

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ISSN 3027-7582 (Print)

ISSN 3027-7590 (Online)

ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2568) Vol.18 No.1 (January - June 2025)



ผู้ตรวจการแผ่นดิน
เพื่อความเป็นธรรมของแผ่นดิน
Pathway to Fairness for All

เชิญชวนส่ง บทความวิชาการ และ บทความวิจัย

ใน “วารสารพุทธวจการแผ่นดิน ปีที่ 18 ฉบับที่ 2”

ส่งบทความได้ที



ระบบส่งบทความออนไลน์



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์

ที่มีเนื้อหาด้าน :

รัฐศาสตร์ | รัฐประศาสนศาสตร์ | นิติศาสตร์ |
การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน | การตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐ | การส่งเสริมธรรมาภิบาล |
การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี | กระบวนการ
ยุติธรรม | อาชญาวิทยา | คุณธรรม | จริยธรรม

ได้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนถึง
วันที่ 31 กรกฎาคม 2568

* หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์
ในการนำบทความของท่านเข้าสู่การพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร
พุทธวจการแผ่นดินฉบับต่อไป

** ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้พิมพ์บทความ
ไม่ว่ากรณีใด ๆ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน กับการจัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรม



ผู้ตรวจการแผ่นดิน
เพื่อความเป็นธรรมของแผ่นดิน
Pathway to Fairness for All

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2568) Vol. 18 No. 1 (January - June 2025)

ISSN 3027 - 7582 (Print) 3027 - 7590 (Online)

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 2 ของศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย

Thai - Journal Citation Index Centre : TCI

วัตถุประสงค์

เผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม / อาชญาวิทยา คุณธรรม / จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์	นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ	ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ที่ปรึกษา	พันตำรวจโท กีรป กฤตธีรานนท์ นางสาวคมขวัญ กาญจนกุลุข นายเมธี มั่นคง นายสิริน ชาวเพ็ชรดี นางชนิษฐนันท์ อภิहरษากร	เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองบรรณาธิการ	ศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ รองศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ กัลยาจิตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์ ดร. น้ำแท้ มีบุญสร้าง ดร. ปัญญา อุดชาชน ดร. ศักดิ์ณรงค์ มงคล ดร. สมสุนีย์ ดวงแข นางสาวชาลินี ถนังงาน	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยมหิดล สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยรังสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
กองบรรณาธิการ ภายในหน่วยงาน	นางอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
ผู้ช่วยบรรณาธิการ และเลขานุการ	นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

1. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์
2. ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร. พัชรา สีนลอยมา
3. พลตำรวจตรี ดร. ธาตุกร นิมสมบุญ
4. พันตำรวจตรี ดร. ปริญญ์ สีสานันท์
5. ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทช์ พวงงาม
6. ศาสตราจารย์ ดร. จำลอง โพธิ์บุญ
7. ศาสตราจารย์ ดร. ดวงเดือน พันธมนาวิน
8. ศาสตราจารย์ ดร. ดุจเดือน พันธมนาวิน
9. ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์
10. ศาสตราจารย์ ดร. บัญชา สมบูรณ์สุข
11. ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะนติ
12. ศาสตราจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ
13. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรรณชัย บุญบำรุง
14. ศาสตราจารย์ ดร. วิลาศ นิตวัฒนานนท์
15. ศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด
16. ศาสตราจารย์ ดร. ศิวัช พงษ์เพียจันทร์
17. ศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
18. ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์
19. ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์
20. ศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉินันท์
21. ศาสตราจารย์ ดร. อัญญา ณ ระนอง
22. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภาภักดิ์ จันทวานิช
23. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา
24. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์
25. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. กฤษณพงศ์ พูตระกูล
26. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจตรี ดร. ดนุศิณี เจริญ
27. รองศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์
28. รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติวัฒน์ จันทร์แจ่มใส
29. รองศาสตราจารย์ ดร. คม คัมภีรานนท์
30. รองศาสตราจารย์ ดร. จุฑารัตน์ ชมพันธ์
31. รองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมวุฒิ ศรีพรหม
32. รองศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ทิรา ณ ถลาง
33. รองศาสตราจารย์ ดร. จิตติวีร์ ชัยวัฒน์
34. รองศาสตราจารย์ ดร. เดือนเพ็ญ อีวรรณวิวัฒน์
35. รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์
36. รองศาสตราจารย์ ดร. ธัญญธร อินทร
37. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไกล่ประกอบทรัพย์

ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ตำบลบางแม่นาง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความวิจัย / บทความวิชาการที่ได้นำตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินคุณภาพบทความ รูปแบบ Double Blinded จำนวน 3 คน

38. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร ปังฉิมม์
39. รองศาสตราจารย์ ดร. นรินทร์ ดำรงชัย
40. รองศาสตราจารย์ ดร. นฤมล อรุโณทัย
41. รองศาสตราจารย์ ดร. บดินทร์ รัชมีเทศ
42. รองศาสตราจารย์ ดร. บัญญัติ เศรษฐฐิติ
43. รองศาสตราจารย์ ดร. บุญอนันต์ พินัยทรัพย์
44. รองศาสตราจารย์ ดร. ปฐม มณีโรจน์
45. รองศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ
46. รองศาสตราจารย์ ดร. พาชิตชนิต ศิริพานิช
47. รองศาสตราจารย์ ดร. พัทธพงศ์ วัฒนสินธุ์
48. รองศาสตราจารย์ ดร. พนารัตน์ ปานมณี
49. รองศาสตราจารย์ ดร. พิชา ยัตนดิกล ญ ภูเก็ต
50. รองศาสตราจารย์ ดร. พิรพล เจตโรจนานนท์
51. รองศาสตราจารย์ ดร. พลฤดี หุ่ยตระกูล
52. รองศาสตราจารย์ ดร. ภัคพงศ์ พจนารถ
53. รองศาสตราจารย์ ดร. ภัทราวดี มากมี
54. รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์
55. รองศาสตราจารย์ ดร. มาตาลักษณ์ เสรมะชากุล
56. รองศาสตราจารย์ ดร. โยธิน แสงวงศ์
57. รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน
58. รองศาสตราจารย์ ดร. วชิรศักดิ์ วานิชชา
59. รองศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
60. รองศาสตราจารย์ ดร. วิพุธ อ่องสกุล
61. รองศาสตราจารย์ ดร. วินัยกานต์ รุจิภักดิ์
62. รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ เลิศสมพร
63. รองศาสตราจารย์ ดร. วัลลภ รัฐฉัตรานนท์
64. รองศาสตราจารย์ ดร. ศราวุธ แรมจันทร์
65. รองศาสตราจารย์ ดร. ศศิวิมล มีอำพล
66. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์
67. รองศาสตราจารย์ ดร. สิริโฉม พิเศษบุญเกียรติ
68. รองศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว
69. รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด
70. รองศาสตราจารย์ ดร. สมุนทิพย์ จิตสว่าง
71. รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณา คุณิตลภณัฐวสา
72. รองศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์
73. รองศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์
74. รองศาสตราจารย์ ดร. หล่ เทรินเหลียง
75. รองศาสตราจารย์ ดร. อมรรัตน์ กุลสุจริต

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยพะเยา
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เขตบึงกุ่ม กทม.
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ท่านสามารถส่งบทความเพื่อพิจารณาได้ที่

<http://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman>

76. รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญา เลื่อนฉวี
77. รองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล
78. รองศาสตราจารย์ ดร. อัชฌัน วงศ์ปรีดี
79. รองศาสตราจารย์ วนิดา แสงสารพันธ์
80. รองศาสตราจารย์ สาวตรี สุขศรี
81. รองศาสตราจารย์ อานนท์ มาเฝ้า
82. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กฤษรณันท์ โล่ห์วัชรินทร์
83. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กรณ์ หุะนันท์
84. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กรศุทธิ์ ขอฟ่วงกลาง
85. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกียรติพร อำไพ
86. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กัญญณัฐา อธิธินิวิติ
87. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มริกา คันธา
88. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จร สิงห์โกวินท์
89. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิโรจน์ บุณศิริ
90. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา
91. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตตศุภางค์ ตันติภิรมย์
92. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิราพร สุทันกิตระ
93. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จีวรรณ พัทธประภิต
94. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทรา ธนะวัฒนาวงค์
95. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชยภฤต อัคริตานนท์
96. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชลิตา บัณทวงศ์
97. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์
98. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เชษฐา ทรัพย์เย็น
99. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล
100. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธณภัทร ชาตินักรบ
101. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร ชัยมงคล
102. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐวี อุดกฤษฎ์
103. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทรงชัย ทองปาน
104. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนากร มูลพงศ์
105. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนาพร เตังรัตน์ประเสริฐ
106. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนัทเทพ เขียรประสิทธิ์
107. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิวัรัตน์ พิมลศรี
108. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีทัต ขวดีจินดา
109. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศีรพงษ์ บุญรักษา
110. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นรุตม์ เจริญศรี
111. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพพร พัทธประภิต
112. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพปฎล สุนทรนนท์
113. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นภารัตน์ กรรณรัตน์สูตร

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยขอนแก่น
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยขอนแก่น
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 มหาวิทยาลัยแม่โจ้
 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยมหิดล

114. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิตยา สิ้นเฮว้ มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด วิทยาเขตเพชรบุรี
115. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
116. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. น้ำทิพย์ เสมอเชื้อ มหาวิทยาลัยพะเยา
117. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เบญจมาศ นิลสุวรรณณ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
118. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปาณิกา สุขสม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
119. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปณันดา จันทร์สุกรี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
120. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประทีป ฉัตรสุกลางค์ มหาวิทยาลัยมหิดล
121. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประพิน นุชเปี่ยม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
122. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา วิจิตรธรรมรส สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
123. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ มหาวิทยาลัยบูรพา
124. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ผุสดี บุญรอด มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
125. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พงศ์ศรัณย์ บุญโณปกรณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
126. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชิต รัชตพิบูลภพ มหาวิทยาลัยบูรพา
127. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชญ์อาภา พิศุทธิ์เศรณี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
128. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัชรวรรณ นุชประยูร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
129. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพเราะ มากเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล
130. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยอดมณี เทพานนท์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
131. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยอดชาย ชูติกาโม มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
132. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ระพีพร ศรีจำปา มหาวิทยาลัยบูรพา
133. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติพร ถึงฝั่ง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
134. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณภา ลีระศิริ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
135. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณฤดี สกุลภักดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
136. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วชิรวิทย์ วิชาวาสต์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
137. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิริษา องสุพันธุ์กุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
138. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รวีวรรณ แพทย์สมาน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
139. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรลัญช์ โรจนพล มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
140. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วันนร จະนุ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
141. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภกร ปุณณฤทธิ มหาวิทยาลัยมหิดล
142. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ศรีสุชาติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
143. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภฤกษ์ สุขสมาน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
144. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุทธิกานต์ มีจั่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
145. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
146. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริรักษ์ นิทัศน์เอก มหาวิทยาลัยรามคำแหง
147. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมรักษ์ ชัยสิงห์กานานนท์ มหาวิทยาลัยมหิดล
148. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ เจริญพูล มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
149. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิดา ศิวปฐมชัย มหาวิทยาลัยมหิดล
150. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวิชา เป้าอารีย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
151. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. แสน กิรินวนันท์ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

152. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. หฤทัย นำประเสริฐชัย
153. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาณภาพ รักษ์สุวรรณ
154. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาแว มะแส
155. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์
156. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อติลล่ำ พงศ์ยี่หล้า
157. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ เกิดศรี
158. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อารณีย์ วิวัฒนภรณ์
159. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อธิชา ดวงรัตน์
160. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรนนท์ กลั่นทูประ
161. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรุณี สันนิตินิพนธ์
162. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัจฉรา บรรจงประเสริฐ
163. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์
164. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชนิษ พุกกะเวส
165. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ เอื้ออมรวณิช
166. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นฐ พชรธนนท์
167. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิชัย ศรีรัตน์
168. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุนิษา โอบอ้อม
169. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สรศักดิ์ มั่นศิลป์
170. ดร. กมลพร กัญชนะ
171. ดร. กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์
172. ดร. กิระเกียรติ พระทัย
173. ดร. ชมเกตุ งามไกววัล
174. ดร. ฌานีทิพย์ สันตะพันธ์
175. ดร. ญาดา เดชชัย เสียรประสิทธิ์
176. ดร. ณรุจน์ วศินปิยมงคล
177. ดร. ณัฐสุดา รัตตมณี
178. ดร. ตายูติน อูสมาน
179. ดร. นัชฎิกา ศรีพงษ์กุล
180. ดร. บัญชา พุฒินากุล
181. ดร. บุรเทพ โชคนานุกุล
182. ดร. ปราณ จินตะเวช
183. ดร. ปิยะมาศ หัพมงคล
184. ดร. ปุริมปรัชญ์ แสงแก้ว
185. ดร. ปัทมา จันทร์เจริญสุข
186. ดร. พัฒนพงษ์ ทองเนื่อสุก
187. ดร. พิมพิกมล กองโกล
188. ดร. พิสมัย ศรีเนตร
189. ดร. เพียงกมล มานะรัตน์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยรังสิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยพะเยา
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

190. ดร. ภาควัฒน์ โลหะวิธานนท์
191. ดร. ภูมิ เพชรกาญจนางค์
192. ดร. มัธยธนะ รอดยิ้ม
193. ดร. มณฑกานต์ ฉิมมามี
194. ดร. รักเกียรติ อินทัทธ
195. ดร. รัชพล อ่ำสุข
196. ดร. ฤชกร ไตรรัตน์สรณ์
197. ดร. วรางคณา รัชตะวรรณ
198. ดร. วศิน โคมุท
199. ดร. วิศรา ไกรวัฒนพงศ์
200. ดร. วัชรศักดิ์ ลีละวัฒน์
201. ดร. ศรีณย์ จิระพงษ์สุวรรณ
202. ดร. ศิรดา เขมานิภูฐานไ
203. ดร. ศักดา ขจรบุญ
204. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ
205. ดร. สุขยีน เทพทอง
206. ดร. อัญธิกา ณ พิบูลย์
207. ดร. อรรถพล กาญจนพงษ์พร
208. นายกนกนัย ถาวรพานิช
209. นายกิตติภพ วงศ์คำ
210. นางจงจิต อรรถยุกติ
211. นางสาวฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล
212. นายธิวัฒน์ ศรีจันทร์
213. นายทศพล เขียวชาญประพันธ์
214. นายพยนต์ สินธุนาวา
215. นายพีระพงศ์ สาคริก
216. นายสุรเดช แสงเพ็ชร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยพะเยา
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันพระปกเกล้า
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สมาคมนักแปลและล่ามแห่งประเทศไทย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ
สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)
กระทรวงยุติธรรม
มหาวิทยาลัยรังสิต
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

เจ้าของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146
Website: <http://ombstudies.ombudsman.go.th/>

พิมพ์ที่ บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด เลขที่ 39/205-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ
10210 โทรศัพท์ 0 2996 7392 4 E-mail: octoberprint50@hotmail.com

ท่านสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
ด้วยการตอบแบบสำรวจความพึงพอใจต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ได้



แบบสอบถามความพึงพอใจ

Ethics

Of Journal of Thai Ombudsman

จรรยาบรรณของ บรรณาธิการ

1. ตรวจสอบเนื้อหาของบทความโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงคุณประโยชน์ของบทความที่ได้รับด้วยความโปร่งใส
2. พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นต่อบทความที่ได้รับจากผู้นิพนธ์ด้วยความเป็นกลาง
3. การตัดสินใจของบรรณาธิการต่อการยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของบทความ ความชัดเจนของบทความ ตลอดจนความเกี่ยวข้องกับขอบเขตของนโยบายของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำคัญ
4. การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน และตรงตามความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชา
5. การเพิ่มความถี่ในการชี้แจงการแก้ไขด้วยความเต็มใจ การทำให้เกิดความกระจ่าง การถอน และการขอภัย หากจำเป็น
6. การพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยคำนึงถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิผู้อ่านประเมินบทความว่าบทความนั้น ๆ ควรนำลงตีพิมพ์ หรือปฏิเสธการลงตีพิมพ์ด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม

จรรยาบรรณของ

ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความ

1. การประเมินบทความต้องทำด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม มีความเป็นกลางทางวิชาการ และรักษาความลับของบทความที่ต้องประเมิน
2. การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของบทความต้องเป็นไปตามหลักวิชาการของเนื้อหาบทความ
3. การประเมินบทความต้องมีความเห็นต่อบทความอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) การยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข (2) ยอมรับโดยมีเงื่อนไขให้แก้ไข (3) ปฏิเสธการลงบทความเพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
4. การแจ้งขอยกเลิกการเป็นผู้ประเมินต่อกองบรรณาธิการ ในกรณีที่พบว่าบทความที่ต้องประเมินนั้น เป็นเรื่องที่คุณประเมินกำลังดำเนินการ หรือ กำลังจะดำเนินการในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน
5. การประเมินบทความต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดเพื่อให้ผู้นิพนธ์ได้มีระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขบทความตามความเห็นได้ทัน

จรรยาบรรณของ

ผู้นิพนธ์

1. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น เป็นผลงานใหม่และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
2. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งพิมพ์อื่น
3. การต้องไม่นำผลงานของตนเองที่ได้รับการเผยแพร่แล้วมาคัดลอกหรือเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วน ซึ่งอาจจะทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิดคิดว่าผลงานนั้นเป็นผลงานใหม่ของตนเอง
4. การไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น และต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง เมื่อนำผลงานของผู้อื่นมานำเสนอ หรือนำมาอ้างอิงในเนื้อหาภายในบทความของตน
5. การรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดจากการทำวิจัย ไม่บิดเบือนข้อมูล หรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ
6. การไม่นำผลงานไปเผยแพร่ หรือตีพิมพ์ในแหล่งอื่น หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
7. การรับรองชื่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ปรากฏในบทความ จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในผลงานนี้จริง
8. การมีความรับผิดชอบในการอ้างอิงผลงาน ภาพ หรือตาราง หากมีการนำมาใช้ในบทความของตนเอง โดยให้ระบุ “ที่มา” เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ (หากมีกรณีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์แต่เพียงผู้เดียว ทางวารสารจะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น)
9. การเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการจัดทำผลงานทางวิชาการ (ถ้ามี)
10. การปรับแก้ไขบทความตามผลประเมินจากผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นตามที่กำหนดจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป หรือ อาจถูกถอดถอนออกจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
11. การนำเสนอบทความต้องทำให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน





ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. เป็นบทความวิจัย และ บทความวิชาการ ที่มีคุณค่าทางวิชาการ ส่งเสริมให้เกิดการศึกษาค้นคว้าในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชญาวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือ เรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมในการตีพิมพ์

3. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

4. เนื้อหาด้านฉบับ (ภาษาไทย หรือ ภาษาอังกฤษ) มีความยาว 10-20 หน้าพิมพ์ (กระดาษพิมพ์ดีดขนาด A4) ต้นฉบับพิมพ์ด้วยโปรแกรม MS-Words for Windows อักษรภาษาไทย/ภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร ดังนี้ ชื่อเรื่องมีขนาดอักษร 18/ตัวหนา ชื่อผู้พิมพ์มีขนาดอักษร 14/ปกติ ชื่อสังกัดมีขนาดอักษร 12/ปกติ เนื้อหาส่วนอื่นมีขนาด 16/ปกติ พิมพ์หน้าเดียวแบบ 1 คอลัมน์ กั้นหน้าและกั้นหลัง 3.17 ซม. กั้นหัวและท้ายกระดาษ 2.50 ซม.

5. ในกรณีบทความผู้พิมพ์ที่เสนอเข้ามาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฯ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

6. ส่วนประกอบของบทความวิจัย

(1)ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

(2)ชื่อผู้พิมพ์และสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ Email address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียว ที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขป ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) การวิเคราะห์สรุปผล (Results Conclusion) และข้อเสนอแนะที่สำคัญ (Recommendations) พอสังเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้ง วัตถุประสงค์ของงานวิจัยสมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษาวิธีการศึกษานิยามศัพท์ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ พอสังเขป

(5) วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียงเรียงตามลำดับขั้นตอน พอสังเขป

(6) ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม

(7) สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลของการวิจัยมาศึกษา อธิบาย วิเคราะห์ตามลำดับการเสนอว่าเหมือน หรือแตกต่างจากผลการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ การนำผลมา ประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการ วิจัยในครั้งต่อไป

(8) หากมีการอธิบายขยายความ ของเนื้อหาในเนื้อเรื่องให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(9) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้อง คำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้าย เรื่อง

7. ส่วนประกอบของบทความวิชาการ

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ E-mail address) โดยทำ เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียว ที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ พอสังเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้ง วัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ๆ

(5) เนื้อหา (Body)

(6) สรุป (Conclusion)

(7) หากมีการอธิบายขยายความของ เนื้อหาในเนื้อเรื่อง ให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(8) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้อง คำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรม ท้ายเรื่อง

8. การอ้างอิงแบบระบบนามปีแทรกใน เนื้อหา มีรูปแบบ ดังนี้

(ชื่อ - ชื่อสกุลผู้แต่ง, /ปีที่พิมพ์, /หน้าที่ ใช้อ้างอิง) หรือ

(ชื่อผู้แต่งที่เป็นนิติบุคคล, /ปีที่พิมพ์, / หน้าที่ใช้อ้างอิง)

(1) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่งคนเดียว ผู้แต่งชาวไทย ตัวอย่าง (ประเวศ ะสี, 2541, หน้า100) หรือ ประเวศ ะสี (2541, หน้า100)

ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ใส่เฉพาะ ชื่อสกุล ตัวอย่าง (Jensen, 1991, p.8) หรือ (Jensen, 1991, pp.8-11)

(2) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 2 คน ใช้คำว่า “และ” คั่นระหว่างชื่อ ผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาไทย ตัวอย่าง (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และ อัครพงศ์ อันทอง, 2549, หน้า 10)

ใช้คำว่า “and” หรือ “&” คั่น ระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาอังกฤษ ตัวอย่าง (Samit & Miller, 1997, p.50) (Samit and Miller, 1997, pp.50-53)

(3) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 3-5 คน ใส่ชื่อผู้แต่งคนที่ 1 คั่นด้วยเครื่องหมาย (,) ตามด้วยชื่อผู้แต่งคนที่ 2 ไปเรื่อย ๆ และ ก่อนหน้าชื่อผู้แต่งคนสุดท้ายให้ใช้เครื่องหมาย (&) หรือคำว่า “และ” “and” ก็ได้

ตัวอย่าง (สุวัฒนา วิบูลย์เศรษฐ์, เกื้อ วงศ์บุญสิน, & วิพรรณ ประจวบเหมาะ รุฟโฟโล, 2500, หน้า 125)

(4) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 6 คน
หรือมากกว่า

ใส่ชื่อเฉพาะผู้แต่งคนแรก และ
ตามด้วยคำว่า “และคณะ” หรือ “et al.”

ตัวอย่าง (อุบล บุญชู และคณะ,
2555, หน้า 158) (Tarantola, et al., 1998,
p.9)

9. รูปแบบการเขียนบรรณานุกรมท้าย
บทความ

(1) การอ้างอิงจากหนังสือ

ชื่อผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อหนังสือ./
ครั้งที่พิมพ์.// สถานที่พิมพ์./
สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

เสนห์จามริก. (2540). การเมืองไทย
กับการพัฒนารัฐธรรมนูญ.
พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม.
กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการ
ตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์.

Nafziger, E.W. (1977). The
economics of developing
countries. 3rd ed. London:
Prentice-Hall International.

(2) การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

ชื่อผู้เขียนวิทยานิพนธ์.// (ปีที่พิมพ์).//
ชื่อวิทยานิพนธ์./ระดับ
วิทยานิพนธ์ ชื่อสาขาวิชาหรือ
ภาควิชา ชื่อคณะ ชื่อ
มหาวิทยาลัย.

ตัวอย่าง

อนุสรณ์ อุณโณ. (2541). วิสามัน
มาตรการและการลงทุนใน
สังคมไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
สังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขา
สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

Boonmathaya, R. (1997).
Contested concepts of
development in rural
northeastern Thailand.
Ph.D. Dissertation,
Department of
Anthropology, University
of Washington, U.S.A.

(3) การอ้างอิงจากบทความในหนังสือ

ชื่อผู้เขียนบทความ.// (ปีที่พิมพ์).//
ชื่อบทความ./ในชื่อบรรณาธิการ
(บรรณาธิการ). ชื่อหนังสือ./
(หน้า-)./ครั้งที่พิมพ์.สถานที่
พิมพ์./สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

อุกฤษณ์ แพทย์น้อย. (2530).
หลักการที่แท้จริงของทฤษฎี
สัญญาประชาคม. ใน ธนศ
วงศ์ยานนาวา (บรรณาธิการ).
รัฐศาสตร์: ปรัชญาและ
ความคิด. (หน้า57-59).
กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง
กรุ๊ป.

- Ngo, N.V. (1988). Some aspects of cooperation in the Mekong delta. In D.G. Marr & C.P. White (Eds.). **Postwar Vietnam: Dilemmas in socialist development.** (pp.163-173). NY: Cornell University, Southeast Asia Program.
- (4) การอ้างอิงจากบทความในวารสาร
ชื่อผู้เขียนบทความ.// (ปีที่พิมพ์).//
ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร,/
ปีที่(ฉบับที่),/เลขหน้า.
ตัวอย่าง
เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม.
(2549). แนวคิดเศรษฐกิจ
พอเพียงในประเทศไทย.
วารสารราชบัณฑิตยสถาน,
31(4), 1140-1149.
- (5) การอ้างอิงจากการสัมภาษณ์
ชื่อผู้ถูกสัมภาษณ์.// (วัน เดือน ปีที่
สัมภาษณ์).// สัมภาษณ์./
ตำแหน่ง(ถ้ามี)./หน่วยงาน
ที่สังกัดหรือที่อยู่.
ตัวอย่าง
สมควร ดีประเสริฐ. (20 สิงหาคม
2558). สัมภาษณ์. ราชภัฏ.
หมู่บ้านโนนม่วงต.ศิลาอ.เมือง
จ.ขอนแก่น.
Skoonchai, S. (2017, August 8).
Interview. President.
Khon Khen University.
- (6) การอ้างอิงข้อมูลหรือเอกสารจาก
อินเทอร์เน็ต
ชื่อผู้แต่ง.// (ปีที่เผยแพร่).// ชื่อเรื่อง./
ค้นเมื่อ วัน เดือน ปีที่ค้น,
จาก URL.
ตัวอย่าง
ราชกิจจานุเบกษา. (2542).
**พระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พ.ศ. 2542.** ค้นเมื่อ
25 สิงหาคม 2559. จาก
[http://www.moe.go.th/
main2/plan/p-r-b42-01.htm](http://www.moe.go.th/main2/plan/p-r-b42-01.htm)
Alavi, Maryam. (2000).
**Knowledge Management
and Knowledge Systems.**
ICIS '97. Retrieved
September 8, 2016, from
[http://www.mbs.edu/is/
malavi/icis-97-kms/sld
011.htm](http://www.mbs.edu/is/malavi/icis-97-kms/sld011.htm).>
10. การพิจารณารับบทความ
(1) กองบรรณาธิการพิจารณาใน
เบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสม
ของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร
ตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด
(2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่าน
ประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุม
คุณภาพทางวิชาการ จำนวน 3 คน/บทความ
ด้วยวิธีการประเมินแบบ **Double Blinded**
ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ Thaijo20 โดย
ผู้นิพนธ์จะต้องแก้ไขบทความตามความเห็น
ของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการ

(3) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาคัดเลือกบทความที่ผู้นิพนธ์มิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการและผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

(4) ผู้นิพนธ์บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ลงพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ จำนวน 2 เล่ม หนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความ และค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

(5) เนื้อหา หรือ ข้อความในบทความถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัวและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

11. อัตราการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้นิพนธ์บทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

(1) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่ส่งบทความวิชาการ / บทความวิจัย จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมารายไม่เกิน 6,000 บาท / บทความ

(2) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่วารสารขอเชิญให้เขียนบทความพิเศษ จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมารายไม่เกิน 5,000 บาท / บทความ

(3) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่ส่งบทความพิเศษ จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมารายไม่เกิน 4,000 บาท / บทความ

12. กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอสงวนสิทธิ์ในการรับบทความที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman> โดยดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <https://ombstudies.ombudsman.go.th> (หัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”)

13. สถานที่ติดต่อ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146 Email:
anypatch@ombudsman.go.th □

Editor Note

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 หรือวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับครบรอบ 25 ปี การสถาปนาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ได้กำหนด Theme ไว้ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม” จึงถือเป็นวารสารวิชาการฉบับประวัติศาสตร์อีกเล่มที่มีความสำคัญและน่าสนใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อมองถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการจัดหรือระงับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสังคมไทย โดยเปิดเล่มด้วยบทความพิเศษที่นำเสนอความหมายของการดำรงอยู่ของผู้ตรวจการแผ่นดินกับบทบาทในการระงับความเดือดร้อนจากมุมมองทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิ

และคณาจารย์ที่ให้เกียรติเขียนจำนวน 4 บทความ เริ่มจากประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต) เสนอบทความ เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน้าที่และอำนาจกรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ร้องขอการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 213” ตามด้วย “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการจัดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม” โดย ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ “ผู้ตรวจการแผ่นดินองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย” โดย ดร. บรรเจิด สิงคะเนติและคณะ ปิดท้ายบทความพิเศษด้วยบทความ เรื่อง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับบทบาทสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินในมิติเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กับการไกล่เกลี่ย ตาม

พ.ร.บ. การไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562” โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร ปัจฉิมม์ และคณะ บทความพิเศษที่นำเสนอข้างต้นถือว่าการ ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นในด้านหน้าที่ และอำนาจในการปกป้องสิทธิของประชาชน หรือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดจาก การกระทำของรัฐ และยังนำไปสู่การศึกษาเชิง ลึกเกี่ยวกับการขจัดความไม่เป็นธรรม และการ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

นอกจากนี้ ภายในเล่มมีบทความวิชาการ ที่เกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจากผู้นิพนธ์ ที่มาจากหน่วยงานภายในและภายนอกองค์กร จำนวน 6 บทความ ซึ่งบทความวิชาการทั้งหมด ผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในรูปแบบ Double Blinded โดยให้ความรู้และ ข้อเสนอแนะในหลากหลายมิติ ได้แก่ (1) “การ วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน ของไทยกับต่างประเทศ : บทเรียนการพัฒนา” (2) “แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ กับการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ กรณีศึกษา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” (3) “บทบาทของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความยั่งยืน : ศึกษากรณีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (4) “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเป็นเข็มทิศ ด้านความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย”

(5) “ผู้ตรวจการแผ่นดิน : องค์กรทางเลือก แก้ไขความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน” และ (6) “แรงจูงใจในการทำงาน : กุญแจสำคัญสู่ การส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

พลาดไม่ได้สำหรับคอลัมน์ประจำ “ท่าน ทราบหรือไม่” ฉบับนี้เสนอเรื่อง “ผู้ตรวจการ แผ่นดิน (ผผ.) ชง ยื่นขอตรวจสอบหลักทรัพย์ เกี่ยวกับที่ดินได้แล้วทุกแห่ง ลดค่าใช้จ่าย ประชาชน”

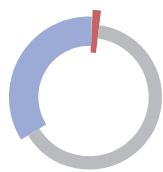
และในวาระครบรอบ 25 ปี สถาปนา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในนามของ กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยปณิธาน คือ “สร้างสรรค์ผลงานวิชาการ ที่มีคุณภาพให้เป็นที่มั่นใจของผู้อ่านวารสาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ต้องขอขอบคุณผู้มีส่วนร่วม ทุกท่านตั้งแต่บรรณาธิการที่คัดกรองบทความ พร้อมให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์และมีคุณค่าทางวิชาการแก่บทความทุกบทความ ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินคุณภาพบทความที่ทุ่มเท เวลาและความเชี่ยวชาญในการประเมินบทความ อย่างมืออาชีพ และรวมถึงผู้นิพนธ์ที่มุ่งมั่น ปรับปรุงเนื้อหาบทความให้เป็นไปตามความเห็น กองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ วารสารฉบับนี้เป็นผลงานและเป็นแหล่งข้อมูล ที่มีคุณภาพ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน ทุกท่าน □

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายงานผลสำรวจความพึงพอใจ

ต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 17 ฉบับที่ 2

เพศ



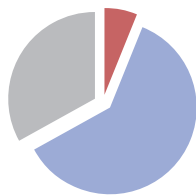
หญิง
64%
ชาย
34.4%
ไม่ระบุ
1.6%

อ่านวารสารจากแหล่งใด



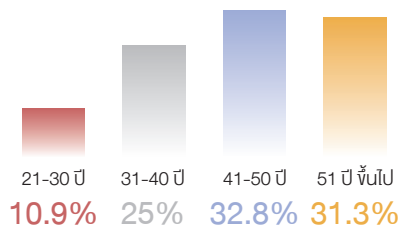
71.9%
ห้องสมุดของหน่วยงาน
9.4%
ห้องสมุดของสถาบันการศึกษา
6.3%
ห้องสมุดประจำจังหวัด/อำเภอ/ตำบล
12.4%
อื่นๆ เช่น ห้องสมุดคนตาบอดแห่งชาติและผู้พิการทางสื่อสิ่งพิมพ์, การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, นิตยสารเรียนรู้

ระดับการศึกษา

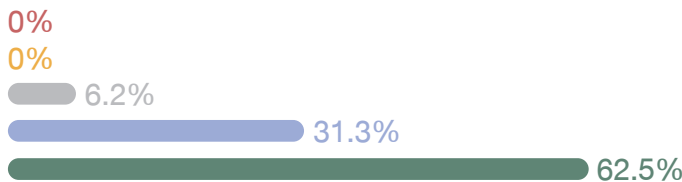


ต่ำกว่าปริญญาตรี
6.3%
ปริญญาตรี
60.9%
ปริญญาโท
32.8%

อายุ



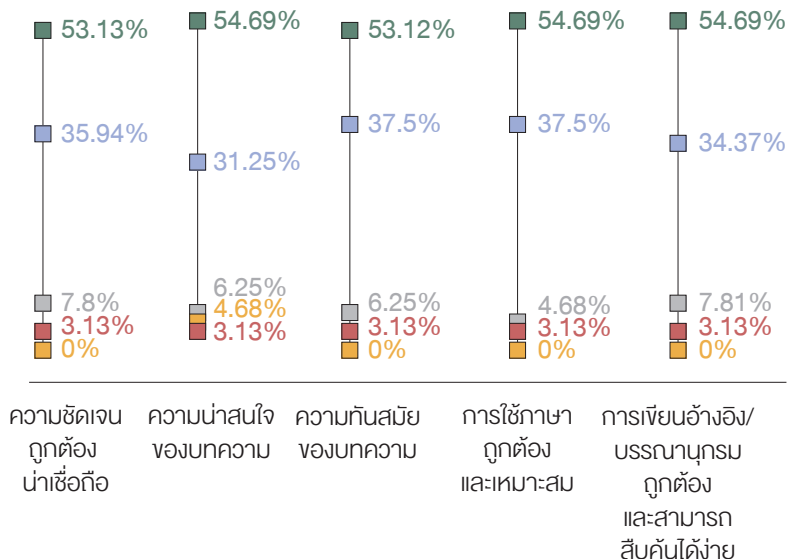
ความพึงพอใจโดยรวมต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



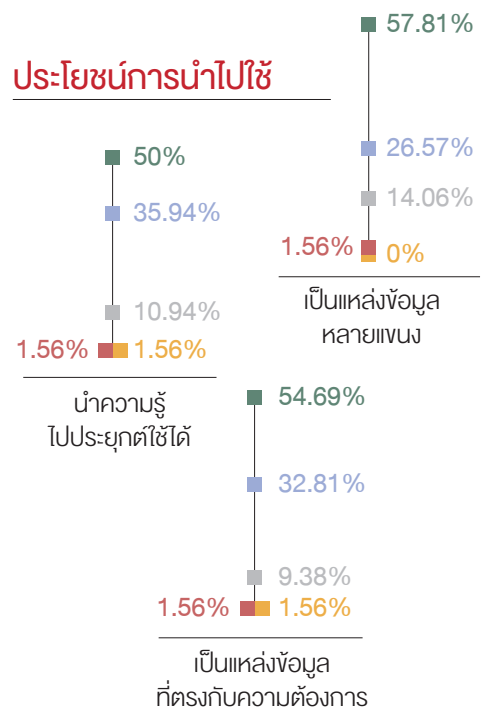
Reader view

- ควรมีการนำเสนอเป็นหัวข้อเล็ก ๆ นำเสนอประเด็นสั้นๆ ในรูปแบบที่น่าสนใจ ใช้สื่อที่เข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ง่าย
- อยากให้มีการจัดทำวารสารแบบรูปเล่มตลอดระยะเวลาของการจัดพิมพ์

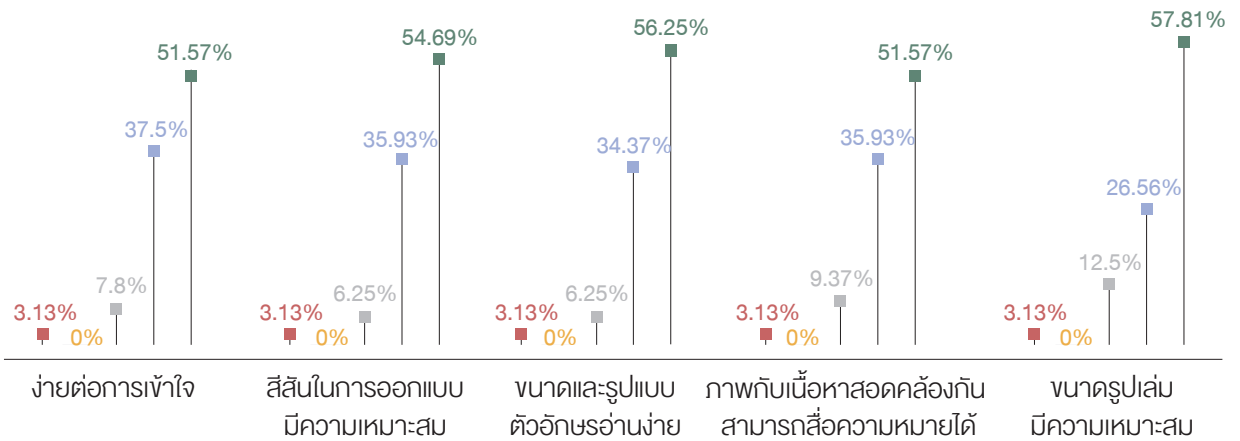
ความพึงพอใจด้านเนื้อหาของบทความ



ประโยชน์การนำไปใช้



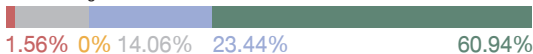
การออกแบบและการจัดรูปแบบ



คอลัมน์และบทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

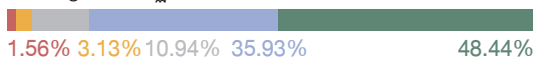
บทความพิเศษ

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

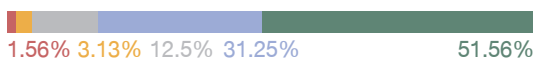


บทความวิจัย

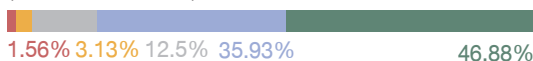
ศพไร้ญาติ : การสืบสาววาทกรรมเกี่ยวกับการจัดการศพไร้ญาติของประเทศไทย



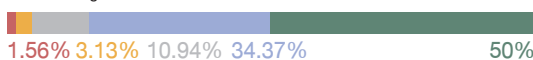
ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย



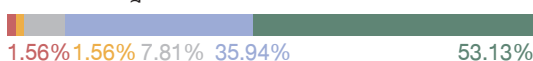
ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจ็ดชัยภูาย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564 – 2566)



หลักประกันการได้รับจัดสรรงบประมาณตามบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2560 ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ

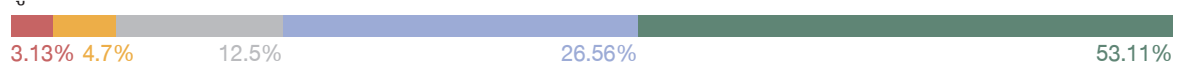


การพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อสินค้าออนไลน์



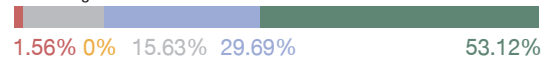
คอลัมน์ประจำ

ท่านทราบหรือไม่ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.)” ใช้ศาลรัฐธรรมนูญฟันธงกฎหมายฟ้องผู้จัดทำสิทธิความเท่าเทียมสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา



บทความวิชาการ

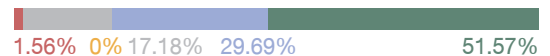
เปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : ความแตกต่างและประโยชน์ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กร



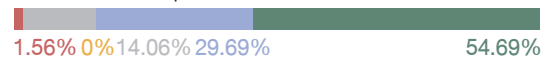
ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ



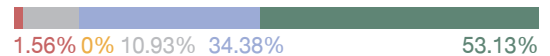
ความมั่นคงของชาติด้านระบบงานยุติธรรมที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16 ของสหประชาชาติภายใต้บริบทของไทย



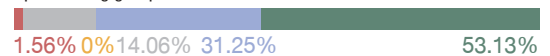
แนวทางการศึกษาเพื่อพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรการมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณผ่านมุมมองทฤษฎีสถาบัน



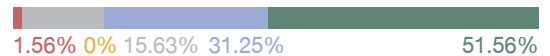
การรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดทางศุลกากรในชั้นสอบสวน



ปัญหาทางกฎหมายของกระบวนการยุติธรรมไทยในการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์



แนวทางการพัฒนาช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทยจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ



Content

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2568)

บทความพิเศษ

27

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน้าที่และอำนาจกรณี
ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ
คุ้มครองไว้ ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213
สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

33

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการจัด
ความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม
วิชา มหาคุณ

39

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : องค์การตรวจสอบ
การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการลด
ความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย
บรรเจิด สิงคะเนติ
จิรพัฒน์ ใจสุขุ

69

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับบทบาทสำคัญ
ของผู้ตรวจการแผ่นดินในมิติเปรียบเทียบ
การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กับ
การไกล่เกลี่ย ตาม พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาท พ.ศ. 2562

ธนภัทร ปิจฉิมม์
บุกิตา มากวิจิตร
กันวิศา สุพพานิช

บทความวิชาการ

87 วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบ
ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยกับ
ต่างประเทศ : บทเรียนการพัฒนา
สุรัชัย พรหมพันธุ์

105 แนวคิดและทฤษฎีทาง
รัฐประศาสนศาสตร์
กับการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่
กรณีศึกษา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ญาสินี เกิดผลเสรีฐ

131 บทบาทของผู้ตรวจการ
แผ่นดินในการจัดการปัญหา
สิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความยั่งยืน :
ศึกษากรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
นิรัชรา พงศ์อาจารย์
ณัฐวีร์ พงศ์อาจารย์

159 บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดิน
กับการเป็นเข็มทิศ
ด้านความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย
ธนันท์ สิงหเสม
ศิริรัชต์ นิทัศน์เอก

191 ผู้ตรวจการแผ่นดิน :
องค์กรทางเลือกแก้ไข
ความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน
เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์

215 แรงจูงใจในการทำงาน : ญญแจ
สำคัญสู่การส่งเสริมประสิทธิภาพ
การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบทบาทของ
ผู้ตรวจการแผ่นดิน
อัมพร ศรีประเสริฐสุข
พรเพ็ญ ไตรพงษ์

คอลัมน์ประจำ

249 ท่านทราบหรือไม่
ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.)
ซง ยื่นขอตรวจสอบหลักทรัพย์เกี่ยวกับที่ดิน
ได้แล้วทุกแห่ง ลดค่าใช้จ่ายประชาชน
สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา



บทความ
พิเศษ





ผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน้าที่และอำนาจกรณี ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ คุ้มครองไว้ ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต¹

Somsak Suwansujarit¹

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²

Office of Thai Ombudsman²

หน้าที่และอำนาจ

รัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการใหม่ที่รองรับกับมาตรา 5 ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมายกฎหรือข้อบังคับหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 ให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ขยาย

สิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ โดยกำหนดให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยถึงกรณีที่ “การกระทำ” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย โดยมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขยายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างมาก และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเกินสมควร จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

¹ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564

² ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวถือได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นั้น กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเพิ่มขึ้นอีกประการนอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อำนาจหน้าที่ในกรณีนี้จึงถือเป็นหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (4)

หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาคำร้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ต้องพิจารณาหลายประการ คือ (อภิวัฒน์ สุดสาว, 2562)

ประการแรก บุคคลนั้นต้องเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพเองโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ซึ่งในการยื่นคำร้องต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรง ให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใด และเป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร เช่น การร้องเรียนเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความหรือตอบข้อสงสัยให้แก่ผู้ร้องเรียนไม่สามารถทำได้

ประการที่สอง การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นต้องเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชนเท่านั้น หากเป็นการกระทำละเมิดสิทธิระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หรือแม้จะเป็นการกระทำของผู้มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐแต่เป็นการกระทำในฐานะส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดทางอาญาต่อกันหรือการกระทำละเมิดสิทธิทางแพ่งบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิย่อมไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ได้ เช่น การร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดำเนินการบางอย่างสามารถทำได้ แต่การร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ลักทรัพย์หรือทำร้ายร่างกายผู้ร้องเรียนไม่สามารถทำได้

ประการที่สาม การกระทำนั้นต้องไม่ใช่กรณีที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 ได้แก่

(1) การกระทำของรัฐบาล คือ บรรดาการใช้อำนาจในทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางบริหาร การกระทำทางนิติบัญญัติ หรือการกระทำทางตุลาการ เช่น การใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

(2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น การใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 การใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 การตรวจสอบหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 178

(3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน เช่น การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการกระทำตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจทางปกครองที่สามารถใช้สิทธิไปยังองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจได้

(4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจาก

ระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาลอื่น เพราะการพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติ

(5) การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 ในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร

(6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เนื่องจากการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของศาลยุติธรรม ศาลปกครองหรือศาลทหาร เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล เพื่อให้สามารถดำเนินการได้โดยอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่น เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อันจะทำให้การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม

ข้อสังเกต

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังมีประเด็นปัญหา

สำคัญที่ประชาชนยังอาจมีความสับสน ทำให้การบรรยายคำร้องเรียนไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะเป็นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ซึ่งจะได้รับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนี้

ประการแรก การพิจารณาการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 นั้น หากผู้ร้องเรียนเห็นว่าการละเมิดเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 จะต้องระบุทั้งการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ประการที่สอง การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน มีทั้งกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 หรือมาตรา 48 และกรณีร้องเรียนว่า คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (2) ผู้ร้องเรียนจึงต้องระบุในคำร้องเรียนอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะยื่นเรื่องร้องเรียนตามช่องทางใด ทั้งนี้ กรณี

ผู้ร้องเรียนไม่ได้ระบุโดยชัดเจนว่าประสงค์จะร้องเรียนตามช่องทางใด ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาจากเนื้อหาของคำร้องเรียน ซึ่งอาจไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ร้องเรียนได้

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

เรื่องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 กรณีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 25 วรรคสาม มาตรา 188 และมาตรา 197

ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา คำร้องเรียนนี้มีประเด็นว่ากระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย (คู่สัญญาฝ่ายรัฐในสัญญาสัมปทานโครงการโฮปเวลล์) มีหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 กรณีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 25 วรรคสาม มาตรา 188 และมาตรา 197 หรือไม่

ผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 5/2564 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2564

ความสรุปได้ว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 เป็นการออกกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่ไม่ได้ดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่ □

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อภิวัดน์ สุดสาว. (2562). ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคดีที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 213. วารสารจตุลนิติ, 16 (3).



ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการกำจัด ความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม

Ombudsman and the Eliminating Suffusing and Injustice of Thailand

วิชา มหาคุณ¹

Vicha Mahakun¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต²

Faculty of Law, Rangsit University²

บทนำ

ผเขียนได้รับเชิญจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เขียนบทความพิเศษ เนื่องในโอกาสครบรอบ 25 ปี งานสถาปนาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้เขียนก็ตอบตกลงด้วยความยินดีเพราะได้เคยร่วมงานกับผู้ตรวจการแผ่นดินหลายท่าน ในฐานะที่ผู้เขียนเคยดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่ปี 2549 ถึง 2558 ทั้งยังได้ร่วมเป็นรองประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2550 โดยรับผิดชอบในหมวดของศาลและองค์กรอิสระ จึงทราบถึงที่มาที่ไปและความเปลี่ยนแปลงขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

เป็นที่ทราบกันดีว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีที่มาจากองค์กร Ombudsman ซึ่งเป็นคำในภาษาสวีเดนที่แปลว่า ตัวแทนของประชาชน โดยระบบของสวีเดนได้ก่อตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐสภา ตั้งแต่ปี 1809 ทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับประชาชน นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำเอาแนวทางการจัดตั้งองค์กร Ombudsman ในรูปแบบของสวีเดนมาปรับใช้ในรูปแบบและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป แต่ส่วนใหญ่จะคงไว้ซึ่งหน้าที่หลักของ Ombudsman คือ การสอบสวนข้อร้องเรียนของบุคคลที่มีต่อเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่น ซึ่งกระทำละเมิดหรือกระทำตามอำเภอใจ

¹ คณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

² 52/347 หมู่บ้านเมืองเอก ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยเป็นองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” สืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 228 ถึงมาตรา 231

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2561, หน้า 66–67) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ม.ป.ป., หน้า 20–21) มีดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามิได้รับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ นอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของ

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบว่า หน่วยงานของรัฐตามคำร้องได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องจากประชาชนที่จะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยคดีเนื่องจากถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามมาตรา 46 ถึง มาตรา 48

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

2. กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณา

วินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จะเห็นได้จากหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสะท้อนถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในด้านการขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำต่อประชาชน อันเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน

ตัวอย่างผลการดำเนินงาน

ก. ผลของการดำเนินงานในกรณีขจัดความเดือดร้อนของประชาชน เช่น

1. การขจัดปัญหาขยะพลาสติกในทะเลไทย
2. การป้องกันและลดอันตรายจากอุบัติเหตุทางถนนที่มีสาเหตุจากการไม่สวมหมวกนิรภัย
3. การคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับอาหารแปรรูปจากเนื้อสัตว์ การพัฒนาระบบการตรวจสอบ เฝ้าระวังผลิตภัณฑ์สุขภาพหลังออกสู่ท้องตลาด
4. การบังคับใช้กฎหมาย กรณีการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน
5. การแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรม กรณีความล่าช้าให้การดำเนินคดีและเรื่องสืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน

ข. ผลของการดำเนินงานในกรณีขจัดความไม่เป็นธรรม เช่น

1. สิทธิการเข้าถึงบริการไฟฟ้าในครัวเรือน
2. คุณภาพและการคุ้มครองอาชีพมัคคุเทศก์
3. การบริหารจัดการโครงการอาหารกลางวันเด็ก
4. หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร

นอกจากนี้ยังมีผลการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกมากมาย แต่ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความสำคัญยิ่งและเป็นรากฐานของงานในการกิจที่มีมาแต่ดั้งเดิมของ Ombudsman ก็คือ การขจัดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน

การจัดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม

(1) ความเดือดร้อนของประชาชน

อันความเดือดร้อนของประชาชนนั้นอาจเกิดจากหลายสาเหตุ ทั้งจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

หรือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม และปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นหลายกรณีก็มาจากประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยเช่นกัน

ประเภทของความเดือดร้อนที่ประชาชนอาจได้รับ ได้แก่

ก. ความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจอธิปไตยมิชอบ โดยทุจริต โดยการเลือกปฏิบัติ หรือการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

ข. ความเดือดร้อนจากการบริหารสาธารณะ การให้บริการสาธารณะของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นธรรม หรือล่าช้า เช่น การอนุมัติเอกสารในการให้บริการด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา หรือการขนส่งสาธารณะ

ค. ความเดือดร้อนจากโครงการพัฒนาของรัฐ โครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการใช้ชีวิตของชุมชน เช่น การสร้างเขื่อน การขยายถนน หรือการพัฒนาอุตสาหกรรม

(2) ความไม่เป็นธรรมที่ประชาชนได้รับ

ความไม่เป็นธรรมที่ประชาชนได้รับ ส่วนใหญ่มาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมากจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การข่มขู่คุกคามหรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล การที่ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือ

ความไม่เป็นธรรม ต้องรีบดำเนินการขจัดปัดเป่าโดยรีบด่วน ดังนี้

ก. จัดระบบการร้องเรียนในทุกช่องทาง ทั้งทางออนไลน์ แอปพลิเคชัน สื่อสังคม อีเมล หรือแพลตฟอร์มทุกประเภท เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่สุด

ข. ตรวจสอบข้อเท็จจริง ต้องมีวิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้เวลาน้อยที่สุด รวดเร็วที่สุด สอดคล้องกับระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย

ค. เร่งสรุปและเสนอแนะการแก้ปัญหาโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ควรจัดให้มีการประชุมกลุ่มในชุมชน เพื่อให้ประชาชนเชื่อถือ ศรัทธาไว้วางใจ

ง. รายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรายงานให้สาธารณชนได้ทราบ ทุกระยะของการตรวจสอบ จนกว่าปัญหานั้นจะได้รับการแก้ไข

บทสรุป

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในมุมมองของผู้เขียน เห็นว่า ควรเน้นการช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นหลักสำคัญ ยิ่งกว่างานอื่นใด ตามแนวทางซึ่งเป็นรากฐาน ของคำว่า “Ombudsman” ซึ่งแปลว่า ตัวแทนของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องเป็นผู้พิทักษ์ประชาชน ดูแลปกป้องคุ้มครองประชาชน ให้พ้นจากความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม และต้องแถลงให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่า ประชาชนต้องเผชิญกับปัญหาใดบ้าง ที่สร้างความเดือดร้อน ความทุกข์ยาก ความไม่เป็นธรรม และผู้ตรวจการแผ่นดินได้คลี่คลายปัญหาเหล่านั้น

ได้ด้วยความรู้ ความสามารถ และศักยภาพ
 ของตน และหน่วยงานของตนอย่างไรบ้าง
 จึงจะถือว่าได้ทำงานเต็มประสิทธิภาพ และ
 เต็มพลังความสามารถสมกับที่ได้รับความเชื่อถือ
 ศรัทธา และไว้วางใจจากประชาชน □

บรรณานุกรม

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (ม.ป.ป.). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560. ม.ป.พ.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2561). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด.



ผู้ตรวจการแผ่นดิน : องค์กรตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ของสังคมไทย¹

The Ombudsman : An Institution Responsible for Overseeing the Performance of State Duties to Address and Reduce Social Inequality in Thai Society

บวรจิตร สิงคะเนติ² และ จิรพัฒน์ ใจสุข³

Banjerd Singkaneti² and Jirapat Jaisuk³

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์²

National Institute of Development Administration²

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน³

Office of Thai Ombudsman³

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา หลักสิทธิมนุษยชนใน หมวด 3 สิทธิเสรีภาพ แนวคิดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย ของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และแนวคิดในการลดความเหลื่อมล้ำตามที่ การบัญญัติกรอบแนวทางให้รัฐดำเนินนโยบาย บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการยกระดับมาตรฐานสิทธิขั้นพื้นฐานของ พุทธศักราช 2560 โดยการรับรองสิทธิและ ประชาชนให้สูงขึ้นใน หมวด 6 แผนนโยบาย เสรีภาพของประชาชน ให้สอดคล้องกับ แห่งรัฐ ตลอดจนการพัฒนาหน้าที่และอำนาจ

¹ บทความเรื่องนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ของสถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2568

² เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

³ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้เป็นกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐองค์กรหนึ่งที่มีส่วนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย รวมทั้ง

นำเสนอตัวอย่างผลของการตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีส่วนสำคัญในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

คำสำคัญ : ความเหลื่อมล้ำ, การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ, ผู้ตรวจการแผ่นดิน

Abstract

This article aims to study the concept of social inequality in Thailand and the approaches to reducing inequality as stipulated in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). It examines the recognition of citizens' rights and freedoms in alignment with human rights principles, as outlined in Chapter 3 on Rights and Liberties of the Thai People and Chapter 5 on Duties of the State. Furthermore, it explores the constitutional framework that directs state policies to enhance the basic rights and living standards of the people, as stated in Chapter 6 on

Directive Principles of State Policies. Additionally, the article highlights the role of the Ombudsman, an independent constitutional body, in overseeing the performance of state agencies, protecting citizens' rights and freedoms, and contributing to the reduction of social inequality in Thailand. The study also presents examples of Ombudsman investigations that have played a significant role in addressing and mitigating social inequality.

Keywords: Inequality, Oversight of State Performance, Ombudsman

1. บทนำ

การยื่นเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ในประเทศไทยปรากฏเป็นหลักฐานในสมัยสุโขทัยที่ให้ราษฎรสามารถยื่นเรื่องร้องทุกข์กับพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้าถึงความเป็นธรรมเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ใน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นช่วงเวลาในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแบบรัฐสมัยใหม่ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564, หน้า 27-29) ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เพื่อต้องการให้มีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์แทนรูปแบบเดิมเมื่อประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

แต่ละฉบับ และมีการพัฒนาโครงสร้าง การปกครอง การจัดองค์กรของรัฐ และการกิจ หน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อมีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาขึ้น⁴ ให้เป็นองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกลไกในการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐโดยการ ให้สิทธิร้องเรียนผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน หน้าที่และ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีความสัมพันธ์กับ ประชาชน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ภายหลังจากการตรวจสอบแล้ว ผู้ตรวจการ แผ่นดินจะมีคำวินิจฉัยพร้อมข้อเสนอแนะ ต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้แก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนตามแต่กรณี คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มี สภาพบังคับเหมือนกับการตรวจสอบโดย องค์กรตุลาการ เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับ หน้าที่และอำนาจ ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการพัฒนาและ ปรับเปลี่ยนไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับนั้นกำหนด โดยเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจที่หลากหลาย อากกล่าวได้ว่านับแต่มีการก่อตั้งผู้ตรวจการ แผ่นดินขึ้นมาครั้งแรกจนถึงปัจจุบันถือได้ว่า

เป็นกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ องค์กรหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการช่วยลด ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

2. ความเหลื่อมล้ำ และแนวคิดการ แก้ไขปัญหาในประเทศไทย

2.1 แนวคิดความเหลื่อมล้ำ

ปัจจุบันความเหลื่อมล้ำมิได้เกิดเฉพาะแต่ ประเทศที่ยังไม่พัฒนาเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นกับ ประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยเช่นกัน สำหรับปัจจัย ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา เป็นผลมาจากและการปฏิวัติอุตสาหกรรม หลายครั้ง และการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์และ การพัฒนาเทคโนโลยีและดิจิทัล (สมชัย จิตสุชน, 2558, หน้า 16) ส่วนปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้ เกิดความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันของประเทศไทย เกิดจากการได้รับอิทธิพลทางความคิดในการ กำหนดนโยบายสาธารณะจากระบบเศรษฐกิจ แบบทุนนิยมสามแนวคิดหลักคือ แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ที่มีความเชื่อว่า รัฐควรปล่อยให้ ทุกคนมีอิสระภาพ สิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ โดยเท่าเทียมกัน แนวคิดความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่ต้องการให้ทุกส่วนของสังคมมี การกระจายความมั่งคั่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในสังคม และแนวคิดสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach) ที่ต้องการสร้าง อิสระภาพในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และ หลักประกันทางสังคมหรือหลักประกันว่า ภาครัฐ จะมีความโปร่งใส ซึ่งความแตกต่างระหว่าง แนวคิดทั้งสามแนวคิดหลักที่กล่าวข้างต้น

⁴ มาตรา 134 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มีอิทธิพลและก่อให้เกิดผลต่อสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงนโยบายสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐที่มีไม่เท่ากันและทำให้ได้รับสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมในสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งมีติของความเหลื่อมล้ำจะเกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ข้อที่ 10 ซึ่งเป็นการรอบแนวคิดที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติ (UN) (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2565, หน้า 4) โดยความเหลื่อมล้ำมีการอธิบายแนวคิดของบุคคลสำคัญ ดังนี้

แนวคิดของ ลุดวิก วอน มิเซส (Ludwig Von Mises) นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมมีแนวคิดว่า นักเสรีนิยมที่รณรงค์ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายนั้นตระหนักดีว่า มนุษย์เกิดมาไม่เท่าเทียมกัน และความไม่เท่าเทียมกันเป็นบ่อเกิดของการสร้างความร่วมมือกันทางสังคมและอารยธรรมเพื่อเป็นการออกแบบกฎหมายให้เป็นเครื่องมือที่จะรับประกันว่า มนุษยชาติทั้งมวลจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากความไม่เท่าเทียม แต่กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความไม่เท่าเทียมกันได้ทั้งหมด ซึ่งความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายนั้นดีเพราะสามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนได้ดีที่สุด และเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมควรปล่อยให้พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเองว่า ใครควรดำรงตำแหน่งทางการเมืองและปล่อยให้ผู้บริโภคตัดสินใจเองว่า ใครควรมีอำนาจกำหนดกิจกรรมการผลิตทางเศรษฐกิจ (สฤณี อาชวานันทกุล, 2554, หน้า 21-23)

แนวคิดของ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) นักเศรษฐศาสตร์ที่มองว่า รัฐโดยธรรมชาตินั้นด้อยประสิทธิภาพกว่าเอกชน

และมักจะลูแก่อำนาจ ดังนั้น จึงเชื่อว่าหากรัฐทำอะไรก็ตามเพื่อพยายามสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจเมื่อนั้นเสรีภาพทางการเมืองของผู้คนก็จะถูกบั่นทอน สังคมที่กำหนดความเท่าเทียมเป็นเป้าหมายเหนือเสรีภาพจะไม่มีทั้งสองอย่าง ซึ่งสังคมที่ตั้งเป้าหมายที่เสรีภาพก่อนความเท่าเทียม จะมีทั้งสองอย่างในสังคมนั้นค่อนข้างสูง (สฤณี อาชวานันทกุล, 2554, หน้า 25)

แนวคิดของ แพทริก ไดมอนด์ (Patrick Diamond) และนักสังคมวิทยาแอนโธนี กิดเดนส์ (Anthony Giddens) มองว่าสังคมแบบคุณธรรมนิยมสมบูรณ์ (Pure Meritocracy) ต้องพยายามสร้างความยุติธรรมหรือบรรเทาความอยุติธรรมทางสังคมอย่างต่อเนื่องด้วยการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้ตกถึงมือประชาชนในวงกว้างที่สุด เพื่อเป็นการตอบแทนคนทุกภาคส่วนในสังคมที่มีส่วนสร้างความมั่งคั่ง ซึ่งเป็นแนวคิดจัดทำรัฐสวัสดิการอย่างเต็มรูปแบบที่ต้องการจัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคนในฐานะ “สิทธิพลเมือง” ที่พึงได้รับอย่างเสมอภาค (สฤณี อาชวานันทกุล, 2554, หน้า 26-27)

นิธิ เอียวศรีวงศ์ กล่าวไว้ในหนังสือพิมพ์มติชน สุดสัปดาห์ ความเหลื่อมล้ำอาจเกิดขึ้นได้ 4 ด้าน คือ ความเหลื่อมล้ำทางสิทธิ ความเหลื่อมล้ำทางโอกาส ความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ และความเหลื่อมล้ำทางด้านศักดิ์ศรี ซึ่งความเหลื่อมล้ำดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเกิดจากกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะเกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติหรือเกิดเป็นวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เช่น คนที่ไม่มีหลักทรัพย์ย่อมเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยากและไม่มีความหมายใด

บังคับว่า ธนาคารต้องให้สิทธิกู้เงินได้เฉพาะผู้ที่มีหลักทรัพย์เท่านั้น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศไทยมีอยู่จริงและจนน่าวิตก เพราะถ่างกว้างขึ้นอย่างน่าตกใจตลอดมา และทำให้เป็นส่วนหนึ่งในความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสอำนาจ ด้านสิทธิ จนทำให้คนส่วนใหญ่ด้อยศักดิ์ศรี (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2553)

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากแนวคิดและการกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำข้างต้นล้วนมีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง และด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเพื่อต้องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้มีการเสนอแนวคิดและวิธีการต่าง ๆ เช่น การปฏิรูปโครงสร้างภาษีรวมถึงมีการนำมาบัญญัติเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อให้เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐ

2.2 แนวคิดการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประเทศไทยประสบปัญหาต่าง ๆ ทั้งปัญหาด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และความเหลื่อมล้ำหลายด้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านกระบวนการยุติธรรม และการเข้าถึงที่ดินทำกิน ดังนั้น ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศไว้สามระยะ คือ ระยะเฉพาะหน้า เป็นการใช้อำนาจสภาก่อตั้งและการนำอารุมาใช้

คุกคามประชาชน ยุติความหวาดระแวงและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครอง ระยะที่สอง จัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และจัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติพร้อมกันนี้ยังให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินแก้ไขสถานการณ์อันวิกฤติให้กลับคืนสู่สภาวะปกติฟื้นฟูความสงบเรียบร้อย ความรู้รักสามัคคีและความเป็นธรรม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน จัดตั้งสภาพัฒนาการและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ และระยะที่สาม ให้มีการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุมเหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จจะมีการจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันอาทิตย์ที่ 7 สิงหาคม 2559 จากผลของประชามติในครั้งนั้น ทำให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พร้อมกันนี้ ยังกำหนดหลักการสำคัญหน้าที่ของรัฐขึ้นใหม่ เพื่อเป็นเป้าหมายของรัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนพร้อมทั้งเป็นลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย โดยเฉพาะมีการกำหนด หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งกำหนดภารกิจหน้าที่ของรัฐที่ให้เป็นหน้าที่ทั่วไป การรับรองสิทธิในการเข้าถึงการบริการด้านการศึกษา การสาธารณสุข สิทธิในการรักษาสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ พร้อมกันนี้

ยังมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติ หมวด 6 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เป็นกรอบแนวทางให้รัฐดำเนินนโยบายเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน การรับรองสิทธิและเสรีภาพ ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้มีสิทธิเรียกร้องจากรัฐ รวมถึงมีการกำหนดกลไกการตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบทางการเมือง การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

หากจะพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีหลักการสำคัญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และนำแนวคิดรัฐสวัสดิการ (Welfare State) มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545, หน้า 361-365) เพื่อเป็นกลไกทางกฎหมายในการลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ประกอบด้วย การบัญญัติหลักประกันสิทธิเสรีภาพประชาชนและรับรองสิทธิเรียกร้องต่อรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติต่อสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่จัดทำนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับมาตรฐานชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนใน หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (อุดม รัฐอมฤต, 2562, หน้า 187-189) และบัญญัติกรอบแนวทางให้รัฐจัดทำนโยบายในการบริหารประเทศในหมวด 6 แผนนโยบาย

พื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญข้างต้นเกิดจากแนวคิดที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยปรากฏในบทบัญญัติหลายมาตรา ซึ่งจะขอนำมาอธิบายประกอบบางมาตรา ดังต่อไปนี้

- การรับรองและกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล (มาตรา 28)

- การคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา (มาตรา 40)

- การรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของรัฐ การร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ (มาตรา 41)

- การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ และได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐ และคุ้มครองคนยากไร้ที่จะได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 44)

- การบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อเป็นการสร้างความเสมอภาคแก่คนทุกเพศ ทุกวัย ทุกฐานะ และทุกพื้นที่ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแลและพัฒนา ตั้งแต่เด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้สามารถมีสติปัญญาที่พัฒนาและมีวินัยที่ดีงามอย่างเสมอเหมือนกัน รวมทั้งกำหนดเป้าหมายของการให้การศึกษา และผลสัมฤทธิ์ของการศึกษา ตลอดจนทั้ง

การเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการศึกษาจากการมุ่งเข้าสู่มหาวิทยาลัยให้เป็นลักษณะการศึกษาตามความถนัด โดยจัดให้มีกองทุนเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินในการปฏิรูปการศึกษาสำหรับผู้เรียนและครู และเพื่อให้การศึกษาเป็นเรื่องการวางอนาคตของชาติในระยะยาว (มาตรา 54)

- การบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ให้บริการและส่งเสริมงานด้านสาธารณสุขที่มีคุณภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพดี มีการควบคุม ป้องกันรักษา และฟื้นฟูสุขภาพ รวมทั้งการพัฒนาการแพทย์แผนไทย (มาตรา 55)

- การบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน โดยไม่เรียกเก็บค่าบริการ สูงอันเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร (มาตรา 56)

- การกำหนดประเด็นในการปฏิรูปประเทศว่าต้องมีอย่างน้อย 7 ด้าน คือ (1) ด้านการเมือง (2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (3) ด้านกฎหมาย (4) ด้านกระบวนการยุติธรรม (5) ด้านการศึกษา (6) ด้านเศรษฐกิจ และ (7) ด้านอื่น ๆ (มาตรา 258)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ยกมาบางมาตราข้างต้นที่เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การรับรองให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อยกระดับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้น และการกำหนดกรอบแนวทางให้รัฐบาลจัดทำนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวสอดคล้องกับ

กติการะหว่างประเทศที่ไทยร่วมลงนามให้สัตยาบัน ประกอบด้วย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women : CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child : CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : CAT) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities : CRPD) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance : CED)

2.3 ประเด็นความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน

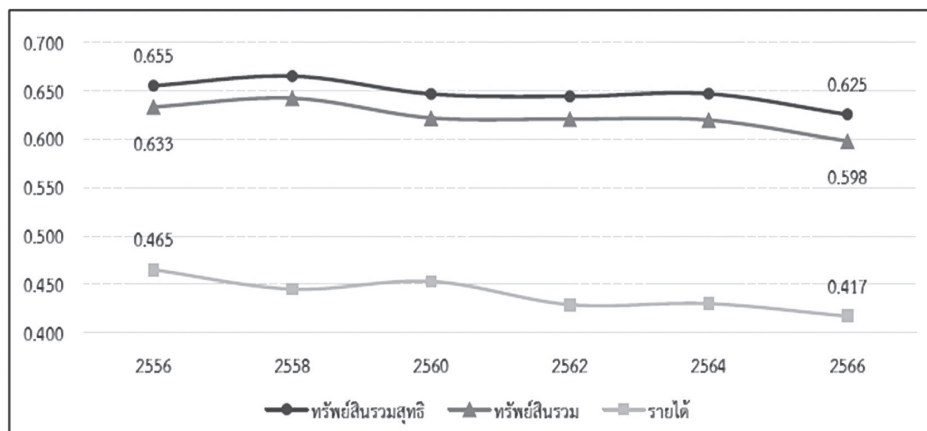
ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการบัญญัติ

หลักการต่าง ๆ ในการลดความเหลื่อมล้ำ ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญแล้วหลายฉบับ ก็ตามแต่ระดับความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ลดลงไม่มาก โดยประเด็นความเหลื่อมล้ำที่ยังฝังรากลึกในสังคมไทยประกอบด้วย ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรม ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ และความเหลื่อมล้ำทางความรู้ ในรอบหลายปีที่ผ่านมาความเหลื่อมล้ำแต่ละด้านที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีความรุนแรงมากกว่าประเทศอื่น ๆ โดยมีสาเหตุเกิดจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีการกระจุกตัวในกลุ่มชนชั้นนำ การขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่ต่ำ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างล่าช้า (กอบศักดิ์ ภูตระกูล และคณะ, 2567, หน้า 25) และผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายไม่ให้ความสำคัญกับการแบ่งผลประโยชน์ ในการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ทั่วถึงอย่างแท้จริง ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้ปรากฏชัดเจนในรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ยังพบอย่างต่อเนื่องหลายปี รวมถึงการรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย พ.ศ. 2566 จากรายงานฉบับนี้ แม้ว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยจะมีแนวโน้มดีขึ้นก็ตาม แต่จากข้อมูลสถิติที่เป็นตัวชี้วัดของความเหลื่อมล้ำแต่ละด้านยังอยู่ในระดับที่สูง โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.3.1 ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ

ความเหลื่อมล้ำด้านนี้ถือเป็นความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาความเหลื่อมล้ำทั้งหมดที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แม้ว่าข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่เผยแพร่โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใน พ.ศ. 2566 จะพบว่า สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยจะมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีจำนวนคนจนลดลง 3.79 ล้านคน ใน พ.ศ. 2565 มาอยู่ที่ 2.39 ล้านคน ทำให้คิดเป็นสัดส่วนคนจน ร้อยละ 3.41 ลดลงจากปีที่ผ่านมาอยู่ที่ร้อยละ 5.43 แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่เป็นกลุ่มเปราะบางต่อความยากจน รัฐยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญในเรื่องการจัดทำนโยบายเพื่อเข้าไปช่วยเหลือให้ตรงจุด เนื่องจากประชาชนในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มชนในทางสังคมที่มีความเสี่ยงสูงที่จะกลายเป็นคนจน เพราะมีระดับความเป็นอยู่ใกล้เคียงกับเส้นความยากจน รวมทั้งยังต้องเผชิญกับปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความเสี่ยงได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมภายในครัวเรือน เป็นต้น ส่วนการถือครองที่ดินและทรัพย์สินแม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลง เมื่อเทียบกับช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยอยู่ที่ระดับ 0.625 ใน พ.ศ. 2566 แต่ระดับความเหลื่อมล้ำดังกล่าวยังคงอยู่ในระดับที่สูง และการถือทรัพย์สินส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย ขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ยังคงมีทรัพย์สินน้อยหรืออาจมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน รายละเอียดแสดงได้ดังกราฟที่ 1

กราฟที่ 1 : ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ ทรัพย์สินรวม และรายได้ ปี 2556 - 2566

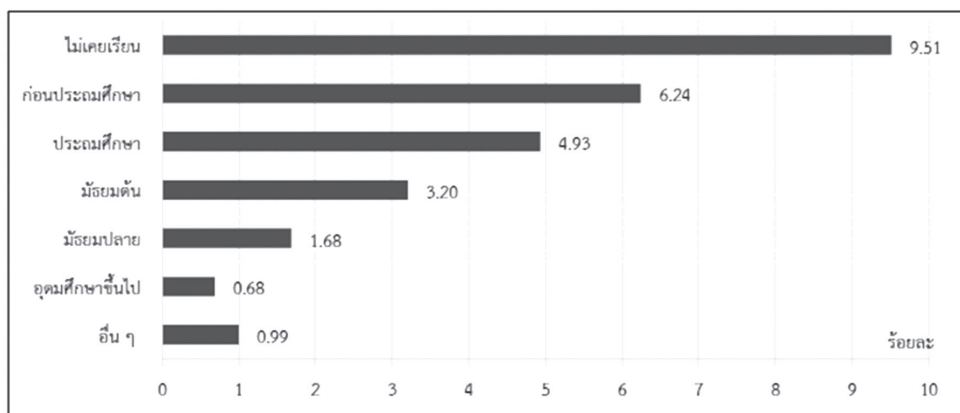


ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566)

2.3.2 ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำในด้านนี้เกิดจากความแตกต่างทางสถานภาพทางสังคมของคนกลุ่มทางสังคม เช่น ระหว่างคนเมืองและคนชนบท หรือกลุ่มอายุ ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่มีแหล่งที่มาจากการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบในสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปัจจัยที่กำหนดความแตกต่างเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐ โดยเฉพาะที่เห็นได้ชัดเจน คือ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา โดยข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า กลุ่มประชากรที่มีการศึกษาดำเนินปัญหาความยากจนมากที่สุด และสัดส่วนคนจนในกลุ่มประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป จำแนกตามระดับการศึกษาใน พ.ศ. 2566 พบว่า ประชากรที่ไม่ได้เรียนหนังสือมีส่วน

เป็นคนจนมากที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 9.51 รองลงมา เป็นกลุ่มที่มีการศึกษาก่อนประถมศึกษา ร้อยละ 6.24 ระดับประถมศึกษา ร้อยละ 4.93 และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 3.20 ขณะที่กลุ่มที่มีระดับการศึกษาสูงหรือตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป มีสัดส่วนคนจนต่ำกว่า ร้อยละ 2.00 โดยปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาปรากฏชัดเจนในสังคมไทย เกิดจากการจัดทํานโยบายทางการศึกษาที่ก่อให้เกิดการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาที่ก่อให้เกิดการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาที่ทำให้กลุ่มคนจนเข้าถึงการศึกษาได้ยากหรือถึงแม้ว่าจะเข้าถึงการศึกษาได้แล้ว แต่ระดับคุณภาพการเรียนการสอนก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้มักเกิดในพื้นที่ชนบท (กอบศักดิ์ ภูตระกูล และคณะ, 2567, หน้า 24) ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาละเอียดยังแสดงได้ดังกราฟที่ 2

กราฟที่ 2 : สัดส่วนคนจน (อายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป) จำแนกตามระดับการศึกษา พ.ศ. 2666



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566)

2.3.3 ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรม

เป็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความแตกต่างทางด้านสภาพระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ของสังคมผ่านการมองตัวเอง ผ่านการกำหนดโดยสังคม ซึ่งความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรมประกอบด้วยการกีดกันบนความแตกต่างทางเพศชาติพันธุ์ ศาสนา ความพิการ และอัตลักษณ์อื่นๆของกลุ่ม โดยมีรากฐานทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้สังคมเกิดการปฏิบัติและถ่ายทอดวัฒนธรรมบางวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาค เช่น การถ่ายทอดอำนาจจากรุ่นสู่รุ่น วัฒนธรรมทางด้านความคิดในการดูถูกดูแคลนคนชนบทหรือคนจนผู้มีฐานะด้อยกว่า ซึ่งมีมิติทางวัฒนธรรมจะพิจารณาว่ากระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจมีปฏิสัมพันธ์กับค่านิยมเพราะวัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ (วรารุณิจาลองนาค, 2567, หน้า 124)

2.3.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง

ความเหลื่อมล้ำด้านนี้เกิดจากการมีศักยภาพที่แตกต่างกันของบุคคลหรือกลุ่มที่ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่ม และการได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจในด้านนั้น ความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองปรากฏแม้ในระบบการเมืองที่มีความเท่าเทียมทางด้านกระบวนการในการเข้าถึงการตัดสินใจการมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองยังหมายถึง โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงการดำเนินการทางการเมือง สิ่งที่ทำให้การเมืองเรื่องความเหลื่อมล้ำเห็นได้ชัดเจน คือ คนที่มั่งคั่งมักจะเป็นผู้มีอำนาจในทางการเมืองและยึดอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่ความมั่งคั่งและการกระจุกตัว

ทำให้อำนาจทางการเมืองและการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะผ่านการเมืองจะกระจุกตัวตามไปด้วย ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องในทางการเมืองจึงมีทั้งความเหลื่อมล้ำทางการเมืองโดยตรง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการยุติธรรมซึ่งมิติทางการเมืองล้วนเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นแล้วดำรงอยู่ต่อไป

2.3.5 ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำในด้านนี้จะครอบคลุมความแตกต่างในหลาย ๆ มิติของคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับของการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรและการเผชิญกับมลภาวะ รวมทั้งความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติและอันตรายทางธรรมชาติ นอกจากนี้ยังหมายถึงศักยภาพในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก การดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนและศักยภาพในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือแม้กระทั่งการที่ไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกิน การเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการบริโภคที่ปราศจากสารพิษหรือการปนเปื้อน ปัญหามลพิษทางอากาศหรือการเข้าถึงอากาศที่สะอาด ซึ่งความเหลื่อมล้ำด้านนี้ในประเทศไทยจะมีความเกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (วรารุณี จำลองนา, 2567, หน้า 125) ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อมยังเกิดขึ้นกับโอกาสในการได้รับการชดเชยเยียวยาจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกระบวนการทางกฎหมาย (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2556, หน้า 550)

2.3.6 ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำด้านนี้เกิดจากความแตกต่างของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และความแตกต่างทางรายได้ระหว่างพื้นที่เขตเมืองและชนบทหรือต่างจังหวัด และระหว่างภูมิภาคที่มีทรัพยากรมั่งคั่งและการขาดแคลนทรัพยากร ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ยังหมายรวมถึง การเข้าถึงบริการและความรู้ที่ไม่เท่าเทียมกัน การกีดกันและความเหลื่อมล้ำในการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองของคนในแต่ละพื้นที่ การกระจุกตัวของความเป็นเมืองอยู่ในบางพื้นที่ทำให้การกระจายตัวของทรัพยากรไม่ครอบคลุมทุกจังหวัดอย่างเหมาะสม โดยจังหวัดที่อยู่ใกล้เมืองหลักจะได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่ดีกว่า รวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตที่ดีกว่า แต่จังหวัดในชนบทประชาชนจะได้รับโอกาสที่น้อยกว่า (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566, หน้า 75)

2.3.7 ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ ความเหลื่อมล้ำในด้านนี้เกิดจากปัจจัยที่หลากหลายในการส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงความรู้ประเภทต่าง ๆ เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ คนที่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจมีโอกาสเข้าถึงความรู้สูงกว่าคนที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจน้อยกว่า นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ยังครอบคลุมคำถามที่ว่าความรู้ของใครที่ได้รับการยอมรับ และความรู้ประเภทไหนที่มีความสำคัญมากที่สุด ความเหลื่อมล้ำทางความรู้ส่งผลต่อศักยภาพในการตัดสินใจ และส่งผลในการเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐหรือส่งผลกระทบต่อ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำทางด้านความรู้

มีความเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ในพื้นที่ชนบทจะมีความเหลื่อมล้ำทางความรู้ ชัดเจนกว่าคนที่อาศัยอยู่ในเมือง โดยประชาชน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายขอบจะขาดศักยภาพ ในการเข้าถึงการศึกษาและเพิ่มเติมความรู้ (ภุริวัฒน์ ปุณยวุฒิปรีดา, 2561, หน้า 38)

ความเหลื่อมล้ำแต่ละด้านดังที่กล่าวข้างต้น ยังฝังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ มีแนวความคิดเพื่อเป็นเครื่องกลไกในการลด ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยหลายลักษณะ เช่น มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพเพื่อเป็น หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562, หน้า 54-55) พร้อมกันนี้ ยังมีการกำหนดนโยบายที่สำคัญ เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลายมาตราดังที่กล่าวแล้วข้างต้น หรือการกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และการกำหนดแนวทาง เพื่อให้รัฐดำเนินนโยบายที่สำคัญเพื่อยกระดับ มาตรฐานชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้น ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และมีการ กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติหลายด้าน และ เพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ข้างต้น มีสภาพบังคับ จึงกำหนดกลไกการตรวจสอบขึ้น ทั้งการตรวจสอบทางการเมือง การตรวจสอบ

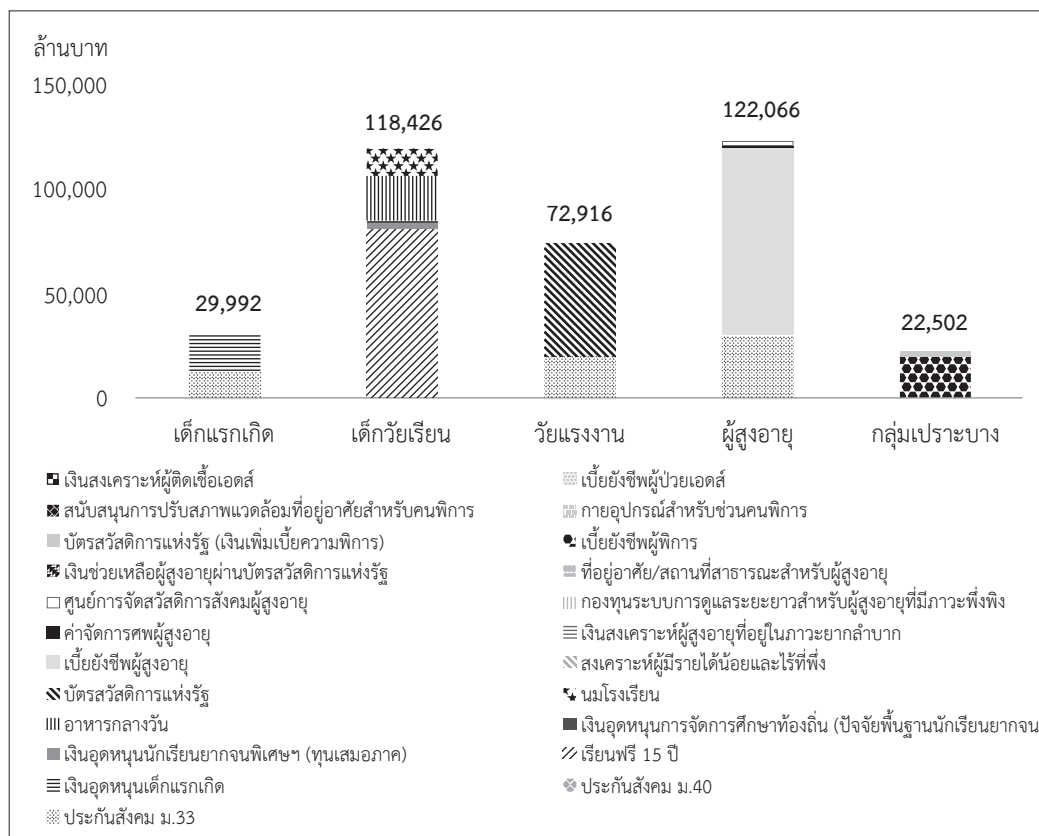
โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบ โดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลเข้ามา บริหารประเทศจะต้องจัดทำนโยบายให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และนำนโยบายนั้น แลกต่อรัฐสภาเพื่อให้เกิดเป็นสัญญาประชาคม ซึ่งในการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการ ใช้จ่ายเงินงบประมาณจึงต้องสอดคล้องกับ กรอบแนวทางตามรัฐธรรมนูญและต้องเป็นไป ตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา⁵ ดังจะเห็นได้ชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีโดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ที่หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนิน ตามนโยบายของรัฐบาลที่มาจากรัฐธรรมนูญ ไปขับเคลื่อนหลายนโยบาย เช่น การบรรเทาภาระ ค่าครองชีพเพื่อเพิ่มรายได้ของผู้มีรายได้น้อย การพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองและ ชนบท การจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร และครัวเรือนยากจน การสร้างโอกาสทาง การศึกษาที่มีคุณภาพโดยการสนับสนุน แหล่งเงินทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักเรียน หรือนักศึกษา การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการ จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษา ขั้นพื้นฐาน และจัดสรรเงินให้กับกองทุนเพื่อ ความเสมอภาคทางการศึกษา การสร้างโอกาส การเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและ

⁵ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต่อรัฐสภา ประกอบด้วย คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภา เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2567 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ซึ่งจากคำแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสาดังกล่าว นโยบายส่วนหนึ่งสอดคล้องกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และ หมวด 6 แนวนโยบาย แห่งรัฐ ซึ่งนโยบายสำคัญหลายเรื่องที่มีแง่มุมแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย

มีคุณภาพ การพัฒนาระบบสุขภาพปฐมภูมิ การสร้างโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น การบริการให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา ด้านกฎหมาย รวมทั้งการรับเรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ปัญหาความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งในการจัดทำนโยบายข้างต้น ถือเป็นภารกิจ หน้าที่ของรัฐที่ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของ

พรรคการเมือง และส่วนหนึ่งเป็นนโยบายที่ต้อง สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งในการ ดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่านการจัดสรร งบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มีสัดส่วนดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 : งบประมาณของนโยบายสำคัญในการแก้ไขปัญหาคาความยากจน และความเหลื่อมล้ำ จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย ปี 2566



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566)

กล่าวได้ว่า แนวคิดในการขับเคลื่อนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ดำเนินการในหลายลักษณะรวมถึงการกำหนดให้เป็นประเด็นสำคัญเพื่อนำมาบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ การเข้าถึงการบริการสาธารณะจากรัฐโดยทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และการกำหนดกลไกการตรวจสอบเพื่อให้เป็นกลไกหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันว่าบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะถูกนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบเพื่อให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยลดน้อยลง

3. แนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) กำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดน ค.ศ. 1809 และมีการพัฒนาหน้าที่และอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศที่ยอมรับในการนำแนวคิดให้มืองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง แต่เดิมแนวคิดการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปิดเป่าเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ในรูปแบบการปกครองรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในรูปแบบการปกครองนี้จะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง

การปกครองของรัฐสมัยใหม่ ประเทศต่าง ๆ ได้พัฒนาการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองหรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการควบคุมการกระทำทางปกครองเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561, หน้า 212-214) แม้ว่าหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีลักษณะคล้ายกับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ แต่หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีความแตกต่างกับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอยู่บางประการ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีผลบังคับทางกฎหมายโดยตรง แต่จะวินิจฉัยและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองให้พิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน รายงานความไม่เป็นธรรมที่พบจากการตรวจสอบต่อรัฐสภา และเปิดเผยความจริงต่อสาธารณชนเพื่อสร้างกระแสกดดันต่อฝ่ายปกครองเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาที่พบจากการตรวจสอบ นอกจากนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถใช้วิธีการผลักดันทางการเมืองหรือการฟ้องคดีต่อศาลควบคู่กันไปได้ด้วย ในแต่ละประเทศที่นำแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งจะมีการออกแบบหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐของประเทศนั้น ๆ ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินได้กลายเป็นสถาบันหลักทางสังคมที่ให้หลักประกันกับประชาชนในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน และประเทศไทยก็นำแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นสถาบันหลักของสังคมไทยองค์กรหนึ่ง

สำหรับแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย รองศาสตราจารย์ ดร. โกคิน พลกุล อธิบายไว้พอสรุปได้ว่า “ความสำเร็จของ Ombudsman ของสวีเดนทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบบรัฐสภานำไปใช้เสริมการควบคุมฝ่ายปกครองให้รัดกุมขึ้น โดยเริ่มที่กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย คือ ฟินแลนด์ เดนมาร์ก และนอร์เวย์ จากนั้นได้แพร่กระจายไปยังกลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน นิวซีแลนด์ อังกฤษ แคนาดา และบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา และนอกจากประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ประเทศในแถบภาคพื้นยุโรปหลายประเทศได้มีการนำเอาแบบแผนการจัดตั้งสถาบันควบคุมฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไปใช้เช่นกัน เช่น ในประเทศเยอรมนีมีการตั้ง “ผู้แทนของรัฐสภาแห่งสหพันธ์ว่าด้วยการป้องกันประเทศ” หรือภายหลังเรียกว่า “ข้าหลวงผู้ตรวจการฝ่ายกลาโหมรัฐสภา” (Parliamentary Commissioner) โดยประเทศเยอรมนีได้รับเอาระบบออมบุดสแมน

จากประเทศสวีเดนมาใช้เพื่อมาควบคุมด้านกิจการทหารโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการแพร่ขยายแนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ส่วนใหญ่จะมีสถาบันในลักษณะนี้มาทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง (มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, 2538, หน้า 37-40) และรวมถึงประเทศไทยที่มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับข้างต้นจะแตกต่างกันบางประการ ตามแต่ละรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับจะกำหนด

3.1 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

แนวคิดในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 163 ทวิ บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่มิได้มีการตรากฎหมายลำดับรองขึ้น เนื่องจากมีความเห็นว่าในขณะนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีความทับซ้อนกับองค์กรอิสระอื่น จากนั้น

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทยถูกนำมาพิจารณาอีกครั้ง และได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญขึ้น โดยให้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 196 ถึงมาตรา 198 รวม 3 มาตรา ในมาตรา 196 กำหนดหลักการว่าด้วยองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 197 เป็นการกำหนดหลักการว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และมาตรา 198 เป็นการกำหนดหลักการว่าด้วยการยื่นเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2558, หน้า 65-66)

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้และมีการรับรองหลักการสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง กำหนดกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น และเพื่อให้มีความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะเป็นกลไกการตรวจสอบฝ่ายปกครองการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้น (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2543, หน้า 75-92) และกำหนดหลักการเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับขอบเขตงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติมขึ้น เช่น ขั้นตอนการร้องเรียน

กระบวนการสอบสวน และการกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นธุรการสนับสนุนงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยในมาตรา 16 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน 3 กรณี คือ กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และอีกหน้าที่หนึ่ง คือ กรณีตรวจสอบกรณีการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และกรณีสุดท้าย คือ กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และนอกจากหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาอีกหน้าที่หนึ่งด้วย และในมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ด้วยว่า หากในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอีกหน้าที่หนึ่งด้วย

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจ 3 ลักษณะ คือ หน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐแล้วเสนอแนะให้มีการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนนั้น หน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ หน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนด เช่น หน้าที่ตามมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เป็นต้น

