โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐ  
ไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ซึ่งได้แก่ หน้าที่พิทักษ์  
รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์เอกราชอธิปไตย  
บูรณภาพของประเทศ (มาตรา 52) หน้าที่ต้อง  
ดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย  
อย่างเคร่งครัด (มาตรา 53) หน้าที่ในการจัดการ  
ศึกษาและดูแลเด็ก (มาตรา 54) หน้าที่ต้องจัดให้มี  
บริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง  
(มาตรา 55) หน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มี  
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและรัฐจะต้องเป็น  
เจ้าของ (มาตรา 56) หน้าที่อนุรักษ์ ป่าไม้และ  
ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรมของ  
ท้องถิ่นและของชาติ (มาตรา 57) หน้าที่ของรัฐ  
ต่อการดูแลสิ่งแวดล้อม (มาตรา 58) หน้าที่ต้อง  
เปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของรัฐ  
(มาตรา 59) หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่  
และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม  
(มาตรา 60) หน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค  
(มาตรา 61) หน้าที่ในการรักษาวินัยการเงิน  
การคลัง (มาตรา 62) และหน้าที่ในการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต (มาตรา 63) หน้าที่  
ของรัฐตามประการเหล่านี้ ไม่เพียงกำหนด  
แนวทางให้รัฐจะต้องดำเนินการเท่านั้น แต่ยัง  
ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในขณะเดียวกัน  
โดยรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนด

ให้แก่ประชาชน หากปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ  
หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5  
ของรัฐธรรมนูญ แล้วไม่ทำหน้าที่ของรัฐดังกล่าว  
หรือทำหน้าที่ไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ผู้ตรวจการ  
แผ่นดินสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 230 (3)  
เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงาน  
ของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตาม  
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (สำนักงานผู้ตรวจการ  
แผ่นดิน, 2562, หน้า 16-17) โดยที่ผ่านมาผู้ตรวจการ  
แผ่นดินได้เสนอรายงานและข้อเสนอแนะต่อ  
คณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐ  
ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตาม  
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ระหว่างปีงบประมาณ  
พ.ศ. 2561-2566 เป็นจำนวน 38 เรื่อง เพื่อให้  
คณะรัฐมนตรีได้รับทราบและพิจารณาสั่งการไปยัง  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามข้อเสนอของ  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตัวอย่างเรื่องที่ผู้ตรวจการ  
แผ่นดินได้เสนอรายงานและข้อเสนอแนะต่อ  
คณะรัฐมนตรีที่น่าสนใจ โครงการเพิ่มทักษะ  
ด้านอาชีพแก่นักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบ  
การศึกษาภาคบังคับ โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ได้มีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามหมวด 5 หน้าที่  
ของรัฐ เพื่อให้มีการบูรณาการความร่วมมือ  
กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลาง  
และระดับจังหวัดเพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่จบ  
การศึกษาภาคบังคับ (ม.3) แล้วไม่ได้เรียนต่อ  
ในแต่ละปีการศึกษา โดยการเพิ่มทักษะด้านวิชาชีพ  
หลังจบการศึกษาภาคบังคับก่อนที่จะเข้าสู่  
ตลาดแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้เป็นการเข้าสู่  
ตลาดแรงงานในฐานะแรงงานมีฝีมือ อันจะเป็น  
การสร้างความมั่นคงในด้านรายได้และอาชีพ  
ให้กับนักเรียนกลุ่มดังกล่าว ต่อมาคณะรัฐมนตรี

ได้มีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2566 รับทราบ รายงานและมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลัก (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2567, หน้า 103) ภายหลังจากดำเนินการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2567 รับทราบผลตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ อาทิ กระทรวงมหาดไทยเน้นย้ำผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีความสำคัญกับการขับเคลื่อนโครงการฯ ตามแนวทาง ขั้นตอน และปฏิทินการดำเนิน โครงการฯ กระทรวงศึกษาธิการเน้นย้ำหน่วยงาน ในระดับจังหวัดให้ความสำคัญกับการบูรณาการ และขับเคลื่อนโครงการฯ ร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรร งบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการฯ ให้กับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและ กรมการจัดหางานอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีและ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แจ้างปฏิทิน/คู่มือ/แนวทางการดำเนินโครงการฯ สำหรับคณะกรรมการ ขับเคลื่อนโครงการฯ ระดับจังหวัดและหน่วยงาน ในระดับพื้นที่ กองทุนเพื่อความเสมอภาค ทางการศึกษา พัฒนากลไกความร่วมมือในระดับ ประเทศและระดับจังหวัดร่วมกันระหว่างภาคส่วน ต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาควิชาการ เช่น ค้นหาและพัฒนาเด็ก และเยาวชนที่ไม่มีข้อมูลในระบบการศึกษานักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษา ภาคบังคับในพื้นที่จังหวัดน่าน ร่อง 12 จังหวัด (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2567)

เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยหลักแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการ 3 บทบาท บทบาทแรกโดยการควบคุมกฎหมาย<sup>9</sup> มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ใช้สิทธิเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง อำนาจนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีที่เกิดขึ้นในศาลก่อน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2561, หน้า 16) บทบาทที่สองโดยการคุ้มครองสิทธิประชาชนและชุมชน เพื่อให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่เพื่อให้เกิดประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนตามที่มิบุคคลหรือชุมชนยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วหรือไม่ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหน้าที่พิจารณาและแก้ไขคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในชั้นกลางโดยนำไปสู่องค์กรสูงสุด

<sup>9</sup> กฎหมายซึ่งเป็นวัตถุแห่งการควบคุมของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ได้รับรองอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่มีผลใช้บังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ

ทางการเมืองในฝ่ายบริหาร<sup>10</sup> และบทบาทที่สาม โดยการใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบุคคล ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องร้องเป็นคดี ในศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือศาลปกครองแล้ว จึงใช้สิทธิยกข้อต่อสู้เรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย หากเห็นว่ามีผลกระทบต่ออำนาจหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ<sup>11</sup> ให้อำนาจร้อง ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หากผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วพบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป<sup>12</sup> (สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต, 2567, หน้า 39) บทบาทด้านนี้ยังปรากฏในพระราชบัญญัติ ความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศมีคำวินิจฉัยว่า มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติ

โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศจะยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการ แผ่นดิน เพื่อให้มีการพิจารณาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่ง กฎหมายดังกล่าว<sup>13</sup> การที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้ประสงค์ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิผ่านทางผู้ตรวจการ แผ่นดินนั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาล ชั้นเดียว จึงกำหนดให้มีระบบการถ่วงดุลคดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางรัฐธรรมนูญ และ ยังเป็นข้อมูลประกอบการค้นหาข้อเท็จจริง ในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลผ่านมุมมอง ความเห็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และกฎหมายจากประสบการณ์การแก้ไข ความเดือดร้อนหรือระงับความไม่เป็นธรรม ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ ความสำคัญกับการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้ สิทธิทางศาลได้ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจ การใช้สิทธิทางศาลแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

<sup>10</sup> กฎหมายกำหนดให้ผู้ประสงค์ฟ้องคดีกรณีหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ต้องร้องขอให้หน่วยงาน ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อนการฟ้องคดี และต้องโต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงาน ของรัฐตามมาตรา 45 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก่อนการนำเรื่องเข้าร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหน้าที่ในการแก้ไขคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในชั้นกลาง ซึ่งขั้นสุดท้าย คือ หากบุคคลหรือชุมชนที่ยื่นคำร้องนั้นเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญตามที่บุคคลหรือชุมชนนั้นร้องขอ ก็จะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>11</sup> มาตรา 231 (1) แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>12</sup> กฎหมายกำหนดให้ผู้ประสงค์ฟ้องคดีกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินก่อน ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และเมื่อได้รับแจ้งความเห็นจากผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

<sup>13</sup> มาตรา 14 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

แห่งชาติแล้ว<sup>14</sup> ทั้งนี้ ประโยชน์สำคัญของการบัญญัติให้อำนาจในการใช้สิทธิทางศาลจะเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน ซึ่งการดำเนินการโดยองค์กรศาลมีรูปแบบที่เป็นทางการสูงมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ดีที่ยุ่ยากซับซ้อน ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้มีความรู้และประสบการณ์นอกเหนือจากหน้าที่ในการพิจารณาและกลั่นกรองคดีคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังถือเป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในคราวเดียวกัน โดยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2565 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ<sup>15</sup> จำนวน 72 เรื่อง จากเรื่องร้องเรียนจำนวน 708 เรื่อง ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่น่าสนใจ

1) พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง กรุงเทพมหานคร ไม่ดำเนินการคืนใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ให้กับผู้ร้องเรียนเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้งไม่ดำเนินการคืนใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ให้กับผู้ร้องเรียนเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็น

การละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียน เรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2562 เจ้าพนักงานจราจรได้ออกใบสั่งกล่าวหาว่าผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นผู้ขับขี่รถยนต์กระทำผิดฐานฝ่าฝืนเครื่องหมายบนพื้นทาง พร้อมกับเรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ของผู้ถูกกล่าวหาไว้ตามกฎหมาย โดยให้ไปชำระค่าปรับต่อพนักงานสอบสวนตามข้อกำหนดของงานตำรวจแห่งชาติภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับใบสั่ง ถึงแม้ว่าในวันที่เจ้าพนักงานจราจรออกใบสั่งดังกล่าว พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ยังไม่มีผลใช้บังคับเจ้าพนักงานจราจรยังมีอำนาจตามความในมาตรา 140 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2557 และมาตรา 141 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2559 ออกใบสั่งพร้อมกับเรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ของผู้ถูกกล่าวหาไว้ได้ก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2562 มิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรเรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ได้ จึงเป็นกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด เจ้าพนักงานจราจรจึงต้องคืนใบอนุญาตขับขี่ให้กับผู้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจึงได้ติดตามประสานงานกับพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องเรียน จนกระทั่ง

<sup>14</sup> รวมถึงการใช้สิทธิทางศาลปกครองด้วย

<sup>15</sup> เรื่องร้องเรียนตามมาตรา 23 (1) และมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

พนักงานสอบสวนได้คืนใบอนุญาตขับขี่ให้กับผู้ร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องและผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว ตามมาตรา 37 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงไม่มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนอีกต่อไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้ตามมาตรา 37วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

และผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้เสนอแนะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายจราจรและจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายจราจรทำความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าพนักงานจราจรและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้ทราบถึงแนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยกำชับให้ถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดปัญหาลักษณะนี้ต่อไป ทั้งนี้ ตามมติที่คณะผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมหารือร่วมกันกับผู้แทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการตำรวจจราจร และกรมการขนส่งทางบก เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2562 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2564, หน้า 263-265) กรณีตัวอย่างเรื่องร้องเรียนนี้เห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีส่วนสำคัญช่วยแก้ไขทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นกับประชาชน

2) กรณีบทบัญญัติของประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้เงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการยื่นเสียภาษีถือเป็นหน่วยภาษีเดียวกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนจากสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ที่มีข้อสรุปจากการเสวนาเรื่อง “การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีหญิงมีสามี” เกี่ยวกับประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ ซึ่งบัญญัติให้การเก็บภาษีเงินได้จากสามีและภริยาที่อยู่ร่วมกันตลอดปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว ให้ถือเอาเงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการยื่นรายการและเสียภาษี เป็นบทบัญญัติที่ทำให้หญิงมีสามีต้องเสียภาษีสูงกว่าหญิงโสด เนื่องจากอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นอัตราก้าวหน้าโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล หลังจากการสมรส ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา 40 (2) ถึง(8) ประกอบมาตรา 57 ตรีและมาตรา 57 เบญจ แห่งประมวลรัษฎากรมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยมาตรา 43 ประกอบ มาตรา 23 และมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 17/2555 ในประเด็นสำคัญเรื่องนี้ว่าประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรีและมาตรา 57 เบญจ เป็นบทบัญญัติ

ที่ทำให้สามีภริยาในกรณีที่ภริยามีเงินได้พึงประเมิน ตามมาตรา 40 (2) ถึง (8) ต้องเสียภาษีสูงกว่า ภรรยาที่มีเงินได้พึงประเมิน ตามมาตรา 40 (1) และยังทำให้หญิงมีสามี ซึ่งมีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (2) ถึง (8) ต้องเสียภาษีสูงกว่าหญิงโสดที่มีเงินได้พึงประเมิน ตามมาตรา 40 (2) ถึง (8) ชายหญิงจึงไม่นิยม สมรสกันเพราะต้องรับภาระภาษีในอัตราที่สูงขึ้น ที่สมรสกันอยู่แล้วก็ต้องวางแผนภาษีโดยการ จัดทะเบียนหย่าเพื่อที่จะไม่ต้องนำเอาเงินได้ พึงประเมินของทั้งสองฝ่ายมารวมกันให้ต้อง เสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจึงขัดต่อหลักความเสมอภาคและ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะ เหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล และมีได้เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ตามรัฐธรรมนูญ

ภายหลังต่อมาได้มีการตราพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร(ฉบับที่ 18)พ.ศ. 2555 เพิ่มมาตรา 57 ฉ บัญญัติให้การเก็บภาษีเงินได้ จากสามีและภริยานั้น ให้สามีและภริยา ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้ พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษี ที่ล่วงมาแล้ว แต่หากเงินได้พึงประเมินไม่อาจแยกได้ อย่างชัดเจนว่าเป็นของสามีหรือภริยาแต่ละฝ่าย จำนวนเท่าใด ให้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของสามี และภริยาฝ่ายละกึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และ วิธีการจัดเก็บภาษีเงินได้ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม 2555 ซึ่งเป็นวันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเป็นต้นมา กรณีดังกล่าว

เป็นผลจากการดำเนินงานโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสร้างความเป็นธรรม ให้เกิดขึ้นในสังคมและส่งเสริมความมั่นคง สถาบันครอบครัวอีกด้วย (สำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน, 2556, หน้า 200-203)

**เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง กรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงาน ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย** อำนาจด้านนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินพบเห็นเองโดยไม่มีคำร้องเรียน มาก่อน หรือมาจากคำร้องเรียนของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และ ผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็น ธรรมแก่ประชาชนส่วนรวมก็ได้ การพิจารณา วัตถุประสงค์การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่ามีสถานะเป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนด นิยามถ้อยคำดังกล่าวไว้ จึงต้องพิจารณาตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับตัวอย่างการใช้การตีความ ที่ปรากฏในคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2565, หน้า 164) เนื่องจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม มักเป็นเรื่องทางเทคนิคที่มีความเฉพาะเจาะจง และมีความซับซ้อนสูงในทางกระบวนการและ ขั้นตอนสำหรับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกฎ ซึ่งเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและมีลักษณะ

เป็นนามธรรม และคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลใช้บังคับเฉพาะเรื่องแก่บุคคลทั่วไป ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการ คัดกรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความจำเป็นต้องยกเลิก เพิกถอนกฎ คำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง เพื่อระงับเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น ต่อประชาชน และสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น ในองค์กรภาครัฐ โดยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2566 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง<sup>16</sup> จำนวน 6 เรื่องจากเรื่องร้องเรียนจำนวน 174 เรื่องอาจกล่าวได้ อีกนัยหนึ่งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทเป็น ผู้ตรวจสอบความชอบด้วยการกระทำทางปกครอง เบื้องต้น ดังตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่น่าสนใจ กรณีเรื่องร้องเรียนขอให้เพิกถอนระเบียบของ หน่วยงานของรัฐซึ่งศาลปกครองมีคำพิพากษา เห็นพ้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีการใช้อำนาจ เกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ

**กรณีระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บ ทำอันตราย หรือ มีไว้ในความครอบครองซึ่งรังนกของผู้ซึ่งได้รับ อนุญาตเก็บรังนกตามกฎหมายว่าด้วยอากร รังนกอีแอ่น พ.ศ. 2565 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 11 และ ข้อ 17 มีปัญหาความชอบด้วยพระราชบัญญัติ อากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 7 และ**

**มาตรา 14** โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่อง ร้องเรียนขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อ ศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยระเบียบฉบับนี้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองโดยเห็นว่า ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ พันธุ์พืช ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 11 และข้อ 17 ขัดหรือแย้ง กับพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 7 และมาตรา 14 และพระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 14 วรรคสาม เนื่องจากระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีเนื้อหากำหนดเงื่อนไขให้ เอกชนที่ได้ทำสัญญาสัมปทานแล้วต้องยื่น คำขออนุญาตเข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นจากอชิบติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก่อนเข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทาน และหากอชิบติไม่อนุญาตตามคำขอนั้น เอกชน ที่ได้ทำสัญญาสัมปทานก็จะไม่มีสิทธิเข้าไปเก็บ รังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทาน ทำให้เอกชน ผู้ได้รับสัมปทานได้รับความเสียหาย และมีผลทำให้ สัญญา สัม ป ทาน ใ ห้ กั บ ร ัง น ก อี แอ่น ที่ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนก อีแอ่นอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่น ตามมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนก อีแอ่น พ.ศ. 2540 ไม่มีผลบังคับใช้ จึงขัดแย้ง กับอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนก อีแอ่นตามมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติอากร รังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ส่วนพระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 14 เป็นการกำหนดกรณีการเก็บรังนกอีแอ่นไว้

<sup>16</sup> เรื่องร้องเรียนตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

เป็นกรณีเฉพาะ ต่างจากการเก็บหรือครอบครอง รังของสัตว์ป่าสงวนทั่วไปที่ต้องได้รับใบอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยผู้ซึ่งได้รับอนุญาต เก็บรังนกตามพระราชบัญญัติการรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 สามารถเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่ คุ่มครองสัตว์ป่าได้เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ พันธุ์พืช กำหนด บทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการให้อำนาจออกระเบียบกำหนดให้ การปฏิบัติในการเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่คุ่มครอง สัตว์ป่าจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายและ กระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่คุ่มครองสัตว์ป่า เท่านั้น หากได้ให้อำนาจออกระเบียบกำหนดให้ การเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่คุ่มครองสัตว์ป่า จะต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่อย่างไร จึงเป็นการออกระเบียบเกินกว่าที่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 14 วรรคสาม ได้ให้อำนาจไว้ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566, หน้า 179-182)