3.2 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ประมาณ 10 ปี และถูกยกเลิกจากการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่

19 กันยายน 2549 ส่งผลทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ถูกยกเลิกไป ต่อมาในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีพัฒนาการจากเดิมไปมากและได้เปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มเติมขึ้น เช่น หน้าที่อำนาจในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁶ หน้าที่และอำนาจในการดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷ และหน้าที่และอำนาจตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ส่วนหน้าที่และอำนาจด้านอื่นยังคงเป็นหน้าที่และอำนาจเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มานิต จมปา, 2553, หน้า 470-472)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 244 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีการปฏิบัติ

⁶ มาตรา 234 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁷ มาตรา 244 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ก็ตาม และกรณีการตรวจสอบการละเลย การปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและ องค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึง การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล และ กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหน้าที่และ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มเติมขึ้นมาสามด้าน คือ **ด้านที่ 1** หน้าที่ และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ ของรัฐ **ด้านที่ 2** หน้าที่ในการติดตาม ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น จะรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติ หน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศ รายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผย ต่อสาธารณะด้วย และ**ด้านที่ 3** หน้าที่ตรวจสอบ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการ ยุติธรรม

ในการกำหนดหน้าที่และอำนาจของ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่เพิ่มเติมขึ้นมาทั้งสามด้าน

ข้างต้น ถือเป็นพัฒนาการของอำนาจหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และเมื่อหน้าที่และอำนาจ มีเพิ่มมากขึ้นทำให้ภารกิจงานของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยธุรการของ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพิ่มขึ้นตามไปด้วย หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากจะมีหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียน ที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและยื่นเรื่อง ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและทำหน้าที่ ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนแล้ว ยังมีหน้าที่ทางธุรการด้านอื่นเพิ่มเติมเข้ามา ทั้งงานด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญและการจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะ แก่ไขรัฐธรรมนูญ และหน้าที่และอำนาจ ในการตรวจสอบ และส่งเสริมการปฏิบัติตาม มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน้าที่ และอำนาจในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม ส่วนหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองนั้น ยังกำหนดไว้เช่นเดิมในมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาล รัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณี (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของ บุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วย ความเห็นต่อศาลปกครอง ซึ่งหน้าที่และอำนาจ

ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กล่าวข้างต้นได้ถูกบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เพื่อกำหนดรายละเอียดของหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ขั้นตอนการตรวจสอบให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น

ข้อแตกต่างสำคัญอีกประการหนึ่งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ การกำหนดให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แยกออกมาเฉพาะจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แต่ยังคงให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นเดิม

3.3 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ในมาตรา 230 และมาตรา 231 และมีการเพิ่มเติมหลักการสำคัญเพื่อเป็นหลักประกันในการลดความซ้ำซ้อนของหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นใน มาตรา 221 ซึ่งการบัญญัติหลักการดังกล่าว เพื่อต้องการช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อนของหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น

หากมีการยื่นเรื่องร้องเรียนเรื่องใดอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นให้ส่งเรื่องนั้นให้องค์กรอิสระนั้นเป็นผู้พิจารณา ซึ่งหลักการสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีการนำมาบัญญัติในรายละเอียดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เช่น ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น มาตรา 22 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจคือ เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ⁸ และดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามิได้รับความสะดวกเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม⁹ และหน้าที่ในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ¹⁰ ซึ่งหน้าที่ในด้านนี้ นอกจากจะกำหนดไว้ใน มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติประกอบ

⁸ มาตรา 22 (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

⁹ มาตรา 22 (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹⁰ มาตรา 22 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แล้ว ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 35 ด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินสองมาตรานี้ จะมีกระบวนการและเงื่อนไขในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน และให้สิทธิประชาชนในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งสองมาตรา หากแต่ในการยื่นเรื่องร้องเรียนในกรณีมีการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงสิทธิหรือผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวจะเป็นเฉพาะเหตุแห่งการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เท่านั้น ซึ่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดนี้มีหลายมาตราที่เป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย และการร้องเรียนในกรณีนี้จะต้องเป็นการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ แต่ไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิของปัจเจกหรือเป็นเพียงสิทธิเฉพาะตัว เนื่องจากสิทธิเฉพาะตัวมีกระบวนการตรวจสอบอื่นอยู่แล้ว¹¹ และหน้าที่อีกประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 43 ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเป็นผู้ฟ้องคดีต่อ

ศาลปกครองแทนประชาชนได้ หรือหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นองค์กรในการกลั่นกรองคดีให้กับศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน้าที่และอำนาจนี้จะมีความสัมพันธ์กับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยหากมีการร้องเรียนปัญหาเกี่ยวกับการกระทำที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ หรือกรณีการร้องเรียนกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ตามแต่กรณี

จะเห็นได้ว่า หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ มีพัฒนาการมาโดยต่อเนื่องและมีความหลากหลาย และยังคงกำหนดรูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นเดียวกับต่างประเทศ ที่ให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรของรัฐในการเป็นกลไกการตรวจสอบควบคุมฝ่ายปกครองในการจัดทำหน้าที่บริการสาธารณะของรัฐเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งในการออกแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของแต่ละประเทศรวมถึงประเทศไทย จะมีส่วนสำคัญ

¹¹ มาตรา 22 (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เข้าไปมีส่วนในการช่วยแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำของสังคมในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านกระบวนการยุติธรรม การเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นั้น บางส่วนเป็นหน้าที่และอำนาจดั้งเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเป็นครั้งแรก และมีหน้าที่และอำนาจบางประการได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ทั้งหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน้าที่ในทางนโยบาย และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามีตัวอย่างคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รายงานต่อรัฐสภา หรือเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีส่วนในการผลักดันการแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ หลายกรณี ดังจะขอยกตัวอย่างดังนี้

(1) การตรวจสอบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ¹² กรณีหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา 53 และ มาตรา 61 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กรณีนี้เป็นเรื่องที่คุณตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นตรวจสอบ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมหลักที่นำรายได้เข้าประเทศ แต่ละปีมีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากแต่อย่างไรก็ตามรายได้ที่ประเทศไทยได้รับกลับไม่สอดคล้องกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาชาวต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและธุรกิจในช่วงโซ่อุปทานโดยเฉพาะธุรกิจโรงแรม ธุรกิจร้านค้า ร้านอาหาร หรือการขนส่งแบบครบวงจรโดยการใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางหรือนอมินี (Nominee) โดยอาศัยช่องว่างของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และช่องว่างของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และมีชาวต่างชาติบางส่วนมาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยและแย่งอาชีพคนไทย ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของปัญหาดังกล่าว โดยลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรับฟังปัญหาที่

¹² ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเชิงระบบ ที่ 6/2562, “รายการผู้ตรวจการแผ่นดินพบประชาชน”

เกี่ยวข้องกับจังหวัดท่องเที่ยวหลัก เช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดสมุทรสาคร โดยจัดให้มีการประชุมรับฟังปัญหาจากผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวและรับฟังข้อเสนอแนะจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย และเมื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรี กรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา 53 และ มาตรา 61 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งต่อมากลุ่มคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2565 ลงมติรับทราบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาปฏิบัติ ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพิจารณานำข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไปพิจารณาดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรมภายในพ.ศ. 2565¹³ โดยรายงานและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น เสนอแนะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และเสนอแนะแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ

ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อป้องกันปัญหาชาวต่างชาติมาประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทยและแย่งอาชีพที่กฎหมายสงวนไว้เฉพาะคนไทย เช่น อาชีพมัคคุเทศก์ การประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นต้น และเสนอแนะให้มีการบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบเชิงลึกธุรกิจท่องเที่ยวที่อาจกระทำผิดกฎหมาย เช่น ให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมการท่องเที่ยว ร่วมกันสุ่มตรวจบริษัทที่ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในเมืองท่องเที่ยวหลักและบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีนี้มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเพื่อสร้างรายได้และเศรษฐกิจให้กับประชาชนในชุมชน และช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) การตรวจสอบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนชุมชนเมืองที่ไร้บ้านให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กรณีหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา 53 และ มาตรา 54 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กรณีนี้มีประชาชนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมธนารักษ์ และ

¹³ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 13/2563, “รายการผู้ตรวจการแผ่นดินพบประชาชน”

กรุงเทพมหานคร ที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้ปลูกสร้างที่พักอาศัยรुकูล้ำคลองบางเขน และไม่จัดบริการให้ความรู้ด้านสาธารณสุขให้กับประชาชนในชุมชนเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงโดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงและลงพื้นที่ตรวจสอบสภาพคลองบางเขนร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้แทนประชาชน ทำให้พบปัญหาว่า ตามแนวคลองบางเขนมีประชาชนผู้มีรายได้น้อยสร้างที่พักอาศัยรुकูล้ำคลองบางเขนตลอดแนวคลอง จนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม การทิ้งขยะลงในลำคลองทำให้ไปอุดตันท่อระบายน้ำและทำให้การระบายน้ำในคลองบางเขนไม่เต็มประสิทธิภาพ ในปัญหานี้กรุงเทพมหานคร เคยทำการสำรวจคลองบางเขนพบว่า มีประชาชนสร้างที่พักอาศัยรुकูล้ำแนวเขตคลองบางเขน รวม 63 ครีวเรือน มีประชากร จำนวน 307 คน ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเป็นนโยบายเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555 เห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการบริหารจัดการสิ่งรुकูล้ำลำน้ำสาธารณะ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร บังคับใช้กฎหมายกับผู้สร้างที่พักอาศัยรुकูล้ำลำคลองสาธารณะอย่างเคร่งครัด และให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาจัดทำที่พักอาศัยถาวรให้กับประชาชนกลุ่มดังกล่าว และเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

แก้ไข้ปัญหา ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร ทำการจัดสร้างสถานีสูบน้ำบริเวณปากคลองบางเขนใหม่ให้มีขีดความสามารถในการสูบน้ำออกจากคลองบางเขนเพื่อระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาให้มากขึ้น และมีแผนในการปรับปรุงคลองบางเขนเพื่อให้เป็นสายคลองหลักสำหรับใช้ในการระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา และเจรจาเพื่อขอให้ประชาชนที่สร้างบ้านรुकูล้ำแนวเขตคลองบางเขนย้ายออกจากพื้นที่ลำคลองบางเขน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี สำหรับเป็นที่พักอาศัยแบบถาวร และมีการกำหนดกรอบระยะเวลาเพื่อให้ประชาชนทำการรื้อย้ายบ้านพักอาศัยโดยให้กรุงเทพมหานครจ่ายเงินชดเชยเยียวยาค่าเสียหายและค่าขนย้ายที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง ส่วนครัวเรือนใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐ กรุงเทพมหานครจะดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดีเพื่อทำการรื้อย้ายที่พักที่สร้างรुकูล้ำแนวเขตคลองบางเขนต่อไป

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนนี้ เป็นกรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ โดยการเข้าไปช่วยเร่งรัด ติดตาม และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทำให้การแก้ไข้ปัญหาเรื่องนี้มีความรวดเร็วและเกิดความรอบคอบในการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่เป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย

ให้ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐโดยการจัดหาที่อยู่อาศัยที่ดีและมีมาตรฐานมากขึ้นเท่านั้น แต่ในอีกทางหนึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้ดำเนินการขุดลอกคลองบางเขนตามแผนงานที่กำหนดไว้ได้สะดวก และสามารถใช้ประโยชน์จากคลองบางเขนให้เป็นสายคลองหลักในการระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีส่วนทำให้การระบายน้ำในช่วงฤดูฝนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้ถือเป็นต้นแบบของหลายประเทศและได้เดินทางมาศึกษาดูงานในประเทศไทยหลายครั้ง

(3) การตรวจสอบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้มีไฟฟ้าใช้ในครัวเรือน¹⁴ กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ยังไม่ถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา 56 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนนี้ เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นพิจารณาเนื่องจากเห็นว่า การให้บริการไฟฟ้าในครัวเรือนเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนได้รับสิทธิโดยถูกต้องครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 56 กำหนด แต่จากข้อเท็จจริงของพบว่าตามจังหวัดต่าง ๆ ประชาชนไม่มีไฟฟ้าใช้ไม่น้อยกว่า 48,851 ครัวเรือนโดยเป็นครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ปกติ 24,738 ครัวเรือน ครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่หน่วยงานของรัฐ จำนวน 23,606 ครัวเรือน และมีครัวเรือนที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์

ในการขยายเขตไฟฟ้า จำนวน 507 ครัวเรือน และมีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง สาเหตุของปัญหาเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ ที่มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการไฟฟ้าในครัวเรือนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การดำเนินนโยบายช่วยเหลือประชาชนกลุ่มเปราะบางที่ใช้สิทธิไฟฟ้าฟรี 50 หน่วย แต่กำหนดหลักเกณฑ์การคัดกรองครัวเรือนเพื่อให้ได้รับสิทธิจากนโยบายดังกล่าวไว้เข้มงวดทำให้ประชาชนกลุ่มนี้เข้าถึงสิทธิได้ยาก เป็นต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง เช่น ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง การประชุมรับฟังปัญหาและข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง การลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ เช่น เชียงราย สกลนคร นครพนม มุกดาหาร ตัง และกระบี่ มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานระดับนโยบาย สำนักรงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีที่สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงกลาโหม การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันสำรวจข้อมูลจำนวนครัวเรือนและดำเนินการแก้ไขปัญหาประชาชนยังไม่มีไฟฟ้าใช้ในครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ปกติ และอาศัยอยู่ในพื้นที่

¹⁴ ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเชิงระบบ ที่ 13/2565, “รายการผู้ตรวจการแผ่นดินพบประชาชน”

ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการพิจารณาอนุญาตใช้พื้นที่ตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าให้บ้านเรือนราษฎรรายใหม่ ระยะที่ 3 โดยมีเป้าหมายขยายเขตไฟฟ้าให้ครัวเรือนรายใหม่ จำนวน 130,000 ครัวเรือน เพื่อรองรับครัวเรือนรายใหม่ในปี 2567-2573 พร้อมกันนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังเสนอแนะให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้เร่งรัดการสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่ยังเหลืออยู่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อใช้ประกอบเป็นภาคผนวกในกฎหมายลำดับรอง พร้อมกับเร่งจัดทำกฎหมายลำดับรองตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และเพื่อให้ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงนโยบายใช้ไฟฟ้าฟรีไม่เกิน 50 หน่วย ได้ง่ายขึ้น พร้อมเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาลดเงื่อนไขการเข้าถึงสิทธิให้มีความเข้มงวดน้อยลงเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางได้รับสิทธิจากนโยบายของรัฐมากขึ้น

เมื่อได้รับรายงานและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือสั่งการให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักรับรายงานและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยให้กระทรวงมหาดไทยสรุปผลการพิจารณาและความเห็นในภาพรวมแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายใน 30 วัน เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เสนอสรุปผลการพิจารณาในภาพรวมและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566 ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้กับประชาชนมีไฟฟ้าอย่างเร่งด่วนต่อไป ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้มีการเร่งดำเนินการสำรวจจำนวนครัวเรือนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้ เพื่อให้ได้จำนวนครัวเรือนที่แท้จริง และมีการดำเนินการขยายเขตให้บริการไฟฟ้าให้กับประชาชนแล้วในหลายพื้นที่ เช่น ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู จังหวัดเชียงราย และหลายอำเภอในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นต้น

(4) การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มเพศทางเลือก

กรณีนี้เป็นกรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อขอให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

หรือไม่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้อง และมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงมีความเห็นและเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามคำร้องดังกล่าว และต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า **“สามีจะเรียกค่าตอบแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาไปในการทำงานของคู่สาวก็ได้ และภริยาจะเรียกค่าทดแทนจากหญิงอื่นที่แสดงโดยเปิดเผยเพื่อแสดงว่าตนมีความสัมพันธ์กับสามีในการทำงานของคู่สาวก็ได้”** มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม¹⁵ ซึ่งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามประเด็นคำร้องนี้ถือเป็นพัฒนาการของกฎหมายที่มีส่วนสำคัญทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ และการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศทางเลือก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันมีการยอมรับรับรองสิทธิของกลุ่มคนที่เป็นเพศทางเลือกมากขึ้น ซึ่งต่อมารัฐสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยกมาข้างต้น จะเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่มี

ส่วนสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พร้อมกันนี้ ยังทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม รวมไปถึงมีส่วนช่วยให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อให้ได้รับสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ยกมาดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้มองเห็นภาพของการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเกี่ยวข้องกับการออกแบบหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจที่หลากหลายและมีความอ่อนตัว ซึ่งในการทำหน้าที่ตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มุ่งเน้นกระบวนการพิจารณาที่เคร่งครัดเช่นเดียวกับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ รวมถึงในขั้นตอนการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มุ่งจับผิดหน่วยงานของรัฐหรือลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เป้าหมายการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมุ่งที่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน และมุ่งเน้นในการช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบันมีทั้งหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในทางนโยบายที่เป็นหน้าที่อันมีที่มาจากรัฐธรรมนูญ

¹⁵ เรื่องพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2567

โดยตรง ซึ่งเรื่องร้องเรียนที่ยกมานี้นำเสนอในบทความนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือบางกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นตรวจสอบซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละกรณี ล้วนมีส่วนสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมในแต่ละด้าน และถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการพัฒนาหน้าที่และอำนาจอย่างต่อเนื่องแต่ยังคงหลักการเดิมที่ให้ผลของการวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีสภาพบังคับ และไม่มีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตามในการออกแบบหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นองค์กรตรวจสอบในเชิงเสนอแนะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนดังกล่าวทำให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนหลายกรณีมีอุปสรรคอยู่พอสมควร (สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต, 2565, หน้า 501)

3. บทสรุป

อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่มีการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนองค์กรหนึ่ง

เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่แต่ละครั้งจะมีการพัฒนาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่เสมอ โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน การเปลี่ยนแปลงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน วาระการดำรงตำแหน่ง กระบวนการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งในการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตลอดระยะเวลา 25 ปี ในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ได้มีส่วนสำคัญในการเป็นกลไกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในด้านต่าง ๆ ได้ดีองค์กรหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีการวิพากษ์ถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่เสมอ ซึ่งการวิพากษ์ถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินผ่านเวทีความคิดเห็นต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งเสียงสะท้อนจากประชาชนที่ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นส่วนสำคัญหนึ่งในการพัฒนาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในอนาคต เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบในเชิงเสนอแนะแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนและมีส่วนสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย □

บรรณานุกรม

- กอบศักดิ์ ภูตระกูล และคณะ. (2567). Thailand Next เปลี่ยนใหญ่ประเทศไทย. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). หลักพื้นฐานสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ภุริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา. (2561). ความเหลื่อมล้ำ : แนวคิด สถานการณ์ในประเทศไทย และแนวทางแก้ไข (Inequality : Concepts, Situation In Thailand and Solutions Reducing). วารสารสภวิทยากรนวัตกรรมการบริหาร, 1(1), 39.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2553). ความเหลื่อมล้ำ. มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 27 สิงหาคม – 2 กันยายน 2553 ฉบับที่ 1567.
- มานิต จมปา. (2553). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- मुखเมธิน กลั่นนุรักษ์. (2538). สถาบัน Ombudsman ศึกษาเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2545). เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2567). คำสอนว่าด้วยรัฐ และกฎหมายมหาชน . กรุงเทพฯ : อ่านกฎหมาย.
- วรวุฒิ จำลองนาค. (2567). ตำราเพื่อการสอน เรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมือง : แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน (Political Economy : Concepts and Applications in Modern Times). กรุงเทพฯ : ทริปเพิล เอ็ดดูเคชั่น จำกัด.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2558). กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สมชัย จิตสุชน. (2558). รายงานวิจัยเรื่อง ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต. (2565). ข้อเสนอแนะและมุมมองจากการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน. หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ ศาสตราจารย์ชาญชัย แสวงศักดิ์.
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2554). ความเหลื่อมล้ำ ฉบับพกพา. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2543). สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 1(1), 75-92.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2566). การศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำทางสังคม (REDUCED INEQUALITIES).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย 2566

อุดม รัฐอมฤต. (2562). หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). กฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยความเสียหายของสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับบทบาทสำคัญ ของผู้ตรวจการแผ่นดินในมิติเปรียบเทียบ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กับ การไกล่เกลี่ย ตาม พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ¹

ธนภัทร ปัจฉิมม² มุกิตา มากวิชิต³ และ กันวิศา สุขพานิช⁴

Thanapat Patchim² Mutita Markvichit³ and Kanvisa Sukhabanij⁴

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต²⁻⁴

School of Law and Politics, Suan Dusit University²⁻⁴

บทคัดย่อ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์แบบสันติวิธี โดยที่คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจและพึงพอใจในข้อตกลงร่วมกัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลและถือเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาล ซึ่งหาก

ข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมาย ย่อมทำให้ปริมาณคดีหรือข้อพิพาทเหล่านั้น มีเป็นจำนวนมากในชั้นศาล อีกทั้งทำให้เกิดเป็นภาระแก่ประชาชนในการรอคอยการพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งในช่วงก่อนฟ้องคดีและระหว่างการดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งก่อให้เกิด “ต้นทุนความยุติธรรม” แก่ประชาชน แต่เมื่อพิจารณาถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามกฎหมายทั้งในทางปกครองและการไกล่เกลี่ย

¹ บทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการทางวิชาการ ภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับมหาวิทยาลัยสวนดุสิต เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2566

² มหาวิทยาลัยสวนดุสิต อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ์ 145/9 ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

³ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ์ 145/9 ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

⁴ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ์ 145/9 ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

ข้อพิพาทตาม พรบ. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตาม พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่าประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยง่าย ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสากล ในขณะที่ตามความเป็นจริงแล้วการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ใช่วิธีการหรือเครื่องมือใหม่ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม แต่ในปัจจุบันได้มีการปรับแนวความคิดและปรับเปลี่ยนรูปแบบออกไปเพื่อพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เกิดประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมกับยุคสมัยมากยิ่งขึ้น แต่สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนั้นถือเป็นเรื่องใหม่ โดยคดีปกครอง

ดังกล่าวนั้นเกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น โดยสรุปการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการรองรับข้อพิพาททางเลือกเพื่อเสริมโอกาสสร้างโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก ทัวถึง เท่าเทียม และเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง แต่ทั้งนี้รูปแบบขั้นตอนและการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยของแต่ละศาลย่อมมีความแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

คำสำคัญ : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, ข้อพิพาททางปกครอง, ศาลปกครอง, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. บทนำ

บทความทางวิชาการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับบทบาทสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินในมิติเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองกับการไกล่เกลี่ยตาม พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 นี้มีวัตถุประสงค์ประการที่หนึ่งเพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ประการที่สอง เพื่อศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ประการที่สาม เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และเสนอแนะข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องดังกล่าว

เป็นที่ทราบว่าเป็นปัจจุบันความขัดแย้งของประชาชนนับวันยังมีเป็นจำนวนมากและในหลาย ๆ เรื่องของความขัดแย้งมักจะนำไปสู่

การเกิดข้อพิพาทและเป็นคดีความที่ขึ้นไปสู่ศาลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้มีปริมาณคดีทั้งทางแพ่งทางอาญา และทางปกครองเกิดขึ้นไปสู่ศาลเป็นจำนวนมากและทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังนั้นการรองรับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) ซึ่งเป็นประเภทหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เป็นกระบวนการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและชุมชนมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดแนวทางและวิธีการในกระบวนการยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงเป็นการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมอันเป็นการเชื่อมโยงกลไกตามกฎหมายและวิถีชีวิตของประชาชนเข้าด้วยกัน เพื่อมุ่งสู่การสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรมร่วมกัน สำหรับข้อพิจารณา

เกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองนั้น เป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากเอกชนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งการฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นวิธีหนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ องค์กรศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้คู่กรณีข้อพิพาทกันทางเลือกเพิ่มขึ้นในการระงับข้อพิพาท และเป็นการส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณีในการยุติข้อพิพาทระหว่างกันทำให้คู่กรณียุติข้อพิพาทด้วยความเรียบร้อย รวดเร็วและถูกต้องตามกฎหมายเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีและส่งเสริมการอำนวยความสะดวกทางปกครองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้นเป็นการระงับข้อพิพาทที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่พิพาททุกฝ่ายว่ามีความประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกนั้นหรือไม่ โดยจะมีการกำหนดบทบาทหน้าที่แก่คู่พิพาทที่ประสงค์

จะใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกเมื่อพิจารณาจากสถิติใกล้เคียงของศาลแพ่งประจำเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565 มีจำนวนคดีรับเข้า 2,485 คดี และสามารถไกล่เกลี่ยได้สำเร็จแยกเป็นคดีแพ่ง 840 คดี และคดีผู้บริโภค 1,169 คดี (ศาลแพ่ง, 2561, Online) จะเห็นว่าการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งนั้นค่อนข้างจะประสบความสำเร็จ กล่าวคือ คู่พิพาททั้งสองฝ่ายมีความพอใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ที่บัญญัติว่า “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใดให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือ ประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น” ดังนั้นการไกล่เกลี่ยจึงกระทำได้ไม่ว่าจะอยู่ขั้นตอนใดของการพิจารณาคดี แม้การพิจารณาจะอยู่ในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญคือการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อประกาศให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณีและรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดินและเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลปกครองได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562 และต่อมาศาลปกครองได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2562 ให้อำนาจ ศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาเป็นทางเลือกใหม่ให้กับคู่กรณี ในการระงับข้อพิพาทที่นำมาใช้ในศาลปกครองไทยนั้น มีหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่สำคัญ 5 ประการ (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2562) ได้แก่ (1) หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (2) หลักความสมัครใจของคู่กรณี (3) หลักความไว้วางใจของคู่กรณี (4) หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (5) หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี

2. ที่มาและความสำคัญของการไกล่เกลี่ย

เป็นที่ทราบแล้วว่าการไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทรูปแบบหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการระงับ

ข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) คือ ทางเลือกอื่นนอกจากให้ศาลชี้ขาดตัดสินและการไกล่เกลี่ยนี้ กล่าวได้ว่าเป็นการระงับข้อพิพาทที่ถูกนำเอามาใช้มากที่สุด เพราะมีวิธีการที่สำคัญ คือ แก้ไขปัญหาฟื้นฟูความสัมพันธ์และเยียวยาความเสียหาย ซึ่งทำให้ได้ทางออกที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ (Win-Win) (โชติช่วง ทัพวงศ์, 2558) การไกล่เกลี่ยเป็นการค้นหาความพอใจของคู่ความว่าจะยุติข้อพิพาทซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นในอนาคต ให้เสร็จไปด้วยวิธีการใด อย่างไรโดยผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่ชี้ผลคดีออกมาว่าคู่ความฝ่ายใดถูกหรือคู่ความฝ่ายใดผิด หรือค่าเสียหายที่แท้จริงนั้นเป็นเท่าใด การไกล่เกลี่ยมีจุดมุ่งหมายสุดท้าย คือ คู่ความตกลงกันได้และทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ดังนั้น หน้าที่หลักของผู้ไกล่เกลี่ยคือเป็นสื่อให้คู่ความได้ติดต่อเจรจากัน ช่วยให้คู่ความได้เข้าใจถึงสิ่งที่ตนต้องการและสิทธิที่ตนจะพึงได้รับ รวมทั้งช่วยชี้แนะทางแก้ไขปัญหากับช่วยกำหนดทางเลือกนำไปสู่ข้อตกลง และเมื่อคู่ความตกลงกันได้ก็ช่วยร่างสัญญาประนีประนอมยอมความด้วย แนวคิดหลักของระบบไกล่เกลี่ยนั้น อาจแยกได้เป็น 3 ประการ (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2562)

1) ทุกฝ่ายต้องสมัครใจเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ย กล่าวคือ การนำคดีเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยนั้น คู่ความทุกฝ่ายต้องสมัครใจที่จะให้พิพาทไกล่เกลี่ย และผู้พิพากษาก็ต้องสมัครใจเข้าทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย ในระหว่างไกล่เกลี่ยหากคู่ความฝ่ายใดไม่สมัครใจที่จะทำการไกล่เกลี่ยต่อไป ก็เพียงแค่แถลงแจ้งความประสงค์ให้ผู้ไกล่เกลี่ยทราบ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องส่งสำนวน

คืนสู่การพิจารณาตามปกติทันที สำหรับความสมัครใจของผู้พิพากษานั้น จะแสดงออกมาด้วยการสมัครเข้าเป็นผู้พิพากษาในคณะไต่สวนตั้งแต่นั้นแล้ว

2) การไต่สวนเป็นการทำให้คู่ความเกิดความพอใจแล้วตกลงระงับข้อพิพาทกัน ดังนั้นแนวทางในการไต่สวนจึงต่างจากกระบวนการพิจารณาปกติ กล่าวคือ การพิจารณาคดีตามปกติเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงในประเด็นสำคัญที่คู่ความโต้แย้งกันหรือเป็นการค้นหาความเสียหายที่แท้จริง แต่การไต่สวนเป็นการค้นหาความพอใจของคู่ความ การค้นหาความพอใจของคู่ความเป็นหัวใจของการไต่สวนและผู้ไต่สวนจะต้องค้นหาได้ว่าความพอใจของคู่ความอยู่ตรงจุดไหน หากค้นหาได้ผู้ไต่สวนก็จะทราบแนวทางการไต่สวนและทราบจุดที่จะประสานประโยชน์ของคู่ความให้เป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่าย

3) ระบบไต่สวน เป็นระบบที่มีพื้นฐานมาจากอำนาจการไต่สวนของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ได้รับลดขั้นตอนการปฏิบัติวิธีการทำงานและอำนาจของผู้พิพากษาลงมาเพื่อลดอุปสรรคต่าง ๆ จากการใช้อำนาจของผู้พิพากษามากเกินไป จะเห็นว่า การไต่สวนข้อพิพาท (Mediation) เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากแนวคิดของการเจรจา (Negotiation) ซึ่งเป็นกระบวนการแก้ปัญหาที่ประกอบด้วยคนสองคนหรือมากกว่านั้นสมัครใจตกลงกัน และพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยการเจรจา ไม่ว่าจะเป็นแบบทางการหรือแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งการเจรจานั้นไม่เพียงแต่เป็นวิธีการต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ต้องการแต่ยังเป็นการค้นหาแนวทางในการ

แก้ไขปัญหาของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ดังนั้นในการเจรจาทุกฝ่ายควรร่วมมือกันในการค้นหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น

3. ข้อความคิดพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อพิพาททางปกครอง

ในส่วนนี้จะขอนำเสนอความสัมพันธ์ของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สัมพันธ์การไต่สวนข้อพิพาททางปกครอง กล่าวคือ ข้อพิพาททางปกครองนั้น เป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากเอกชนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งการฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นวิธีหนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ องค์กรศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี หากกล่าวให้กระชับขึ้นคือ การไต่สวนข้อพิพาททางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน และเอกชนสามารถตกลงยินยอมระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้โดยเสรีด้วยหลักอิสระในทางแพ่ง (Private Autonomy) และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Principle of freedom of contract)

การระงับข้อพิพาทโดยการไต่สวนแต่เดิมมักจะถูกนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่ง แต่สำหรับการนำการไต่สวนมาใช้ในคดีปกครองที่คู่กรณีมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน คือ คู่กรณีเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเหนือกว่าเอกชนที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา การไต่สวนกรณีดังกล่าวจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยต้องคำนึงถึงหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไป

เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหลักแล้วจึงไม่สามารถยินยอมให้มีการประนีประนอมยอมความหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ (นาตาชา วคิน ดิลก ผลฤกษ์, 2557, หน้า 101-102)

ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์⁶ เพื่อให้คู่กรณีพิพาทกันมีทางเลือกเพิ่มขึ้นในการระงับข้อพิพาท และเป็นการส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณีในการยุติข้อพิพาทระหว่างกันทำให้คู่กรณียุติข้อพิพาทด้วยความเรียบง่าย รวดเร็วและถูกต้องตามกฎหมายเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณี และส่งเสริมการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองใหม่ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังข้อความที่กล่าวว่า “ยุติด้วยดี ถูกกฎหมาย เรียบง่าย ได้ผลเร็ว” นั้นแต่ล้วนเป็นความมุ่งหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งจะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีในการหาข้อตกลงร่วมกันและแสวงหาทางแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งเป็นการรักษาสัมพันธภาพที่ดีของคู่กรณีอีกด้วย

สาระสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางปกครอง หมายถึง การให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการให้สอดคล้องต่อกฎหมายโดยไม่กระทำการในทางที่ไม่เป็นการขัดหรือแย้ง (non - contradiction) ต่อกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องมีหน้าที่ริเริ่มการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น การระงับข้อพิพาททางเลือกในบริบทของกฎหมายปกครอง ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถดำเนินการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ หรือใช้อำนาจเป็นข้อยกเว้นที่จะทำให้ฝ่ายปกครองหลุดพ้นไปจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง แต่ประการใด หากแต่การดำเนินการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ฝ่ายปกครองยังคงต้องผูกพันอยู่กับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเสมอ ดังนั้น ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือตามหลักการดังกล่าวโดยไม่มีข้อยกเว้น (นรินทร์ อธิสาร, 2558)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ต้องดำเนินไปบนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติกรณีที่ห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจ หน้าที่หรือ

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า “โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณีและรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ความสามารถของคู่กรณีและห้ามมิให้มีการใกล้เคียงข้อพิพาทในกรณีที่เป็นกรณีฝ่าฝืนหรือต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายไว้ ซึ่งลักษณะต้องห้ามอันมีเหตุผลมาจากการขัดหรือแย้งต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ ลักษณะต้องห้ามอันมีเหตุผลมาจากสภาพของเรื่อง ลักษณะต้องห้ามเมื่อพิจารณาจากผลกระทบ ลักษณะต้องห้ามอันมีเหตุผลมาจากลักษณะของการกระทำ และลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ ตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย การใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนด

การใกล้เคียงคดีปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้เพิ่มบทบัญญัติส่วนที่ 2/1 การใกล้เคียงข้อพิพาทในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง(มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12) ด้วยบทบัญญัติ 12 มาตรา ดังกล่าวนี้อธิบายได้ว่าการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดีโดยศาลปกครองได้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย ต่อมาในวันที่ 30 สิงหาคม 2562 ได้มีการประกาศ “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562” ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66/1 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไข

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยมีการบัญญัติไว้ 34 ข้อ มีเนื้อหากำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมของการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดีที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอำนาจการใกล้เคียงข้อพิพาทของศาลปกครองนั้น กฎหมายกำหนดหลักการให้ระบบการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นการดำเนินการโดยศาลชั้นเดียวและให้คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นใดเป็นคดีที่อาจมีการใกล้เคียงได้ในศาลชั้นนั้น กล่าวคือตามมาตรา 66/1⁷ นั้น บัญญัติเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ให้การใกล้เคียงข้อพิพาทดำเนินการไปภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีดังกล่าวได้ ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด การใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีดังกล่าวก็ต้องดำเนินการไปภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดเช่นกัน และเจาะจงเฉพาะคดีซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมุ่งหมายถึง คดีที่ไม่ใช่คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 11 (4) และเป็นคดีฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

⁷ มาตรา 66/1 ให้ศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใกล้เคียงข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ส่วนคดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น หมายถึงคดีใด ๆ ที่มีการเสนอเป็นครั้งแรก ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งไม่รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดตามมาตรา 11 (1) เพราะลักษณะของคดีพิพาท ดังกล่าวโดยหลักการมีลักษณะเป็นคดีอุทธรณ์ประเภทหนึ่งเช่นกัน โดยเป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและไม่รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในความหมายนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงได้นำไปบัญญัติไว้ใน มาตรา 66/3 (6) และ (7) โดยกำหนดให้กรณีดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ เนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมาแล้วจึงไม่สมควรที่จะให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงยินยอมกัน

ในส่วนของประเภทคดีปกครองที่ไกล่เกลี่ยได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ย

ข้อพิพาทคดีปกครองได้เพียง 4 ประเภท⁸ ได้แก่ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด คดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง รวมถึงคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะก่อนที่จะมีกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะ ปัญหาเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งข้อพิพาทประเภทดังกล่าวจำนวนหนึ่งมักจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชน หรือปัญหาจากบ้านใกล้เคียงกันเอง โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนจะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น กรณีเช่นนี้หากสามารถยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยได้ย่อมจะเป็นผลดีต่อการรักษาความสัมพันธ์ระยะยาวและทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้รวดเร็วยิ่งขึ้นอีกด้วย ยกตัวอย่างข้อพิพาทที่เกิดจากเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ผ่านมา เช่น ปัญหากลิ่นเหม็นของขี้หมูหรือ

⁸ มาตรา 66/2 ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบ จากกระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้

น้ำเสียจากการเลี้ยงหมู กระแสไฟฟ้ารั่ว
จนเป็นเหตุให้ช้างถึงแก่ความตาย เป็นต้น

การเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ในทางปกครอง⁹ จะต้องมีกระบวนการกลั่นกรอง
เรื่องก่อนจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่าคดีที่
ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นคดีที่จะรับ
ไว้พิจารณาได้หรือไม่และเป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะ
ต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่
ในการพิจารณาคำขอไกล่เกลี่ย จำแนกออกเป็น
3 ขั้นตอน(เทียบเงินอุดหนุน, 2562) ขั้นตอนแรก
ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นกลไกแรกที่ตรวจ
สำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
และต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นกรณีที่ศาลรับไว้
พิจารณาแล้ว กรณีที่การไกล่เกลี่ยมีผลสำเร็จ
หลักการของกฎหมายได้กำหนดให้ศาลปกครอง
ออกคำพิพากษาตามยอม ขั้นตอนที่สอง
องค์คณะจะเป็นกลไกในลำดับถัดไปและเป็นกลไก
ที่สำคัญในการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
กล่าวคือ โดยหากองค์คณะกลั่นกรองและเห็นว่า
มีเหตุที่ไม่อาจให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
หรือองค์คณะไม่เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ
ขององค์คณะที่จะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้
มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท¹⁰

ทั้งนี้ หากจะกล่าวถึงคดีข้อพิพาททางปกครอง
นอกจากศาลปกครองจะมีบทบาทในการพิจารณา
ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ก็ยังมีองค์กรอิสระ
องค์กรหนึ่งที่ถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2560
ที่มีบทบาทสำคัญในการรับเรื่องร้องเรียน และ
ช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน
จากการปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐหรือ
เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งก็คือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กล่าวคือ หากพิจารณารัฐธรรมนูญตามมาตรา
230 (1) (2) และ (3) จะเห็นได้ชัดเจนว่า
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีภารกิจสำคัญ
ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับ
ความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย
จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจน
การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
ของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งยังเป็นตัวกลาง
เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชน
กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐร่วมด้วย
ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว
มีเป้าหมายเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างประชาชน
กับหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสร้างความเป็นธรรม
ให้แก่ประชาชน โดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาล
ส่งผลทำให้ประหยัดเวลา และช่วยลดค่าใช้จ่าย
ในการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลได้เป็นอย่างมาก

⁹ ข้อ 11 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการแยกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยจัดให้มีสำนวนและสารบบสำนวน
ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีและสารบบคดีของศาล

¹⁰ ข้อ 14 ให้องค์คณะตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้
เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งมีคู่กรณีพิพาทกันมากกว่าหนึ่งฝ่ายได้แสดงความตกลง
หรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และองค์คณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้องค์คณะเสนอผู้รับผิดชอบ
ราชการศาลเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หรือเป็นคดี
ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่มีคู่กรณีฝ่ายอื่นแสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
หรือองค์คณะไม่เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้องค์คณะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

อีกทั้งเมื่อภายหลังจากการที่มีการไกล่เกลี่ยแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีการกึ่งสำคัญในการติดตามผลการดำเนินการตามข้อตกลงนั้น ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าทุกฝ่ายปฏิบัติตามข้อตกลง และไม่มีการละเลยหรือฝ่าฝืนข้อตกลง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนับว่าเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน และป้องกันไม่ให้เกิดหน่วยงานภาครัฐละเมิดหรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนยังเป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานโดยยึดหลักนิติธรรม

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและสามารถระงับความเดือดร้อนของประชาชนมากยิ่งขึ้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะมีการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับทักษะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พร้อมจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในแต่ละพื้นที่ เพื่อลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการของศาล ตลอดจนลดข้อพิพาทระหว่างภาคประชาชนและหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม และประชาชนทั่วทุกพื้นที่ได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

สำหรับเนื้อหาต่อไปนี้เป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตาม พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อจะนำไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นลำดับไป กล่าวคือเป็นที่ทราบแล้วว่าปัจจุบันปริมาณคดีที่เกิดขึ้นในแต่ละศาลมีเป็นจำนวนมากและก่อให้เกิดความล่าช้าและต้องใช้ระยะเวลาการพิจารณาคดีค่อนข้างยาวนาน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรค

ต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังนั้น การระงับข้อพิพาททางเลือก จึงเป็นวิธีการยุติธรรมที่อีกรูปแบบหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และโดยที่ปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากจึงนำมาสู่การออกกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยให้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนัก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำให้ปริมาณคดีเข้าสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข โดยให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ระหว่างกันด้วยความสมัครใจของทุกฝ่ายแบบสันติวิธี และไม่มีกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้น โดยมีบุคคลที่สามที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกเสนอแนะแนวทางในการยุติข้อพิพาทให้แก่คู่กรณี และจัดทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทตามผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้คู่กรณีสามารถหาทางออกของปัญหาที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่ายร่วมกันได้ สำหรับข้อพิพาทที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มี 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ข้อพิพาทระหว่าง

ทายาทเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดก ข้อพิพาทอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และข้อพิพาทอื่นนอกจากที่กล่าวมาซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 5,000,000 บาท หรือไม่เกินตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยคู่กรณีที่มีความประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้แต่ต่อมา คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น อีกฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้บังคับตามข้อตกลง ระบุข้อพิพาทนั้นได้ ประเภทที่ 2 ข้อพิพาททางอาญา ซึ่งเป็นข้อพิพาทในความผิดอันยอมความได้หรือความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 390-395 และมาตรา 397 และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เมื่อคู่กรณีได้ทำข้อตกลงระบุข้อพิพาททางอาญาระหว่างกันแล้ว ให้ถือว่าสิทธิภาคีอาญามาฟ้องระบุเฉพาะคู่กรณีที่ทำข้อตกลงดังกล่าว และในกรณีที่คู่กรณีมีสิทธิฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา สิทธิการฟ้องคดีอาญาจะระบุไปก็ต่อเมื่ออีกฝ่ายได้ปฏิบัติตามข้อตกลงส่วนแพ่งแล้ว

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ยังเปิดโอกาสให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทางอาญาในชั้นการสอบสวนได้ในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ อีกทั้งยังส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน

รวมตัวกันเป็นศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ข้อพิพาทระหว่างทายาท เกี่ยวกับทรัพย์สินมรดก ข้อพิพาทอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และข้อพิพาทอื่นนอกจากที่กล่าวมาซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 500,000 บาท หรือไม่เกินตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาและไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้หรือความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390-395 และมาตรา 397 หรือความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม อดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การนำมาตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในการระบุข้อพิพาท ทำให้ประชาชน สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น การเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่กรณี จึงช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีลงได้ ช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล อีกทั้งยังมีมาตรการในการบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติตามข้อตกลงระบุข้อพิพาททำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม¹¹ ดังต่อไปนี้

1) เป็นผู้ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนา

¹¹ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 10

การบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง และเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2) ไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และเป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

3) เคยถูกเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่พ้นห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

บุคคลใดมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 1 และข้อ 2 มีความประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ให้ยื่นคำขอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ทั้งนี้ การยื่นคำขอขึ้นทะเบียนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งสาระสำคัญคือสิทธิการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเกี่ยวกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัวหรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ไม่สามารถกระทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งได้ตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 20 วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่สามารถกระทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งได้ (มาตรา 20 วรรคสอง) ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับ

ที่ดินที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดก ข้อพิพาทอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ข้อพิพาทอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าล้านบาทหรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา สำหรับขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้¹²

(1) ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(2) หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสอบถามความสมัครใจของคู่กรณี อีกฝ่ายหนึ่งที่จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(3) ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำหน่ายคำร้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น และแจ้งให้คู่กรณีผู้ยื่นคำร้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาททราบ

(4) ในกรณีที่มิใช่คู่กรณีมากกว่าสองฝ่าย และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่สมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

(5) การยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รายละเอียดของคำร้อง และระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประกาศกำหนด

¹² พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 21

การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาที่ทำให้กระทำได้ คือ ความผิดอันยอมความได้และความผิดลหุโทษตามมาตรา 35¹³ การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาหากคดีอยู่ระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดี ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทหรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแจ้งให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้วแต่กรณีทราบ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล อาจรอการสอบสวน การสั่งคดี การพิจารณาคดีหรือการพิพากษาคดีไว้ก่อนจนกว่าจะรู้ผลการไต่ถามข้อพิพาทก็ได้ แต่ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาไม่เป็นผลให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล สอบสวน สั่งคดี หรือพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป “มาตรา 36 ในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาททางอาญา หากคดีอยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้ว ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทหรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการไต่ถามข้อพิพาทของศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชนแจ้งให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้วแต่กรณีทราบ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลอาจรอการสอบสวน การสั่งคดี การพิจารณาคดีหรือการพิพากษาคดีแล้วแต่กรณีไว้ก่อนจนกว่าจะรู้ผลการไต่ถามข้อพิพาทก็ได้ เมื่อการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาสิ้นสุดลงแล้ว ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทหรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแจ้งผล

การไต่ถามข้อพิพาทให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลทราบ ในกรณีที่คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันได้ ให้ส่งสำเนาบันทีกข้อตกลงดังกล่าวไปด้วย ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาไม่เป็นผลให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล สอบสวน สั่งคดี หรือพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป”

การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนที่ให้กระทำได้กำหนดให้การไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้กระทำได้ คือ ความผิดอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษ รวมถึงความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชี ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีนี้มี 2 กรณี คือ ต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ (ยกเว้นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ ซึ่งพ้นระยะเวลาเกินสามปี นับแต่มีคำสั่งยุติคดี) และผู้ต้องหาไม่อยู่ระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือพ้นโทษมาแล้วเกินกว่าห้าปี (ยกเว้นเป็นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษหรือคดีความผิดที่ผู้ต้องหาได้กระทำในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี)

การไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชน กฎหมายว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทฉบับนี้ กำหนดให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นศูนย์ไต่ถามข้อพิพาท

¹³ พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 35

ภาคประชาชน กำหนดให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นนายทะเบียนของศูนย์ฯ และกระทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนได้ในกรณีข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 500,000 บาท หรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา รวมถึงข้อพิพาททางแพ่งอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และข้อพิพาททางอาญาตามมาตรา 35¹⁴

4. บทสรุป

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองในศาลปกครองนั้น ถือเป็นอำนาจดุลพินิจของศาลปกครองที่จะพิจารณาว่าคดีปกครองใดที่มีความเหมาะสมที่จะนำคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ย และหากเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ย คู่กรณียินยอมเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวและต่างฝ่ายร่วมกันหาทางออกจนนำไปสู่ข้อตกลง กระทั่งทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความก็สามารถขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีได้ทันทีและเมื่อต่อมาคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลออกมาก็สามารถขอให้ศาลออกหมายบังคับได้เช่นกัน โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องเริ่มต้นใหม่ ทั้งนี้ นอกจากศาลปกครองจะมีบทบาทในการพิจารณาการไกล่เกลี่ยคดีปกครองแล้ว ยังมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

ตามรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรับเรื่องร้องเรียน ช่วยเหลือและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาล ส่งผลทำให้ประชาชนประหยัดเวลา และลดค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลมากยิ่งขึ้นด้วย

ในขณะที่การไกล่เกลี่ยคดีทางแพ่ง และคดีทางอาญาบางมาตราที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และความผิดลหุโทษ จะมีกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกประเภทหนึ่ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกันระงับข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาโดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการในชั้นศาลและในชั้นการบังคับคดี และ “ผู้ไกล่เกลี่ย” คือ บุคคลซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียน และได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ โดยมีบทบัญญัติรองรับเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ย □

¹⁴ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 35

บรรณานุกรม

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2562). เอกสารแนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชน (สำหรับศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทภาคประชาชน (นำร่อง)). สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2566 จาก http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_2/2562/KM.pdf
- กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (2559). การมีส่วนร่วมของเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการไต่ถามข้อพิพาทในชุมชน. การจัดการความรู้ ประจำปี 2559.
- โชติช่วง ทัพวงศ์. (2558). คู่มือนักเจรจาไกล่เกลี่ย. ศูนย์สันติวิธีสาธิตารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, กรุงเทพฯ : สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.
- เทียนเงิน อุดระชัย. (2562). การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่..) พ.ศ. เผยแพร่ทาง Intranet สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
- นรินทร์ อธิสาร. (2558). การสร้างระบบไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
- นาตาชา วคินดิลก ผลพฤกษ์. (2557). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง โดย ศาลปกครอง. นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. (2562). การไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง. (เอกสารประกอบโครงการสัมมนา แนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562). ระหว่างวันศุกร์ ที่ 30 สิงหาคม-วันอาทิตย์ที่ 1 กันยายน 2562 ณ โรงแรมเฟลิกซ์ริเวอร์ แคว รีสอร์ท อำเภอมะนังกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี
- พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 (2562, 26 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2563). พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2563. สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2566 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>
- ศาลแพ่ง. (2561). สถิติไต่ถามข้อพิพาทประจำปีงบประมาณ 2561. สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2566. จาก http://www.civil.coj.go.th/doc/data/civil/civil_1517902667.pdf.



บทความ
วิชาการ





การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการ แผ่นดินของไทยกับต่างประเทศ : บทเรียน เพื่อการพัฒนา

A Comparative Analysis of Ombudsman Systems between Thailand and Other Countries : Lessons for Development

สุรัชย์ พรหมพันธุ์¹

Surachai Phromphan¹

นักวิจัยอิสระ¹

Independent Researcher¹

E-mail: dr.p1559@gmail.com¹

Received 21.01.2025 ➤ Revised 06.02.2025 ➤ Accepted 21.02.2025

บทคัดย่อ

บท ความนี้มุ่งวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2560-2565 โดยมุ่งศึกษาสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต้นแบบอย่างสวีเดน กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีบริบทใกล้เคียงกับไทยอย่างมาเลเซีย

และฟิลิปปินส์ การศึกษาได้วิเคราะห์เปรียบเทียบใน 4 มิติหลักได้แก่โครงสร้างองค์กรอำนาจหน้าที่ การบังคับใช้อำนาจ และการใช้เทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาพบว่าประเทศที่มีอัตราความสำเร็จในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนสูงกว่าร้อยละ 80 มีลักษณะร่วมกันสามประการ คือ การมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน และ

¹ เลขที่ 62 / 63 ถนนประเสริฐมนูกิจ แขวงจระเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร 10230

การได้รับความร่วมมือที่ดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขณะที่ประเทศไทยมีอัตราความสำเร็จในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนเพียงร้อยละ 65 และใช้ระยะเวลาดำเนินการเฉลี่ย 6 เดือน ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่ศึกษา บทความนี้ได้เสนอแนวทางการพัฒนาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไทยสามประการ ได้แก่ การเสริมสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการรับเรื่องร้องเรียนและติดตามผล และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม

คำสำคัญ : ผู้ตรวจการแผ่นดิน, การวิเคราะห์เปรียบเทียบ, การพัฒนาองค์กร, การบริหารรัฐกิจ, ธรรมาภิบาล

Abstract

This article presents a comparative analysis of ombudsman systems between Thailand and other countries during 2017-2022, focusing on Sweden as a model country, East Asian countries including South Korea and Japan, and Southeast Asian countries with similar contexts to Thailand such as Malaysia and the Philippines. The analysis compares four key dimensions: organizational structure, authority, power enforcement, and technological implementation. The study finds that countries with complaint resolution success rates above 80% share three common characteristics: strong law enforcement powers, adoption of modern technology in operations, and effective

cooperation from relevant agencies. Meanwhile, Thailand has a complaint resolution success rate of only 65% with an average processing time of 6 months, which is below the average of the studied countries. The article proposes three approaches to develop Thailand's ombudsman system: strengthening law enforcement mechanisms for greater effectiveness, developing information technology systems for complaint handling and monitoring, and building strong cooperative networks with relevant agencies and civil society.

Keywords : Ombudsman, Comparative Analysis, Organizational Development, Public Administration, Good Governance

1. บทนำ

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐนั้น สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) มีบทบาทสำคัญในฐานะองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในประเทศไทย แม้จะมีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่การดำเนินงานยังประสบปัญหาและข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงานและการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อเข้าใจสภาพปัญหาดังกล่าว บทความนี้จึงได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพการดำเนินงานของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยอาศัยการสังเคราะห์ข้อมูลจากรายงานประจำปีและเอกสารทางการในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2560-2565 พิจารณาจากตัวชี้วัดสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ จำนวนเรื่องร้องเรียน อัตราการแก้ไขสำเร็จ ระยะเวลาเฉลี่ย และความพึงพอใจของประชาชน ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : แสดงสถิติผลการดำเนินงาน

ประเทศ	จำนวนเรื่องร้องเรียน/ปี	อัตราการแก้ไขสำเร็จ (ร้อยละ)	ระยะเวลาเฉลี่ย	ความพึงพอใจ (ร้อยละ)
สวีเดน	9,436	85	3 เดือน	90
เกาหลีใต้	15,282	75	2 เดือน	85
ญี่ปุ่น	5,127	70	4 เดือน	80
มาเลเซีย	4,500	75	4 เดือน	78
ไทย	3,246	65	6 เดือน	75
ฟิลิปปินส์	3,100	60	6 เดือน	70

ที่มา : Swedish Parliamentary Ombudsman (2020); Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC) (2020); Japan Local Government Ombudsman Report 2019; Malaysia Public Complaints Bureau (2019); สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2563) และ Office of the Ombudsman Philippines (2019).

จากตารางที่ 1 สามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดต่าง ๆ ได้ว่า ประเทศที่มีอัตราการแก้ไขสำเร็จสูงมักมีระยะเวลาดำเนินการสั้น และได้รับความพึงพอใจสูง โดยเฉพาะในกรณีของสวีเดนและเกาหลีใต้ ดังนี้

ด้านจำนวนเรื่องร้องเรียนต่อปี พบว่า เกาหลีใต้มีจำนวนเรื่องร้องเรียนมากที่สุดคือ 15,282 เรื่อง รองลงมาคือสวีเดน 9,436 เรื่อง ญี่ปุ่น 5,127 เรื่อง มาเลเซีย 4,500 เรื่อง ไทย 3,246 เรื่อง และฟิลิปปินส์ 3,100 เรื่องตามลำดับ สะท้อนให้เห็นถึงระดับการเข้าถึงระบบร้องเรียนของประชาชนและความเชื่อมั่นต่อสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินที่แตกต่างกัน

ในด้านประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหา สวีเดนมีอัตราการความสำเร็จสูงที่สุดที่ร้อยละ 85 ตามด้วยเกาหลีใต้ร้อยละ 75 ญี่ปุ่นร้อยละ 70 มาเลเซียร้อยละ 75 ไทยร้อยละ 65 และฟิลิปปินส์ร้อยละ 60 ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาในการดำเนินการ โดยเกาหลีใต้ใช้เวลาเฉลี่ยสั้นที่สุด

เพียง 2 เดือน ขณะที่สวีเดน 3 เดือน ญี่ปุ่น และมาเลเซีย 4 เดือน ส่วนไทยและฟิลิปปินส์ ใช้เวลานานที่สุดถึง 6 เดือน

และด้านความพึงพอใจของประชาชน สวีเดนได้รับความพึงพอใจสูงสุดร้อยละ 90 รองลงมาคือเกาหลีใต้ร้อยละ 85 ญี่ปุ่นร้อยละ 80 มาเลเซียร้อยละ 78 ไทยร้อยละ 75 และฟิลิปปินส์ร้อยละ 70 ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพการทำงานกับความเชื่อมั่นของประชาชน

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ใช้วิธีการสังเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกปัจจัยออกเป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านทรัพยากร ด้านการเมือง และด้านการบริหาร พร้อมทั้งระบุนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวและตัวอย่างจากประเทศที่ศึกษา

ตารางที่ 2 : การสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

ด้าน	ปัจจัยความสำเร็จ	นักวิชาการ	ประเทศที่ศึกษา (เรียงตามระดับความสำเร็จ)
กฎหมาย	ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่	Reif (2004)	สวีเดน ญี่ปุ่น มาเลเซีย ไทย
	กฎหมายที่ให้อำนาจชัดเจน	Gregory & Giddings (2000)	สวีเดน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย
	อำนาจบังคับใช้กฎหมายเข้มแข็ง		เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ญี่ปุ่น ไทย

ด้าน	ปัจจัยความสำเร็จ	นักวิชาการ	ประเทศที่ศึกษา (เรียงตามระดับความสำเร็จ)
ทรัพยากร	งบประมาณเพียงพอ	Reif (2004)	เกาหลีใต้ สวีเดน มาเลเซีย ญี่ปุ่น ไทย ฟิลิปปินส์
	บุคลากรมีความเชี่ยวชาญ		สวีเดน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์
	ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย	Kim & Kim (2020)	เกาหลีใต้ สวีเดน ญี่ปุ่น มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์
การเมือง	การสนับสนุนทางการเมือง	Gregory & Giddings (2000)	สวีเดน ญี่ปุ่น มาเลเซีย เกาหลีใต้ ไทย ฟิลิปปินส์
	ความเชื่อมั่นจากประชาชน	Reif (2004)	สวีเดน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์
	เครือข่ายความร่วมมือ		เกาหลีใต้ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น ไทย สวีเดน
การบริหาร	ประสิทธิภาพการดำเนินงาน	Kim & Kim (2020)	เกาหลีใต้ สวีเดน ญี่ปุ่น มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์
	ระบบติดตามและประเมินผล	Takahashi (2018)	ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สวีเดน มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์
	การพัฒนาองค์กรต่อเนื่อง		สวีเดน เกาหลีใต้ มาเลเซีย ญี่ปุ่น ไทย ฟิลิปปินส์

ที่มา : Reif (2004); Gregory & Giddings (2000); Kim & Kim (2020) และ Takahashi (2018).

ผลการสังเคราะห์จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านกฎหมายและด้านการเมือง มีความสำคัญเป็นอันดับต้น โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการสนับสนุนทางการเมือง จากข้อมูลทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มีระบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่เข้มแข็ง และมีประสบการณ์ยาวนานอย่างสวีเดนและเกาหลีใต้ มีประสิทธิภาพการทำงานและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนสูงกว่า ขณะที่

ประเทศไทยซึ่งมีระบบที่ค่อนข้างใหม่ยังมีช่องว่างที่ต้องพัฒนาทั้งในด้านการเข้าถึงของประชาชน ประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหา และการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน

การศึกษานี้เลือกวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบอย่างสวีเดน ซึ่งเป็นประเทศแรกๆ ที่ริเริ่มระบบผู้ตรวจการแผ่นดินและประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมาอย่างยาวนาน กลุ่มประเทศในเอเชียอย่างเกาหลีใต้และญี่ปุ่นที่มี

การพัฒนาระบบให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง รวมถึงมาเลเซียและฟิลิปปินส์ซึ่งมีบริบททางสังคม การเมือง และกฎหมายที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ความแตกต่างของบริบททางกฎหมายและสังคม วิทยาทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ จะช่วยให้เห็นถึงรูปแบบการปรับใช้ระบบ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่หลากหลาย และนำไปสู่ การพัฒนาข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับบริบท ของประเทศไทย

ผลการศึกษาเปรียบเทียบนี้จะช่วยชี้ให้เห็นถึง จุดแข็ง ข้อจำกัด และแนวทางการพัฒนา ที่เป็นไปได้สำหรับระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และความท้าทายในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่ การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนและการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น และจาก การทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมา การศึกษา ที่ชี้ให้เห็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น Reif (2004) ระบุว่าความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ทรัพยากรที่เพียงพอและการได้รับการยอมรับ จากสังคมเป็นปัจจัยสำคัญ ขณะที่ Gregory และ Giddings (2000) เน้นความสำคัญของ กฎหมายที่ให้อำนาจชัดเจนและการสนับสนุน ทางการเมือง

2. โครงสร้างและกลไกการทำงานของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

โครงสร้างองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดิน ถูกออกแบบตามหลักความเป็นอิสระและ

การถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูป การเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีเจตนารมณ์ให้เป็น กลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นอิสระ จากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ องค์กรประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำ ของวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และ ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (สำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563) การกำหนดจำนวน ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เกิน 3 คน มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลในการพิจารณาและ ตัดสินใจ ขณะเดียวกันก็ไม่มากเกินไปจนทำให้ การทำงานล่าช้า ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ ได้แก่ มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหาร ราชการแผ่นดินกฎหมาย การสอบสวน การไต่สวน หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดโดยผ่าน กระบวนการสรรหาที่โปร่งใสและการตรวจสอบ ประวัติอย่างเข้มงวด (วิชญ์ เครืองาม, 2564) มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงาน ชุกรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมี เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น ผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ รับผิดชอบ การปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานผู้ตรวจการ แผ่นดิน การจัดโครงสร้างองค์กรแบบนี้ ช่วยให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวและ ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ครอบคลุมการพิจารณา และสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานราชการละเลยหน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2562) โดยมีอำนาจในการเสนอแนะการแก้ไขกฎหมาย หรือคำสั่งที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รวมถึงการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในแง่ของการบังคับใช้ เนื่องจากเป็นเพียงอำนาจในการเสนอแนะ ไม่มีอำนาจในการสั่งการหรือลงโทษหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะโดยตรง ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง นอกจากนี้ ยังสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ หากเห็นว่ามีความเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นระบบ เริ่มจากการรับเรื่องร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งการยื่นคำร้องด้วยตนเอง ทางไปรษณีย์ เว็บไซต์ แอปพลิเคชันมือถือและสายด่วน 1676 เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจะมีการตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูล และพิจารณาคำร้องเบื้องต้นภายใน 7 วัน จากนั้นจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำผู้เกี่ยวข้อง และ

ขอเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการไม่เกิน 90 วัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2563) เมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาและมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานต้องแจ้งผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายใน 30 วัน หากไม่อาจดำเนินการได้ต้องแจ้งเหตุผลและข้อขัดข้องให้ทราบด้วย ในกรณีที่หน่วยงานไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะได้

ในด้านความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการประสานงานกับองค์กรอิสระอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลปกครอง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (วิชญ์ เครืองาม, 2564) นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Institute) เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และพัฒนาศักยภาพองค์กร รวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน ในการเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้แก่ประชาชน ความสำเร็จในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ความเชี่ยวชาญของบุคลากร ประสิทธิภาพของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

และความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีการจัดอบรมและส่งเจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาระบบฐานข้อมูล และการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานอื่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

3. การเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ

การศึกษาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศให้ข้อค้นพบที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณากรณีศึกษาจากประเทศต่าง ๆ

กรณีศึกษาประเทศต้นแบบ (สวีเดน) ประเทศสวีเดนในฐานะต้นกำเนิดของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเด่นคือการให้อำนาจที่เข้มแข็งแก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งในด้านการสอบสวนและการดำเนินคดี (Kucsko-Stadlmayer, 2008) ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดได้โดยตรงและมีอำนาจในการเข้าถึงเอกสารราชการทุกประเภท นอกจากนี้ยังได้รับความเชื่อมั่นสูงจากประชาชนและหน่วยงานรัฐ ทำให้ข้อเสนอนี้ได้รับการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง (Stern, 2019)

กรณีศึกษาเอเชีย ในของเกาหลีใต้ The Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC) ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินควบคู่ไปกับการต่อต้านการทุจริต โดยมีจุดเด่น คือ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการรับเรื่อง

ร้องเรียนและติดตามผล (Kim & Kim, 2020) ส่วนในญี่ปุ่น แม้จะไม่มีผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับชาติ แต่มีระบบการรับเรื่องร้องเรียนผ่านสภาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพและมีกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เข้มแข็ง (Takahashi, 2018) หรือกรณีศึกษาประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงไทยได้แก่มาเลเซียมีระบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่น่าสนใจผ่านสถาบัน Public Complaints Bureau (PCB) ที่เน้นการทำงานเชิงรุกและสร้างเครือข่ายในระดับท้องถิ่น (Abdullah, 2019) ในขณะที่ฟิลิปปินส์มี Office of the Ombudsman ที่มีอำนาจพิเศษในการต่อต้านการทุจริตและสามารถดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยตรง (Santos, 2021)

เมื่อเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรก ความแตกต่างในด้านอำนาจหน้าที่ โดยบางประเทศให้อำนาจในการดำเนินคดีโดยตรง ขณะที่บางประเทศจำกัดอำนาจไว้เพียงการเสนอแนะ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2563) ประการที่สอง ความแตกต่างในด้านโครงสร้างองค์กร บางประเทศมีผู้ตรวจการแผ่นดินหลายคนที่ได้รับผิดชอบงานต่างกัน ขณะที่บางประเทศมีเพียงคนเดียว (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2562) นอกจากนี้ ยังพบความแตกต่างในด้านวิธีการทำงานและการใช้เทคโนโลยี บางประเทศเน้นการทำงานเชิงรุกและการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ขณะที่บางประเทศยังคงใช้ระบบดั้งเดิม ประเด็นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียว แต่ต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ

ตารางที่ 3 : การเปรียบเทียบระดับความสำเร็จและลักษณะสำคัญของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศ

ระดับ	ประเทศ	จำนวนเรื่องร้องเรียน/ปี	อัตราความสำเร็จ (ร้อยละ)	ระยะเวลาดำเนินการ	ความพึงพอใจ (ร้อยละ)	ลักษณะเด่น
ระดับสูง	สวีเดน	9,436	90	3 เดือน	90	- อำนาจบังคับใช้กฎหมายเข้มแข็ง - ประสบการณ์การดำเนินงานยาวนาน - ความเป็นอิสระสูง
	เกาหลีใต้	15,282	85	2 เดือน	85	- ระบบเทคโนโลยีทันสมัย - การบูรณาการกับการต่อต้านทุจริต - เครือข่ายความร่วมมือเข้มแข็ง
ระดับกลาง	ญี่ปุ่น	5,127	80	4 เดือน	80	- ระบบการกระจายอำนาจ - กลไกระดับท้องถิ่นเข้มแข็ง
	มาเลเซีย	4,500	75	4 เดือน	78	- เครือข่ายระดับภูมิภาค - การรับเรื่องร้องเรียนเชิงรุก
ระดับที่ต้องพัฒนา	ไทย	3,246	65	6 เดือน	75	- อำนาจเสนอแนะ - ข้อจำกัดด้านการบังคับใช้
	ฟิลิปปินส์	3,100	60	6 เดือน	70	- อำนาจสอบสวนพิเศษ - ข้อจำกัดด้านทรัพยากร

ที่มา : Kim & Kim (2020); Takahashi (2018) และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2563)

จากตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบระดับความสำเร็จและลักษณะสำคัญของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศ สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านประสิทธิภาพและการดำเนินงานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสวีเดนและเกาหลีใต้ ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเลิศในการบริหารจัดการระบบ สวีเดนโดดเด่นด้วยอัตราความสำเร็จและความพึงพอใจสูงถึงร้อยละ 90 พร้อมด้วยระบบกฎหมายที่เข้มแข็งและประสบการณ์การทำงานที่ยาวนาน ในขณะที่เกาหลีใต้มีจุดเด่นด้านการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัย

มาใช้ และสามารถจัดการเรื่องร้องเรียนได้มากที่สุดถึง 15,282 เรื่องต่อปี ด้วยระยะเวลาดำเนินการเพียง 2 เดือน

ในกลุ่มประเทศระดับกลางอย่างญี่ปุ่นและมาเลเซีย แม้จะมีอัตราความสำเร็จและความพึงพอใจที่ต่ำกว่ากลุ่มแรก แต่ก็มีความแข็งแกร่งในด้านการกระจายอำนาจและการสร้างเครือข่ายระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะญี่ปุ่นที่มีระบบการกระจายอำนาจที่ชัดเจน และมาเลเซียที่มีการพัฒนาเครือข่ายระดับภูมิภาคที่เข้มแข็ง

สำหรับประเทศที่อยู่ในกลุ่มที่ต้องพัฒนาอย่างไทยและฟิลิปปินส์ ยังมีความท้าทายหลายประการ ทั้งในด้านระยะเวลาดำเนินการที่ค่อนข้างยาวนานถึง 6 เดือน และอัตราความสำเร็จที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่ฟิลิปปินส์มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ส่งผลให้มีจำนวนเรื่องร้องเรียนที่จัดการได้น้อยกว่าประเทศอื่น ๆ แต่แม้จะมีความแตกต่างในด้านประสิทธิภาพและการดำเนินงาน ทุกประเทศต่างมุ่งมั่นในการพัฒนาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นในสังคม การศึกษาเปรียบเทียบเช่นนี้จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งในการนำไปพัฒนาและปรับปรุงระบบของแต่ละประเทศให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

4. การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน

การศึกษาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศให้ข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประการ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในมิติต่าง ๆ เช่น โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ การบังคับใช้อำนาจ การใช้เทคโนโลยี และความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ซึ่งแต่ละประเทศมีการปรับใช้ระบบให้เหมาะสมกับบริบทของตน ตารางที่ 4 จะแสดงการเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่ สวีเดนในฐานะต้นแบบเกาหลีใต้และญี่ปุ่นในฐานะตัวแทนของเอเชียตะวันออก มาเลเซียและฟิลิปปินส์ในฐานะประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกับไทย เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์จุดเด่นและโอกาสในการพัฒนาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยต่อไป

ตารางที่ 4 : เปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ

ประเด็นเปรียบเทียบ	สวีเดน	เกาหลีใต้	ญี่ปุ่น	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
ชื่อองค์กร	Parliamentary Ombudsman	ACRC	Local Assembly Ombudsman	Public Complaints Bureau	Office of the Ombudsman	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
โครงสร้างองค์กร	ผู้ตรวจการหลายคนแยกตามภารกิจ	คณะกรรมการรวมศูนย์	กระจายตามท้องถิ่น	หน่วยงานกลาง	ผู้ตรวจการหลักและรอง	ผู้ตรวจการไม่เกิน 3 คน
อำนาจหน้าที่พิเศษ	ฟ้องร้องคดีได้โดยตรง	ต่อต้านการทุจริต	ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	สร้างเครือข่ายท้องถิ่น	ดำเนินการทางวินัย	เสนอแนะการแก้ไขกฎหมาย
การบังคับใช้อำนาจ	เข้มแข็ง	เข้มแข็ง	จำกัด	จำกัด	เข้มแข็ง	จำกัด
การใช้เทคโนโลยี	ก้าวหน้า	ก้าวหน้ามาก	ปานกลาง	ก้าวหน้า	ปานกลาง	กำลังพัฒนา
ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น	เป็นอิสระสูง	บูรณาการ	ผ่านสภาท้องถิ่น	ประสานงานกับท้องถิ่น	เชื่อมโยงกับศาล	ประสานงานกับองค์กรอิสระ

ที่มา : Stern (2019); Kim & Kim (2020); Takahashi (2018); Abdullah (2019) และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2563)

จากตารางเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ สามารถวิเคราะห์ประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

ชื่อองค์กร สะท้อนถึงที่มาและลักษณะองค์กรที่แตกต่างกัน โดยสวีเดนใช้ชื่อ Parliamentary Ombudsman ที่แสดงความเชื่อมโยงกับระบบรัฐสภา เกาหลีใต้ใช้ชื่อ ACRC ที่สะท้อนการบูรณาการงานต่อต้านการทุจริตและคุ้มครองสิทธิพลเมือง (Kim & Kim, 2020)

โครงสร้างองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีความแตกต่างตามบริบทของแต่ละประเทศ

โดยแต่ละประเทศกำหนดจำนวนและรูปแบบที่เหมาะสมกับการดำเนินงานของตน เช่น ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินหลายคน ระบบคณะกรรมการหรือระบบที่มีจำนวนผู้ตรวจการที่จำกัด

อำนาจหน้าที่พิเศษ สะท้อนจุดเน้นที่แตกต่าง โดยสวีเดนมีอำนาจฟ้องร้องคดีได้โดยตรง (Stern, 2019) เกาหลีใต้เน้นการต่อต้านการทุจริต ญี่ปุ่นและมาเลเซียเน้นการไกล่เกลี่ยระดับท้องถิ่น ส่วนไทยเน้นการเสนอแนะการแก้ไขกฎหมาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2564)

การบังคับใช้อำนาจ แบ่งเป็นสองกลุ่มชัดเจน กลุ่มที่มีอำนาจเข้มแข็ง เช่น สวีเดน เกาหลีใต้

และฟิลิปปินส์ สามารถสั่งการและบังคับใช้กฎหมายได้โดยตรง และกลุ่มที่มีอำนาจจำกัด เช่น ญี่ปุ่น มาเลเซีย และไทย ที่เน้นการเสนอแนะ (Kucsko-Stadlmayer, 2008)

การใช้เทคโนโลยี เกาหลีใต้และสวีเดนได้พัฒนาระบบเทคโนโลยีในการรับเรื่องร้องเรียน และติดตามผลทางออนไลน์ (Kim & Kim, 2020) ประเทศไทยก็มีการพัฒนาระบบการรับเรื่อง

ร้องเรียนออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น มีรูปแบบที่หลากหลาย สวีเดนรักษาความเป็นอิสระสูง เกาหลีใต้เน้นการบูรณาการ ส่วนไทยเน้นการประสานงานกับองค์กรอิสระอื่น ๆ (Abdullah, 2019; Santos, 2021)

ตารางที่ 5 : การจำแนกประเภทสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินและผลต่อความสำเร็จ

ประเภท	ลักษณะสำคัญ	ประเทศ	ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ
ระยะเวลาการจัดตั้ง			
ตั้งมายาวนาน	- มีประสบการณ์สูง - ได้รับการยอมรับ	สวีเดน	- ความน่าเชื่อถือ - องค์ความรู้สั่งสม
ตั้งขึ้นใหม่	- อยู่ระหว่างพัฒนา - ปรับตัวตามบริบท	ไทย มาเลเซีย	- การสนับสนุนทางการเมือง - เทคโนโลยีทันสมัย
ลักษณะอำนาจ			
อำนาจบังคับใช้	- ดำเนินการได้เด็ดขาด - มีประสิทธิภาพสูง	สวีเดน เกาหลีใต้	- กฎหมายที่ชัดเจน - ความเป็นอิสระ
อำนาจเสนอแนะ	- เน้นการประสานงาน - ต้องสร้างความร่วมมือ	ไทย ญี่ปุ่น	- เครือข่ายความร่วมมือ - การยอมรับจากหน่วยงาน
ระดับการดำเนินงาน			
ระดับชาติ	- ครอบคลุมทั้งประเทศ - มีอำนาจกว้างขวาง	ไทย เกาหลีใต้	- ระบบการจัดการที่ดี - เทคโนโลยีทันสมัย
ระดับท้องถิ่น	- แก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ - ตอบสนองรวดเร็ว	ญี่ปุ่น	- ความใกล้ชิดประชาชน - เครือข่ายท้องถิ่น
ระบบการปกครอง			
ประธานาธิบดี	- แยกอำนาจชัดเจน - อิสระจากฝ่ายบริหาร	เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์	- ความเป็นอิสระ - อำนาจตรวจสอบเข้มแข็ง
รัฐสภา	- เชื่อมโยงกับสภา - เน้นการประสานงาน	สวีเดน ไทย	- การสนับสนุนทางการเมือง - ความร่วมมือจากหน่วยงาน

ที่มา : Reif (2004); Kim & Kim (2020) และ Stern (2019)

จากจากตารางที่ 5 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ พบความแตกต่างที่สำคัญ ดังนี้

ด้านระยะเวลาการจัดตั้ง พบว่าสถาบันที่ตั้งมายาวนานอย่างสวีเดนมีความได้เปรียบในแง่ประสบการณ์และการได้รับการยอมรับจากสังคม มีความน่าเชื่อถือและองค์ความรู้ที่สั่งสม ขณะที่สถาบันที่ตั้งขึ้นใหม่อย่างไทยและมาเลเซียยังอยู่ระหว่างการพัฒนาและปรับตัวตามบริบท โดยต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

ด้านลักษณะอำนาจ สถาบันที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายอย่างสวีเดนและเกาหลีใต้สามารถดำเนินการได้เด็ดขาดและมีประสิทธิภาพสูงเนื่องจากมีกฎหมายที่ชัดเจนและความเป็นอิสระ ส่วนสถาบันที่มีอำนาจเพียงเสนอแนะอย่างไทยและญี่ปุ่น เน้นการประสานงานและต้องสร้างความร่วมมือ ต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือและการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ

ด้านระดับการดำเนินงาน สถาบันระดับชาติอย่างไทยและเกาหลีใต้มีขอบเขตครอบคลุมทั้งประเทศและมีอำนาจกว้างขวาง แต่ต้องมีระบบการจัดการที่ดีและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ขณะที่ระดับท้องถิ่นอย่างญี่ปุ่นเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่และตอบสนองได้รวดเร็ว โดยอาศัยความใกล้ชิดกับประชาชนและเครือข่ายท้องถิ่น

ด้านระบบการปกครองในระบบประธานาธิบดีอย่างเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ มีการแยกอำนาจชัดเจนและอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำให้มีความเป็นอิสระและอำนาจตรวจสอบเข้มแข็ง ส่วนในระบบรัฐสภาอย่างสวีเดนและไทย มีความเชื่อมโยงกับสภาและเน้นการประสานงาน

โดยความสำเร็จขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนทางการเมืองและความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ

5. บทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศ

จากการศึกษาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ สามารถสังเคราะห์บทเรียนและประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบของไทยได้หลายประการ

Kim และ Kim (2020) ได้ศึกษาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของเกาหลีใต้ (ACRC) และพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบประสบความสำเร็จ คือ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการรับเรื่องร้องเรียนและติดตามผล รวมถึงการสร้างระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การบูรณาการงานต่อต้านการทุจริตเข้ากับการคุ้มครองสิทธิประชาชนยังช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ในขณะที่ Stern (2019) ได้วิเคราะห์ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน และชี้ให้เห็นว่า การมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และการพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญในการสอบสวนและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จในระยะยาว

สำหรับข้อจำกัดและความท้าทาย ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในหลายประเทศประสบปัญหาและข้อจำกัดที่คล้ายคลึงกัน โดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2563) ได้วิเคราะห์ว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือการขาดอำนาจบังคับในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ทำให้หน่วยงานของรัฐบางแห่งไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน โดยแนวทางการแก้ไขปัญหามาจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ พบว่ามีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรก การเพิ่มอำนาจทางกฎหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการในเชิงบังคับได้มากขึ้น เช่น กรณีของฟิลิปปินส์ที่ให้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐ (Santos, 2021) ประการที่สอง การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เช่น กรณีของเกาหลีใต้ที่พัฒนาระบบร้องเรียนออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพ

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2562) เสนอว่าการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนเป็นแนวทางสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เช่นเดียวกับการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ และการศึกษาของ Santos (2021) แสดงให้เห็นว่าประเทศที่มีข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมายมักพัฒนากลไกความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เช่น มาเลเซียที่เน้นการสร้างเครือข่ายระดับท้องถิ่นและการประสานงานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ (Abdullah, 2019) ขณะที่ฟิลิปปินส์พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพเพื่อกดดันให้หน่วยงานปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ

จากประสบการณ์ของต่างประเทศเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยอาจทำได้สองแนวทาง คือ การปรับปรุงกฎหมาย

เพื่อเพิ่มอำนาจโดยตรง และการพัฒนากลไกความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นให้เข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยและการรักษาดุลยภาพระหว่างอำนาจหน้าที่กับความเป็นอิสระขององค์กร

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ พบว่าแม้หลายประเทศจะประสบความสำเร็จจากการมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง แต่การพัฒนาประสิทธิภาพของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยจำเป็นต้องพิจารณาภายใต้บริบทเฉพาะของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย ซึ่งมีความซับซ้อนและมีองค์กรตรวจสอบที่หลากหลาย

ประเทศไทยมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่ประกอบด้วยองค์กรอิสระหลายองค์กร ทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังมีองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยความซับซ้อนของระบบการตรวจสอบถ่วงดุลนี้ การพัฒนาประสิทธิภาพต้องไม่ก้าวล่วงหรือซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น เพื่อรักษาดุลยภาพของระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญภายใต้โครงสร้างที่ซับซ้อนนี้ การพัฒนาประสิทธิภาพ

ของผู้ตรวจการแผ่นดินควรมุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งภายในกรอบอำนาจที่มีอยู่ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการรับและติดตามเรื่องร้องเรียน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน รวมถึงการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

ขณะเดียวกัน ควรพัฒนากลไกการประสานงานระหว่างองค์กรอิสระให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในด้านการส่งต่อเรื่องร้องเรียน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะในกรณีที่เรื่องร้องเรียนมีความเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร ควรพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ และการให้คำปรึกษาด้านการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ ซึ่งการพัฒนาในลักษณะนี้จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่น อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในภาพรวม

7. unสรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศได้แก่สวีเดนเกาหลีใต้ญี่ปุ่นมาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นความแตกต่างที่สำคัญในด้านโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ การบังคับใช้อำนาจ และการใช้เทคโนโลยี โดยพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินประกอบด้วยหลายประการ อาทิ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ อำนาจบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน การสนับสนุน

ทางการเมือง การมีทรัพยากรที่เพียงพอ และ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย สำหรับประเทศไทย แม้จะมีข้อจำกัดในด้านอำนาจการบังคับใช้กฎหมายและระยะเวลาในการพัฒนาองค์กรที่ค่อนข้างสั้นเมื่อเทียบกับประเทศต้นแบบ แต่มีโอกาสในการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานผ่านแนวทางที่สำคัญสามประการ ได้แก่

ประการแรก การเสริมสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ และการสร้างกลไกติดตามผลการดำเนินงานที่เข้มแข็ง

ประการที่สอง การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการรับและติดตามเรื่องร้องเรียน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ประการที่สาม การสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและสร้างการยอมรับจากสังคม

ทั้งนี้ การพัฒนาดังกล่าวต้องคำนึงถึงบริบทเฉพาะของประเทศไทยที่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่ซับซ้อนและมีองค์กรตรวจสอบที่หลากหลาย การพัฒนาจึงควรมุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งภายในกรอบอำนาจที่มีอยู่ โดยไม่ก้าวล่วงหรือซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น เพื่อรักษาดุลยภาพของระบบการตรวจสอบถ่วงดุลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันจะนำไปสู่การพัฒนา ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2563). การปฏิรูประบบผู้ตรวจการแผ่นดินไทย: ข้อเสนอเพื่อการพัฒนา. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์**, 11(2), 45-68.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2563). การพัฒนาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไทย. **วารสารรัฐศาสตร์**, 41(2), 78-96.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2562). **องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2562). **ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิชญ์ เครื่องงาม. (2564). กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย. **วารสารนิติศาสตร์**, 50(1), 1-25.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2564). กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. **วารสารนิติศาสตร์**, 50(2), 234-256.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2563). **รายงานประจำปี 2563**. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

ภาษาอังกฤษ

- Abdullah, M. (2019). Public complaints management in Malaysia. **Journal of Public Administration**, 45(3), 156-178.
- Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC). (2020). **ACRC annual report 2019/20**. Seoul: ACRC.
- Gregory, R., & Giddings, P. (2000). **Righting wrongs: The ombudsman in six continents**. Amsterdam: IOS Press.
- Japan Local Government Ombudsman. (2019). **Japan Local Government Ombudsman Report 2019**. Tokyo: JLO Press.
- Kim, J., & Kim, S. (2020). The role of ACRC in Korean administrative reform. **Asian Journal of Political Science**, 28(2), 89-112.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (2008). **European ombudsman-institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realization of an idea**. Wien: Springer.

- Malaysia Public Complaints Bureau. (2019). **Annual Performance Report 2019**. Kuala Lumpur: PCB Publication.
- Office of the Ombudsman Philippines. (2019). **Annual Report 2019**. Manila: Office of the Ombudsman.
- Reif, L. C. (2004). **The ombudsman, good governance and the international human rights system**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Santos, R. (2021). The Philippine ombudsman: Powers and functions. **Philippine Law Journal**, 95(4), 789-815.
- Stern, J. (2019). The Swedish parliamentary ombudsman: A model of success. **Nordic Journal of Law**, 42(1), 23-45.
- Swedish Parliamentary Ombudsman. (2020). **The Parliamentary Ombudsmen Annual Report 2020**. Stockholm: Parliamentary Ombudsmen's Office.
- Takahashi, H. (2018). **Local governance and dispute resolution in Japan**. Tokyo: Waseda University Press.



แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์กับ การบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ กรณีศึกษา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

The Concepts and Theories of Public Administration and New Dimensions of Public Sector Management Case Study : Office of the Ombudsman.

ญาสินี เกิดผลเสรีรัฐ¹

Yasinee Kertpolsert¹

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ¹

Office of the National Broadcasting and Telecommunication Commissions¹

Email: Fai_yk@hotmail.com

Received 27.08.2024 ➤ Revised 21.02.2025 ➤ Accepted 03.03.2025

บทคัดย่อ

การ ปฏิรูประบบการบริหารงาน
ภาครัฐถือเป็นสิ่งที่ท้าทายของ
รัฐบาลในปัจจุบันว่า จะทำอย่างไรที่จะช่วย
ให้การพัฒนาประเทศของเราขับเคลื่อนไป
ข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้
มีวัตถุประสงค์ในการเสนอให้เห็นถึงการวิเคราะห์
ถึงความสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐ และบทบาท
ที่ควรจะเป็นเชื่อมโยงกับแนวคิดและทฤษฎี

ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ รวมถึงการสร้าง
ความตระหนักให้แก่ประชาชนถึงการมีส่วนร่วม
ในฐานะพลเมืองที่มีความตื่นตัว และให้ข้อเสนอแนะ
ถึงการปรับใช้กรณีศึกษาของสำนักงานผู้ตรวจการ
แผ่นดิน โดยศึกษาเอกสารทางวิชาการและ
รายงานวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการบริหาร
ภาครัฐโดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีทาง

¹ เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

รัฐประศาสนศาสตร์ในการยกเครื่องรัฐบาล ในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ได้แก่แนวทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) การบริหารภาครัฐแนวใหม่ภายใต้แนวคิด The New Democratic Governance Paradigm รวมถึงแนวคิดพลเมืองตื่นตัว (Active Citizenship) ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานในการขับเคลื่อนภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ หาก

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระบริหารงานโดยการเป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เน้นผลงาน บริหารงานอย่างเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจะส่งผลให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามแนวทางการบริหารภาครัฐในมิติใหม่และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

คำสำคัญ : รัฐประศาสนศาสตร์, พลเมืองตื่นตัว, การบริหารงานภาครัฐมิติใหม่, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ประเทศไทย

Abstract

Reforming the public administration presents a huge challenge to modern governments striving to achieve effective national development. This article examines the significance of public sector reform and how it aligns with key public administration concepts and theories by studying domestic and international academic literature and research reports. Furthermore, it seeks to raise public awareness of the importance of active citizenship and provide recommendations for the practical application of the Ombudsman's case study. The research indicates that contemporary governance models, such as democratic administration, participatory

management, the New Democratic Governance Paradigm, and active citizen engagement, are crucial for modernizing government operations in the 21st century. However, in order for the administration to drive the mission of morality and transparency of the Office of the Ombudsman to be efficient and in accordance with the guidelines for public administration in a new dimension. If the Ombudsman, as an independent organization, adopts modern management principles that emphasize good governance, performance, fairness, transparency, people participation and accountability, it will be able to significantly improve its

effectiveness, align with new dimensions of public administration, and ultimately benefit the public.