ในเวลาต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ 2148/2565 คดีหมายเลขแดง ที่ 1402/2567 เพิกถอนระเบียบกรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังนก ของผู้ซึ่งได้รับอนุญาตเก็บรังนกตามกฎหมายว่าด้วย อากรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2565 ในข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 11 และข้อ 17 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ทั้งนี้ให้คำสั่งเกี่ยวกับ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2567 ที่สั่งทุเลาการบังคับใช้ ข้อ 11 ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ

พันธุ์พืชไว้เป็นการชั่วคราว มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลปกครองสูงสุด จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามคำร้องของประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยื่นฟ้องอธิบดีกรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าออกระเบียบ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลให้เหตุผลว่า แม้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 14 ที่เป็นฐานอำนาจ ในการออกระเบียบพิพาท กำหนดห้ามมิให้ ผู้ใดเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนและรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง แต่ในมาตรา 14 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นแก่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาต เก็บรังนกตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนก อีแอ่นและผู้ถืออำนาจของผู้รับอนุญาตดังกล่าว ให้สามารถเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งรังของสัตว์ป่าดังกล่าวได้ หากแต่ยังคงมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยระเบียบที่ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนดนั้นจะต้องเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับมาตรการ การดำเนินการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการเก็บรังนก อีแอ่นการที่ข้อ 6 ประกอบข้อ 17 ของระเบียบ ดังกล่าวกำหนดให้การเข้าไปในพื้นที่คุ่มครอง สัตว์ป่า ซึ่งหมายถึงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าต้องได้รับอนุญาตจาก อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และข้อ 7 ประกอบข้อ 11 ของระเบียบพิพาท กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก่อนดำเนินการให้สัมปทาน การเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่คุ่มครองสัตว์ป่านั้น

จะกระทำได้อีกต่อเมื่อพบบัญญัติของกฎหมายที่ใช้เป็น  
ฐานอำนาจในการออกระเบียบบัญญัติ  
ให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น แต่เมื่อมาตรา 14  
แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า  
พ.ศ. 2562 มิได้บัญญัติให้อธิบดีกรมอุทยาน  
แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีอำนาจในการ  
พิจารณาอนุญาตให้เข้าไปในพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่า  
อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช  
จึงไม่อาจออกระเบียบกำหนดให้การเข้าไปใน  
พื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่าต้องได้รับอนุญาตจาก  
อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้  
ดังนั้น ข้อ 6 และข้อ 17 ของระเบียบนี้  
จึงมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น  
และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร  
ส่วนในข้อ 7 และ ข้อ 11 ที่กำหนดให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขอความเห็นชอบจาก  
อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก่อน  
ดำเนินการให้สัมปทานการเก็บรังนกอีแอ่น  
ในพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่านั้น ย่อมทำให้อำนาจ  
ในการพิจารณาให้สัมปทานเก็บรังนกตาม  
พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540  
อันเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณา  
จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มี  
อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้นโดยเฉพาะ  
เปลี่ยนแปลงไปเป็นอำนาจที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่น  
ให้ความเห็นชอบก่อน ทำให้อธิบดีกรมอุทยาน  
แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีอำนาจเหนือ  
คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น  
จึงเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมาย  
ให้อำนาจไว้ (สำนักข่าวอิศรา, 2567)

**ข้อสังเกต** อำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่  
ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ  
กรณีพบบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบ  
ด้วยรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ  
ศาลปกครองกรณีฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด  
มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย  
ทั้ง 3 อำนาจนี้เป็นกลไกส่วนขยายของรัฐธรรมนูญ  
ไทย ซึ่งเพิ่มเติมจากหลักการของผู้ตรวจการ  
แผ่นดินในระดับสากล ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
สามารถใช้ผสมผสานเพื่อเพิ่มเติมการขจัดหรือ  
ระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น  
แก่ประชาชนได้ เนื่องจากอำนาจด้านเหล่านี้  
เป็นการเสนอตรงไปยังคณะรัฐมนตรีหรือบังคับ  
การผ่านอำนาจตุลาการซึ่งมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ  
ให้ต้องดำเนินการ ใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการเชิงรุก  
โดยเฉพาะการหยิบยกประเด็นที่เป็นประโยชน์  
สาธารณะหรือการชี้แนะให้มีการตีความ แก้ไข หรือ  
ยกเลิกบทบัญญัติทางกฎหมายขึ้นเอง  
โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own-motion) อันเป็น  
จุดขายสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินที่องค์กร  
ตรวจสอบอื่นไม่มีอำนาจนี้ (Nick O'Brien,  
2015, p.75) ซึ่งในระดับสากลองค์กรผู้ตรวจการ  
แผ่นดินล้วนตระหนักถึงการให้ความสำคัญ  
อย่างยิ่งกับการเข้าแก้ไขข้อกฎหมายที่บกพร่อง  
หรือมีช่องโหว่อันเป็นต้นตอที่แท้จริง (Asian  
Development Bank, 2011, p.231) ซึ่ง  
สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่าง  
สะท้อนและมีข้อสังเกตต้องการเห็นมาตรการ  
เชิงป้องกัน การแก้ไขปัญหาเชิงระบบ และ  
การผลักดันให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม  
ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างเป็น  
รูปธรรมจริงจังมากกว่าที่เป็นอยู่ เสียงสะท้อน  
เหล่านี้ปรากฏในการประชุมเสนอรายงาน

ผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี 2564-2565  
 ทั้งต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (สำนักงาน  
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565, หน้า 122)  
 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566,  
 หน้า 139, 156) (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,  
 2565, หน้า 132, 138) (สำนักงานเลขาธิการ  
 วุฒิสภา, 2566, หน้า 62-63, 68)

### 3. บทสรุป

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่  
 รับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์และตรวจสอบ  
 แก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชน  
 หลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วน  
 มีความมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือนบรรเทาปัญหาและ  
 ความเดือดร้อนอันเกิดขึ้นจากการดำเนินการจาก  
 หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 ให้แก่ประชาชน โดยอาศัยกลไกการดำเนินการ  
 ตามที่กฎหมายให้หน้าที่และอำนาจไว้ สำนักงาน  
 ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตาม  
 รัฐธรรมนูญหนึ่งในหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจ  
 หน้าที่แก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม  
 ให้แก่ประชาชนอันเนื่องจากการไม่ปฏิบัติ  
 ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และ  
 อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือ  
 เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน  
 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจอยู่  
 5 ประการคือเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายกฎข้อบังคับ  
 ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่  
 ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่  
 ประชาชน แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้  
 ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เสนอต่อ  
 คณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐ

ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ  
 ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ  
 ศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย  
 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่อง  
 พร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณีกฎ คำสั่ง  
 หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วย  
 รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ซึ่งหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
 บางประการเป็นกลไกอำนาจเฉพาะอันโดดเด่น  
 ประชาชนสามารถทำความเข้าใจและเลือกใช้อำนาจผ่าน  
 ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นเครื่องมือ  
 ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของตนและประโยชน์  
 สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีกลไกอำนาจอันโดดเด่นอยู่ 6 ประการ ได้แก่

- 1) ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ตลอดเวลา  
 แม้ยังไม่ปรากฏความเสียหาย แต่มีแนวโน้ม  
 จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม  
 ก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ รวมถึงการใช้สิทธิ  
 ร้องเรียนได้แม้กระทั่งสิ้นสุดกระบวนการแล้วก็ตาม
- 2) สามารถดำเนินสิทธิร้องเรียนคู่ขนานกับ  
 สิทธิร้องเรียนกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
 โดยผู้ร้องเรียนไม่ถูกตัดสิทธิร้องเรียนตามขั้นตอน  
 และวิธีการปกติของเรื่อง ยังช่วยสร้างสภาวะ  
 เร่งรัดการพิจารณาไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
 โดยอำนาจตรวจสอบจากองค์กรอิสระตาม  
 รัฐธรรมนูญไปอีกทางหนึ่ง
- 3) อำนาจการเรียก  
 เอกสารหรือหลักฐานราชการ ช่วยให้ผู้ร้องเรียน  
 ได้เข้าถึงเอกสารหรือหลักฐานราชการที่เกี่ยวข้องกับ  
 เรื่องร้องเรียนของตนได้มากขึ้น และยังช่วยให้เห็น  
 ความโปร่งใสในระบบราชการ
- 4) การตรวจสอบ  
 การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ  
 ของรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินดูแล

สิทธิที่พึงมีพึงได้ขั้นพื้นฐานของประชาชน และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ทราบและพิจารณาสั่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดิน 5) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีพบปัญหาที่แห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและกลั่นกรองคดี คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และ 6) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณี คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยการกระทำทางปกครองเบื้องต้น และทำหน้าที่แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม กลไกอำนาจทั้ง 6 ด้านของผู้ตรวจการแผ่นดินต่างมีจุดเด่นอยู่ในตัว บางกลไกสามารถใช้แก้ปัญหาส่วนตนพร้อมกับคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ด้วย บางกลไกไม่อาจหาได้ในช่องทางหรือวิธีการอื่นของรัฐ และบางกลไกสามารถใช้เสริมแรงการดำเนินการตามกระบวนการหลักได้ในคราวเดียวกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้เอื้ออำนวยให้ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนสามารถเลือกกลไกอำนาจเหล่านี้เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การไม่พบปัญหาหรือความทุกข์ร้อนของประชาชนจากการดำเนินงานของภาครัฐย่อมเป็นสิ่งอันประเสริฐสุด แต่หากเมื่อใดประสบพบปัญหา

จากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว และยังไม่พบหนทางออก เพียงใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกหนึ่งองค์การทางเลือก เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนให้ท่าน **“ที่ใดไม่ให้ความเป็นธรรม ที่นี้ทำให้”**

#### 4. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพการดำเนินการกิจในลักษณะกัลยาณมิตรและกลไกอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดบางประการ ผู้เขียนเห็นว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปรับแนวทางตามข้อเสนอแนะนี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพกลไกอำนาจที่มีอยู่สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

1. มุ่งเน้นบทบาทเชิงรุก โดยไม่พึงรอให้เกิดเรื่องร้องเรียนแล้วจึงเริ่มตรวจสอบ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนอยู่แล้ว จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเรื่องร้องเรียนประเภทใดที่มีการร้องเรียนเข้ามาจำนวนมาก และซ้ำ ๆ สามารถยกเรื่องร้องเรียนประเภทดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาได้ทันทีโดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน (Own-motion) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงระบบที่ต้นตอของปัญหา และการมีข้อเสนอแนะเชิงมาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้ปัญหาทำนองเดียวกันเกิดขึ้นอีก ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินต่างประเทศโดยเฉพาะแถบสแกนดิเนเวียและภาคพื้นยุโรปที่มีบทบาทโดดเด่นล้วนมาจากมุ่งเน้นบทบาทเชิงรุกแก้ไขที่รากเหง้าของปัญหา นอกจากคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถใช้กลไกอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้คือ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่

หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หากกรณีนั้นต้องอาศัยอำนาจตุลาการ เพื่อให้มีการตรวจสอบ แก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อประชาชน

2. ทบทวนและปรับกระบวนการคัดกรองและประเมิน (Screening and Assessment) ระบบการรับเรื่องร้องเรียนที่สื่ออยู่ต้องมีกระบวนการคัดกรองก่อนที่ประชาชนจะยื่นเรื่องโดยอธิบายถึงขอบเขตอำนาจว่าเรื่องใดที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและเรื่องใดไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจ รวมถึงขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนว่าประชาชนต้องเข้าไปดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการใดกับหน่วยงานของรัฐแห่งใดก่อนหรือไม่ หรือเรื่องใดที่ประชาชนสามารถเริ่มร้องเรียนกับผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยไม่ต้องเริ่มต้นกับหน่วยของรัฐแห่งอื่นได้ เพื่อลดข้อผิดพลาดผิดพลาด ลดการสูญเสียเวลาของทุกฝ่ายในการเข้าสู่ระบบการร้องเรียน ช่วยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทุ่มทรัพยากรกับเรื่องร้องเรียนที่แท้จริงได้มากขึ้น โดยอาจนำแบบอย่างกระบวนการประเมิน (Assessment) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและบริการสุขภาพสหราชอาณาจักร (Parliamentary and Health Service Ombudsman) ใช้ค้นหาเชิงลึกว่าเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ ควรมีการตรวจสอบหรือแก้ไขโดยไม่ต้องสอบสวนเต็มรูปแบบหรือไม่ หรือหากเป็นข้อผิดพลาดที่สามารถแก้ไขได้ อาจมีข้อเสนอแนะและยุติเรื่องร้องเรียนได้ในชั้นการประเมิน

3. เครื่องครัดการใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งวัตถุ เอกสาร พยาน หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา การดำเนินการตามมาตรการเฝ้าตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง หรือเรื่องร้องเรียน รวมถึงการใช้บทบังคับการแจ้งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามข้อเสนอแนะไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร เพื่อให้มีการสอบสวนความเสียหายร้ายแรงที่เกิดขึ้นแก่ราชการจากการที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้ว่าแนวทางนี้จะไม่สอดคล้องกับแนวทางดำเนินงานแบบกัลยาณมิตรที่ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติอยู่ก็ตาม แต่ล้าพังการอาศัยมาตรการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) เพื่อผลักดันให้หน่วยงานของรัฐร่วมมือกับผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นไม่ค่อยเกิดผลเนื่องจากบริบทของไทยขาดความเป็นปึกแผ่นทางสังคม ข้อเรียกร้องของสาธารณชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างเห็นตรงกัน หากขาดอำนาจตามกฎหมาย การจะให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามเป็นเรื่องยาก ในต่างประเทศผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีการใช้อำนาจทางกฎหมายผสมผสานในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลบังคับการได้ในทางปฏิบัติ เช่น ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Le Défenseur des droits)<sup>17</sup> มีอำนาจออกคำสั่งบังคับ (Injunction)