Keywords : Public Administration, Active Citizenship, New Dimensions of Public Administration, Office of the Ombudsman, Thailand

1. บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยยังคงไม่สามารถพัฒนาการเมืองการปกครองให้มั่นคง มีความชอบธรรม มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้อย่างเป็นรูปธรรม การเมืองไทยยังคงมีลักษณะเป็นทวิลักษณ์ กล่าวคือ เป็นการกลับไปกลับมาของ 2 ระบอบย่อย ได้แก่ ระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง และระบอบรัฐธรรมนูญที่มาจากการยึดอำนาจ อีกทั้งส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความรุนแรงขึ้นหลายครั้ง ประชาชนเกิดความคิดเห็นที่แตกแยกแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย และไม่เป็นมิตรต่อกันเกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่ความเสียหายในหลายมิติทั้งเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงแห่งรัฐ และส่งผลต่อความเชื่อมั่นในระดับนานาชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565, หน้า 1)

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมืองและการบริหารงาน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ก ได้กำหนดให้มีการดำเนินการ

ปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ โดยบทบาทสำคัญของระบบการเมือง ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายสาธารณะ 2) การควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของระบบบริหาร และ 3) การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ เป็นการกระทำเพื่อให้ฝ่ายการเมืองมั่นใจว่านโยบายของตนจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด นอกจากนี้การสร้างรัฐธรรมนูญเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน คือ เป้าหมายของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจและความศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยด้วยเหตุนี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง

เพื่อรักษาให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพต่อไป (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2539, หน้า 4-9)

การบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายของรัฐบาลในปัจจุบันว่า จะทำอย่างไรให้การพัฒนาประเทศขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเข้าใจถึงปัญหาและสถานการณ์ของประเทศอย่างลึกซึ้ง จะช่วยให้รัฐสามารถออกแบบหรือกติกาที่ชัดเจนได้ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งของการเมืองไทยในปัจจุบัน โจทย์ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐนี้ จึงมิใช่เรื่องง่ายและเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนตั้งตารอคอยด้วยความหวังว่าอนาคตของการบริหารจัดการภาครัฐในมิติใหม่ของประเทศไทยจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยผลักดันให้ประเทศเกิดความเจริญก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการเสนอให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ และบทบาทที่ควรจะเป็นเชื่อมโยงกับแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ รวมถึงการสร้างตระหนักให้แก่ประชาชนถึงการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่มีความตื่นตัว เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการบริหารภาครัฐในมิติใหม่ต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เลือกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล มีภารกิจอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมไทยในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความชอบธรรม ยุติธรรม ความมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และ

การมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม โดยในบทความส่วนที่ 1 จะกล่าวถึง แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงแนวทางการบริหารภาครัฐในมิติใหม่กับการมีส่วนร่วมของพลเมือง ส่วนที่ 3 กล่าวถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับการบริหารภาครัฐในมิติใหม่ และส่วนที่ 4 กล่าวถึง บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อบทบาทที่สำคัญของภาคพลเมือง (Active Citizenship) ประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้ และการปรับใช้กรณีศึกษาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

ในปัจจุบันกระแสการปฏิรูประบบราชการ หรือ ภาครัฐนั้น กำลังเป็นที่สนใจโดยแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามลำดับ ซึ่ง Nicholas Henry ได้แบ่งตามลักษณะเค้าโครงความคิด หรือที่เรียกว่า พาราไดม์ (Paradigm) (Paradigm of Public Administration) ซึ่งจำแนกได้ทั้งหมด 5 พาราไดม์ดังนี้ (Henry, 1975, pp.378-386)

The Beginning การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกัน (ค.ศ. 1887) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ เป็นแนวความคิดของการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน เป็นแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์ได้แก่ Woodrow Wilson บิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ได้กล่าวว่า ศาสตร์ทางการบริหารและศาสตร์ทางการเมืองนั้น

แยกออกจากกัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในระบบราชการ ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าต้องมีการปกครองที่ดี คือมีฝ่ายรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุผลและหลักการบริหารงานต้องมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ ทุกสังคมประกอบด้วยระบบการปกครองที่มีศูนย์กลางรวมอำนาจสูงสุดไว้ โดยสังคมที่มีศูนย์กลางรวมอำนาจอย่างเข้มแข็งจะทำให้มีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจการเมืองจะเป็นตัวกำหนดหน้าที่ของการบริหาร แต่การทำงานด้านการบริหาร และการศึกษาเรื่องการบริหารไม่อยู่ในขอบข่ายของการเมือง

Paradigm ที่ 1 : Politics-administration dichotomy (ค.ศ. 1990-1926) โดยมีนักคิดที่สำคัญคือ Franck J. Goodnow ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือ การเมืองและการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้น ไปปฏิบัติโดยหน้าที่ทั้ง 2 ประการแยกจากกันอย่างเด็ดขาดตามหลัก Separations of powers ส่วน Leonard D. White ได้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร การศึกษาเรื่องการบริหารรัฐกิจควรจะเป็นการศึกษาในแบบวิทยาศาสตร์เป็นการศึกษาถึงความจริงปลอดจากค่านิยมของผู้ที่ศึกษา หน้าที่ของการบริหารก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพรัฐสามารถนำการบริหารเอกชนมาปรับใช้กับโครงสร้างของรัฐ และเสนอว่าเราสามารถนำวิธีการศึกษาทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหารและการจัดการ

Paradigm ที่ 2 : The Principles of Administration (ค.ศ. 1927 - 1937) เป็นช่วงที่ต่อจากแนวความคิดแรก เน้นหลักการบริหารที่เป็นวิทยาศาสตร์โดยมองว่าวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นเรื่องของหลักต่าง ๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์แน่นอน สามารถค้นพบได้และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่าง ๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ได้ ในแนวความคิดนี้มุ่งที่สิ่งหรือประเด็นที่ศึกษาซึ่งก็คือความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหาร ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหารคือ POSDCORB ของ Gulick และ Urwick เป็นต้น เน้นการบริหารระดับบน เช่น แนวคิดของ Mary Parker Follet - Creative Experience, Henry Fayol - Industrial and General Management ต่อมาพาราไดม์ (Paradigm) นี้ได้รับการโจมตีจากนักวิชาการสมัยต่อมาว่าการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และหลักการบริหารต่าง ๆ นั้นไม่สอดคล้องลงรอยตามหลักของเหตุผล

The Challenge (ค.ศ. 1938 - 1947) เกิดแนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารเป็นเรื่องยากและหลักการบริหารไม่ค่อยมีเหตุผลจากการโต้แย้งต่าง ๆ ทำให้นักวิชาการเลิกสนใจหลักการบริหารและการแยกการบริหารออกจากการเมือง ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์สูญเสียความเป็นเอกลักษณ์ของวิชาในช่วงนี้นักวิชาการคนสำคัญ ได้แก่ Herbert A. Simon ที่เกิดความคิดที่จะเชื่อมโยงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เข้าด้วยกัน คือ การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยถือว่า

รัฐประศาสนศาสตร์ศึกษากระบวนการภายในนโยบาย เช่น การกำหนดนโยบาย ส่วนรัฐศาสตร์ศึกษากระบวนการภายนอก เช่น แรงกดดันทางการเมือง/สังคม และเน้นการสร้างเครื่องมือเพื่อเป็นศาสตร์บริสุทธิ์

Paradigm ที่ 3 : Public Administration As a Political Science (ค.ศ. 1950-1970) เป็นยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์ได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง นักรัฐประศาสนศาสตร์ยอมรับว่ารัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ เนื่องจากเกิดแรงกดดันของนักรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์มีปัญหาเกี่ยวกับทิศทางในการพัฒนาของรัฐประศาสนศาสตร์เอง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ขึ้นใหม่แต่เชื่อมโยงถึงความรู้สาขาอื่นในแง่ที่เป็นจุดสนใจ และเป็นความเชี่ยวชาญที่จำเป็นทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษาใหม่ว่า คือ การบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (Focus) ไป และในยุคนี้การศึกษาไม่มีความก้าวหน้ามากนักและนักรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มเห็นความต่ำต้อยและใช้ประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้

Paradigm ที่ 4 : Public Administration As a Management (ค.ศ. 1956 - 1970) เป็นช่วงที่นักวิชาการได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการจัดการ (Management Science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และ

บริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การและพฤติกรรมของคนดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติการวิเคราะห์ระบบคอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์ (Paradigm) นี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษาเพราะมองว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจหรือธุรกิจหรือสถาบันอะไรก็ตาม ย่อมไม่มีความแตกต่างกัน

Paradigm ที่ 5 : Public Administration As Public Administration (ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน) แสดงถึงการแยกตัวของนักรัฐประศาสนศาสตร์และความเชื่อมั่นต่อสาขาวิชาของตนเอง โดยนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้พยายามที่จะสร้างพาราไดม์ (Paradigm) ใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนพาราไดม์ (Paradigm) เก่า ๆ ที่เคยมีมาก่อน จะเป็นลักษณะของสหวิทยาการ การสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคม ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้ นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของนโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอยู่แยกไม่ออก

อย่างไรก็ตาม เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลง ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่นำมาสู่การบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน นั่นคือ การเกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เรียกว่า ความเคลื่อนไหวสู่รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration : NPA) เมื่อปลายทศวรรษที่ 1960 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้นำไปสู่การพัฒนาองค์การภาครัฐในระยะเวลาต่อมา และยังส่งอิทธิพลมาสู่การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันด้วยเช่นกัน ใน “Toward a New Public Administration” by George Frederickson ได้กล่าวถึง NPA ไว้ว่า New Public Administration หรือ NPA เน้นในเรื่องของความถูกต้อง ความยุติธรรม (social equity) ให้มีความสำคัญกับสาธารณะ และสังคม เน้นกลุ่มคนส่วนน้อยต้องได้รับบริการอย่างทั่วถึง โดยสรุปแล้ว NPA จึงเน้นประเด็นสำคัญในสิ่งเหล่านี้คือ good management, efficiency, economy และ social equity

ด้วยเหตุที่รัฐบาลเผชิญกับสิ่งท้าทาย และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เป็นระบบเปิด (Open Systems) (Scott, 1998, pp.27-28) ทำให้องค์กรในที่นี้ คือ ภาครัฐนั้น ต้องมีการปรับตัวและพัฒนาอยู่เสมอ โดย Daniel Katz and Robert L. Kahn (Katz and Kahn, 2007, p.208) ได้กล่าวถึงองค์กรไว้ใน “Organization and system concept” ไว้ว่า Social Organization โดยทั่วไปเป็นระบบเปิดที่มีความผันแปรต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกสิ่งแวดล้อม จึงมีอิทธิพลอย่างสูงต่อองค์กร ซึ่งโดยทั่วไปสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลาย ไม่คงที่แน่นอน

ผันแปรไปตามสถานการณ์ โดยมีปัจจัยมากมาย สิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เริ่มมีการให้ความสำคัญกับการปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงมากขึ้น ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของคนที่อยู่ในองค์กร โดยองค์กรจะกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่ต้องการได้ วัฒนธรรมองค์กรถือเป็นสิ่งที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น การที่องค์กรมีวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง คนก็จะมีพฤติกรรมที่เป็นไปตามที่องค์กรต้องการ แต่การที่วัฒนธรรมองค์กรนั้น เป็นความคิด ความเชื่อ ค่านิยมขององค์กร ดังนั้น หากจะมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นไปตามที่ต้องการ จึงอาจเป็นเรื่องยาก ต้องอาศัยระยะเวลา และผู้นำองค์กรด้วย ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการที่จะขับเคลื่อนให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จได้ รวมถึงนำไปสู่ผลผลิต (Output) ที่สำคัญขององค์กร

นักวิชาการจึงสนใจในการพัฒนาแนวคิดในการปฏิรูปองค์การขึ้นมามากมาย อาทิเช่น แนวคิดการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) การจัดการแบบญี่ปุ่น (Japanese management) องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) การปรับรื้อกระบวนการทำงาน (Process Reengineering) การยกเครื่องรัฐบาล (Reinventing Government) เป็นต้น (Ott, Shafritz & Jang, 2011, pp.342-343) ระบบราชการและการจัดการภาครัฐจากเดิมที่ระบบราชการเป็นองค์กร

ขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน (Bureaucracy) มองเรื่องอำนาจและกลไก โดยมองว่าอำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจที่ดี เชื่อว่าการมีกฎระเบียบก่อให้เกิดองค์กรที่มีประสิทธิภาพ การมีสายการบังคับบัญชาชัดเจน มีศูนย์รวมอำนาจจากบนลงล่าง ซึ่งเป็นการมององค์กรในระบบปิด ไม่มีสิ่งแวดล้อมมากระทบจึงเป็นไปไม่ได้ แต่ละลำดับชั้นถูกกำกับโดยกฎ ระเบียบ ทำให้เรื่องซ้ำทำให้เกิดคำถามต่อประสิทธิภาพของระบบราชการที่เป็นอยู่ ผู้บริหารองค์กรต่างหันมาทบทวนแนวคิดพื้นฐานขององค์กรและออกแบบกระบวนการทำงานใหม่โดยสิ้นเชิง เพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเรื่องของต้นทุน ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และการให้บริการที่มีคุณภาพและสะดวกรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก องค์กรภาคเอกชนมีการปรับรื้อองค์กร หรือ ยกเครื่อง (Reengineering) เพื่อสร้างความได้เปรียบในเชิงการแข่งขัน (Competitive Advantage) และขับเคลื่อนองค์กรของตนไปสู่ความเป็นเลิศในการดำเนินการ (Hammer & Champy, 1993, pp.1-6)

ขณะเดียวกัน ในภาครัฐนั้นเกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการ หรือ การบริการภาครัฐ (Public Service Reform) โดยให้ความสำคัญกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) คือ การเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจหลัก เป็นแนวคิดและที่มาของการปฏิรูประบบราชการและการประกาศใช้ระบบ

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) แนวคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น วัตถุประสงค์หลักของ NPM คือ ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพของภาคราชการ โดยใช้วิธีการทางการบริหารจัดการ และวิธีการที่ใช้กันในภาคเอกชน ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมีแนวทางในการบริหารจัดการ ดังนี้

- การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
- รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น
- ลดการควบคุมจากส่วนกลาง เพิ่มอิสระแก่หน่วยงาน
- ระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
- มีระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากรและเทคโนโลยี

- เน้นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชนซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม ดังนั้นรัฐบาลในเชิงประกอบการที่มองประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้านั้น เปรียบเสมือนการเนรมิตระบบราชการยุคใหม่ กลายเป็นกระแสการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ สรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้ (Osborne & Gaebler, 1993)

มุ่งสร้างรัฐบาลที่ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือประสานงานมากกว่าดำเนินการเอง

มุ่งสร้างรัฐบาลที่เป็นของชุมชน โดยให้อำนาจประชาชนในชุมชนนั้นสามารถตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเองมากกว่ารัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการเอง

มุ่งสร้างรัฐบาลในเชิงแข่งขัน โดยมุ่งอัดฉีดการแข่งขันเข้าสู่การให้บริการ รัฐบาลต้องส่งเสริมการแข่งขันของภาคเอกชนภายใต้หลักการแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน จัดสภาพการผูกขาดให้หมดไป

มุ่งสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ แทนที่การขับเคลื่อนแต่กฎ ระเบียบ เหมือนแต่เดิม

มุ่งสร้างรัฐบาลที่ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก โดยจะต้องสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

มุ่งสร้างรัฐบาลที่เน้นตอบสนองความต้องการลูกค้าเป็นหลัก ไม่ใช่ความต้องการของราชการเอง

มุ่งสร้างรัฐบาลเชิงวิสาหกิจ หรือเชิงประกอบการ พยายามแสวงหารายได้มากกว่าการเป็นเพียงผู้ใช้งบประมาณแผ่นดินเพียงด้านเดียว

มุ่งสร้างรัฐบาลที่มองการณ์ไกลหรือคาดการณ์สถานการณ์ล่วงหน้า เพื่อวางมาตรการป้องกันปัญหามากกว่าคอยตามแก้ปัญหาในภายหลัง

มุ่งสร้างรัฐบาลที่กระจายอำนาจ จากการมีสายการบังคับบัญชา ไปสู่การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมในยุคสารสนเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

มุ่งสร้างรัฐบาลที่อิงกับกลไกทางการตลาด มากกว่าการอาศัยระบบราชการ หรือการแทรกแซงโดยภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ได้เกิดกระแสต่อต้านแนวคิด NPM เนื่องจาก NPM มองประชาชนเป็นดังลูกค้า รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีเป้าหมายทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) จากทฤษฎี NPM ที่เน้นในเรื่องของผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การปรับปรุงระบบ โครงสร้างองค์กร และมองประชาชนเป็นลูกค้า ดังเช่นในภาคธุรกิจ ทำให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนน้อยลง แนวคิด New Public Service หรือ NPS จึงได้เข้ามาแทนที่ โดยนำ

หลักคิดทฤษฎีของ New Public Administration หรือ NPA คือ Equity (ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน) เข้ามาใช้

New Public Service หรือ NPS เป็นการเปลี่ยนผ่านจาก The New Public Management หรือ NPM โดย NPS นั้นเน้นในเรื่องของ democratic citizenship, community, civil society และ organizational humanism และ discourse theory โดยให้ความสำคัญกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผลประโยชน์ของส่วนรวม ความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งแตกต่างจาก NPM ซึ่งมองประชาชนเป็นลูกค้า ภาครัฐเป็นดังผู้ประกอบการ (Entrepreneur) มองการบริหารสาธารณะเป็นดังธุรกิจที่มุ่งแต่ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นการเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจาก “Steering rather than row” หรือ “การนำทางมากกว่าการบังคับทิศทาง” โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือการให้ประชาชนเข้าถึงได้ เป็นที่ตั้ง และยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งมากกว่าการพยายามใช้อำนาจในการควบคุมประชาชน “Serve and empower citizens, citizens at the forefront” จึงต่างจาก NPM ที่ “run government like a business”

ในแนวคิด NPS นั้นพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิด Active Citizenship (หลักคิด คือ Post – modern มองเรื่องค่านิยมเป็นหลัก ไม่เป็นวิทยาศาสตร์) โดยให้ความสำคัญกับประชาชน โดยมีภาคประชาสังคมเป็นจุดเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน มองว่าประชาชนต้องการอะไร โดยนโยบาย

จะออกจากภาคประชาชนผ่านการถกแถลง โดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุน (Facilitator) พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล จึงให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมือง แต่จากการที่ NPS มีความเป็นนามธรรมสูง NPM จึงยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐ

ดังนั้น แนวทางการบริหารภาครัฐในการยกเครื่องรัฐบาลในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ จึงควรยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิด NPS ที่ให้ความสำคัญกับพลเมือง และแนวทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) หรือ บางครั้งเรียกว่า การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) (อุทัย เลาหวิเชียร, 2543, หน้า 164) จากกระแสการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และความสัมพันธ์แบบเครือข่าย กำลังเป็นที่ให้ความสำคัญจากการลดบทบาทของรัฐลง โดยอาศัยการจัดการแบบอื่นโดยที่รัฐไม่ได้จัดการแต่เพียงผู้เดียวเหมือนเดิม ทำให้เกิดแนวคิด New Public Governance เกิดขึ้น โดย NPG มองในเรื่องการมีปฏิสัมพันธ์กับสังคม มองการมีเครือข่ายร่วมนอกองค์การโดยอาศัย Network เพื่อผลิตบริการสาธารณะ ซึ่ง NPM จะเน้นกระบวนการบริหารภายในมากกว่า ส่วน NPG จะเน้นในลักษณะพหุรัฐ (Plural State) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และการบริหารแบบธรรมาภิบาล และเน้นผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยให้ความสำคัญกับแนวคิด Intergovernmental Relations และแนวคิด Network Governance

แนวคิด Intergovernmental Relations นั้น มีจุดกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเน้นไปยัง การเปลี่ยนแปลงในระบบโครงสร้างนโยบายหรือ โปรแกรม มุ่งเน้นที่การบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการผสมผสานระหว่างการเมืองและการบริหาร เข้าด้วยกัน โดยมีแนวคิดที่เปลี่ยนไป คือ การเพิ่มขึ้นของกิจกรรมข้ามเขตแดน การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ การพึ่งพาอาศัย ระหว่างระดับต่าง ๆ ของรัฐบาล การพึ่งพา ซึ่งกันและกันของภาครัฐ - เอกชน โดยกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระหว่างรัฐไม่ได้จบลง เพียงเฉพาะผู้เล่นที่เป็นภาครัฐ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับ ผู้เล่นที่หลากหลาย ทั้งภาคส่วนที่มุ่งผลกำไร และไม่มุ่งแสวงผลกำไร การมุ่งผลการปฏิบัติงาน โดยให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงจากการคิดค้นในสิ่งใหม่ ทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่น เน้นความสำคัญของผลการปฏิบัติงาน โดยการ คิดค้นสิ่งใหม่ (ความสำเร็จ) มากกว่าปัจจัยนำเข้า กระบวนการ หรือผลผลิต สร้างกรอบการทำงาน ที่ต่างจากเดิม และเพิ่มการตัดสินใจและความจำเป็นของทักษะการจัดการแนวใหม่ พัฒนาของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เน้นที่ การเจรจา ประนีประนอม และเครือข่ายที่จำเป็น ในกระบวนการตัดสินใจมากกว่าคำสั่ง ลำดับชั้น แบบดั้งเดิม และการควบคุมเปลี่ยนแนวทาง เป็นการพึ่งพาอาศัยกันและกันระหว่างรัฐ พัฒนาเครือข่ายที่มีทั้งภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ ใช้ความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการ สนับสนุน การกระจายอำนาจ และเสริมสร้างศักยภาพของ ผู้ให้บริการ พร้อมทั้งการผ่อนคลายกฎระเบียบ หรือกฎการเจรจาต่อรอง เพื่อสร้างกลไกใหม่ ในการประสานงาน โดยเน้นในเรื่องของการ

จัดบทบาทที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาการทำงาน ทั้บซ้อนกันของหน่วยงานภาครัฐ มีการใช้ ทรัพยากรร่วมกัน แลกเปลี่ยนร่วมกัน เพื่อที่จะ แก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งร่วมกันนั่นเอง

แนวคิด Network Governance นั้น เป็นการประสานงานของระบบสังคมอย่าง ไม่เป็นทางการ เราสามารถเรียกได้ในรูปแบบ ชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น “Network Organization” “Networks form of Organization” “Interfirm Networks” “Organization Networks” และ “Flexible Specialization” โดย Network Governance นั้น จะเป็นรูปแบบของเครือข่าย ที่มีความไม่เป็นทางการ โดยใช้กลไกทางสังคม ในการประสานแลกเปลี่ยน ซึ่งแนวคิดเครือข่าย ทั้งสองนี้เป็นแนวคิดที่สำคัญในแนวทางการบริหาร ภาครัฐแบบ NPG นอกจากนี้ NPG เป็นการที่รัฐ กำหนดกรอบในการจัดบริการสาธารณะผ่าน “ภาคีเครือข่าย” หรือ “หุ้นส่วน” เชื่อว่า ประสิทธิภาพเกิดจากเครือข่าย หรือ กลไก การประสานงาน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และ การทำงานร่วมกัน

จากแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่สำคัญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการพัฒนา มาโดยลำดับโดยให้ความสำคัญกับ “ประชาชน” หรือ “พลเมือง” มากยิ่งขึ้น เน้นการตัดสินใจ แบบ “มีส่วนร่วม” ภายใต้หลักการปกครอง แบบประชาธิปไตย และสนับสนุนการปกครอง แบบกระจายอำนาจ การมีภาคีเครือข่าย รวมถึง การตัดสินใจและการเพิ่มบทบาทของประชาชน ในการบริหารการปกครองบ้านเมือง หรือ ในฐานะพลเมืองที่มีความตื่นตัว จึงเป็นที่น่าสนใจ อย่างยิ่งว่า มิติใหม่ของการบริหารภาครัฐไทย

ภายใต้สถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน
ควรเป็นเช่นไร

3. การบริหารภาครัฐในมิติใหม่กับ การมีส่วนร่วมของพลเมือง

เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการปฏิบัติ
และเป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อความ
สำเร็จในการพยากรณ์ผลลัพธ์ ในขณะที่เดียวกัน
การอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม หรือเรียนรู้
ความเป็นพลวัตของการบริหารราชการแผ่นดิน
ก็เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์การบริหารงานของรัฐ
หรือการตีความผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ
ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จึง
เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถ
ทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ (จินดา
ธำรงอารจริยกุล และ สุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, 2559,
หน้า 201)

ในทัศนะของนักวิชาการไทยโดย ปกรณ์
ศิริประกอบ (ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2559,
หน้า 14-16) ได้ศึกษากระบวนการทัศน์ของ Nicholas
Henry และให้ทัศนะว่ากระบวนการทัศน์ของ
การบริหารจัดการภาครัฐสามารถจัดแบ่งตามยุค
ของการบริหารจัดการภาครัฐและการบริการ
สาธารณะ ซึ่งจะช่วยให้แบ่งกระบวนการทัศน์ได้
3 กระบวนทัศน์ กระบวนทัศน์กระบวนแรก คือ
การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public
Management : OPM) (1887 - ปัจจุบัน)
เป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐในยุคแรก ๆ
ที่ให้ความสำคัญกับการก่อตัวของศาสตร์
รัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่การแยกการบริหาร
ออกจากการเมือง วิทยาศาสตร์การจัดการ และ
หลักการบริหาร เช่น POSDCORB รวมถึงทฤษฎี

ระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber
ที่เป็นทฤษฎีหลักในการบริหารจัดการภาครัฐ
ในยุคแรก ๆ โดยมองว่าระบบราชการจะมี
ประสิทธิภาพมากที่สุด ต้องใช้กฎระเบียบในการ
ควบคุมการบริหารในการจัดบริการสาธารณะ
และการจะเค้นประสิทธิภาพออกจากเจ้าหน้าที่
ภาครัฐได้มากที่สุด คือ การให้ความมั่นคง
ในการทำงานแก่บุคลากร และการให้สวัสดิการที่ดี
ในการทำงาน กระบวนทัศน์ที่สอง คือ การบริหาร
จัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public
Management : NPM) (1992 - ปัจจุบัน)
ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ที่เข้ามาแก้ไขกระบวนทัศน์แรก
โดย New Public Management นี้มีแนวคิด
ว่ากระบวนทัศน์ Old Public Management
ที่เน้นการบริหารจัดการแบบยึดกฎ ระเบียบ
และการจ้างเจ้าหน้าที่ภาครัฐแบบตลอดชีพและ
ให้สวัสดิการที่ดีนั้น เป็นการบริหารที่นอกจากจะ
ล้าสมัย เชื่องช้าไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงแล้ว
ยังเป็นการบริหารที่ก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่า
ในการบริหารจัดการ ด้วยเจ้าหน้าที่ไม่เห็น
ความจำเป็นในการที่จะต้องทุ่มเทการทำงาน
อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีความมั่นคงสูงมาก
ด้วยเหตุนี้กระบวนทัศน์ NPM จึงได้เสนอตัวแบบ
ให้หน่วยงานภาครัฐหันมาให้ความสำคัญ
ความยืดหยุ่นทางการบริหารแทนความเคร่งครัด
ในกฎ ระเบียบ อาทิ การจัดโครงสร้างหน่วยงาน
ภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงและแยกออกมาเพื่อ
มีความเป็นอิสระในการสร้างสรรค์รูปแบบ
การบริหารจัดการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับบทบาท
ภารกิจที่ตัดแบ่งออกมา การปรับเปลี่ยนระบบ
การจ้างงานแบบตลอดชีพเป็นการจ้างงาน
แบบสัญญา โดยจะต่อสัญญาเมื่อเจ้าหน้าที่

สามารถทำตามตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามที่ต้องการได้เท่านั้น (Key Performance Indicator : KPI) และกระบวนการที่สาม การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)(2000-ปัจจุบัน)เป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริม Old Public Management ในเชิงหลักคิดและกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการส่งมอบบริการสาธารณะโดยการให้ความสำคัญกับการมองประชาชนเป็นพลเมือง (Citizen) ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยในบางครั้งบางเรื่องเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะถอยออกมาเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) เท่านั้น และเมื่อทั้ง 3 กระบวนการทั้งสามสามารถหาจุดลงตัวได้จะก่อให้เกิดกระบวนการ Governance ขึ้นเอง

จากกระแสแนวทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) หรือ แนวคิดการจัดการแบบมีส่วนร่วมนั้น ทำให้แนวคิดของความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว เข้ามามีบทบาทที่ชัดเจน กล่าวคือ มีสมาชิกของสังคมที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยมีความรับผิดชอบ เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพกติกา มีสำนึกแห่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางกฎหมาย โดยกิจกรรมทางนโยบายใดที่อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก และประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองได้ด้วยตนเอง แนวทางการบริการสาธารณะแนวใหม่ จึงมีหลักคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดพลเมืองที่ตื่นตัว หรือ Active Citizenship นั้นเอง

หากแต่เราจะเสริมสร้างให้พลเมืองนั้น มีความตื่นตัวได้อย่างไร พลเมืองที่ตื่นตัว หรือ Active Citizenship คือ การที่พลเมืองใดนั้นมีสำนึกของความเป็นพลเมืองในการเมือง ภาวพลเมืองด้วยสำนึกพื้นฐานของการเป็นพลเมืองในการเมืองภาวพลเมือง ดังนี้

1. การมีเสรีภาพในการปกครองตนเอง ตระหนักในอำนาจอธิปไตยของตนเอง

2. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่พลเมือง ตระหนักได้ว่าการทำหน้าที่ของตนอย่างตื่นตัว รู้เท่าทันและใช้ปัญญาและมีส่วนร่วมคือการกำหนดชีวิตสาธารณะของตนเอง (Self-Determination)

3. พลเมืองต้องทำงานร่วมกับรัฐและการเมืองระบบตัวแทน เป็นหุ้นส่วนที่สนับสนุนและเกื้อกูลกัน ไม่ล้มล้างหรืออยู่คนละฝ่ายเพราะพลเมืองต้องอาศัยการทำงานเชิงโครงสร้างโดยภาครัฐเพื่อประโยชน์ต่อบ้านเมืองและสังคม ดังนั้น การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม จึงเป็นของคู่กัน

4. การเป็นพลเมืองไม่มีความหมายเพียงพลเมืองแห่งประเทศใด แต่ในระบบประชาธิปไตยเสรี (Liberal Democracy) ที่เปิดกว้างในความเท่าเทียมและสิทธิเสรีภาพระดับโลก พลเมืองจึงต้องตระหนักรู้ในระดับสากลร่วมด้วย

พลังทางการเมืองภาวพลเมืองจึงต้องประกอบด้วยพลเมืองที่มีอำนาจ 3 ประการ

1. อำนาจโดยความรู้ หมายถึง ความรู้และเข้าใจเรื่องการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ โครงสร้างรัฐ อำนาจของรัฐองค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้อง สิทธิเสรีภาพ ช่องทางการใช้อำนาจของตน หน้าที่ของตน ท้องถิ่น ชุมชน และ สังคมโลก เป็นต้น

2. อำนาจในการปฏิบัติ หมายถึง การมีทักษะทางการเมืองที่มีใช้เพียงการเลือกตั้ง แต่รวมถึงทักษะการรวมกลุ่มการแสดงความคิดเห็นและการอภิปรายอย่างมีเหตุผล การมีส่วนร่วมการคิดวิเคราะห์ ไตร่ตรองและใคร่ครวญ (Deliberative) และการค้นหาและการใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงและการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นต้น

3. อำนาจของความคิดและทัศนคติของพลเมือง หมายถึง การมีทัศนคติและแนวโน้มของความคิดตามวิถีประชาธิปไตยซึ่งจะแสดงออกทางพฤติกรรมที่เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย เช่น การยอมรับว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมชาติ การแสดงความคิดเห็น การเคารพสิทธิของผู้อื่น การเคารพความแตกต่างและความเห็นต่างของบุคคล มีความรับผิดชอบในหน้าที่พลเมืองของตน เป็นต้น (ศรีณยุ หมั่นทรัพย์, 2550, หน้า 101-105)

อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนได้ตระหนักถึงการแสดงบทบาทของพลเมืองที่ตื่นตัว (Active Citizenship) ให้เกิดขึ้นแล้วนั้น บทบาทของบุคลากรภาครัฐ เป็นผู้กำหนดนโยบายและจัดบริการภาครัฐแก่ประชาชนนั้น ยังต้องแสดงบทบาทด้วยการให้บริการที่มีประสิทธิภาพเสมอภาคและเป็นธรรม หรืออยู่ในจริยธรรมภายใต้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance) นับเป็นกระแสที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชนให้ความสนใจและนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า เป็นความสอดคล้องกับความรู้สึกลึกซึ้งและความต้องการของสาธารณชน และสาธารณชนก็มีความคาดหวังให้ทุกภาคส่วนมีการปฏิบัติอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ยังเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลายด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้ ยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาดังต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ (แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์, 2563, หน้า 2)



ภาพที่ 1 : แสดงหลักธรรมาภิบาล (6 ประการ)
ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งหัว, 2564

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญของระบบราชการไทยนั้น คือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล หากภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เน้นการบริหารงานโดยมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการ ดังนี้

1. การปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน
2. การปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

3. การปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์ โดยให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ พิทยา บวรวัฒนา ได้เสนอแนวคิด หรือ กระบวนทัศน์การเปลี่ยนแปลงระบบราชการสำหรับศตวรรษที่ 21 เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่ทิ้งหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเรียกกระบวนทัศน์นี้ว่า *The New Democratic Governance Paradigm (กระบวนทัศน์ของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยแนวใหม่)* ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ 4 ประการ สรุปได้ดังนี้ (Bowornwathana, Bidhya, 1997, pp. 294-308)

ประการแรก รัฐบาล หรือ ระบบราชการ มีขนาดเล็กลง เหตุผลสนับสนุนก็คือโดยทั่วไป รัฐบาลและระบบราชการมีแนวโน้มที่จะขยายใหญ่อยู่เสมอ ซึ่งทำให้ต้องใช้งบประมาณมหาศาลในการรักษาระบบไว้ ดังนั้น เพื่อให้เกิด

ประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องพิจารณาลดขนาดองค์กรให้เหมาะสม และให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพิจารณากิจกรรมสาธารณะบางอย่างให้ออกชนดำเนินการแทน (Privatization) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และความคล่องตัวมากขึ้น

ประการที่สอง รัฐบาลที่มีความยืดหยุ่น และมีวิสัยทัศน์ระดับโลก เน้นองค์กรที่มีความยืดหยุ่น และปรับเข้าได้กับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยข้าราชการจะต้องเข้าใจถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง จึงต้องตอบสนองกับการท้าทายที่เกิดขึ้นในระดับโลกได้ และต้องตระหนักอยู่เสมอว่าโลกเราปัจจุบันนั้นอยู่ในสภาพที่ไร้พรมแดน ดังนั้น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตื่นตัวและเรียนรู้กฎหมายหรือระเบียบใหม่ของระบบเศรษฐกิจโลกอยู่เสมอ

ประการที่สาม รัฐบาลที่พร้อมรับการตรวจสอบ ในปัจจุบันกระแสการบริหารแบบธรรมาภิบาลได้รับความสำคัญอย่างมาก ระบบการจัดการภาครัฐจะต้องสร้างระบบที่สามารถให้บุคคลภายนอก หรือประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานได้เพราะข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนรวมถึงนักการเมืองที่ถูกเลือกโดยประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นทั้งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาด้วย

ประการที่สี่ รัฐบาลที่มีความเป็นธรรม ในการปฏิรูประบบราชการนั้นมีทั้งผลบวกและผลลบ จะต้องพิจารณาให้ได้ว่าใครจะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติงานจะต้องพิจารณาให้เกิดความ

เป็นธรรมและไม่ให้เกิดผลกระทบทางลบขึ้นมา ในภายหลังได้

อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีในยุคดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทต่อการทำงานขององค์กรในยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก ซึ่งหากองค์กรไม่รับกลยุทธการบริหารงานให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องดังกล่าว อาจทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงได้ รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนการทำงานให้เป็นดิจิทัล เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของหน่วยงานราชการให้ทันสมัย และเพิ่มความสะดวกให้กับประชาชนที่ต้องการติดต่อ ซึ่งการพัฒนาเหล่านี้เรียกว่า “รัฐบาลดิจิทัล” หรือ “Digital Government”

รัฐบาลดิจิทัลหรือ Digital Government คือ การที่หน่วยงานภาครัฐนำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้ภายในหน่วยงานเพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานขององค์กรภาครัฐให้รวดเร็ว ก้าวทันตามเทคโนโลยีขององค์กรเอกชนได้อย่างเทียบเท่า รวมถึงยังมีระบบการเชื่อมโยงการเข้าถึงข้อมูล ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และประชาชน เพื่อเพิ่มความสะดวกรวดเร็วให้กับผู้ที่ต้องการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐง่ายขึ้น ทั้งนี้ลักษณะรัฐบาลดิจิทัล สามารถแบ่งออกได้ 3 แบบดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

1. Reintegration

เป็นรูปแบบของการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ เชื่อมต่อข้อมูลเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการสร้างศูนย์ข้อมูลและยังง่ายต่อการควบคุมและการจัดการของหน่วยงานราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. Needs-based holism

เป็นรูปแบบการปรับปรุงองค์กรภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้บริการแก่สาธารณะ ซึ่งข้อดีของรูปแบบนี้คือการทำให้หน่วยงานภาครัฐเข้าใจความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะข้อมูลเหล่านี้อยู่ในศูนย์เก็บข้อมูลที่เดียวกัน

3. Digitalization

คือหัวใจในการเสริมสร้างศักยภาพในการทำระบบบริหารสารสนเทศมาใช้ เพื่อให้ง่ายต่อการจัดการ รวมถึงประชาชนเองก็ใช้งานระบบนี้ได้อย่างง่ายดาย ทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต แทนการทำงานแบบเดิม

เมื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศก้าวทันยุคสมัย จะช่วยสร้างโอกาสทางสังคมอย่างเท่าเทียม ด้วยการรับทราบข้อมูลข่าวสารและบริการอื่น ๆ ของรัฐ ผ่านการใช้สื่อดิจิทัลเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพสังคมของประชาชน เมื่อรัฐบาลส่งเสริมสังคมแบบดิจิทัล หรือส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน ทำงานด้วยระบบดิจิทัล จะช่วยเพิ่มความพร้อมให้บุคลากรทุกกลุ่มทุกหน่วยมีความรู้และมีทักษะที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินชีวิตด้วยระบบดิจิทัล และยังเป็นการเพิ่มช่องทางการประกอบอาชีพในยุคดิจิทัลอีกด้วย และหากรัฐบาลได้พัฒนารูปแบบการทำงานแบบดิจิทัลในทุกภาคส่วนจนกลายเป็นรัฐบาลดิจิทัลอย่างสมบูรณ์จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามาดูข้อมูล ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างโปร่งใสชัดเจนท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลดิจิทัลถือเป็นสิ่งสำคัญต่อประเทศไทยเพราะเทคโนโลยีโลกออนไลน์ไม่ได้

หยุดนิ่ง หากหน่วยงานราชการในประเทศไทยไม่ปรับตัวเข้าสู่สังคมดิจิทัลได้ทันท่วงทีอาจทำให้ประเทศเสียโอกาสในเชิงเศรษฐกิจและมีคุณภาพสังคมที่ล้าสมัย ด้วยการทำงาน of ภาครัฐที่มีขอบเขตเต็มไปด้วยข้อกำหนดยากที่จะเข้าถึง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

นอกจากนั้น ในส่วนของข้าราชการของรัฐ ผู้มีหน้าที่จัดสรรบริการให้แก่ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรบริการอย่างมีคุณภาพ ยุติธรรมและทั่วถึงนั้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะโดยยึดหลักคุณธรรม และมีจริยธรรม คำนึงถึง Public Interest หรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยในบทความเรื่อง “The Possibility of Administrative Ethic” By Dennis F. Thompson (Dennis F. Thompson, 1985, pp.555-561) ได้กล่าวถึงจริยธรรมในการบริหารไว้ว่า จริยธรรมในการบริหาร นั้นประกอบด้วย 2 ส่วนคือ Ethic of Neutrality และ Ethic of Structure โดยทั่วไปแล้วจริยธรรมในการบริหารจะเกี่ยวข้องกับการเมือง โดยเป็นเรื่องของการพิจารณาว่าการกระทำ และ นโยบายที่ได้กำหนดออกไปนั้น ตรงตามความต้องการของทุกคนหรือไม่ นักบริหารควรแสดงบทบาทด้วยความเป็นกลาง โดยปราศจากทัศนคติส่วนตัว แต่เป็นไปเพื่อการตัดสินใจส่วนรวม และ นโยบายขององค์กร

นอกจากนี้ Participation หรือการมีส่วนร่วม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมยังเป็นสิ่งสำคัญ หน้าที่และบทบาทที่สำคัญของการบริหารภาครัฐนี้ คือ การตอบสนอง

ต่อ state will หรือ เจตจำนงของรัฐที่มาจากประชาชนนั่นเอง นักบริหารต้องใช้กระบวนการวิทยาศาสตร์ในการพัฒนานโยบาย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายภาครัฐ เพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด นอกจากนี้ การมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง โดยพรรคการเมืองต้องพัฒนานโยบายได้ด้วยตนเองเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการปฏิบัติตามเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตย และบทบาทของนักการเมืองและข้าราชการนั้นจะต้องเกื้อกูลกันเพื่อประโยชน์สูงสุดในการออกนโยบาย การบริหารงานภาครัฐจึงไม่ใช่แค่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนแต่ต้องคำนึงถึงการทำงานของข้าราชการด้วย

ทั้งนี้ การนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจด้วยรูปแบบประเทศไทย 4.0 ของรัฐบาลปัจจุบัน นำมาซึ่งการปรับบทบาทของภาครัฐที่จำเป็นต้องกำหนดทิศทางและปรับบทบาทในการทำงานโดยการนำนวัตกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น ทำให้เกิดการปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในกิจกรรมของภาครัฐไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งการปรับระบบราชการให้เป็นไปตามรูปแบบรัฐบาลดิจิทัล ล้วนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดการปรับบทบาทในภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานตามทฤษฎีแนวคิดพลเมืองที่มีความตื่นรู้และตื่นตัว (Active Citizenship)

4. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

ด้วยภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

1. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

2. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

3. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

4. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม(1)หรือ(2)โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป

5. ในการดำเนินการตาม(1)หรือ(2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2. กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 41 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น

2. อำนวยความสะดวกช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

3. ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

4. ดำเนินการหรือส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติมอบหมาย

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า ภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสำคัญต่อประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและการบรรเทาปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในฐานะองค์กรอิสระให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เน้นผลงาน ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ จะส่งผลทำให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามแนวทางการบริหารภาครัฐในมิติใหม่และดำเนินการได้ตามภารกิจที่มุ่งจัดสรรบริการอย่างมีคุณภาพ ยุติธรรม และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนสำหรับภาครัฐบาลนั้น การนำแนวคิดหรือกระบวนการทัศน์การเปลี่ยนแปลงระบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่ทิ้งหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือ *The New Democratic Governance Paradigm* เป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่มีความสำคัญได้แก่ รัฐบาลหรือระบบราชการที่มีขนาดเล็กลง รัฐบาลที่มีความยืดหยุ่นและมีวิสัยทัศน์ระดับโลก รัฐบาลที่พร้อมรับการตรวจสอบ และรัฐบาล

ที่มีความเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546, หน้า 2) ได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล มีภารกิจอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมไทยในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความชอบธรรมยุติธรรม ความมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และการมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม จะเห็นว่าตลอดระยะเวลากว่า 21 ปี ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ บทบาทและภารกิจสำคัญ คือ เรื่องของการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนทั้งในระดับรายบุคคลและแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ที่ผ่านมาสํานักงานผู้ตรวจการ

แผ่นดินได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาล โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้าร่วมการประเมินการดำเนินงานภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้กล่าวเชิญชวนให้พี่น้องประชาชนชาวไทย นักธุรกิจ นักลงทุน รวมถึงข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกท่านร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับความโปร่งใส และสะท้อนคุณภาพคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ (ธนันท์ สิงหเสม, 2566, หน้า 163)

จากผลการประเมิน ITA ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏข้อมูลว่า พ.ศ. 2562 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าร่วมรับการประเมิน และได้คะแนนประเมินร้อยละ 87.23 ระดับ A พ.ศ. 2563 ได้คะแนนประเมินร้อยละ 86.59 ระดับ A และ พ.ศ. 2564 ได้คะแนนประเมินร้อยละ 90.44 ระดับ A จะเห็นได้ว่า ระดับคะแนนการประเมินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถรักษาระดับไว้ที่ระดับ A และ พ.ศ. 2565 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้คะแนนประเมินร้อยละ 85.29 อยู่ในระดับ A จะเห็นได้ว่าผลการประเมินมีการเปลี่ยนแปลงลดลงจากเดิม จึงเป็นความท้าทายในการค้นหาภารกิจที่จะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อพัฒนาระดับคะแนนให้เป็นองค์กรในระดับดีเด่น (AA) ต่อไป (ธนันท์ สิงหเสม, 2566, หน้า 163)

ทั้งนี้ ธนันท์ สิงหเสม (2566) ได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพการประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA :

กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า แนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนภารกิจด้าน คุณธรรมและความโปร่งใส ITA ในระยะยาว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรดำเนินการ ดังนี้ คือ 1. การสร้างการรับรู้ ความเข้าใจและ ให้เกิดการมีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่ 2. การสร้าง จิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อองค์กร 3. การสร้าง การรับรู้และความเข้าใจโดยให้มองภาพรวม ขององค์กร 4. การแต่งตั้งคณะทำงานโดยเน้น การมีส่วนร่วมจากแต่ละสำนัก 5. การสื่อสาร จากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน 6. การปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ครบถ้วน 7. การนำข้อมูล การดำเนินการเปิดเผยต่อสาธารณะชน 8. การนำปัญหาที่ได้จากการแสดงความคิดเห็น มาปรับปรุงแก้ไขและรายงานต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินและผู้บริหารทราบ 9. การปรับโครงสร้าง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยให้มีผู้แทน จากเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร งานบุคคล และ 10. การเปิดใจรับฟังความคิดเห็น

จากแนวทางการพัฒนาการประเมิน ITA มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการ ปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ภาครัฐ โดยยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อ ประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐ ต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะ บทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับ หรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการ แข่งขัน มีขีดสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์ และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัยและ พร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ และระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้ อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีการเปิดกว้าง เชื่อมโยงและเปิดโอกาส ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส สร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธ ไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นต้น (ชนนันท สิงหเสม, 2566, หน้า 179) โดย ในส่วนของบุคลากรผู้มีหน้าที่จัดสรรบริการให้แก่ ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรบริการ อย่างมีคุณภาพ ยุติธรรม และทั่วถึงนั้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะ โดยยึดหลักคุณธรรมและมีจริยธรรม คำนึงถึง Public Interest หรือผลประโยชน์ส่วนรวม ของประชาชน ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องตื่นตัวและเรียนรู้กฎหมายหรือระเบียบใหม่ ของระบบเศรษฐกิจโลกอยู่เสมอ มุ่งพัฒนาตนเอง รวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบาย และร่วมตรวจสอบ การทำงานได้ ซึ่งจะทำให้สำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินเป็นองค์กรชั้นนำที่มีความทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นที่น่าเชื่อถือแก่ประชาชน

5. อภิปรายผล

1. ความสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐ และบทบาทที่ควรจะเป็นเชื่อมโยงกับแนวคิด และทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ ในช่วง ค.ศ. 1980-1990 การเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดคำถามในเรื่องของจุดยืนเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ รัฐประศาสนศาสตร์ สูญเสียเอกลักษณ์ไปชั่วขณะหนึ่ง ต่อมา

รัฐประศาสนศาสตร์ได้พัฒนาแนวคิดของตนเอง และเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า การเมืองไม่สามารถแยกออกจากการบริหารได้ กระแสของโลกได้เปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายและการบริการสาธารณะที่ไม่ได้จำกัดอยู่ในส่วนกลาง เปลี่ยนจากการรวมศูนย์อำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจ ให้ความสำคัญรอบด้าน ใส่ใจในประชาชนเพิ่มมากขึ้น ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และนำแนวคิดการบริหารของภาคเอกชนมาใช้ มีการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น การลดบทบาทของภาครัฐลง ให้ความสำคัญกับ “ภาคีเครือข่าย” รัฐเป็นผู้กำกับและสนับสนุนมากกว่าการชี้นำและควบคุม การลดอำนาจการบริหารทางราชการลดลำดับขั้น การบังคับบัญชา ไม่พึ่งพาอำนาจการสั่งการ ทำให้มีอิสระในการบริหารเพิ่มมากขึ้น เกิดการส่งเสริมการตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของพลเมืองที่ตื่นตัว หรือ Active Citizenship เพื่อที่จะทำงานร่วมกับภาครัฐเพื่อประโยชน์ต่อบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการต่อไป แนวทางการบริหารงานภาครัฐโดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการยกเครื่องรัฐบาลในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ จึงได้แก่ แนวทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) หรือการจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) การบริหารภาครัฐแนวใหม่ภายใต้แนวคิด *The New Democratic Governance Paradigm* รวมถึงแนวคิดพลเมืองตื่นตัว (Active Citizenship)

2. การสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนถึงการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่มีความตื่นตัว สำหรับการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ สิ่งที่จะขาดเสียไม่ได้ คือ การให้ความสำคัญกับบุคลากรภาครัฐ และบทบาทของภาคประชาชน การบริหารงานภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการของรัฐ ผู้มีหน้าที่จัดสรรบริการให้แก่ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรบริการอย่างมีคุณภาพ ยุติธรรม และทั่วถึงนั้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะโดยยึดหลักคุณธรรม และมีจริยธรรม คำนึงถึง Public Interest หรือ ผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน นอกจากนี้ รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องเรียนรู้ เพื่อที่จะก้าวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว บทบาทของ “เครือข่าย” และ “ความร่วมมือ” เป็นสิ่งที่ทุกรัฐบาล และทุกภาคส่วนของโลกต้องให้ความสำคัญในภาวะของโลกปัจจุบันที่หมุนไปอย่างรวดเร็ว มิติใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ หรือ การบริหารงานภาครัฐไทยนั้น จึงมีทั้งการตระหนักถึงบทบาทที่เปลี่ยนไปขององค์กรภาครัฐ ข้าราชการ และการตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของภาคประชาชน โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐอย่างโปร่งใส หรือประชาชนที่มีความตื่นรู้ และตื่นตัวมีส่วนร่วม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทาง “การบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration)” ที่ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคประชาชน

3. ข้อเสนอแนะถึงการปรับใช้กรณีศึกษาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล มีภารกิจอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมไทยในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความชอบธรรมยุติธรรม ความมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และการมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม จะเห็นว่าตลอดระยะเวลากว่า 21 ปีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ บทบาทและภารกิจสำคัญ คือ เรื่องของการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนทั้งในระดับรายบุคคลและแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ที่ผ่านมาสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาล ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเพื่อให้การบริหารงานในการขับเคลื่อนภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรดำเนินการดังนี้ คือ 1. การสร้างการรับรู้ ความเข้าใจและให้เกิดการมีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่ 2. การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อองค์กร 3. การสร้างการรับรู้และความเข้าใจโดยให้มองภาพรวมขององค์กร 4. การแต่งตั้งคณะทำงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากแต่ละสำนัก 5. การสื่อสารจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน 6. การปฏิบัติ

ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ครบถ้วน 7. การนำข้อมูลการดำเนินการเปิดเผยต่อสาธารณะชน 8. การนำปัญหาที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นมาปรับปรุงแก้ไขและรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้บริหารทราบ 9. การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยให้มีผู้แทนจากเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล และ 10. การเปิดใจรับฟังความคิดเห็นทั้งนี้ การบริหารงานภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของภาคประชาชนจะช่วยให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการต่อไป

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐ หรือระบบราชการไทย ให้มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ซึ่งก็คือ ต้องมีการปรับตัวทั้งทางด้านโครงสร้าง วัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กร จากแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการบริหารงานภาครัฐที่ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงและมีวิวัฒนาการขึ้นตามลำดับ กระแสของการเปลี่ยนแปลงเพื่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐนั้น นำมาสู่การพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อประสิทธิภาพที่ดีของการบริหารจัดการสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะขาดเสียไม่ได้ คือ การนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

มาประยุกต์ใช้กับองค์กร โดยเฉพาะองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบภาครัฐและบรรเทาปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน การให้ความสำคัญกับบุคลากรภาครัฐและการบริหารภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการของรัฐ ผู้มีหน้าที่จัดสรรบริการให้แก่ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรบริการอย่างมีคุณภาพ ยุติธรรมและทั่วถึงนั้นสิ่งสำคัญ คือ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะโดยยึดหลักคุณธรรมและมีจริยธรรม คำนึงถึง Public Interest หรือ ผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยข้าราชการจะต้องมีความตื่นตัวและเรียนรู้กฎ หรือ ระเบียบใหม่ของระบบเศรษฐกิจโลก เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

อยู่เสมอ นอกจากนี้ ยังต้องมีการปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน และปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล นั่นคือ “การมีสำนึกของความเป็นข้าราชการ หรือ Governmental Sense” มุ่งเน้นการตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการบริหารงานภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของภาคประชาชนจะช่วยให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการต่อไป □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จินดา ชำรงอาจริยกุล และสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล.(2559). ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์กับมิติทางการบริหารราชการแผ่นดิน. **วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**, 4(1). 198 - 217.
- ชนนันท สิงหเสม. (2566). การประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA : กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 16(1). 159-183.
- ปกรณ ศรีประกอบ. (2559). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรีณยุ หมั่นทรัพย์. (2550). การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : ฐานรากของการเมืองภาคพลเมือง. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 6(2), 101-115.
- สมบัติ อารัญญวงศ์. (2539). การเมืองกับการบริหาร. **วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา** 36(1), 4 – 9.
- แสงชัย อภิชาติชนพัฒน์. (2563). หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร.รายงานการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). แผนปฏิรูปประเทศด้านการเมือง. ค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2567. จาก[https://www.senate.go.th/assets/portals/181/fileups/328/files/01%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87\(2\).pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/181/fileups/328/files/01%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87(2).pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2546). พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- อุทัย เลาหิเชียร. (2543). รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม.