<sup>17</sup> องค์การดังกล่าวของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจัดเป็นสถาบันเทียบเท่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเสนอให้มีการดำเนินการทางวินัย ผู้ตรวจการแผ่นดินสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Ombudsman of the Republic of the Philippines) มีอำนาจสั่งควบคุมทางวินัยและกำหนดมาตรการลงโทษข้าราชการได้ในบางกรณี

4. ในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ควรมีข้อเสนอให้มีการกำหนดบทบัญญัติ มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวโดยคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถมีอำนาจบังคับการใช้กฎหมายหรือการชะลอการดำเนินการไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาแล้วเสร็จ เพื่อบรรเทาหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่อยู่ระหว่างการโต้แย้งสิทธิของประชาชน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบหรือ

ความเสียหายที่อาจยากแก่การเยียวยาภายหลัง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินอาจอาศัยขอแรงผลักดัน ข้อเสนอนี้จากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเมื่อมีโอกาสประชุมชี้แจงรายงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปีหรือการเข้าประชุมชี้แจงในวาระโอกาสที่เกี่ยวข้อง

5. ทบทวนและปรับปรุงวิธีการประชาสัมพันธ์ มุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เร่งทำความเข้าใจ บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน แก่กลุ่มเป้าหมาย โดยชี้ให้เห็นถึงกลไกอำนาจที่โดดเด่นของผู้ตรวจการแผ่นดินที่แตกต่างจากหน่วยงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนแห่งอื่น และควรกำหนดให้มีการวัดผลเชิงคุณภาพของวิธีการ ประชาสัมพันธ์และการใช้บริการของประชาชน ผู้ร้องเรียนสู่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นระยะๆ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและช่วยให้ปรับวิธีการ ประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงและตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ได้มากยิ่งขึ้น □

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์ และ ดิถุทธรรศน์ ประทีปพรณรงค์. (2564). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. *วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ*, 16(4), 126-142.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2561). ผู้ตรวจฯ ถกแก้ไขอาหารในสนามบินแพง ตั้งคกก.3 ฝ่ายสอบตั้งราคากลาง. ค้นเมื่อ 7 มกราคม 2568. จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1192230>.
- สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต (2567). ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 17(2), 27-40.
- สำนักข่าวอิสรา. (2567). ‘ศาล ปค.’เพิกถอนระเบียบกรมอุทยานฯคุมเข้มเก็บ‘รังนกอีแอ่น’ 4 ข้อ-สั่งทุเลาการบังคับใช้ฯ. ค้นเมื่อ 8 มกราคม 2568. จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-short-news/130071-administrative-court-revoke-Collect-swiftlet-nests-law-news.html>.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2565). รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 1) วันอังคารที่ 12 กรกฎาคม 2565. ค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2568. จาก <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH>.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2566). รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 1) วันอังคารที่ 18 กรกฎาคม 2566. ค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2568. จาก <https://www.senate.go.th/view/1/การประชุมสภา/TH-TH>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 4 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 1) วันพฤหัสบดีที่ 8 กันยายน พุทธศักราช 2565. ค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2568. จาก [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main.php?filename=index](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main.php?filename=index).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2566). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 1) วันพฤหัสบดีที่ 28 กันยายน พุทธศักราช 2566. ค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2568. จาก [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main.php?filename=index](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main.php?filename=index).
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2561). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: แอคทีฟพรีนซ์

- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2556). รายงานประจำปี 2555 ผู้ตรวจการแผ่นดิน.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2562). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2561.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2564). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2563.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2565). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2566). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2567). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2567). มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง รายงานกรณีที่หน่วยงานของรัฐ  
ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (เรื่อง โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียน  
ที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ). ค้นเมื่อ 9 มกราคม 2568. จาก [https://  
resolution.soc.go.th](https://resolution.soc.go.th).

### ภาษาอังกฤษ

- Asian Development Bank. (2011). **Strengthening The Ombudsman Institution in Asia**. Mandaluyong: Asian Development Bank.
- Kreingkrai Cheinpradit. (2021). **A critical study of The Thai Ombudsman's proactive role In investigating the execution of administrative power**. D.P.A. Dissertation, School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Nick O'Brien. (2015). What Future for the Ombudsman?. *The Political Quarterly*, 86(1), 72-80.