ภาษาอังกฤษ

- Bowornwathana, Bidhya. (1997).Transforming bureaucracy for the twenty-first century: The new democratic governance paradigm. **Public Administration Quarterly**, 21 (1997), 294-308.
- Dennis F.Thompson. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. **Public Administration Review**. 45(5), 555-561.

- Hammer, M., & Champy, J. (1993). **Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution**. New York: Harper Collins.
- Henry, Nicholas. (1975). Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review**, 35(4), 378-386
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). **Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Penguin Books USA.
- Ott, J. Steven, Shafritz, Jay M. & Jang, Yong Suk. (2011). **Classic Readings in Organization Theory (7th ed.)**. USA: Wadsworth.
- Scott B. Parry. (1998). **Evaluation the impact of Training Alexandria**. VA : American Society for training and Development.



บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความยั่งยืน : ศึกษากรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹

The Role of the Ombudsman in Problem Management for Sustainability : A Case Study of the Climate Change Act

นิรัชรา พงศ์อาจารย์² และ นิฐวีร์ พงศ์อาจารย์³

Niratchara Pong - ajarn² and Nathawee Pong - ajarn³

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต²

Faculty of Law PRIDI BANOMYONG, Dhurakij Pundit University²

บริษัท ไอวอนเน็ต ซี จำกัด³

Planet – C co.,LTD.³

E-mail: Niratchara.won@dpu.ac.th and Nathawee.p@planetc.io

Received 10.01.2025 ➤ Revised 21.02.2025 ➤ Accepted 20.03.2025

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอ สำคัญที่มีบทบาทในการลดผลกระทบจากการ
ภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เกี่ยวข้องข้อกับ บทความนี้วิเคราะห์บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน
บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกฎหมาย ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

¹ บทความนี้เป็นบทความวิชาการในการเสนอแนะเพื่อประโยชน์ในด้านนิติศาสตร์และสิ่งแวดล้อม

² เลขที่ 110/1-4 ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

³ เลขที่ 230/204 ซอยแจ้งวัฒนะ 6 แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึง การปกป้องสิทธิของประชาชน การส่งเสริม ความโปร่งใส และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยพบว่าอาจมีปัญหที่อาจเกิดขึ้นได้จากการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ความยากในการเข้าใจ ของกฎหมาย การประสานงานและความร่วมมือ ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ความพร้อมของ หน่วยงานผู้รับผิดชอบและภาคธุรกิจตลอดจน ประชาชน เป็นต้น โดยนำเสนอแนวทางในการ แก้ไขปัญหา เน้นการเสริมสร้างความเข้าใจและ ความรู้เฉพาะทาง การพัฒนาระบบการประสานงาน

ระหว่างหน่วยงาน และการจัดหาทรัพยากร ที่จำเป็นในการดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้ กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาบทบาทของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในกระบวนการจัดการปัญหา สิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไป ในอนาคต.

คำสำคัญ : การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, ก๊าซเรือนกระจก, ภาษีคาร์บอน, ผู้ตรวจการ แผ่นดิน

Abstract

This article aims to provide an overview of the Draft Climate Change Act in relation to the role of the Ombudsman, a crucial legal framework for mitigating the impacts of climate change in Thailand. The study analyzes the role of the Ombudsman in overseeing compliance with climate change legislation, protecting citizens' rights, promoting transparency, and ensuring environmental protection. It identifies potential challenges in the enforcement of the law, such as complexity in understanding legal provisions, coordination among stakeholders, readiness of responsible agencies, private sector adaptation, and public engagement.

To address these issues, the article proposes solutions focused on enhancing specialized knowledge, improving inter-agency coordination mechanisms, and allocating necessary resources to ensure effective and sustainable implementation of the law. The findings contribute to the development of the Ombudsman's role in environmental governance and provide insights into strengthening its capacity to support climate action and long-term sustainability.

Keywords : Climate Change, Climate Change Act, Greenhouse, GasCarbon Tax, Ombudsman

1. บทนำ

ภายใต้ มาตรา 196-198 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴ กำหนดให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา” ขึ้นในระบบกฎหมายไทย โดยมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงการจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” อันเนื่องมาจาก “อำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไป โดยมีหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากต้องตรวจสอบสมาชิกรัฐสภาจึงเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551, หน้า 19)

ในปัจจุบัน มาตรา 230 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁵ ได้กำหนดผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

2. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

3. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ⁶

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป

⁴ มาตรา 196-198 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁵ มาตรา 230 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁶ หมวด 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เมื่อเห็นว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง⁷ ได้เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอันใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย แล้วแต่กรณี และยิ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 อีกด้วย (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, 2560)

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทหลัก
ในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้องและยุติธรรม และรับเรื่องร้องเรียนรับฟังข้อร้องเรียนของประชาชน ในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน หรือการบังคับใช้พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ในหลาย ๆ ด้าน เช่น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านการสาธารณสุข

การสาธารณสุขโรค พลังงานและเทคโนโลยี ฯลฯ

ในปัจจุบันปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนกำลังส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในทุกภาคส่วนของโลก รวมถึงประเทศไทย และเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกประเทศพยายามแก้ไขอย่างเร่งด่วน ประเทศไทยโดยกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมได้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นกฎหมายที่มุ่งจัดการปัญหาโลกร้อนอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนและสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของประเทศที่จะมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจก⁸ เป็นศูนย์ (Net Zero) ภายใน พ.ศ. 2608

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในทุกภาคส่วนของโลก อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้เกิดสภาพอากาศสุดขั้ว เช่น Heat Wave หรือคลื่นความร้อนที่สร้างผลกระทบต่อชีวิตและเศรษฐกิจของหลายประเทศ ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนเป็นอันดับ 9 ของโลก โดยข้อมูลจาก Global Climate Risk Index ระบุว่าประเทศไทยเผชิญกับอุณหภูมิที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในบางพื้นที่อุณหภูมิสูงถึง 45-50 องศาเซลเซียสส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ทำให้เกิดโรคลมแดด (Heat Stroke) และเพิ่มอัตรา

⁷ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸ ก๊าซเรือนกระจก หมายถึง กลุ่มก๊าซในชั้นบรรยากาศโลกที่สามารถกักเก็บและดูดกลืนความร้อนหรือรังสีอินฟราเรดที่ส่งผ่านลงมายังผิวโลกจากดวงอาทิตย์ได้ดี ก่อนทำการปล่อยพลังงานออกมาในรูปของความร้อนทำให้โลกเกิดภาวะเรือนกระจกที่สามารถช่วยรักษาสมดุลของอุณหภูมิที่เหมาะสมต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตประกอบไปด้วย คาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ ก๊าซในกลุ่มฟลูออโรคาร์บอน เป็นต้น

การเสียชีวิตโดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็กและผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อผลผลิตทางการเกษตร ลดคุณภาพและปริมาณของพืชผล รวมถึงเพิ่มความต้องการใช้พลังงานจากเครื่องปรับอากาศ ซึ่งกระทบต่อเสถียรภาพของระบบไฟฟ้า

ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศสุดขั้วมีแนวโน้มเกิดขึ้นและรุนแรงขึ้นในหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น ไฟป่าขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกา บราซิล และออสเตรเลีย ที่ทำให้พื้นที่ป่าสูญเสียไปหลายล้านไร่ กระทบต่อระบบนิเวศและเพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พายุเฮอริเคนและน้ำท่วมฉับพลันที่เกิดขึ้นบ่อยขึ้นในสหรัฐฯ ฟิลิปปีนส์ และยุโรปตะวันตกซึ่งมีสาเหตุมาจากปรากฏการณ์ “Rain Bomb” หรือ ฝนตกหนักในปริมาณมหาศาลภายในเวลาสั้น ๆ ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันและทำลายโครงสร้างพื้นฐาน ในประเทศไทยเองก็ได้รับผลกระทบอย่างหนัก โดยใน พ.ศ. 2567 จังหวัดเชียงใหม่ ประสบภัยน้ำท่วมครั้งใหญ่จากพายุฝนที่ตกหนักต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันสร้างความเสียหายกว่า 4,000 ล้านบาท กระทบต่อโครงสร้างพื้นฐาน ธุรกิจ และประชาชนจำนวนมาก

ในด้านเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศเริ่มมีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดขึ้น

โดยเฉพาะมาตรการ CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) ของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นกลไกปรับราคาคาร์บอนที่ขายแดน กำหนดให้สินค้าหลายประเภท เช่น เหล็ก ซีเมนต์ ปูน และอะลูมิเนียม เป็นต้น ต้องแสดงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการผลิต หากสินค้าเหล่านี้มาจากประเทศที่ไม่มีมาตรการควบคุมการปล่อยคาร์บอนที่เข้มงวดเพียงพอ ผู้นำเข้าจะต้องจ่ายภาษีคาร์บอนเพิ่มเติม ซึ่งอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่ออุตสาหกรรมส่งออกของไทย เช่น อุตสาหกรรมเหล็กและยานยนต์ที่ต้องเร่งปรับตัวให้กระบวนการผลิตเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เพื่อลดผลกระทบจากปัญหาสภาพภูมิอากาศ มาตรการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมุ่งเน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสนับสนุนกลไกตลาดคาร์บอน ระบบภาษีคาร์บอน และมาตรการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ กฎหมายนี้จะช่วยให้ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และลดความเสี่ยงจากมาตรการ CBAM ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ

 ไทย ภัยธรรมชาติ : น้ำท่วม-ดินถล่ม 13 จังหวัด มูลค่าความเสียหาย : 3 หมื่นล้านบาท (หอการค้าไทย)	 ไต้หวัน ภัยธรรมชาติ : แผ่นดินไหว หนักที่สุดในรอบ 25 ปี มูลค่าความเสียหาย : ยังไม่มีการประเมิน
 ญี่ปุ่น ภัยธรรมชาติ : น้ำท่วม-ดินถล่ม หนักที่สุดในรอบ 50 ปี มูลค่าความเสียหาย : ยังไม่มีการประเมิน	 สหรัฐฯ ภัยธรรมชาติ : เฮอร์ริเคนเฮเลน มูลค่าความเสียหาย : 6.6 ล้านล้านบาท
 เนปาล ภัยธรรมชาติ : น้ำท่วม-ดินถล่ม หนักที่สุดในรอบ 20 ปี มูลค่าความเสียหาย : 4 พันล้านบาท	 อัฟกานิสถาน ภัยธรรมชาติ : น้ำท่วม มูลค่าความเสียหาย : 20.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ
 เมียนมา ภัยธรรมชาติ : ใต้ฝุ่นยาจี้-น้ำท่วม มูลค่าความเสียหาย : ยังไม่มีการประเมิน	 บราซิล ภัยธรรมชาติ : น้ำท่วม หนักที่สุดในรอบ 80 ปี มูลค่าความเสียหาย : 7.2 หมื่นล้านบาท
 เวียดนาม ภัยธรรมชาติ : ใต้ฝุ่นยาจี้-น้ำท่วม มูลค่าความเสียหาย : 1 แสนล้านบาท	ออสเตรีย, อังกฤษ, โรมาเนีย, สโลวาเกีย, สาธารณรัฐเช็ก ภัยธรรมชาติ : พายุบอริส มูลค่าความเสียหาย : 7.2 หมื่นล้านบาท

ภาพที่ 1 : ประมวลเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดจากสภาวะโลกร้อน
ในพื้นที่ต่าง ๆ ของโลก

ที่มา : PTTnews. (2524).

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในกระบวนการขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อสร้างกรอบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และสนับสนุนเป้าหมายของประเทศไทยในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมเสนอแนะให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินในการส่งเสริมความโปร่งใสและความยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

2. มาตรการเพื่อแก้ปัญหาโลกร้อนของนานาประเทศ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาระดับโลกและเป็นปัญหาที่สำคัญอันส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ในอนาคต ที่ควรจะได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อสภาพภูมิอากาศที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงมีการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) โดย UNFCCC เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีเป้าหมายหลักในการรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยต่อระบบภูมิอากาศ ส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) และการปรับตัว (Adaptation) พร้อมระบบรายงานที่โปร่งใส ซึ่งมีหลักการสำคัญที่เรียกว่า ความรับผิดชอบร่วม แต่แตกต่างกัน Common but Differentiated Responsibilities (CBDR)⁹ ทุกประเทศมีหน้าที่ร่วมกันในการปกป้องระบบภูมิอากาศของโลก เนื่องจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศ ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วมีหน้าที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาทางการเงินและเทคโนโลยีและประเทศกำลังพัฒนานั้นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตามขีดความสามารถของตนมีการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินการตามเป้าหมายของ UNFCCC และมีการกำหนดนโยบายใหม่ ๆ และมีการประชุมสมัชชารัฐภาคีพิธีสารเกียวโต

ระหว่างวันที่ 2-13 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส คือการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้นมาใหม่ คือ “ความตกลงปารีส (Paris Agreement)” เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2559 ได้มีพิธีลงนามความตกลงปารีสอย่างเป็นทางการที่จัดขึ้น ณ กรุงนิวยอร์กสหรัฐอเมริกา (อนันต์คงเครือพันธ์ และคณะ, 2562)

ความตกลงปารีส (Paris Agreement) เป็นความตกลงตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) โดยทุกประเทศมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดภาวะโลกร้อนมากขึ้นร่วมกัน อาทิ เช่น ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียส เพื่อมิให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างรุนแรงส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชากรโลก รวมถึงการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเพิ่มความสามารถในการฟื้นตัวจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมุ่งเน้นที่จะให้มีข้อตกลงใหม่ นอกเหนือจากพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)¹⁰ โดยมีประเทศภาคีร่วมให้สัตยาบันทั้งสิ้นรวม 197 ประเทศ โดย

⁹ Common but Differentiated Responsibilities (CBDR) คือ หลักการหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน เกิดขึ้นจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา คือ การรับผิดชอบร่วมกันตามความสามารถหรือศักยภาพของแต่ละประเทศ โดยให้ประเทศที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบมากกว่า และให้ประเทศที่มีศักยภาพสูงกว่าช่วยเหลือประเทศที่ขาดแคลน

¹⁰ พิธีสารเกียวโต คือ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายหลักในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยข้อตกลงนี้ได้รับการตกลงในเมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น พ.ศ. 2540 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 พิธีสารเกียวโตเป็นส่วนหนึ่งของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ซึ่งมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

รัฐภาคีต้องส่งเป้าหมายการดำเนินงานและจัดทำมาตรการต่าง ๆ ในการลดก๊าซเรือนกระจกที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยข้อตกลงปารีสนี้ “มีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะ (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action)”¹¹ เพื่อเจรจาร่างข้อตกลงปารีสว่าข้อตกลงปารีสจะอยู่ในรูปแบบของ “พิธีสารเครื่องมือทางกฎหมายอื่น ๆ หรือ ผลลัพธ์ที่ตกลงร่วมกันที่มีผลทางกฎหมายภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ใช้ได้กับรัฐทุกรัฐ” (ธีระชัย เกื้อเกตุ, 2560) ในบทความนี้ขอกล่าวถึงมาตรการการลดโลกร้อนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเนื่องจากเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการทำข้อตกลงนี้ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีเป้าหมายในการจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้อยู่ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส (Ministère français de la Transition écologique, de l'Énergie et de la Mer (2019) และเป็นประเทศที่ลงทุนในพลังงานทดแทนเพื่อทดแทนการใช้พลังงานจากฟอสซิล โดยเฉพาะพลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์มีการตั้งเป้าหมายที่จะเพิ่มการใช้พลังงานทดแทนให้ได้ ร้อยละ 40 ของการผลิตไฟฟ้าภายใน พ.ศ. 2030 และใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตไฟฟ้าอันไม่ก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งยังมีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งเน้นในการลดภาวะร้อนที่ชัดเจน มุ่งการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก Agence de l'Environnement et de la Maîtrise

de l'Énergie (ADEME) (2020) เช่น กฎหมายพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (La Loi EC-n° 2019-1147 du 8 novembre 2019-relative à l'Énergie et au Climat-permet de fixer des objectifs ambitieux pour la politique climatique et énergétique française) อันมีเป้าหมายที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้อ้อยละ 40 ภายใน ค.ศ. 2030 และลดการใช้พลังงานฟอสซิล มีการบังคับใช้กฎหมายการลดพลาสติก (Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire) โดยห้ามใช้พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastics) ส่งเสริมการรีไซเคิลและการใช้วัสดุที่สามารถย่อยสลายได้และการกำหนดภาษีหรือมาตรการลงโทษสำหรับการใช้พลาสติกที่ไม่สามารถรีไซเคิลได้ รวมถึงมีมาตรการการส่งเสริมรถยนต์ไฟฟ้าที่มีเป้าหมายในการเพิ่มจำนวนรถยนต์ไฟฟ้า มีการตั้งสถานีชาร์จไฟฟ้าในหลายพื้นที่ และสนับสนุนการใช้ขนส่งสาธารณะที่สะอาด เช่น รถไฟและระบบรถบัสที่ใช้พลังงานไฟฟ้า รวมถึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดโลกร้อน โดยมีโครงการ เช่น “ประชุมสภาประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (Citizen's Climate Convention) ซึ่งรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจด้านนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมอีกด้วย

¹¹ 1 UNFCCC, Decision 1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

2.1 มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาโลกร้อนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการป้องกันมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม อันพบได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (La Constitution de la République Française) เมื่อ ค.ศ. 2005 โดยมีการเพิ่มเติมในส่วนของการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในด้านหลักการขั้นพื้นฐานของสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม” (la charte de l’environnement) ให้มีสถานะสูงกว่ากฎหมายทั่วไป การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้จัดให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่อยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ โดยนำมาบัญญัติไว้ในภาคผนวกของรัฐธรรมนูญ กำหนดว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันมีสาระสำคัญในการรับรองสิทธิและภาระหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐ ในด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญหลัก ๆ ดังนี้ (Article 1-10 Charte de l’environnement, 2005)

1. ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐ และสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อประเทศ

2. ประชาชนฝรั่งเศสทุกคนมีหน้าที่ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมโดยต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

3. มีการกำหนดหลักการป้องกัน (Precautionary Principle) การยืนยันในหลักการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศ

4. กำหนดในเรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป็นหลักการที่มีความสำคัญยิ่งเพราะต้องมีการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยต้องดำเนินไปในลักษณะที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การป้องกันความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในปัจจุบันโดยไม่ทำลายความสามารถหรือส่งผลกระทบต่อความต้องการของคนในอนาคตด้วย

5. รัฐต้องมีบทบาทในการวางนโยบายและมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้อยู่ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือส่งผลกระทบต่อประชาชน และต้องมีการการควบคุมการปล่อยมลพิษ

6. กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องบุคคลหรือองค์กรที่ละเมิดหลักการด้านสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การนำกฎบัตรฉบับนี้ผนวกไว้กับรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวทางที่ชัดเจนในการปกป้องสิ่งแวดล้อมให้มีความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมอันส่งผลถึงความเป็นอยู่ของประชากรเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีองค์กรเฉพาะที่เรียกว่า ศูนย์เทคนิคในการศึกษาวิจัยด้านมลพิษทางอากาศ CITEPA (Centre Interprofession Technique d’Etudes de la Pollution Atmosphérique) มีหน้าที่ในการวิเคราะห์ เผยแพร่ข้อมูลมลภาวะทางอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ผ่านกระบวนการคำนวณ วิเคราะห์ ข้อมูล การปล่อยก๊าซที่ผ่านการวิเคราะห์และตรวจสอบ อย่างชัดเจน¹² กล่าวคือ มีหน้าที่ในการจัดทำ บัญชี ข้อมูลเกี่ยวกับก๊าซเรือนกระจก ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสอีกด้วย

ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) ถือว่าเป็น กฎหมายหลักที่กำหนดมุ่งเน้นในเรื่องการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมทั้งหมดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิ อากาศโดยเฉพาะในเรื่อง Carbon Footprint¹³ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมาตรการ ลดโลกร้อน มีมาตราที่สำคัญเกี่ยวข้อง เช่น มาตรา L229-1 ที่กำหนดว่าการเพิ่มขึ้นของ ก๊าซเรือนกระจกหรือการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นภาวะที่ก่อให้เกิดปัญหาในระดับชาติ รัฐต้อง ป้องกันและหาทางป้องกันผลกระทบจาก ก๊าซเรือนกระจกและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิ อากาศ (Code de l'environnement, 2025) (La lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorités nationales.)

เป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และมาตรการที่ดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย

กำหนด ดังนี้

มาตราL229-5-มาตราL229-19(Code de l'environnement, 2025) มีการกำหนดโควตา หรือจำกัดจำนวนการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ของภาคส่วนต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น ภาคขนส่ง ทางอากาศ ภาคขนส่งทางทะเล เป็นต้น

มาตราL229-25 (Code de l'environnement, 2025) กำหนดให้ 1. บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ที่มี พนักงานมากกว่า 500 คน และ 2. สำหรับบริษัท เอกชนแห่งดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีพนักงาน 250 คนตลอดจน 3. องค์กรของรัฐ ได้แก่ องค์กรส่วนภูมิภาค เทศบาลหรือชุมชน เทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 50,000 คน รวมถึง นิติบุคคลของรัฐอื่น ๆ ที่มีพนักงานมากกว่า 250 คน โดยองค์กรตามข้อ 1. ถึง 3. ต้องแนบ แผนการเปลี่ยนแปลงเพื่อการลดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะต้องระบุเป้าหมาย วิธีการ และการดำเนินการที่วางแผนไว้ และรวมถึง รายงานการดำเนินการที่ได้ดำเนินการในรายงาน ครั้งก่อนด้วยซึ่งองค์กรตาม 1. และ 2. ต้องรายงาน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกทุก ๆ 4 ปี และ องค์กร 3. ต้องรายงานทุก ๆ 3 ปี

ดังนั้น องค์กรที่กำหนดไว้ต้องรายงาน ข้อมูลเกี่ยวกับ Carbon Footprint หรือการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจก (GHG Emissions) โดยมี วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

¹² Le Citepa contribue à lutter contre la pollution atmosphérique et le changement climatique, par le calcul, l'interprétation et la communication de données d'émissions fiables à l'attention de décideurs et de spécialistes, en France et à l'étranger

¹³ คาร์บอน ฟุตพริ้นท์ หมายถึง ปริมาณรวมของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซเรือนกระจกอื่น ๆ เช่น ก๊าซมีเทน ในตรัสออกไซด์ สารทำความเย็น เป็นต้น ที่ปล่อยออกมาจากผลิตภัณฑ์หรือบริการ (ตามข้อกำหนด ISO 14040) ตลอดวัฏจักรชีวิต ซึ่งแหล่งกำเนิดของก๊าซดังกล่าวมาจากกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การใช้ไฟฟ้า การใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล กระบวนการในภาคอุตสาหกรรม หรือกิจกรรม เป็นต้น

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละองค์กร ทั้งนี้ องค์กรตามที่กำหนดต้องคำนวณการปล่อย GHG ในขอบเขตที่กำหนดไว้ด้วย

มาตรา L229-26 กำหนดแผนการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิอากาศและพลังงานในส่วนเขตของท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไป ต้องจัดทำแผนภูมิการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ-อากาศ-พลังงาน (plan climat-air-énergie territorial) และต้องจัดทำแผนลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยระยะเวลาที่จำกัดให้ทำแผนนั้นแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขนาดของท้องถิ่น รวมถึงการตั้งเป้าหมายในระยะสั้นและระยะยาว โดยมีแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย Net Zero และสนับสนุนการปรับตัวขององค์กรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเชื่อมโยงกับ Sustainable Development Goals (SDGs) ซึ่งมาตรา L229-25 ถึง L229-26 จะเน้นเรื่องการรายงานและการจัดการ Carbon Footprint ขององค์กร ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการลดผลกระทบของโลกร้อน

มาตรา L 229-27-มาตรา L229-31 กำหนดให้มีการกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ใต้ดินหรือใต้พื้นธรณีใต้ เช่น มาตรา L229-27 กำหนดให้มีการสำรวจและค้นหาชั้นหินใต้ดินที่เหมาะสมสำหรับการเก็บกักคาร์บอนไดออกไซด์ทางธรณีวิทยา สำหรับการใช้งานในอุตสาหกรรมได้ในเขตแดนของประเทศ แผ่นดินทวีป (Plateau Continental) และในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Zone économique exclusive) ภายใต้เขตอำนาจของฝรั่งเศส โดยไม่กระทบต่อทบบัญญัติพิเศษที่ใช้บังคับในพื้นที่ดินแดนโพ้นทะเล

มาตรา L229-28 คาร์บอนไดออกไซด์จะต้องประกอบด้วยคาร์บอนไดออกไซด์เป็นหลัก ต้องไม่ประกอบด้วยขยะหรือวัสดุอื่นใดที่เพิ่มเข้าไป ชั้นหินใต้ดินที่สามารถใช้ในการกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ทางธรณีวิทยาจะต้องมีคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับการเก็บคาร์บอนไดออกไซด์อย่างปลอดภัยและถาวรเพื่อลดภาวะโลกร้อนโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งเน้นถึงการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐ เช่น กฎว่าด้วยเรื่องระบบการสำรวจข้อมูลการปล่อยก๊าซและบัญชีข้อมูลในบรรยากาศแห่งชาติ (Arrêté du 24 août 2011 relatif au système national d'inventaires d'émissions et de bilans dans l'atmosphère) กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านพลังงานเพื่อการเติบโตสีเขียว (Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงระบบพลังงานของฝรั่งเศสให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น มีการมุ่งเน้นการใช้พลังงานทดแทน และส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีจุดมุ่งหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก เช่น การตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับการลดการใช้พลังงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยตั้งเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง ร้อยละ 40 ภายใน ค.ศ. 2030 โดยเทียบกับระดับใน ค.ศ. 1990 และลดการพึ่งพาพลังงานนิวเคลียร์จากร้อยละ 75 เหลือ ร้อยละ 50 ภายใน ค.ศ. 2025 ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์และลม โดยตั้งเป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนในการผลิตไฟฟ้า

ร้อยละ 32 ของการใช้พลังงานทั้งหมดภายใน ค.ศ. 2030 กำหนดนโยบาย Carbon Pricing หรือภาษีคาร์บอนมาใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซ และการเก็บภาษีคาร์บอนในสินค้าหรือกิจกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก เน้นการกระตุ้นให้ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมลงทุนในเทคโนโลยีสีเขียว และส่งเสริมการใช้พลังงานที่ยั่งยืนในระดับท้องถิ่น มีรัฐบัญญัติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) ซึ่งมุ่งเน้นการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ โดยการสร้างพื้นที่อนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนให้เป็นแหล่งพื้นที่เฉพาะ ตลอดจนมีกฎหมายการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการฟื้นฟู (Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการสร้างความยืดหยุ่นต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ลดการใช้พลังงานโดยไม่จำเป็น สนับสนุนพลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม และการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.2 มาตรการทางกฎหมายในการลดโลกร้อนในระบบกฎหมายไทย

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจาก

ที่มีการพบเห็นการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิของโลก ซึ่งเป็นผลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) เมเทน (CH₄) และก๊าซอื่น ๆ ที่เกิดจากการใช้พลังงานฟอสซิล การทำลายป่าไม้และกิจกรรมทางการเกษตรที่ไม่ยั่งยืน

ผลกระทบภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น ส่งผลถึงนานาประเทศ สำหรับประเทศไทย ภาวะนี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมมากมาย เช่น ภาวะน้ำท่วม คลื่นรังสีความร้อนสูง ภาวะอากาศสุดขีด พายุรุนแรง ความสูญเสียที่เกิดขึ้นล้วนแต่เกิดจากการที่มีปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีรัฐสมาชิก การลงนามในข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ถือเป็นก้าวสำคัญในการร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อทุกชีวิตบนโลก ข้อตกลงนี้ถือเป็นข้อตกลงที่มุ่งเน้นการจำกัดอุณหภูมิของโลกไม่ให้สูงขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียส จากระดับอุณหภูมิในช่วงก่อนยุคอุตสาหกรรม โดยประเทศที่เข้าร่วมจะต้องร่วมมือกันลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ประเทศไทยได้ลงนามในข้อตกลงนี้เมื่อ ค.ศ. 2016 และได้ให้คำมั่นในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิให้เป็นศูนย์ภายใน ค.ศ. 2065 โดยมุ่งมั่นที่จะใช้กลยุทธ์หลายด้าน รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด การส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน และการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การเข้าร่วมในข้อตกลงปารีสนั้นไม่เพียงแต่แสดงถึงความรับผิดชอบของประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลก แต่ยังเป็นการแสดงเจตจำนงในการร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและสร้างอนาคตที่ยั่งยืนสำหรับคนรุ่นต่อไป การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นการสร้างเสถียรภาพทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก และเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในอนาคต การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นหนึ่งในขั้นตอนสำคัญเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ ดังนั้น การมีกฎหมายที่ชัดเจนในการลดก๊าซเรือนกระจกจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถจัดทำแผนการลดการปล่อยก๊าซ (Nationally Determined Contributions หรือ NDCs) และปฏิบัติตามภาระผูกพันในข้อตกลงปารีสได้อย่างชัดเจน และเพื่อรักษาความมั่นคงและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในระยะยาวอีกด้วย

2.3 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.ซึ่งร่างโดยกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม มีทั้งหมด 14 หมวด รวม 169 มาตรา และบทเฉพาะกาล โดยแบ่งสาระสำคัญและมีกรอบแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

หมวด 1 : บททั่วไป (มาตรา 1 – 6)

กำหนดถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยมุ่งเน้นในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย มีจุดประสงค์มุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน

(Carbon Neutrality) และปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ในการมุ่งสู่สังคมและเศรษฐกิจแบบคาร์บอนต่ำ และมีการกำหนดคำนิยามศัพท์ที่สำคัญ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการของพระราชบัญญัติฉบับนี้

หมวด 2 : เป้าหมายของประเทศไทยด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (มาตรา 7 – 12)

กำหนดรับรองสิทธิของประชาชนในการมีสิทธิได้รับแจ้งข้อมูลและการสนับสนุนจากรัฐในการเตรียมพร้อมเพื่อรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

มีการกำหนดเป้าหมายจัดทำเป็นแผนแม่บทระดับชาติทั้งระยะสั้น กลาง และยาว โดยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในระยะเวลาและตามเป้าหมายที่กำหนด ดำเนินการให้ประเทศไทยมีความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในระยะเวลาที่กำหนดและดำเนินการปล่อยก๊าซเป็นศูนย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดและให้ประเทศไทยมีการปรับตัวเพื่อภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนต้องบูรณาการเป้าหมายด้านการลดก๊าซเรือนกระจกเข้ากับแผนงานของหน่วยงาน

หมวด 3 : คณะกรรมการนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (มาตรา 13 – 21)

มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากทั้งภาครัฐและเอกชนมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบ กฎกระทรวง ระเบียบหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนด และกำหนดการเสนอแนะนโยบาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาโลกร้อน ในมาตรการต่าง ๆ โดยเสนอแนะนโยบาย และมาตรการการลดก๊าซเรือนกระจกต่อ คณะรัฐมนตรี รวมถึงการเสนอการจัดให้มี กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลด ก๊าซเรือนกระจก กำกับดูแลแผนแม่บทและ การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ เป็นต้น รวมทั้งการดำเนินการและ ทำข้อตกลงร่วมกับนานาประเทศในการจัดการ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อผลประโยชน์ ของประเทศเป็นหลัก

หมวด 4 : กองทุนการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ (มาตรา 22 – 34)

กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการพัฒนา เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแหล่งเงินทุนมาจาก งบประมาณจากรัฐ รายได้จากระบบการซื้อขาย สิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และแหล่งอื่น ๆ โดยวัตถุประสงค์ของเงินกองทุนเพื่อการใช้จ่าย เช่น สนับสนุนโครงการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว และการสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น มีการ จัดตั้งคณะกรรมการกองทุนภูมิอากาศกำหนด คุณสมบัติกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อกำหนด

นโยบายหลักเกณฑ์สำคัญของการใช้จ่ายเงิน กองทุนเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประเทศ

หมวด 5 : แผนแม่บทรองรับการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (มาตรา 35-39)

มีการจัดทำแผนแม่บทการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศเป็นกรอบระดับชาติ กำหนดให้ ทบทวนทุก 5 ปี หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ ตามแผนนี้ มีการติดตามและประเมินผลต่อเนื่อง

หมวด 6 : ข้อมูลก๊าซเรือนกระจก (มาตรา 40 – 66)

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำระบบ บัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศอย่างเป็น ระบบและครบถ้วนตามหลักวิชาการ รายงาน ข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซและเปิดเผยต่อ สาธารณชน โดยองค์กรเอกชนมีหน้าที่ต้อง รายงานข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รายงานต้องผ่านการตรวจสอบและรับรอง โดยหน่วยงานที่ได้รับการรับรอง

กล่าวโดยสรุป คือ หน่วยงานของรัฐและ เอกชนที่เกี่ยวข้องต้องรายงานข้อมูลการปล่อย การกักเก็บและการลดก๊าซเรือนกระจก

หมวด 7 : การลดก๊าซเรือนกระจก (มาตรา 67 – 72)

กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการ ลดก๊าซเรือนกระจก” ระดับประเทศ เป็นหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐระดับ กรม จัดให้มีฐานข้อมูล ก๊าซเรือนกระจกของประเทศ กำหนดหน้าที่ให้ เอกชนรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก โดยระบุ วิธีรายงานและระยะเวลาการรายงานให้ชัดเจน ทั้งนี้ กรม ต้องมีการติดตามความคืบหน้า ประสานให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไข

นโยบายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามแผนดังกล่าว เน้นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน หากพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจกสามารถรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ

หมวด 8 : ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (มาตรา 73 – 98)

กำหนดให้กำหนดระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกถือเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายได้ เป็นลักษณะภาคบังคับ มีการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีการกำหนดแผนจัดสรรสิทธิ และมีมาตรการการตรวจสอบและบทลงโทษในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินสิทธิโดยกรมเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ตามหลักการ Polluter Pays Principle¹⁴ (ศุภวิชญ์ พ่วงสุวรรณ, 2562) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายหรือเรียกโดยย่อว่า PPP “หลักการ PPP ดังกล่าว ทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทย ต่างก็เห็นพ้องด้วย โดยประเทศไทยได้นำหลักการมาเขียนไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งแผนพัฒนา ฉบับดังกล่าวได้ระบุว่า จะพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นปรับปรุงกลไกการพัฒนาและบริหารจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ กากของเสีย และสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพ ตามหลักการผู้ก่อปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัด

มลพิษ” (ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 2550).

มีการกำกับดูแลระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยกรมจัดทำแผนจัดสรร รายงานสรุปผลการจัดสรร มีระบบทะเบียนบัญชีเพื่อการจัดการข้อมูลของระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ เป็นต้น มีการกำหนดระบบอุทธรณ์ต่ออธิบดีในเรื่องการจัดสรรสิทธิเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

กำหนดบทลงโทษการฝ่าฝืนกฎการซื้อขายสิทธิมีค่าปรับสูงสุด 5 ล้านบาท หรือ 3 เท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับ

หมวด 9 : ระบบภาษีคาร์บอน (มาตรา 99 – 112)

เพื่อเป็นการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีการกำหนดภาษีจากสินค้าที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงและการเก็บภาษีมุ่งสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศ กำหนดให้ภาษีคาร์บอนเป็นภาคบังคับในการควบคุมการปล่อยก๊าซคาร์บอนโดยการปล่อยก๊าซคาร์บอนเป็นเงินภาษี รวมทั้งเรียกเก็บจากผู้ประกอบการและการนำเข้าสินค้าที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก

หมวด 10 : คาร์บอนเครดิต (มาตรา 113 – 124)

คาร์บอนเครดิตเป็นภาคสมัครใจ กำหนดให้คาร์บอนเครดิตที่ใช้ในประเทศต้องได้รับการรับรองจากองค์การบริหารจัดการก๊าซ

¹⁴ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาจากแนวคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ได้วางหลักการทางด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับเศรษฐกิจระหว่างประเทศไว้ โดยชื่อหลักการว่า PECD Guiding Principle Concerning the International economic aspects of environmental politics 1972 ได้วางเกณฑ์เบื้องต้นว่า ผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและควบคุมมลพิษ

เรือนกระจก (องค์การมหาชน) โดยผู้ประกอบการธุรกิจคาร์บอนเครดิตต้องทำการขึ้นทะเบียน มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้คาร์บอนเครดิตระหว่างประเทศ เป็นต้น

หมวด 11 : การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (มาตรา 125 – 141)

กำหนดให้ทำแผนปรับตัวระดับชาติและพื้นที่ที่ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงจากผลกระทบที่รุนแรงในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ มีการกำหนดชัดเจนหรือข้อมูลความเสี่ยงภัยเชิงพื้นที่ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศไทย ทุกภัยพิบัติที่มาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กรมมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและเผยแพร่ ทุก 2 ปี และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านภูมิอากาศและแนวทางปรับตัวได้จากภาครัฐ กำหนดให้กรมมีหน้าที่แจ้งผลประเมินความเสี่ยงไปสู่ทุกภาค เช่น หน่วยงานของรัฐรวมทั้งเอกชนเพื่อประเมินความเสี่ยงและการได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หมวด 12 : มาตรการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (มาตรา 142 – 143)

มีมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว จัดทำข้อมูลภูมิอากาศที่เข้าถึงได้โดยง่ายเพื่อให้ประชาชนได้วางแผนและปรับตัว

หมวด 13 : มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (มาตรา 144 – 147)

มีการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับกิจกรรมเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ มีกระบวนการจัดทำเป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสม ให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้มาตรฐานที่เหมาะสมกับประเทศ

หมวด 14 : บทกำหนดโทษ (มาตรา 148 – 165)

กำหนดบทลงโทษเป็นโทษปรับเป็นพินัย นำค่าปรับมาสร้างระบบนิเวศต่อไป เช่น การรายงานข้อมูลเท็จ ค่าปรับสูงสุด 5 ล้านบาท หรือ 3 เท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับ หรือ การประกอบธุรกิจคาร์บอนเครดิตโดยไม่ได้รับอนุญาต มีค่าปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท และปรับรายวันสูงสุด 1,000 บาท เป็นต้น

บทเฉพาะกาล (มาตรา 166 – 169)

ระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงมีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการออกกฎหมายหรือระเบียบใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของกฎหมายไทยและประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น พบว่ามีเป้าหมายมุ่งเน้นในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงของประเทศสมาชิกในข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ที่ได้กำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกเพื่อชะลอการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่นเดียวกัน โดยประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการกำหนดกรอบและนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป (EU) สำหรับพระราชบัญญัติ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย ก็มุ่งเน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามข้อกำหนดของไทยและข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายทั้งสองประเทศมีการกำหนด กระบวนการและกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในภาคอุตสาหกรรม การขนส่ง และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยมลพิษในสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยัง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยสนับสนุนให้ภาคธุรกิจหรือองค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรฐานหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นเดียวกัน

ในเรื่องของระบบ Carbon Pricing หรือ การกำหนดราคาคาร์บอนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฝรั่งเศสมีระบบ Carbon Pricing ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายที่เชื่อมโยงภาคธุรกิจกับการลดการปล่อยคาร์บอน

ส่วนของประเทศไทยก็มีการส่งเสริมการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดอย่างชัดเจน

ในส่วนที่แตกต่างพบว่า กลุ่มองค์กรที่ต้องควบคุมและรายงาน Carbon Footprint นั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสเน้นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีพนักงานเกิน 500 คน ในขณะที่กฎหมายไทย จะกำหนดกิจการและภาคอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมาก เช่น พลังงานปิโตรเคมี ซีเมนต์ โลหะ พลาสติก เป็นต้น การรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดรายงานทุก 4 ปี ในขณะที่ประเทศไทยอาจกำหนดเป็นรายปีหรือตามรอบการประเมินของรัฐ เป้าหมาย

ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ที่ ค.ศ. 2050 ของประเทศไทยอยู่ที่ ค.ศ. 2065

3. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. อาจมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียจากหลากหลายภาคส่วน เนื่องจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกี่ยวพันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยสามารถแบ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ดังนี้

3.1 หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานราชการหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

3.2 คณะกรรมการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่

- คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ
- คณะกรรมการกองทุนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- คณะกรรมการพิจารณาค่าปรับเป็นพินัย

3.3 หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและมีหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในท้องถิ่นของตน

- กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ

ในการดูแลบริหารจัดการระบบภาษีคาร์บอน และการส่งเสริมการลงทุนในระบบเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ

3.4 หน่วยงานเอกชนอันได้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มอุตสาหกรรม พลังงาน การขนส่ง เกษตรกรรม และการจัดการของเสียที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในการรายงานและลดก๊าซเรือนกระจกตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น มาตรา 27 กำหนดให้หน่วยงานและบุคคลที่ต้องรายงานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก อันได้แก่

- ผู้ประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- ผู้ประกอบกิจการพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน

3.5 เจ้าของโรงงานควบคุมและอาคารควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์พลังงาน

3.6 บุคคลอื่นที่คณะกรรมการกำหนดในกฎกระทรวง

โดยมีการคาดการณ์เพิ่มเติมว่าเกณฑ์การกำหนดในการบังคับรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจกำหนดเพิ่มโดยกฎกระทรวง เช่น

3.6.1 การพิจารณาถึงขนาดขององค์กร เช่น องค์กรที่มีพนักงานหรือรายได้เกินกว่าระดับที่กำหนด

3.6.2 จำนวนปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกินเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ เช่น ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินกว่า 25,000 ตัน CO₂e ต่อปี (คล้ายแนวทางในมาตรฐานสากล)

3.6.3 ประเภทของกิจกรรม เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ผู้ผลิตพลังงาน หรือ อุตสาหกรรมภาคการขนส่ง เป็นต้น

3.6.4 ผู้ดำเนินธุรกิจคาร์บอนเครดิต ได้แก่ ศูนย์ซื้อขายคาร์บอนเครดิตและผู้ให้บริการด้านการจัดการคาร์บอน

3.6.5 ผู้พัฒนาโครงการลดก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ ผู้ประกอบการที่ทำโครงการด้านพลังงานหมุนเวียน หรือ โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน

3.6.6 ผู้ดำเนินการภาคการเงิน ได้แก่ สถาบันการเงินที่สนับสนุนการลงทุนในโครงการคาร์บอนต่ำ

3.7 ประชาชน ชุมชน และบุคคลทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศภัยพิบัติทางธรรมชาติ และประสบปัญหาสุขภาพจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงกลุ่มชุมชนที่อาศัยในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีส่วนร่วมในโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงกลุ่มเกษตรกรหรือผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความแปรปรวนของภูมิอากาศ และจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการทำการเกษตรให้ยั่งยืน

3.8 องค์กรระหว่างประเทศและพันธมิตร

- องค์กรสหประชาชาติ United Nations (UN) ที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น Paris Agreement ข้อตกลงปารีส และ พันธมิตรระหว่างประเทศที่ให้การสนับสนุนทางการเงินหรือเทคโนโลยี เช่น Green Climate Fund (GCF)

- องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและภาคประชาสังคม องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

เช่น องค์กรที่ทำงานส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ และสถาบัน การศึกษาและวิจัย ที่ทำการศึกษาและสนับสนุน การจัดทำข้อมูลและแนวทางการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน

3.9 ผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น การมีข้อร้องเรียน ของประชาชนในกรณีที่ได้รับผลกระทบจาก การดำเนินงานหรือการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนี้

4. การวิเคราะห์สภาพของปัญหา ที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ

การบังคับใช้ พระราชบัญญัติการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจก่อให้เกิดปัญหา และอาจมีข้อร้องเรียนจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยตรงหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจาก ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง กฎระเบียบ การกำหนดนโยบายและมาตรการใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดและจัดการก๊าซเรือนกระจก รวมถึงการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศที่อาจเกิดขึ้นได้ดังนี้

4.1 ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่ความเข้าใจถึงสภาพ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากสภาพการเปลี่ยนแปลง ภูมิอากาศจึงอาจมีความซับซ้อน หรือ ยากแก่ การเข้าใจหรือยากแก่การปฏิบัติตาม อีกทั้งด้วย การมีคำศัพท์หรือคำเฉพาะที่มีความหมายใหม่ ๆ ที่ไม่คุ้นชิน หรือยังคงเป็นภาษาวิชาการรวมถึง เนื้อหาสาระสำคัญของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำรายงานปริมาณการปล่อย

ก๊าซเรือนกระจกมีความซับซ้อนต้องการความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและทำให้เกิดค่าใช้จ่าย เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาคธุรกิจและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องประสบความยุ่งยากในการดำเนินงานได้

4.2 ปัญหาเรื่องการรักษาความพร้อมของ หน่วยงานรัฐ อันสืบเนื่องจากความซับซ้อน ของกฎหมายใหม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจ ได้รับการร้องเรียนในเรื่องระบบหรือกลไก การจัดการข้อมูลที่ยังไม่ชัดเจนและมีความพร้อม เช่น ระบบการรายงานผ่านอิเล็กทรอนิกส์หรือ แพลตฟอร์มดิจิทัลที่พร้อมใช้งาน การกำหนดเกณฑ์ ของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่อาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและมีความเป็นธรรม อาจประสบปัญหาเรื่องความล่าช้าหรือความ ไม่แม่นยำของข้อมูล รวมถึงการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่ต้องการความร่วมมือ จากหลายหน่วยงานทั้งในระดับกระทรวงและ หน่วยงานท้องถิ่นและในทุกภาคส่วนของรัฐ ซึ่งบางครั้งอาจเกิดปัญหาการประสานงานที่ไม่มี ประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ ต้องมีความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นในเรื่อง ก๊าซเรือนกระจก การจัดทำรายงานและแผนการ ลดการปล่อยมลพิษ การรับมือกับผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น การพัฒนาและฝึกอบรมให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นสิ่งสำคัญ หากหน่วยงานภาครัฐ ขาดการฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพของ เจ้าหน้าที่ อาจส่งผลให้การดำเนินการตาม กฎหมายไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ (อนันต์ คงเครือพันธ์ และคณะ, 2562)

ในส่วนของการประสานงานระหว่างภาครัฐ และเอกชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐจำเป็นต้องมีความ

สามารถในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเข้าถึงประชาชน การจัดการที่ดีในเรื่องของการสื่อสาร และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายจะช่วยสร้างให้เกิดความร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาชน ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นและสามารถเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบได้อย่างรวดเร็วทันทั่วทั้งที่

4.3 ปัญหาด้านความเป็นธรรมและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) ในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อกำหนดในการปรับตัวให้สอดคล้องกับมาตรฐานใหม่ได้นั้น เนื่องจากกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กอาจมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน อันส่งผลให้เกิดความสำเร็จจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ การขาดความสามารถในการปรับตัวของธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) ซึ่งมักมีทรัพยากรจำกัดทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับการปรับตัวตามมาตรการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น มาตรการใช้พลังงานทดแทน การบังคับใช้กฎหมายที่ต้องใช้การลงทุนในเทคโนโลยีที่ทันสมัย การต้องลงทุนในระบบการผลิตที่ใช้พลังงานสะอาดหรือการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานใหม่ อาจทำให้ SMEs ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่ธุรกิจใหญ่ไม่ประสบปัญหาเท่ากัน หรืออาจเกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการสนับสนุนจากภาครัฐที่แตกต่างกันโดยอาศัยโครงสร้างหรือขนาดของธุรกิจ ภาครัฐอาจมีโครงการหรือมาตรการสนับสนุนที่ช่วยลดผลกระทบ

จากการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำหรือการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน

ในด้านผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน การปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การใช้เทคโนโลยีสะอาดหรือการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน อาจทำให้ต้นทุนการผลิตของ SMEs สูงขึ้น ซึ่งธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีทรัพยากรและความสามารถในการลงทุนในเทคโนโลยีเหล่านี้จะสามารถแข่งขันได้ดีกว่า อาจทำให้ SMEs สูญเสียส่วนแบ่งตลาดไปให้กับคู่แข่งที่สามารถลงทุนในการใช้พลังงานทดแทนหรือเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้มากกว่า รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าและบริการทำให้ต้นทุนของสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ผู้บริโภคอาจหันไปเลือกซื้อสินค้าจากธุรกิจขนาดใหญ่ที่สามารถผลิตสินค้าที่มีราคาต่ำกว่าได้

4.4 ปัญหาภาระด้านภาษีคาร์บอน การมีระบบภาษีคาร์บอน (หมวด 9) อาจส่งผลให้มีข้อร้องเรียนว่าผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าสินค้าบางกลุ่มต้องรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างเป็นธรรม ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นและส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน ธุรกิจขนาดใหญ่ที่สามารถปรับตัวได้อาจได้รับประโยชน์จากการประหยัดต้นทุนจากการใช้พลังงานสะอาดหรือการทำให้กระบวนการผลิตมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะที่ SMEs ซึ่งมีต้นทุนสูงกว่าในการปรับตัวจะไม่ได้รับประโยชน์นี้เท่ากัน

อีกทั้งในระบบการบังคับใช้ภาษีคาร์บอน จะทำให้ราคาสินค้าและบริการบางประเภทสูงขึ้น เช่น ราคาสินค้าพลังงาน ค่าขนส่ง หรือสินค้าที่

ผลิตโดยใช้น้ำมันหรือพลังงานที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนสูง การขึ้นราคาเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยโดยตรง ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็น

4.5 การสูญเสียการแข่งขันในตลาด

บางภาคธุรกิจที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานข้อมูลและลดก๊าซเรือนกระจกอาจมองว่ามาตรการเหล่านี้ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นลดลง โดยเฉพาะในกรณีที่ประเทศคู่แข่งไม่มีมาตรการลักษณะเดียวกัน เนื่องจากอาจมีการเพิ่มต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ภาคธุรกิจที่ต้องรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและลดการปล่อยมลพิษจะต้องลงทุนในเทคโนโลยีหรือระบบการผลิตที่ใช้พลังงานสะอาดหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการลงทุนในการติดตั้งระบบการวัดและรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลให้ต้นทุนที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับประเทศที่ไม่มีมาตรการเดียวกัน ธุรกิจในประเทศที่มีกฎหมายจะต้องเผชิญกับภาระต้นทุนที่สูงกว่า ซึ่งอาจทำให้สูญเสียความสามารถในการแข่งขัน

4.6 ปัญหาทางด้านการได้รับผลกระทบ

ต่อประชาชน ระบบภาษีคาร์บอนอาจเป็นการเพิ่มต้นทุนของสินค้าอาจส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพและราคาสินค้าจำเป็นบางอย่างที่อาจมีราคาเพิ่มขึ้น เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง วัสดุก่อสร้าง บรรจุภัณฑ์ที่ผู้ผลิตที่อยู่ในกลุ่มปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงและเสียภาษีคาร์บอน อาจผลกระทบในส่วนนี้ให้กับผู้บริโภค โดยการปรับราคาสินค้าและบริการดังกล่าว

5. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

คดีสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม คือ คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งมีลักษณะของการกระทำของบุคคลอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกระทำความผิดในลักษณะของการทำละเมิด¹⁵ ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือคดีสิ่งแวดล้อมอันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง¹⁶ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁷ กับเอกชนนั้น อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติ

¹⁵ มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁶ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

¹⁷ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด¹⁸

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของข้อพิพาทของคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้น อาจแบ่งได้ดังนี้ (คณะกรรมการวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, 2557)

1. ฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ

1.1 คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.2 คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพมนุษย์

1.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1.4 การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์

2. ฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบลักษณะของการใช้อำนาจว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้หรือไม่ กล่าวคือการใช้อำนาจนั้น

มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

3. กระบวนการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้กระทำการก่อนการใช้อำนาจ เช่น การจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Report : EIA) EIA หรือการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ HIA (Health impact assessment : HIA) ก่อนว่าได้มีการจัดทำหรือไม่

ในปัจจุบันคดีสิ่งแวดล้อมอันขึ้นสู่ศาลปกครองมีสถิติคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อเปิดทำการจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567 คดีรับเข้ามี 7,662 คดี ซึ่งพบว่าแนวโน้มสูงขึ้นในทุก ๆ ปี

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากการนำการฟ้องคดีขึ้นสู่ศาลปกครองแล้ว ประชาชนอาจนำเรื่องร้องเรียนแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้¹⁹

มาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด “จากสถิติเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาพบว่า สถิติเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษอันเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนมาก และกระจายอยู่ในหลากหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งมลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และมลพิษทางน้ำ ก่อให้เกิด

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

¹⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

¹⁹ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42

อุปสรรคการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพ เกษตรกรรม และการอุปโภคบริโภคของประชาชนในพื้นที่” การแก้ไขปัญหาล้างแฉะลุ่มที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจึงเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2567)

เมื่อมีการประกาศและบังคับใช้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีบทบาทสำคัญในการรับข้อร้องเรียนจากประชาชน เกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานรัฐอันอาจเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ในขณะเดียวกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินในอีกบริบท คือ การทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางที่ช่วยประสานงาน ตรวจสอบ และให้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ป็นไปตามกฎหมาย พร้อมทั้งดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจแบ่งออกได้ดังนี้

5.1 การรับเรื่องร้องเรียนและการตรวจสอบ ลักษณะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนนั้น มักเป็นเรื่องการละเลยล่าช้าของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งรัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การแก้ไขปัญหการบังคับใช้กฎหมายกรณีการประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจึงเป็น

บทบาทหลักของผู้ตรวจการแผ่นดินในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันเกี่ยวเนื่องกับการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถ้าประชาชนหรือองค์กรได้รับความเดือดร้อน ตัวอย่างเช่น

5.1.1 การไม่ได้รับข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องให้แก่ประชาชน

การได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบโดยตรงแก่ประชาชนนั้น รัฐต้องจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เช่น ข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม หรือการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่ไม่เป็นธรรม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับผลกระทบและโปรงใสเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรือการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ เช่น โครงการพลังงานทดแทนหรือการจัดการของเสียในชุมชน ต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม Environmental Impact Assessment Report (EIA) ไม่ได้มีการจัดทำอย่างถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือข้อมูลเกี่ยวกับโครงการลดก๊าซเรือนกระจกที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชน ย่อมส่งผลให้ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

5.1.2 การได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามกฎหมาย หรือมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการตามกฎหมายลดโลกร้อนได้

ตัวอย่างเช่น

- การบังคับใช้ของกฎหมายเป็นแง่ที่ดีของการปรับตัวในภาคอุตสาหกรรมที่จะต้อง มีผลผลิตหรือหลักเกณฑ์ในการกระทำทำให้ ไม่เป็นพิษกับสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกัน มาตรการการลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น อาจส่งผลให้ภาคธุรกิจหรือผู้ประกอบการ ผู้อยู่ใต้บังคับนั้นอาจมีการทำรายงานที่ไม่ตรงกับ ความเป็นจริงได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ หรือเพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้

- การห้ามใช้พลังงานบางประเภท เช่น ถ่านหิน และ เชื้อเพลิงฟอสซิล หรือการกำหนด มาตรการควบคุมมลพิษ อาจได้รับข้อร้องเรียนว่า การบังคับใช้กฎหมายไม่เหมาะสมกับภาคธุรกิจ บางประเภทได้

- การได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง นโยบายพลังงาน เช่น การปิด หรือปรับเปลี่ยน โรงไฟฟ้าพลังงานที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ซึ่งอาจ ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่พึ่งพาโรงงานหรือ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้

- การกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษและ การปล่อยมลพิษซึ่งอาจนำไปสู่การมีข้อร้องเรียน เกี่ยวกับผลกระทบจากมาตรการที่เข้มงวด เกินไป หรือการบังคับใช้ที่ไม่เหมาะสมในบางพื้นที่ ก่อให้เกิดความยากลำบากในการทำอุตสาหกรรม

- การใช้มาตรการทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้อง กับบริบทของท้องถิ่น เช่น การบังคับใช้มาตรการ ลดโลกร้อนในพื้นที่ที่ไม่มีความพร้อม อันอาจ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในด้าน เศรษฐกิจได้ หรือมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นได้ เป็นต้น

5.1.3 ปัญหาจากการได้รับการบริการ สาธารณะในด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐย่อมมุ่งตอบสนองความต้องการส่วนรวม ของประชาชนเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี สุขสบาย การมีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีสภาพภูมิอากาศที่ดี ไม่เป็นอันตรายต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยถือว่าเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องจัดทำเพื่อให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชนด้วย รัฐสามารถมุ่งเน้น ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และบริการที่ส่งผลต่อ ประชาชนโดยตรง ตัวอย่างเช่น

- โครงสร้างพื้นฐานในด้านพลังงานสะอาด ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในการตรวจสอบว่า รัฐจัดหาและพัฒนาพลังงานสะอาด เช่น พลังงานแสงอาทิตย์และลมให้เพียงพอต่อ ความต้องการของประชาชนหรือไม่ โดยเฉพาะ ในพื้นที่ชนบทที่ขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุน พลังงานสะอาด เช่น ระบบส่งไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart Grid) และโครงการส่งเสริมการติดตั้ง แผงโซลาร์เซลล์ในครัวเรือน ถือเป็นหน้าที่สำคัญ ที่ช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ

- โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง สาธารณะที่เป็นการขนส่งสาธารณะคาร์บอนต่ำ เช่น รถเมล์หรือรถไฟฟ้าไม่เพียงพอหรือไม่ส่งเสริม การลดก๊าซเรือนกระจก อันต้องให้เป็นไปตาม เป้าประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอให้รัฐบาล เพิ่มการลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะคาร์บอนต่ำได้ เช่น การพัฒนารถไฟฟ้า การสร้างระบบราง ในพื้นที่เมือง และการจัดทำเส้นทางจักรยาน เพื่อส่งเสริมการเดินทางที่ยั่งยืน เป็นต้น

- ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในการติดตามโครงการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน เช่น การสร้างพื้นที่สีเขียวและระบบระบายน้ำในเขตเมืองใหญ่เพื่อรองรับผลกระทบจากความร้อนและน้ำท่วมที่เกิดจากภาวะโลกร้อน หากพบว่าโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจัดสรรไม่เหมาะสมหรือเพียงพอหรือระหว่างการจัดสร้างหรือจัดสรร อาจมีประชาชนได้รับความเสียหายจากการจัดสรรจัดสร้างนั้นได้

- กรณีการจัดการระบบน้ำในภาวะโลกร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการบริหารจัดการน้ำของรัฐ เช่น การจัดสร้างระบบกักเก็บน้ำ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม และการป้องกันการรุกรานของน้ำเค็มในพื้นที่ชายฝั่งเป็นการจัดสรรจัดสร้างที่ใช้งบประมาณสูงและใช้ระยะเวลายาวนาน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับมือกับภัยแล้งและน้ำท่วมที่ทวีความรุนแรงขึ้นจากปัญหาโลกร้อน อาจมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้

5.2 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลดูแลให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือมาตรการที่รัฐดำเนินการรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผน

และนโยบาย เช่น การรับฟังความคิดเห็นในแผนแม่บทด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนการคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรม ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าถูกละเมิดสิทธิ เช่น การไม่เปิดเผยข้อมูล หรือไม่ได้รับการพิจารณาข้อร้องเรียนอย่างเหมาะสม ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถช่วยประสานงานเพื่อให้ได้รับการแก้ไขและเยียวยา

5.3 การคุ้มครองสิทธิประชาชนในการได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เป็นผลกระทบมาจากภาวะโลกร้อน รวมถึงมาตรการในการป้องกันภัยพิบัติของรัฐที่จะช่วยลดผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

6. บทสรุป

พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่ช่วยกำหนดทิศทางในการจัดการปัญหาสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย มุ่งสร้างกรอบการดำเนินงานเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนของประเทศ ในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายนี้อาจนำไปสู่ปัญหาและความขัดแย้งในหลายมิติได้ การจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติต้องใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควร ในการปรับตัวเปลี่ยนแปลงกับผู้เกี่ยวข้องทุก ๆ ส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคเอกชน เช่น ในด้านการกำหนดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การจัดเก็บภาษีคาร์บอน หรือ มาตรการอื่น ๆ ซึ่งมีใช้สิ่งที่คุ้นเคยกับความเป็นอยู่หรือวิถีของประเทศไทย จึงนับว่าเป็นเรื่องใหม่ นอกจาก

เรื่องการทำความเข้าใจเรียนรู้ในเรื่องใหม่ ๆ แล้ว ยังต้องอาศัยปัจจัยหลาย ๆ อย่างในการปรับตัว เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ยังอาจเกิดปัญหาการขาดความรู้ เฉพาะทางของหน่วยงานภาครัฐ ความไม่ราบรื่น ในการประสานงาน การขาดความโปร่งใส หรือ การมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องและในส่วนของ งบประมาณและทรัพยากรก็นับว่าเป็นสิ่งสำคัญ เช่นกัน ดังนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือกัน ในทุก ๆ ส่วน จึงจะประสบความสำเร็จได้ นอกเหนือไปจากการรับข้อร้องเรียนของประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีบทบาทสำคัญ ในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ให้สอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสร้าง ความโปร่งใส และความเป็นธรรม ในการบังคับใช้กฎหมาย

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสำคัญ ในการติดตามและกำกับดูแลให้หน่วยงานรัฐ ดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรม และโปร่งใส รวมถึงตรวจสอบข้อร้องเรียนที่ เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของประชาชน ในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ดี

ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถเป็นกลไกที่ ช่วยเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และความรับผิดชอบของภาครัฐในการแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างกลไกการร้องเรียน และการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยให้การบังคับใช้ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมี ผลลัพธ์ที่ยั่งยืน □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. (2565). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. (online). ค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2567 จาก <https://treaties.mfa.go.th/th/content/%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B9%80%E0%B8%A7%E0%B8%94%E0%B8%A5%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1?cate=63d1f3c67edb2e31af2af453>.
- กองการต่างประเทศ. (2566). **พิธีสารเกียวโต**. (online). ค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2567. จาก <https://fad.mnre.go.th/th/mph/content/207>.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง. (2557). **แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.
- ธีรชัย เกื้อเกตุ. (2560). ความตกลงปารีส:โครงสร้างใหม่ทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ. **วารสารรามคำแหง**, 6(2).
- ปกรณ์ นวลมณี. (2564). **การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการฟื้นตัวจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของฝรั่งเศสตามความตกลงปารีส**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550). **แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม**. **วารสารวิชาการศาลปกครอง**, 7(2)
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (ม.ป.ป.). **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560**. ม.ป.พ.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2567). **การบังคับใช้กฎหมายกรณีการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน**. (online). ค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2568. จาก <https://www.ombudsman.go.th/new/news670108-2/>.
- ศุภวิชญ์ พ่วงสุวรรณ. (2562). **มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการซื้อขายคาร์บอนเครดิต**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). **องค์การตามรัฐธรรมนูญ 2550**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์.
- อนันต์ คงเครือพันธ์ และคณะ. (2562). **รายงานวิจัยโครงการ.การศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

องอาจ รังศรีศักดิ์และคณะ. (2564). แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. **วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก**, 7(1).

The UK's independent adviser on tackling climate change. (2024). พบ. ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของสหราชอาณาจักร. (Online). สืบค้น 2 ธันวาคม 2567. จาก <https://www.thaiclimatejusticeforall.com/?p=4378>

PTTnews. (2524). **Climate Change ไม่หยุด จนกว่าเราจะหยุดไว้ไม่เกิน 1.5 °C**. (Online). ค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567. จาก <https://www.facebook.com/PTTNews/posts/pfbid02gRiMEhvtKDvdF3QzXEMMaSYDFtWN1CKSddmhgsTL1vCM3N3foCxSev89YpgHs4Ael?rdid=n7QjZufgvJehRMKS#>.

ภาษาต่างประเทศ

Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME). (2020). France's Energy Transition

Charte de l'environnement, 2005

Loi - n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 - relative à l'Énergie et au Climat - permet de fixer des objectifs ambitieux pour la politique climatique et énergétique française

Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

Ministère français de la Transition écologique, de l'Énergie et de la Mer. (2019). Loi relative à l'énergie et au climat : Feuille de route pour atteindre la neutralité carbone

Ministères Aménagement du territoire transition écologique. **Le contenu de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (2016)**. (Online). Retrieved December 1, 2024, from <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-transition-energetique-croissance-verte>.

Qui sommes-nous?. (2024). **CITEPA**. (Online). Retrieved December 20, 2024, from <https://www.citepa.org/fr/>.



บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเป็นเข็มทิศ ด้านความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย¹

The Ombudsman and Its Role as a Compass of Justice for Thai Society

ธนันท์ สิงหเสม² และ ศิริรักษ์ นิทัศน์เอก³

Thananan Singhasem² and Siriruk Nithat-ek³

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²

Institute of Ombudsman Studies, Office of Ombudsman Thailand²

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง³

Faculty of Political science, Ramkhamhaeng University³

E-mail: Thananan@Ombudsman.go.th and Ssiriruk@gmail.com

Received 10.01.2025 ➤ Revised 21.02.2025 ➤ Accepted 04.03.2025

บทคัดย่อ

บท ความนี้เป็นการเสนอบทบาทของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในระยะ 25 ปีที่ผ่านมา ภายใต้ข้อเสนอเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการนำและขับเคลื่อนความเป็นธรรมให้กับสังคมไทยซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีการจัดตั้งองค์กรในครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2542 มีหน้าที่ดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์จาก ประชาชนและแก้ไขปัญหาพร้อมกับรายงาน

¹ บทความวิชาการเรียบเรียงจากการศึกษาผลการดำเนินงานตลอด 25 ปีที่ผ่านมา ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญโดยเฉพาะเรื่องของการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยทั้งในมิติเชิงป้องกันและมิติเชิงแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณีหรือการแก้ไขปัญหาเชิงระบบบทความนี้เป็นความเห็นของจากการศึกษา ข้อมูล เอกสารทางวิชาการ และประสบการณ์ในการดำเนินงานของผู้เขียนเท่านั้น

² ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา เลขที่ 120 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ฯ

³ เลขที่ 282 ถนนรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240.

ให้รัฐสภาทราบ ต่อมาใน พ.ศ. 2550 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงปรับเปลี่ยนเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยมีการกึ่งเพิ่มเติมจากการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน คือ การดำเนินการด้านจริยธรรมและภารกิจด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2557 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้ง และในปีพุทธศักราช 2560 มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ดำเนินการ คือ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจ และด้านการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ สำหรับการเป็นเข็มทิศที่โดดเด่นของผู้ตรวจการ

แผ่นดิน คือ การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและเรื่องหยิบยกที่ส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับมอบหมายให้ดำเนินการดังกล่าวมาตลอดระยะเวลา 25 ปี นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังเป็นเข็มทิศด้านการดำเนินการทางจริยธรรม เข็มทิศด้านการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ และการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจ สำหรับก้าวต่อไปของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การเดินทางสร้างสังคมธรรมาภิบาลให้เกิดความยั่งยืน เป็นที่พึงพิง เป็นเข็มทิศให้แก่สังคมไทยต่อไป

คำสำคัญ : ผู้ตรวจการแผ่นดิน, เข็มทิศ, ความเป็นธรรม, การดำเนินการด้านจริยธรรม, โอกาสและความท้าทาย

Abstract

This article presents the role of the Ombudsman over the past 25 years, with a proposal on the Ombudsman's role in leading and driving justice for Thai society. According to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997), the Ombudsman of the Parliament, who first established the organization in B.E. 2542 (1999), was responsible for receiving public

complaints, addressing issues, and reporting to the Parliament. In B.E. 2550 (2007), the Constitution underwent a major amendment, leading to the transformation of the Ombudsman of the Parliament into the Ombudsman of Thailand. As a result, additional responsibilities included handling ethical matters and conducting activities related to monitoring and evaluating the

implementation of the Constitution of the Kingdom of Thailand. In B.E. 2557 (2014), there was a political change, and in B.E. 2560 (2017), a new constitution was promulgated, which altered the powers and duties of the Thai Ombudsman again. The Ombudsman's responsibilities now include receiving complaints from the public, submitting issues and opinions to the Constitutional Court, the Administrative Court, or independent organizations under the Constitution, as well as overseeing the performance of government agencies in accordance with Chapter 5 of the Constitution, the Duties of the State. The prominent role of the Thai Ombudsman as a compass is to ensure justice for the public in resolving complaints and issues that have a wide impact on society. For the past 25 years,

the Ombudsman of Thailand has trustworthily held these responsibilities. In addition, Thailand's Ombudsman serves as a compass for ethical conduct, overseeing the performance of government agencies in accordance with Chapter 5 of the Constitution, the Duties of the State, and submitting issues along with opinions to the Constitutional Court, the Administrative Court, or independent organizations under the Constitution with relevant duties and powers. The Thai Ombudsman's next step is to advance the creation of a sustainable society based on good governance, serving as a firm refuge and a guiding compass for Thai society.

Keywords : Ombudsman, Compass, Justice, Ethical conduct, Opportunities and Challenges

1. บทนำ

จริยธรรมกับการบริหารงานภาครัฐ ปรากฏรูปแบบในการดำเนินการในประเทศไทยหลายรูปแบบ ซึ่งสามารถพิจารณาหลักการดำเนินการได้ 2 ประการ คือ จริยธรรมนั้นถูกใช้เป็นกรอบมาตรฐานในการปฏิบัติงานของคนที่มีความสัมพันธ์กับภาครัฐโดยทั่วไป และอีกประการหนึ่ง คือ การประยุกต์ใช้หลักคุณธรรมจริยธรรมเพื่อกำหนดกรอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ (โกวิทย์ กังสนันท์, 2568, หน้า 3-4)

สำหรับความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในโลกปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อสังคมมากมาย โดยเฉพาะเรื่องการขาดคุณธรรมจริยธรรมของคนในสังคมไทย โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย ปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของบุคลากรภาครัฐ หรือปัญหาการขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น (พระครูพิศาลจริยากร เลขธมโม (สังข์ขาว) และ สุชน ประวัติดี, 2562, หน้า 132)

สำหรับธรรมาภิบาลถือเป็นหลักการสำคัญที่ควรได้รับการสนับสนุนจากสังคม เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างคุณภาพให้แก่ประเทศไทยในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งส่งผลให้สังคมเกิดความเข้มแข็ง ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญและเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเหตุผลในการก่อกำเนิดสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น (สมิต สัชฌุกร, 2554, หน้า 55-56) โดยสถานะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินคือองค์กรอิสระซึ่งเป็นสถาบันที่ใช้เพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรอิสระได้ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การเมือง และข้าราชการในมิติต่าง ๆ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของประชาชนอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้หมายถึงสถาบันตุลาการ อันประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม รวมถึงองค์กรอิสระอีก 5 แห่ง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรอิสระเนื่องมาจากระบบเดิมของการใช้อำนาจรัฐจะพบว่าผู้ใช้อำนาจกับองค์กรตรวจสอบโดยส่วนใหญ่เป็นองค์กรเดียวกัน ดังนั้น จึงมีการออกแบบระบบขึ้นมาใหม่เพื่อจัดทำกลไกการใช้อำนาจผ่านองค์กรพิเศษ ซึ่งมีลักษณะองค์กรเป็นการเฉพาะ โดยมีเจตนารมณ์

ในการปิดช่องว่างในการบริหารประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการครอบงำจากฝ่ายการเมือง (นพดล เสงเจริญ, 2568, ออนไลน์)

แนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินถูกกล่าวถึงครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2517 โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มี “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 แต่เมื่อเข้าสู่ชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการตัดทอนในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป และในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 คณะกรรมาธิการการปกครอง และคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้มีการจัดงานสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นโดยมีการระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมการสัมมนาเพื่อนำผลที่ได้จากการสัมมนาใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา และในภายหลังได้มีการจัดสัมมนาการอภิปรายและเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาผ่านช่องทางอื่น ๆ อีกหลายช่องทาง แต่แนวคิดดังกล่าวยังคงรับรู้ อยู่เฉพาะบางกลุ่ม อาทิ กลุ่มสมาชิกรัฐสภานักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วน จนกระทั่งในพ.ศ. 2538 มีการผลักดันอย่างจริงจังในการบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 5 ปีพุทธศักราช 2538 บัญญัติในมาตรา 162 ทวิ โดยในมาตราดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาที่มีจำนวนไม่เกินห้าคน

ตามมติของรัฐบาลและให้ประธานรัฐบาลเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา แต่เนื่องด้วยไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้เป็นบทบังคับทำให้ไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น และในภายหลังได้มีการผลักดันการปฏิรูปการเมือง และนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2539 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ในเรื่องการตั้งคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และมีการจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 มาตรา 197 และมาตรา 198 และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อบรรองรับการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้น (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2568, ออนไลน์)

ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนเรื่องความเป็นธรรมในสังคมไทย โดยบทความนี้จะอธิบายถึงพัฒนาการ 25 ปีในการทำงานของหน่วยงานและการนำเสนอด้วยมุมมองต่อการทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ใน 2 ส่วน คือ มุมมองจากผู้นำองค์กร และมุมมองจากบุคคลภายนอกที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อถ่วงน้ำหนักการอธิบายถึงบทบาท

ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะสะท้อนแนวคิดนโยบายและการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสำหรับมุมมองจากภายนอกในบทความนี้จึงหมายถึง บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเฉพาะรัฐบาลซึ่งประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินต้องดำเนินการกิจตามกำหนดปีงบประมาณและรายงานผลการดำเนินงานให้รัฐบาลได้รับทราบและอภิปรายผลการดำเนินงานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินถูกกำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผลของการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินตลอด 25 ปีที่ผ่านมาจะสะท้อนทิศทางที่ชัดเจนในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่สังคมประจักษ์ชัดเห็นทิศของสังคม ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้นิยามคำว่าเข้มทิศหมายถึง ชื่อเครื่องชี้บอกทิศ มีเข็มเป็นแม่เหล็ก ปลายข้างหนึ่งชี้ไปทางเหนือเสมอ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2568, ออนไลน์) ดังนั้น เข็มทิศในบทความนี้จึงเปรียบเหมือนเครื่องชี้ทิศทางในการเรียกร้องความเป็นธรรมหรือเป็นเครื่องชี้ทางออกให้แก่ประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมเมื่อเกิดขึ้นกับตนเองหรือสังคมไทย โดยเข็มทิศหลักในบทความนี้จึงเปรียบถึงภารกิจที่ได้รับ ความไว้วางใจให้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องและเข็มทิศรองในบทความนี้จึงเปรียบถึงภารกิจสำคัญที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

2. เจมิกศหลัก

2.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญสำหรับมุมมองบุคคลภายนอก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยอุทัย พิมพ์ใจชน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2544, หน้า 4) กล่าวถึงเจตนารมณ์ในการวางรากฐานส่งเสริม ค้ำครองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมจากรัฐทั้งนี้ภาระหน้าที่ที่สำคัญคือ การตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีการดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ซึ่งใช้กลไกทางกฎหมายและให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเป็นฝ่ายตรวจสอบการดำเนินการนั้น โดยการปฏิบัติหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างเที่ยงธรรม ถูกต้อง รวดเร็ว มีมาตรฐานการดำเนินงานและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน นอกจากนี้มีบุญฤต รูปขจร (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2544, หน้า 4) ยังได้กล่าวว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ที่สร้างความเป็นธรรมดำเนินการด้วยความถูกต้อง ในการกำกับดูแลในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วยเพื่อสร้างความไว้วางใจจากประชาชน ตลอดจนการดำเนินการและการใช้อำนาจรัฐ ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือจากหน่วยงานรัฐ

ด้วยกันเองและสื่อมวลชนที่จะเป็นผู้สื่อสารระหว่างหน่วยงานรัฐไปยังประชาชนอีกทางหนึ่งด้วยแต่อย่างไรก็ดี อุทัย พิมพ์ใจชน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2545, หน้า 4) ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องของอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าไม่มีอำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานดำเนินการแต่อย่างใดทำได้เพียงกำกับติดตามและให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนมีการรายงานต่อสาธารณชนและรัฐสภาให้รับทราบ ซึ่งในบางมุมมองจะเห็นว่า หน่วยงานไม่สามารถดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดได้แต่อย่างใด แต่ในทางกลับกันในอีกมุมหนึ่งการที่ประชาชนการนำเรื่องราวร้องทุกข์มาร้องยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถือเป็นเรื่องที่ดีกว่าการนำเรื่องรำนนั้นไปแจ้งต่อสื่อมวลชน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความยึดโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการในการแก้ไข กฎ ระเบียบ คำสั่งที่ไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า นอกจากการดำเนินการเรื่องราวยื่นร้องทุกข์แล้ว โภคิน พลกุล (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2548, หน้า 3) ยังได้กล่าวถึงภารกิจหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินคือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยเฉพาะการสร้าง ความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชนโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่ยึดโยงให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีส่วนร่วม อันจะก่อให้เกิด “ความเสมอภาค” และมีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน

แยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทางในการดำเนินการขององค์กร ส่วนที่ 2 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ มีสถานะเป็นหน่วยงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการต่าง ๆ หรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในตนเอง สำหรับคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พึงมีคือ ความเป็นอิสระในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและไม่เอนเอียงไปทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง สร้างความเป็นธรรมที่ชัดเจน รวดเร็ว เข้าถึงง่าย เพื่อให้การปฏิบัติงานสัมฤทธิ์ผล ซึ่ง มนูญกฤต รูปขจร (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ, 2545, หน้า 6) และอุทัย พิมพ์ใจชน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ, 2546, หน้า 4) มีความเห็นที่สอดคล้องกันซึ่งกล่าวถึงการกำหนดหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญควรดำเนินการอย่างมีมนุษยสัมพันธ์ อันดี มีความเป็นอิสระ เทียงธรรม และยึดความยุติธรรมเป็นหลัก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ตาม เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วง พ.ศ. 2550 โดย ชัย ชิดชอบ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2551, หน้า 3-4) ได้กล่าวถึงผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ คือ มีการเปลี่ยนชื่อจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินและมีการปรับเพิ่มอำนาจในการหยิบยกเรื่องร้องเรียนที่เป็น

เรื่องการส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน พร้อมทั้งเพิ่มอำนาจการตรวจสอบการละเลย ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม พร้อมทั้งได้มอบหมายภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ความสำคัญของการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชนในกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือไม่เป็นธรรม และได้มอบความไว้วางใจในการสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในทางเดียวกัน ประสพสุข บุญเดช (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2551, หน้า 5-6) ได้กล่าวถึงการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดูแลเรื่องการจัดทำประมวลจริยธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อส่งเสริมและกำกับติดตามพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีความท้าทายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการดำเนินการเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมซึ่งหากเป็นการกระทำที่มีความผิดร้ายแรง อาจเป็นเหตุให้บุคคลนั้นหลุดจากตำแหน่งได้ตั้งนั้น คุณสมบัติผู้ที่จะดำเนินการมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกคาดหวังจากสังคมว่าจะต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาไม่เกรงกลัวอิทธิพลใด มีความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม เป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้ ชัย ชิดชอบ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2553,

หน้า 2-3) ยังเสนอแนะเพิ่มเติมว่าผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความเสียสละซื่อสัตย์สุจริตเพื่อบำบัดเยียวประชาชนให้ได้รับความสุขสงบและไม่เดือดร้อนสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554, หน้า 4-5) ก็มีมุมมองว่าผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมเป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องดำรงความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างเสมอภาค ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในเรื่องความเป็นธรรมและเน้นการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะเรื่องของการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทย

สำหรับใน พ.ศ. 2557 ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งและมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2568, ออนไลน์) และมีการ

ประกาศใช้ในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 โดยยังให้องค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ดำเนินภารกิจต่อเพื่อทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดสำหรับการดำเนินภารกิจสำคัญต่าง ๆ พรเพชร วิชิตชลชัย (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2557, หน้า 5) ได้กล่าวถึงการดำเนินภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเดินหน้าในการสร้างมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเสริมหนุนให้ประชาชนมีสำนึกรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง นอกจากนี้ยังได้สะท้อนถึงว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสดงบทบาทในการอำนวยความสะดวกได้อย่างดีเยี่ยม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับใน พ.ศ. 2560 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 230⁴ และมาตรา 231⁵ โดยผู้ตรวจการ

⁴ มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ
2. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น
3. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

⁵ มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 231 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิด ดังต่อไปนี้

แผ่นดินยังคงปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขทุกข์ร้อน
อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตลอดจน
เป็นองค์กรที่ดูแลรับผิดชอบในการสร้างส่งเสริม
สนับสนุนการดำเนินการทางจริยธรรมอันดีเพื่อให้
การปฏิบัติงานการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานและ
เจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีธรรมาภิบาล ดังนั้น
ภารกิจสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้รับ
ความไว้วางใจอย่างต่อเนื่องในอีกทางหนึ่ง ชวน
หลีกภัย (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562,
หน้า 5) ได้กล่าวถึงภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 230 และ 231
ที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมองค์กร
ต่าง ๆ ซึ่งมีความท้าทายเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น
คุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการ
แผ่นดินยังคงต้องมีคุณสมบัติที่ได้รับการสรรหา
และผ่านการลงมติไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่มา
เป็นอย่างดีโดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ
และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน
 อีกทั้งต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต เป็นที่ประจักษ์
 มีวุฒิภาวะและต้องมีความกล้าหาญทางจริยธรรม
 ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในส่วนนี้ผู้ที่จะมาปฏิบัติ
หน้าที่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติ
ข้างต้น ดังที่กล่าวมา

2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญสำหรับมุมมองของผู้ปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ใน พ.ศ. 2543 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐบาลจัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ
พุทธศักราช 2540 มีหน้าที่ในการดำเนินการ
เกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน สำหรับในปี
งบประมาณ พ.ศ. 2545 มีประชาชนที่เดือดร้อน
และร้องทุกข์มายังผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภาประมาณ 1,300 เรื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับ
ในปีแรก (พ.ศ. 2543) ของการก่อกำเนิด
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีเรื่องร้องเรียน
จำนวน 184 เรื่อง ทำให้เห็นได้ว่าผู้ตรวจการ
แผ่นดินของรัฐสภามีเรื่องร้องเรียนเพิ่มขึ้น
อย่างมีนัยสำคัญ หากพิจารณาจะมีภาพสะท้อน
อาจมองได้ 2 ประการ คือ 1. ประชาชนได้รับความ
เดือดร้อนและไม่เป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น และ
2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่
ประชาชนเลือกที่จะหันมาพึ่งพิงในยามทุกข์ร้อน
จากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของรัฐหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐโดยการแก้ไขปัญหของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา พิเชษฐ สุนทรพิพิธ และคณะ
(สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2545,
หน้า 8) ได้อธิบายถึงวิธีการดำเนินงานของ
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยจะใช้วิธีการ
ไกล่เกลี่ยอย่างสันติวิธี ปรับเปลี่ยนการดำเนินการ
ในเชิงรุกมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาศักยภาพ

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
หรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า
ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เจ้าหน้าที่ให้มีความพร้อมในการแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนเพื่อสร้างสังคมธรรมาภิบาลโดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สำหรับการสร้างองค์กรให้เป็นที่รู้จักและการเข้าถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้มีการดำเนินการในเชิงรุก (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2544, หน้า 8) ซึ่งในการสร้างการรับรู้ให้เป็นที่รู้จัก พิเชษฐ สุณทรพิพิธ ได้เริ่มต้นจากการจัดงานสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพบประชาชนในส่วนภูมิภาคในทุกภูมิภาคทั่วประเทศไทย เพื่อเป็นการสร้างการรับรู้ สร้างความเข้าใจ สร้างเครือข่ายและบูรณาการข้อมูลร่วมกับหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับการเติบโตขององค์กรเพื่อยั่งยืนมุ่งเน้นในการสร้างความเป็นธรรมของสังคมไทย

ในขณะเดียวกันการสร้างองค์กรภายใน พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และ ชีรเดช มีเพียร (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2547, หน้า 6) กำหนดแนวทางการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีแนวคิดในการดำเนินการ คือ การพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติงานที่มีแนวทางที่ชัดเจนโดยมีการกำหนดกรอบเวลาควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ โดยการดำเนินการจะประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน พร้อมกับมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานต้นสังกัดกำชับให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดตนมีความระมัดระวัง เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนปรับปรุงระบบการทำงานให้เหมาะสมกับ

การบริหารและการบริการประชาชนมากยิ่งขึ้น และมีการวิเคราะห์ข้อมูลการร้องเรียนเชิงระบบเพื่อให้เกิดการป้องกันการเกิดปัญหาที่จะเกิดขึ้นซ้ำบ่อยครั้ง นอกจากนี้ ยังมีการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับโปรดเกล้าให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำรงตำแหน่งครบ 3 คน จึงได้มีการบูรณาการในการทำงานในหลากหลายมิติตามความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น โดย พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2548, หน้า 6-7) อธิบายถึงการพัฒนาการดำเนินการได้มีการสร้างช่องทางการร้องเรียน ซึ่งได้มีการรับเรื่องร้องเรียนผ่านระบบอินเทอร์เน็ตเป็นครั้งแรกเพื่อสนับสนุนการพัฒนาช่องทางการร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในวงกว้าง และมีการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อรองรับการทำงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยอีกทางหนึ่ง และได้มีการสร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างมาตรฐานให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 โดย พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และคณะ เน้นย้ำถึงการให้ความสำคัญในการพัฒนาช่องทางการร้องเรียนเพิ่มขึ้นอีกหลายช่องทาง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549, หน้า 5) โดยเฉพาะการพัฒนา

ระบบการรับเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้นผ่านระบบ โทรศัพท์ (Call center Team) เพื่อเป็นด่านหน้า ในการให้คำแนะนำหรือประสานหน่วยงานให้กับ ผู้ร้องเรียนในเบื้องต้น ในการแก้ไขปัญหาเรื่อง ร้องเรียนให้กับประชาชน อีกทั้งยังมีการลงพื้นที่ แสวงหาข้อเท็จจริงมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจอย่างทั่วถึงควบคู่กับการประสานงาน สร้างเครือข่ายเพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีเหตุการณ์ สำคัญเกิดขึ้นคือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมาใหม่ และมีผลบังคับใช้ใน วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และได้ให้อำนาจของผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ในการ ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยพุทธทรัพย์ ปิยะอนันต์ และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภา, 2550, หน้า 4-5) กล่าวถึง การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ของเจ้าหน้าที่รัฐ ยังดำเนินการแยกเช่นเดียวกัน กับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติมตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด คือการดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งให้มี การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือ การปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดด้วยกฎหมายขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเสนอ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ตลอดจนหยิบยกเรื่องขึ้นมาพิจารณากรณีที่ ไม่มีการร้องเรียนหากเห็นว่าเรื่องร้องเรียน ดังกล่าวเป็นเรื่องที่สร้างความเดือดร้อนเสียหาย ให้แก่ประชาชนเป็นวงกว้าง⁶

⁶ มาตรา 2544 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี
 - (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
 - (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้น จะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม
 - (ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล
 - (ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และ มาตรา 280

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2551, หน้า 6-7) ได้อธิบายการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและพนักงานของรัฐทุกระดับที่สร้างความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนไม่ว่าการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินได้บูรณาการความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในการจัดทำค่านิยมหลักมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนก็ยังคงยึดหลักการปฏิบัติงานที่สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้โดยยึดปรัชญาในการทำงาน

อย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ในขณะเดียวกันผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการส่งเสริมให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมและมุ่งส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม พร้อมไปกับการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ปราโมทย์ โชติมงคล และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554, หน้า 8-9) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเป็นผู้นำในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐทุกมิติ ภายใต้หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นที่จะดำเนินการในเชิง “ป้องกัน” โดยร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมเป็นเครือข่ายจริยธรรมในการส่งเสริมจิตสำนึกด้านจริยธรรมและในเชิง “แก้ไข” รวมถึงการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการร้องเรียนว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมซึ่งหลักการในการดำเนินการ ปราโมทย์ โชติมงคล และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554, หน้า 8-9) เน้นย้ำต่ออีกว่า “ความเป็นธรรมและความถูกต้อง” คือหลักในการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากระทำความผิดกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

ยึดถือเสมอมาและได้นำแนวทางการศึกษาเชิงระบบเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปัญหาแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการร้องเรียน กรณีที่มีปัญหาลักษณะเดียวกันในต่างพื้นที่ หรือ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการร้องเรียนในลักษณะเดียวกัน โดยรับฟังความจากทั้งสองฝ่าย เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องเรียนได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงเอกสารพยานหลักฐานได้ภายในระยะเวลาอันสมควร และแจ้งให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบ ความคืบหน้าของกระบวนการดำเนินงานและมีสิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้อีกด้วย ในกรณีที่พบว่าเรื่องที่วินิจฉัยนั้น มีความล้าสมัยและไม่เสมอภาคตามหลักการที่กำหนด สำหรับการพิจารณาคำร้องเรียน จะมีการประชุมร่วมกันทุกสัปดาห์ ตลอดจน มีการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างละเอียดรอบคอบร่วมกัน สำหรับการดำเนินการด้านจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อกำหนดไว้เป็นแนวทางให้หน่วยงานได้จัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานและได้รับความร่วมมือเป็นจากทุกภาคส่วน อันสะท้อนว่าสังคมไทยให้ความสำคัญและมีความห่วงกังวลในเรื่อง ความประพฤติและการดำรงตนของบุคคล ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การตรวจสอบจริยธรรมเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มุ่งแก้ไขปัญหาด้านเหตุด้วย คือ การปลูกฝังจิตสำนึกด้านจริยธรรมให้แก่ประชาชนโดยเน้นที่จะปลูกจิตสำนึกด้านจริยธรรมให้แก่กลุ่มเด็กและเยาวชนที่จะเติบโตเป็นอนาคตของชาติ ควบคู่ไปกับการกระตุ้นให้ผู้คนในสังคมหันมา

ตระหนักถึงเรื่องคุณธรรมจริยธรรม นอกจากนี้ ภาณิต นิติทัศน์ประกาศ และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554, หน้า 8-9) ได้กล่าวว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแม้จะไม่มีอำนาจบังคับ สั่งการ หรือมีอำนาจในการให้คุณให้โทษได้ แต่ลักษณะการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยสร้างความโปร่งใส และการสร้างการมีส่วนร่วม โดยการใช้การไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและหาข้อยุติ ตลอดจน มีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย สร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง สร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน และเน้นย้ำการประชาสัมพันธ์และการสร้างเครือข่ายเพื่อเข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ประเทศไทยเผชิญกับสถานการณ์ทางการเมือง ประชาชนเกิดการตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียน ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นจำนวนมาก กระทั่งใน พ.ศ. 2557 ภาณิต นิติทัศน์ประกาศ และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2557, หน้า 6-7) ได้ยืนยันถึง การดำเนินงานท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญแต่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการสร้างความร่วมมือกับภาครัฐและภาคเอกชน ส่งผลให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังดำเนินการกิจต่อไป ซึ่งถือเป็นความท้าทายที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องดำเนินการเป็นที่พึง ของประชาชนอย่างยั่งยืน

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ศิริราชา วงศารยางค์กูร และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2558, หน้า 6-8) ได้เน้นย้ำว่าทิศทางของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมุ่งเน้นการทำงานในเชิงรุกด้วยการสร้างเครือข่ายผู้ตรวจการแผ่นดินครอบคลุมทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นโอกาสอันดีที่จะได้เผยแพร่บทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยในการปฏิบัติการกิจท่ามกลางบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปต่อสาธารณชนให้รับรู้

นอกจากนี้ ศิริราชาวงศารยางค์กูร และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2558, หน้า 6-8) กล่าวถึงช่วงเวลาแห่งการสูญเสียของปวงชนชาวไทยในช่วงพ.ศ. 2558 ประเทศไทยอยู่ในห้วงเวลาของการโศกเศร้าอาดูรของเหล่าพสกนิกรชาวไทยทั้งประเทศและทั่วโลกที่ต่างร่วมไว้อาลัยจากการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหิตลธิเบศร รามาธิบดี จักรีนฤพดินทรมายามินทราธิราชบรมนาถบพิตร ผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่านและเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทุกคนต่างน้อมรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้ และได้ถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดินสำหรับภารกิจต่าง ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมามีได้รับความร่วมมืออันดีจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต่างเห็นถึงความสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่สังคมไทยพัฒนาไปสู่การเป็น “ประชารัฐ” ที่มีความยั่งยืนต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วิทวัส รัชตะนันท์ และ บุรณ์ ฐาปนดุลย์ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2558, หน้า 6-8) ได้กล่าวถึงทิศทางขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินแม้จะอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในด้านการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งชั้นตอนใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรมหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ

แผ่นดินโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยวิทวัส รัชตะนันท์ และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2561, หน้า 7-8) กล่าวถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพุทธศักราช 2560 ซึ่งถือเป็นบทกำหนดกรอบและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการปรับปรุงการจัดแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ภายในองค์กรเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนให้หมดสิ้นไป โดยผู้ตรวจการแผ่นดินยังมอบนโยบายในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในเชิงป้องกันและสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคีทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลและประสานความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 วิทวัส รัชตะนันท์ และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 7-8) ได้เน้นย้ำถึงการทำงานในเชิงรุก มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ วิเคราะห์แก้ไขปัญหามูลนิธิเพื่อให้เกิดมาซึ่งข้อเสนอแนะและนำแนวทางดังกล่าวมาแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเดียวกันได้ทั่วประเทศ โดยอาศัยการดำเนินการร่วมมือกับเครือข่ายที่ให้ความร่วมมือด้วยดีเสมอมา วิทวัส รัชตะนันท์ และคณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563, หน้า 6-8) กำหนดทิศทางการดำเนินการภายใต้

หลักการทำงาน “สุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ” ทั้งนี้ปีงบประมาณพ.ศ.2563-2565 ประเทศไทยและประชาคมโลกต่างต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งถือเป็นความยากลำบากที่จะนำพาองค์กรและสังคมผ่านพ้นวิกฤติดังกล่าวไปได้ หากปราศจากความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ซึ่งผลการแก้ไขปัญหาระงวร้องทุกข์ที่เป็นสิ่งสะท้อนผลการดำเนินงานอันที่ประจักษ์ในแต่ละปีงบประมาณพบว่า พ.ศ. 2544 มีเรื่องรับเข้า 775 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2544, หน้า 46) พ.ศ. 2545 มีเรื่องรับเข้า 1,803 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 626 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2545, หน้า 16-17) พ.ศ. 2546 มีเรื่องรับเข้า 2,283 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 1,618 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2546, หน้า 38) พ.ศ. 2547 มีเรื่องรับเข้า 4,084 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 3,059 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2547, หน้า 36) พ.ศ. 2548 มีเรื่องรับเข้า 3,722 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,356 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2548, หน้า 39) พ.ศ. 2549 มีเรื่องรับเข้า 6,532 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 3,636 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549, หน้า 39) พ.ศ. 2550 มีเรื่องรับเข้า 5,160 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 3,349 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2550, หน้า 48) พ.ศ. 2551 มีเรื่องรับเข้า 3,773 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,877 เรื่อง (สำนักงาน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2551, หน้า 49) พ.ศ. 2552 มีเรื่องรับเข้า 2,973 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 1,918 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2552, หน้า 57) พ.ศ. 2553 มีเรื่องรับเข้า 3,258 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 1,893 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2553, หน้า 50) พ.ศ. 2554 มีเรื่องรับเข้า 3,615 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,354 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554, หน้า 55) พ.ศ. 2555 มีเรื่องรับเข้า 3,544 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,227 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2555, หน้า 51) พ.ศ. 2556 มีเรื่องรับเข้า 4,737 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,897 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2556, หน้า 57) พ.ศ. 2557 มีเรื่องรับเข้า 4,729 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,828 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2557, หน้า 58) พ.ศ. 2558 มีเรื่องรับเข้า 4,807 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,206 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2558, หน้า 59) พ.ศ. 2559 มีเรื่องรับเข้า 6,217 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 3,417 เรื่อง (สำนักงาน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2559, หน้า 59) พ.ศ. 2560 มีเรื่องรับเข้า 5,339 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 3,242 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2560, หน้า 62) พ.ศ. 2561 มีเรื่องรับเข้า 4,435 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,765 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2561, หน้า 44) พ.ศ. 2562 มีเรื่องรับเข้า 4,282 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,205 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 51) พ.ศ. 2563 มีเรื่องรับเข้า 4,948 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 3,073 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563, หน้า 47) พ.ศ. 2564 มีเรื่องรับเข้า 4,866 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,675 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2564, หน้า 61) พ.ศ. 2565 มีเรื่องรับเข้า 5,250 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 2,839 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2565, หน้า 47) พ.ศ. 2566 มีเรื่องรับเข้า 5,380 เรื่อง มีเรื่องดำเนินการแล้วเสร็จ 3,388 เรื่อง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566, หน้า 47) ผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนแสดงดังรูปภาพที่ 1



ภาพที่ 1 : ผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2566

2.3 เชื้อมทิศหลัก : การดำเนินการเรื่องร้องเรียนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

จากภาพที่ 1 แสดงผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตัวเลขจากภาพสะท้อนถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนเรื่องที่ได้รับไว้พิจารณาและจำนวนเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อตัวเลขดังกล่าวมีหลายประการ อาทิ ความผันผวนทางการเมือง เหตุการณ์โรคอุบัติใหม่ ฯลฯ โดยพบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2552 พ.ศ. 2553 พ.ศ. 2557 พ.ศ. 2558 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบกับความผันผวนทางการเมือง ซึ่งในระหว่างนั้นอาจมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในสถานะที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น

ตามรัฐธรรมนูญอาจมีความจำเป็นที่จะต้องชะลอการดำเนินการภารกิจหน้าที่หลายประเด็น และบางภารกิจอาจต้องมีการยุติการดำเนินการไปตามที่รัฐธรรมนูญที่ถูกยกเลิกไปเช่นกัน นอกจากนี้ยังพบข้อมูลในเรื่องความทับซ้อนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินกับองค์กรอิสระอื่น จะพบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น “หน้าด่าน” ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเอารัดเอาเปรียบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อรับเรื่องแล้วจะส่งต่อไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจเงินงบประมาณ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องต่อไปยัง คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2564 ทั่วโลกและประเทศไทย เผชิญกับโรคติดเชื้อไวรัส โควิด 2019 การดำเนินการของทั่วโลกและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเป็นระบบการรับงานกลับไปทำที่บ้าน (Work from Home) ก่อให้เกิดการปรับตัวขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและทุกองค์กร ดังนั้นการดำเนินการด้านทรัพยากรต่าง ๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงจึงเป็นไปด้วยความยากลำบากส่งผลให้ผลการดำเนินการมีอัตราการดำเนินการแล้วเสร็จมีความเปลี่ยนแปลงและมีจำนวนลดลง

3. เจ็มกึศรอง

3.1 การกึจเก็ยวกับการดำเนินการด้านจริยธรรม (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2557, หน้า 164-173)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ การกึจ ในการดำเนินการด้านจริยธรรม โดยมีการดำเนินการในสาระสำคัญ 3 ส่วนคือ 1. การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมกลาง และกำกับให้หน่วยงานรัฐทุกประเภทจัดทำประมวลจริยธรรม 2. การส่งเสริมจิตสำนึกด้านจริยธรรมให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และ 3. การดำเนินการเกี่ยวกับการฝ่าฝืนจริยธรรม โดยดำเนินการระหว่าง พ.ศ. 2550-2557 สำหรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทจะต้องดำเนินการ

จัดทำประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2551) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำตลอดจนเร่งรัด ติดตามผลการดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ยังจัดทำประมวลจริยธรรมไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และให้จัดส่งมาเก็บไว้ในระบบฐานข้อมูลประมวลจริยธรรมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากนี้ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สำหรับการเร่งรัดดำเนินการมีการติดตามเป็นหนังสือ การจัดการประชุมชี้แจง การติดต่อประสานงานทางโทรศัพท์และไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ และทำการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์มายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีจำนวนมากจึงได้แยกการติดตาม) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการสำรวจข้อมูลการจัดส่งประมวลจริยธรรม และติดตามทวงถามไปยังหน่วยงานที่ยังไม่ส่งประมวลจริยธรรม ทั้งส่วนของข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนบริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ เมื่อประมวลจริยธรรมที่บังคับใช้มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี จึงต้องมีการประเมินประมวลจริยธรรมโดยการประเมินแยกเป็น 2 ส่วน คือ 1. การประเมินความเหมาะสมของประมวลจริยธรรม โดยสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลักและมาตรฐานจริยธรรมขององค์กร

ตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับกลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม และขั้นตอนการลงโทษ 2. การประเมินการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ซึ่งจะเป็นการประเมินระดับของการยึดถือปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่หน่วยงานจะดำเนินการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้เกิดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และต่อมาในภายหลังผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและได้มีการยกร่างปรับปรุงประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ผลการดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมปรากฏข้อมูลว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาและกรรมการธิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการธิการ และข้าราชการการเมือง ได้มีการจัดทำและส่งประมวลจริยธรรมมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ครบ 3 ส่วน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นทั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น มีการจัดทำและส่งประมวลจริยธรรมมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 14,577 ฉบับ ข้าราชการจำแนกตามประเภทของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีจำนวน 10 ประเภท ส่งมาจำนวน 9 ประเภท พนักงานองค์การอิสระ/องค์กรอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนจำนวน 7 ประเภท ส่งมาจำนวน 4 ประเภท

สำหรับการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมจริยธรรมในเชิงยุทธศาสตร์ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมจิตสำนึกด้านจริยธรรมเพื่อช่วยระดมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ พร้อมร่วมกันกำหนดแนวทาง รูปแบบและวิธีการส่งเสริมจิตสำนึกด้านจริยธรรม ตามยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ 9 - 6 - 5” พร้อมดำเนินการตามยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพครอบคลุมหลักการ กลุ่มเป้าหมายและวิธีการที่กำหนดไว้ดังนี้

9 หมายถึง มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก 9 ประการ (Core Value) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดขึ้น ได้แก่

1. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
2. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
3. การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
4. การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
5. การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
6. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
7. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
8. การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
9. การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

6 หมายถึง กลุ่มเป้าหมายหลัก 6 กลุ่ม ในการส่งเสริมจริยธรรม ประกอบด้วย

1. สถาบันครอบครัว
2. สถาบันการศึกษา
3. สถาบันชุมชนและสังคม
4. สถาบันศาสนา
5. สถาบันการเมืองการปกครอง
6. เครือข่ายด้านจริยธรรม

5 หมายถึง วิธีการส่งเสริมจิตสำนึก ด้านจริยธรรม 5 ประการ ดังนี้

1. นโยบายและกฎระเบียบด้านจริยธรรม (Ethics Policy & Regulation)
2. การวิจัยและพัฒนาด้านจริยธรรม (Ethics R & D)
3. การสร้างเครือข่ายด้านจริยธรรม (Ethics Networking)
4. การฝึกอบรมด้านจริยธรรม (Ethics Training)
5. การสื่อสารด้านจริยธรรม (Ethics Communication)

ในส่วนของการดำเนินการด้านการฝ่าฝืน จริยธรรมและการดำเนินการด้านจริยธรรมต้อง ยุติการดำเนินการเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง

3.2 การกิจด้านการติดตามประเมินผล การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2557, หน้า 17.)

ในการกิจด้านการติดตามประเมินผลการ ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีการติดตามเร่งรัด หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

หรือราชการส่วนท้องถิ่น จัดทำกฎหมายและ เรื่องเชิงนโยบายที่เป็นมาตรการต่าง ๆ โดย เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญไปยังผู้ควบคุมหรือกำกับดูแล หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสั่งการตามควร ผลจากการติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด ส่งผลให้ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีกฎหมายที่ดำเนินการแล้วเสร็จและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาแล้วทั้งสิ้น 188 ฉบับ และ มาตรการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนด ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 2,715 งาน/โครงการ พร้อมทั้งมีการประเมินผลผ่านการศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์แนวทางบริหารจัดการงบประมาณ ของสถานศึกษา ก่อนและหลังรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมา ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้มีการควบคุม อำนาจการปกครองประเทศ และได้มีประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้ภารกิจด้านการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินสิ้นสุดลงเช่นเดียวกับ ภารกิจการดำเนินการด้านจริยธรรม

3.3 ผลการดำเนินงานในด้านการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. 2561 - 2566

การดำเนินการศึกษาทางวิชาการเพื่อ แก้ไขปัญหาเชิงระบบ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะและแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ

ประชาชนจำนวนมาก โดยได้ดำเนินการศึกษา และดำเนินการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ จำนวน 23 เรื่อง จำแนกรายปี ดังนี้

พ.ศ. 2561 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2561, หน้า 16-19)

1. การแก้ไขปัญหาแนวเขตพื้นที่ทับซ้อน ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า หมู่เกาะเสม็ด

2. การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้

3. การดำเนินการตรวจสอบบริษัทเอกชน ผู้ผลิตเครื่องสำอางของหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง

4. การพิจารณาอนุญาตให้บริษัทเอกชน ดำเนินกิจการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ในพื้นที่ อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา

พ.ศ. 2562 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 16-18)

1. การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน บนทางหลวงหมายเลข 12 แม่สอด-ตาก (ดอยรวก)

2. ปัญหาการควบคุมวัตถุอันตรายที่ใช้ในการเกษตร : กรณีสารเคมีพาราควอต

3. การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน ที่มีสาเหตุจากการเมาแล้วขับ

พ.ศ. 2563 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563, หน้า 12-14)

1. การจัดการศึกษาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและ หลังการคลอดบุตร กรณีการบริโภคโพลีแกมมา (วิตามิน B9)

3. เรื่องหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของ หน่วยงานของรัฐและต้องจัดให้ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก

พ.ศ. 2564 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2564, หน้า 12-13)

1. ขยะพลาสติกกันทะเลไทย

2. การบริหารจัดการโครงการอาหารกลางวันเด็ก สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐ มีน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

3. ผลกระทบจากการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ของคนต่างด้าวในประเทศไทย

4. การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน อย่างมีประสิทธิภาพ

พ.ศ. 2565 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2565, หน้า 12-14)

1. การตรวจคัดกรองทารกแรกเกิด เพื่อป้องกันภาวะปัญญาอ่อนที่เกิดจากโรคหายาก

2. การคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับอาหารแปรรูปจากเนื้อสัตว์การพัฒนากระบวนการตรวจสอบ และเฝ้าระวังผลิตภัณฑ์สุขภาพหลังออกสู่ท้องตลาด (Post-Marketing)

3. การแก้ไขปัญหาของกระบวนการ ยุติธรรม กรณีความล่าช้าในการดำเนินคดีและ เรื่องที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหา ของพนักงานสอบสวน

4. สิทธิการเข้าถึงบริการไฟฟ้าในครัวเรือน

พ.ศ. 2566 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566, หน้า 12-14)

1. โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ แก่นักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษา ภาคบังคับ

2. การบังคับใช้กฎหมายกรณีการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน

3. มาตรการต้านความปลอดภัยของรถรับ-ส่งนักเรียน

4. การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการดำเนินโครงการเขื่อนร้อยเอ็ด เขื่อนยโสธร-พนมไพร และเขื่อนธาตุน้อย

ดังนั้น การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. 2561-2566 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมุ่งเน้นดำเนินการวิเคราะห์เชิงระบบ

จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำมาซึ่งการสร้างรูปแบบในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนอย่างยั่งยืน

3.4 ผลการดำเนินงานในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ระหว่าง พ.ศ. 2561-2566

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีบทบาทคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ด้วยการเป็นองค์กร “กลั่นกรอง” คดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ผลการดำเนินการเป็นดังนี้

ตารางที่ 1 : กรณีพบปัญหาแห่งกฎหมายมีความขัดแย้งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 23 (1) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560)

ปีงบประมาณ	เรื่องที่รับ	เรื่องที่ส่ง	เรื่องที่ยุติการพิจารณา
2561	11*	-	-
2562	34	2	32
2563	76	1	75
2564	48	-	48
2565	34	1	33
2566	39	-	39

* เป็นเรื่องที่ดำเนินการต่อเนื่อง

ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2561), สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2562), สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2563), สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2564), สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2565) และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2566)

ตารางที่ 2 : กรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (มาตรา 23 (2) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560)

ปีงบประมาณ	เรื่องที่ได้รับ	เรื่องที่ส่ง	เรื่องที่ยุติการพิจารณา
2561	-	-	-
2562	-	-	-
2563	27	-	27
2564	34	1	33
2565	46	3	43
2566	34	2	32

ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2561), สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2562), สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2563), สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2564) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2565) และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2566)

ตารางที่ 3 : กรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ยื่นคำร้องว่าการกระทำนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 22 (4) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561)

ปีงบประมาณ	เรื่องที่ได้รับ	เรื่องที่ส่ง	เรื่องที่ยุติการพิจารณา
2561	-	-	-
2562	-	-	-
2563	-	-	-
2564	-	-	-
2565	62	-	62
2566	88	15	73

ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2565) และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2566)

จากตารางที่ 1-3 สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ตามกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ดังนั้นจึงต้องพิจารณาภารกิจและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองประกอบ การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีบุคลากรจำนวนไม่มากจึงควรสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในเชิงระบบ เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ การบริหารจัดการภาครัฐในโครงสร้างใหญ่ การสร้างความร่วมมือและเครือข่าย และการตรวจสอบรายการณีเฉพาะ

ที่ส่งผลกระทบต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนจำนวนภารกิจเรื่องรายย่อยควรส่งให้หน่วยงานอื่นที่มีภารกิจโดยตรงดำเนินการเพื่อลดภาระและ นำกำลังบุคลากรไปให้ความสำคัญกับเรื่องที่จะเกิดผลกระทบต่อภาครัฐและประชาชน ในวงกว้างและจำนวนเรื่องย่อยที่ทำได้สำเร็จ ไม่อาจจะชี้วัดคุณค่าความสำคัญขององค์กรได้ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และ พุทธศักราช 2560 สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 : อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย	อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน		
	เข็มทิศหลัก	เข็มทิศรอง	
พุทธศักราช 2540	การตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีการดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน		
พุทธศักราช 2550	การตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีการดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน	การดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	การติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ
พุทธศักราช 2560	การตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีการดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน	การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ	การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง

4. บทสรุปและบทวิเคราะห์

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน มีวาระในการดำเนินงานมากกว่า 25 ปี เข้มทิศที่ชี้บอกทิศทางที่โดดเด่นหรือเข็มทิศหลัก คือ เข้มทิศในการสร้างความเป็นธรรมในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ในเชิงสมานฉันท์ มุ่งเน้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการทางทบทวนกันเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่าย โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีชี้แจงข้อเท็จจริง เน้นความโปร่งใสและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือแม้กระทั่งโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นที่นำมาซึ่งความเป็นธรรมและเสมอภาคให้แก่สังคมไทย โดย (เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ, 2555, หน้า 92-94) ได้สรุปถึง บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยหลักการแบบสันติวิธีและเป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นสนับสนุนให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด สิ่งที่สะท้อนให้เห็นตัวอย่างการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ชัดเจนคือ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับองค์กรตุลาการ และหน่วยงานรัฐประเภทอื่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุเจตนารมณ์ของการมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การสร้างความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรภาครัฐในทุกระดับ ตลอดจนทุกภาคส่วนในสังคมไทยที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือข้อ

เสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ภาณุพงษ์ น้อมจัญ (2568, หน้า 6) ได้กล่าวถึงการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเป็นหน่วยงานที่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารตลอดจนตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมของประชาชน โดยใช้หลักการเจรจาด้วยสันติวิธีอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน แต่อย่างไรก็ตามอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพียงการรายงานต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมเท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันว่าเข็มทิศหลัก ของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในสังคมไทยและยังมีความสอดคล้องกับ ธารทิพย์ ศรีสุวรรณ เกศ และ หมายชนก กระบุงทอง (2568, ออนไลน์) ที่ศึกษาเรื่องความทับซ้อนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินกับองค์กรอิสระอื่น ทั้งในส่วนของการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งพบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินแม้จะเป็นหน่วยงาน “ด้านหน้า” ที่ทำการรับเรื่องราวร้องทุกข์ก็ตามแต่ในระยะ 15 ปีที่ผ่านมา การรับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่ที่จะรับเรื่องที่ร้องเรียนและร้องทุกข์เพื่อจะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ และในส่วนนี้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังเดินหน้าในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในการดำเนินการด้วยตนเองหรือช่องทางอื่น ๆ ตลอดจนการดำเนินการผ่านเครือข่ายอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากการดำเนินการเรื่องการสร้างความ เป็นธรรมต่อการร้องเรียน ร้องทุกข์ ที่เป็น เชื่อมทิศที่โดดเด่น ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมี เชื่อมทิศรองอื่น ๆ ที่โดดเด่น อาทิ เชื่อมทิศรอง ด้านการดำเนินการด้านจริยธรรม ผู้ตรวจการ แผ่นดินได้ดำเนินการเสนอแนะและให้หน่วยงาน จัดทำประมวลจริยธรรม โดยมีการกำหนด มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลักให้ หน่วยงานยึดถือ รวมถึงการกำหนดให้มีกลไก การดำเนินการและบทกำหนดโทษให้แก่ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐ แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะกำหนดให้หน่วยงานอื่น เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแต่สิ่งที่เห็นเป็น รูปธรรมก็คือ สังคมไทยสามารถที่จะนำประมวล จริยธรรมมาใช้ในการดำเนินการขับเคลื่อน ในสังคมไทย โดยเฉพาะการถอดถอนผู้กระทำผิด จริยธรรมให้พ้นจากตำแหน่งทั้งในส่วน ของ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เป็นส่วนหนึ่งในการผลักดัน ให้เกิดขึ้นและมีส่วนร่วมในการดำเนินการ มาอย่างต่อเนื่อง สำหรับการดำเนินการในส่วนนี้ ถือว่าเป็นการวางรากฐานสังคมธรรมาภิบาล ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งได้ดำเนินการเกี่ยวกับการให้มีประมวล จริยธรรมใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีการพัฒนาการดำเนินการ มาถึง การดำเนินการด้านจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการทางจริยธรรมได้มี การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเช่นการถอดถอน และตัดสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีเชื่อมทิศรองด้านการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ที่มี การดำเนินการแล้วเสร็จและสามารถแก้ไขปัญหា สังคมได้อย่างเป็นระบบ อาทิ การแก้ไขปัญหา ของกระบวนการยุติธรรม กรณีความล่าช้า ในการดำเนินคดีและเรื่องที่สืบเนื่องมาจาก การอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียน ที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษามัธยมศึกษา บังคับ เรื่องมาตรการด้านความปลอดภัยของรถรับ-ส่ง นักเรียน เรื่องการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อน จากการดำเนินโครงการเขื่อนร้อยเอ็ด เขื่อนยโสธร-พนมไพร และเขื่อนธาตุน้อย เป็นต้น และเชื่อมทิศที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ในส่วนนี้เป็นเรื่อง ที่มีความสำคัญมากที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้อง พิจารณาดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบ และ ในปัจจุบันประชาชนที่เล็งเห็นถึงสภาพปัญหา ความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วแต่พวง ตรงมายังผู้ตรวจการแผ่นดินให้พิจารณาดำเนินการ ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งตัวเลขสถิติที่เพิ่มขึ้นทุกปี เป็นตัวสะท้อนทิศทางของสังคมไทยว่าผู้ตรวจการ แผ่นดินสามารถเป็นเชื่อมทิศที่จะนำทางในการ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หรือศาลปกครองได้ การดำเนินงานในส่วนดังกล่าวจึงค่อยปรากฏผลการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความสำเร็จในการเป็นเข็มทิศในการสร้างความเป็นธรรมในหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเรื่องร้องเรียน การพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือด้านการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแล้วแต่เป็นความท้าทายในการดำเนินการสิ่งที่สำคัญที่จะนำพาให้องค์กรก้าวผ่านความท้าทายเหล่านั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องยึดถือการสร้างความเป็นธรรมอย่างเสมอภาค และ

สะท้อนให้สังคมเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะแก้ปัญหาทั้งในเชิงระบบ โครงสร้างใหญ่ หรือแม้แต่เป็นรายกรณี ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่เคยละเลยที่จะดำเนินการ นอกจากนี้ การดำเนินการเชิงรุก การสร้างความรู้ความเข้าใจ ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน สิทธิของประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมควรที่จะเดินไปในทิศทางใด ดังนั้น ก้าวต่อไปของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การเดินหน้าสร้างสังคมธรรมาภิบาลให้เกิดความยั่งยืน เป็นที่พึงพิง เป็นเข็มทิศที่ชี้ทิศทางให้แก่สังคมไทยเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมให้แก่ประเทศไทยต่อไป □

บรรณานุกรม

- โกวิท กังสนันท์. (2568). **จริยธรรมของการบริหารภาครัฐแนวใหม่**. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568, จาก https://web.parliament.go.th/assets/portals/52/filenewspar/52_1683_file.pdf.
- เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ. (2555). **ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อความเป็นธรรมของแผ่นดิน. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 5(1)**
- พระครูพิศาลจริยากร เลขธมโม (สังข์ขาว) และ สุขน ประวัติ. (2568). **จริยธรรม : ปัญหาพฤติกรรมและการจัดการในปัจจุบันของสังคมไทย.วารสาร มจร มนุษยศาสตร์ปริทรรศน์, 5(2)**
- ภาณุพงษ์ น้อมจ้อย. (2568). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. การศึกษาอิสระ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2568, จาก http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6312016039/1663229039d83f40e33e136658af202fb70bedd223_abstract.pdf.**
- ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ และ หมายถึง กระบุงทอง. (2568). **ศรัทธา ความเชื่อ ความหวัง' 15 ปี กับผู้ตรวจการแผ่นดิน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2568,จาก <https://tdri.or.th/2015/08/belief-hope-ombudsman/>.**
- นพดล เสงเจริญ. (2568). **องค์การอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ**ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=895>.
- ราชบัณฑิตสถาน. (2568). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2552.** ค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2568, จาก <https://dictionary.orst.go.th>.
- สมิต สัจฉกร. (2554). **การส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 4(2)**
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2568). **ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน.** ค้นเมื่อ 6 มกราคม 2568, จาก <https://www.ombudsman.go.th/new/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B2/>.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2568). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.** ค้นเมื่อ 7 มกราคม 2568, จาก <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2544). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประจำปี 2544.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2545). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประจำปี 2545.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2546). รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 2546.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2547). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประจำปี 2547.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2548). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประจำปี 2548.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2549). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประจำปี 2549.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2550). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประจำปี 2550. กรุงเทพมหานคร: มรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2551). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประจำปี 2551. กรุงเทพมหานคร: มรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2552). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2552. กรุงเทพมหานคร: มรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2553). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2553. กรุงเทพมหานคร: มรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2554). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2554. กรุงเทพมหานคร: มรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2555). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2555. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2556). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2556. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2565). **รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2565**. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2566). **รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2566**. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2568). **พจนานุกรมไทย**. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568, จาก http://legacy.orst.go.th/?page_id=641.





ผู้ตรวจการแผ่นดิน : องค์กรทางเลือก แก้ไขความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

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

เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์¹

Kreingkrai Cheinpradit¹

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹

Institute of Ombudsman Studies, Office of the Ombudsman¹

E-mail: kreingkrai@ombudsman.go.th

Received 21.01.2025 ➤ Revised 23.02.2025 ➤ Accepted 03.03.2025

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาและนำเสนอกลไกหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนผู้อ่านบทความได้เข้าใจหน้าที่และอำนาจเฉพาะของผู้ตรวจการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถเลือกใช้บริการผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์และตรวจสอบแก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนหลายหน่วยงาน ทั้งที่เป็นหน่วยงานประจำส่วนราชการ หน่วยงานกลาง

และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละหน่วยงานล้วนมีความมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือบรรเทาปัญหาและความเดือดร้อนอันเกิดขึ้นจากการดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยกลไกการดำเนินการตามที่กฎหมายให้หน้าที่และอำนาจไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญช่องทางหนึ่งที่รัฐธรรมนูญอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสำหรับแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่ได้รับจากการดำเนินการจากภาครัฐโดยมีกลไกอำนาจอันโดดเด่น ซึ่งไม่อาจหาได้ในช่องทางหรือวิธีการอื่นของรัฐ และยังสามารถใช้แก้ไข

¹ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ปัญหาเฉพาะรายควบคู่ไปกับคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ด้วย ในส่วนท้ายบทความนี้ได้นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพกลไกอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอยู่สามารถ

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

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์และแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชน

หลายหน่วยงาน อาทิ ศูนย์บริการประชาชนหรือศูนย์จัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำส่วนราชการ สำนักงาน ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล 1111 สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ศูนย์ดำรงธรรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีกลไกการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้แนวความคิดที่ต้องการให้มีหน่วยงานอิสระรับเรื่องร้องเรียนดูแลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในประเทศไทยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ขณะนั้นมีชื่อว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม จัดทำรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง กรณีคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงมีการบัญญัติส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ โดยได้เพิ่มหน้าที่และอำนาจการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้นและมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว นั้น หากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย 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 อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกันและลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

2. กลไกอำนาจอันโดดเด่นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินบางประการเป็นกลไกอำนาจเฉพาะอันโดดเด่นซึ่งหากประชาชนได้เข้าใจหน้าที่และอำนาจเฉพาะเหล่านี้ยิ่งขึ้น จะทำให้สามารถเลือกใช้เป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตน และประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ตลอดเวลา กล่าวคือ สามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ตั้งแต่แรกต้นของเหตุที่ได้รับการเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ระหว่างกระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ กระทั่งสิ้นสุดกระบวนการของเรื่องนั้นแล้วหากยังคงมีความเดือดร้อนหรือ

ความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นอยู่ก็สามารถร้องเรียนได้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้ออกแบบให้มีวิธีพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดกว้างและเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนในหลายกรณี เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายระยะไม่จำกัดเฉพาะว่าเกิดระหว่างกระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการแต่เท่านั้น โดยสิทธิร้องเรียนร้องเรียนแรกต้นกระบวนการ ปกติแล้วหน่วยงานของรัฐมักปฏิเสธหรือละเลยคำร้องเรียนจากประชาชนหากยังไม่ปรากฏความเสียหายหรือข้อเท็จจริงสำคัญที่เพียงพอ อาทิ ร้องเรียนขอให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุจากการพาดสายไฟฟ้า-สายสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งกรณีนี้ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนทางโทรศัพท์ว่าบริเวณด้านหน้าที่พักอาศัยของผู้ร้องเรียนมีสายเคเบิลหรือสายโทรศัพท์พาดผ่านห้อยตกลงมาในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อผู้พักอาศัยและประชาชนที่สัญจรไปมาในบริเวณดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องเรียนได้แจ้งไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว จำนวน 3 ครั้ง แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข ภายหลังการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินและประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ บริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาร้องเรียน ต่อมาได้รับแจ้งจากบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตว่า

ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเก็บสายเคเบิลและสายโทรศัพท์เรียบร้อยแล้ว กรณีตามคำร้องเรียนจึงได้รับการแก้ไขจนเป็นที่ยุติก่อนที่จะเป็นอุบัตินเหตุในอนาคตต่อไป (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 90-91) ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น และเมื่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด² จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้สิทธิร้องเรียนแรกต้นกระบวนการแก่ผู้ร้องเรียน ขณะที่สิทธิร้องเรียนระหว่างกระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการ หากกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์ไว้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อไป³ เป็นการช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ร้องเรียนเข้าถึงขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐได้โดยสะดวกขึ้น ในบางกรณีผู้ร้องเรียนอาจไม่ทราบว่ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนไว้ด้วยแล้ว แม้จะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ตัดโอกาสผู้ร้องเรียนที่ใช้สิทธิแต่อย่างใด พิจารณาได้จากเมื่อเทียบกับหากผู้ร้องเรียนใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิได้ก็ต่อเมื่อตนได้

ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะก่อน และได้มีการสั่งการหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้⁴ สภาพบังคับตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องผ่านการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนจึงจะเกิดสิทธิร้องเรียนทำให้ผู้ร้องเรียนดำเนินสิทธิได้ยากกว่าประการสุดท้าย สิทธิร้องเรียนเมื่อสิ้นสุดกระบวนการ ในกรณีที่เรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐยุติการพิจารณาหรือการดำเนินงานในเรื่องนั้นไปแล้ว แต่หากยังคงมีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นอยู่ ผู้ร้องเรียนไม่ถูกจำกัดสิทธิในการร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการพิจารณาหรือทบทวนแก้ไขจากหน่วยงานของรัฐ ถ้าเรื่องนั้นผู้ร้องเรียนมีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่สามารถแจ้งยังผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้พิจารณาขึ้นใหม่ได้⁵ ซึ่งกรณีร้องเรียนสิ้นสุดกระบวนการนี้ในหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนบางแห่งหรือองค์กรตุลาการมักเป็นข้อจำกัดสิทธิของผู้ร้องเรียน

ข้อสังเกต แม้ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ตลอดเวลาก็ตาม แต่บางกรณีผู้ร้องเรียนยังคงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการนับอายุความหรือระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายปกติของเรื่องนั้นต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่อำนาจอยู่เพื่อรักษาสิทธิตามกฎหมายของตนให้สมบูรณ์ รวมถึงบางเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการ

² มาตรา 22 (2) และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

³ มาตรา 36 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

⁴ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵ มาตรา 37 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำให้เวลาในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนล่าช้าออกไปและไม่ทันต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้เนื่องจากการเริ่มต้นนับหนึ่งไม่ได้เกิดขึ้นที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรง อาทิ การร้องเรียนขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขปัญหาดังกล่าว จัดเก็บมูลฝอยตกค้างหรือปัญหาการจัดการเหตุรำคาญจากสถานประกอบกิจการ ผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนและประสานงานก่อนในระดับหนึ่งจึงจะสามารถเข้าแก้ไขปัญหแก่ผู้ร้องเรียนได้ทั้ง 2 ประเด็นนี้เห็นได้จากสถิติเรื่องร้องเรียนในรายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2566 ปรากฏสถิติเรื่องร้องเรียนดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 3,388 เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่ห้ามรับไว้พิจารณาถึงจำนวน 3,129 เรื่อง⁶ แม้จะได้หักเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ร้องเรียนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา 37 (6) จำนวน 854 เรื่องแล้วก็ตาม แต่สถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ห้ามรับไว้พิจารณา ยังคงคิดเป็นร้อยละ 67 ของเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จแสดงให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสูญเสียทรัพยากรไปกับเรื่องที่ไม่ให้พิจารณา และอาจทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่เข้าใจขอบเขตหน้าที่อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน สะท้อนถึงประสิทธิภาพการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่อำนาจของ

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

สามารถดำเนินสิทธิร้องเรียนคู่ขนานกับสิทธิร้องเรียนกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากผู้ร้องเรียนไม่ถูกตัดสิทธิร้องเรียนตามขั้นตอนและวิธีการปกติของเรื่องนั้นแล้ว ช่วยให้เกิดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงคู่ขนานกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามขั้นตอนและวิธีการปกติของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ร้องเรียนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือสำนักงานจเรตำรวจ เพื่อให้มีการตรวจสอบพฤติการณ์ปฏิบัติหน้าที่และตรวจสอบทางวินัย ขณะเดียวกันก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนยังผู้ตรวจการแผ่นดินไปพร้อมกันได้โดยไม่จำเป็นต้องรอฟังผลการพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือสำนักงานจเรตำรวจ ประโยชน์ถัดมาจึงทำให้ผู้ร้องเรียนมีโอกาสรับทราบสถานะหรือขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของตนได้มากกว่าการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐอยู่ฝ่ายเดียว เพราะ

⁶ ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

โดยธรรมชาติของหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน มีแนวโน้มปกปิดและปฏิเสธความรับผิดชอบของตนเอง และบางกรณีหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน มีความพยายามรอมชอมกับผู้ร้องเรียนเพื่อให้ตนเองได้รับความผิด ประชาชนผู้ร้องเรียน จึงเผชิญกับความยากลำบากในการที่จะได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนจากหน่วยงานของรัฐ (Kreingrai Cheinpradit, 2021, p.162) การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าเป็นศูนย์กลาง การแสวงหาและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่มีผู้ร้องเรียนคู่ขนาน ทำให้เกิดการค้นหาเจ้าภาพและบูรณาการ การทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนคู่ขนานไว้ในคราวเดียวกันช่วยลดการทำงานซ้ำซ้อนและทำให้เกิด สภาวะเร่งรัดการพิจารณาไปยังหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องโดยอำนาจตรวจสอบจากองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญอีกทางหนึ่ง มีหลายกรณีที่ ผู้ร้องเรียนไม่ทราบว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใด เป็นเจ้าภาพเรื่องนั้น บางกรณีก็ไม่ทราบถึง ความทับซ้อนหรือคาบเกี่ยวหน้าที่และอำนาจ ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทำให้ผู้ร้องเรียนเสียโอกาส เสียเวลาจากการเริ่มต้นผิดที่ผิดทางผิดงาน ผิดหน่วยหรือการบ่ายเบี่ยงเลื่องงานระหว่าง 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 ภายหลังการประชุมหารือร่วมกันระหว่างผู้ตรวจการ แผ่นดินบริษัท 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 ผู้ตรวจการแผ่นดินบริษัท 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 ตลอดจนติดตั้งจุดให้บริการ เครื่องทำน้ำดื่มฟรีให้บริการแก่ผู้โดยสาร ตามบริเวณพื้นที่ภายในอาคารผู้โดยสารระหว่าง ประเทศและภายในประเทศ

ข้อสังเกต ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริง และพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน หาก หน่วยงานของรัฐยืนยันการดำเนินการหรือ 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 ยังคงจับกุมดำเนินคดีกับประชาชนเกิดผลกระทบต่อ เสรีภาพในร่างกายตลอดจนบ้านเรือนทรัพย์สินและ พืชผลของประชาชน เป็นต้น และโดยที่ รัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้กลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน มุ่งแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับผู้ตรวจการ แผ่นดินเองก็มีแนวทางดำเนินการในลักษณะ กลยาคมิตรไม่ประสงค์ใช้บทบังคับการในการแจ้ง ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติกรณีเมื่อพ้นกำหนดเวลา ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะไม่แล้วเสร็จ โดย ไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิด ความเสียหายแก่ราชการร้ายแรง⁷ จึงกลายเป็น ข้อจำกัดของผู้ตรวจการแผ่นดินไปในตัว ทำให้ คำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ แผ่นดินขาดสภาพบังคับ จึงเกิดปรากฏการณ์ดื้อแพ่ง ในหลายกรณี โดยปรากฏข้อมูลปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานจากรายงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562 และ พ.ศ. 2564-2566 เช่น

⁷ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

การไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในกำหนด การชี้แจงข้อมูลไม่ครบถ้วนตามประเด็น การชี้แจงข้อมูลไม่ตรงประเด็น การเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และข้อเสนอแนะ นอกจากนี้ยังมีคำสั่งของศาลปกครองซึ่งวินิจฉัยยืนยันว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ไม่ได้ให้อำนาจในการที่จะมีคำสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติแต่อย่างใด คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและขอความเป็นธรรมเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมต่อไป (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง ที่ 55/2565)

อำนาจการเรียกเอกสารหรือหลักฐาน
ราชการ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการร้องเรียนหรือปัญหาประชาชนประสบความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ คือ การที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เนื่องจากความไม่เท่าเทียมทางอำนาจระหว่างคู่กรณีระหว่างรัฐกับประชาชน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมักหลีกเลี่ยงหรือละเลยการให้ข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน โดยเฉพาะหากทราบว่าเป็นเรื่องที่ขอข้อมูลนั้นเพื่อนำไปใช้ในการร้องเรียนหรือตรวจสอบการดำเนินงานหน่วยงานที่ตนสังกัดซึ่งท้ายที่สุดบางกรณีผู้ร้องเรียนจึงต้องใช้สิทธิ

ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและยังอาจต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยหากหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตามคำขอ สะท้อนให้เห็นว่ากว่าข้อมูลข่าวสารราชการที่ต้องการนั้นจะมาถึงมือประชาชนต้องประสบความยุ่งยากและต้องใช้เวลา อำนาจในการขอเอกสารราชการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนนี้ตามนัยของมาตรา 25 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถสั่งการให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลชี้แจงข้อเท็จจริงเข้าให้ถ้อยคำ ตลอดจนส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน แม้กฎหมายจะไม่ได้ให้ความเข้มข้นของสิทธิและอำนาจเท่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁸ อันเป็นกฎหมายหลักในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการสำหรับประชาชน แต่การใช้สิทธิผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินนี้มีส่วนช่วยให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงเอกสารหรือหลักฐานราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนของตนได้มากขึ้น และยังช่วยให้เห็นความโปร่งใสในระบบราชการได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือเข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง รวมถึงจัดส่งเอกสารหรือ

⁸ 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 ปันฟูและ
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
ในแต่ละปีการศึกษาโดยการเพิ่มทักษะด้านวิชาชีพ
หลังจบการศึกษาภาคบังคับก่อนที่จะเข้าสู่
ตลาดแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้เป็นการเข้าสู่
ตลาดแรงงานในฐานะแรงงานมีฝีมือ อันจะเป็น
การสร้างความมั่นคงในด้านรายได้และอาชีพ
ให้กับนักเรียนกลุ่มดังกล่าว ต่อมาคณะรัฐมนตรี

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

เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยหลักแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ดำเนินการ 3 บทบาท บทบาทแรกโดยการ ควบคุมกฎหมาย⁹ มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ใช้สิทธิเสนอต่อ ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง อำนาจนี้ไม่จำเป็นต้อง เป็นคดีที่เกิดขึ้นในศาลก่อน เมื่อผู้ตรวจการ แผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (สำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ, 2561, หน้า 16) บทบาทที่สอง โดยการคุ้มครองสิทธิประชาชนและชุมชน เพื่อให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่เพื่อให้เกิดประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดย ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาว่าหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตาม รัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนตามที่มิบุคคลหรือ ชุมชนยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วหรือไม่ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนให้เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว เพื่อให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการ แผ่นดินและสั่งการตามสมควร ผู้ตรวจการ แผ่นดินจึงมีหน้าที่พิจารณาและแก้ไขคำร้องทุกซ์ ทางรัฐธรรมนูญในชั้นกลางโดยนำไปสู่องค์กรสูงสุด

⁹ กฎหมายซึ่งเป็นวัตถุแห่งการควบคุมของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่มีผลใช้บังคับเทียบเท่า พระราชบัญญัติ

ทางการเมืองในฝ่ายบริหาร¹⁰ และบทบาทที่สาม โดยการใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบุคคล ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องร้องเป็นคดีในศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือศาลปกครองแล้ว จึงใช้สิทธิยกข้อต่อสู้เรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หากเห็นว่ามีผลกระทบนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ¹¹ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วพบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป¹² (สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต, 2567, หน้า 39) บทบาทด้านนี้ยังปรากฏในพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศมีคำวินิจฉัยว่า มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติ

โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศจะยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีการพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว¹³ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประสงค์ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลชั้นเดียว จึงกำหนดให้มีระบบการกลั่นกรองคดีองค์ประกอบคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ และยังเป็นข้อมูลประกอบการค้นหาข้อเท็จจริงในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลผ่านมุมมองความเห็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และกฎหมายจากประสบการณ์การแก้ไขความเดือดร้อนหรือระงับความไม่เป็นธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ความสำคัญกับการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจการใช้สิทธิทางศาลแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

¹⁰ กฎหมายกำหนดให้ผู้ประสงค์ฟ้องคดีกรณีหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อนการฟ้องคดี และต้องโต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 45 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก่อนการนำเรื่องเข้าร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหน้าที่ในการแก้ไขคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในชั้นกลาง ซึ่งขั้นสุดท้าย คือ หากบุคคลหรือชุมชนที่ยื่นคำร้องนั้นเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญตามที่บุคคลหรือชุมชนนั้นร้องขอ ก็จะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

¹¹ มาตรา 231 (1) แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹² กฎหมายกำหนดให้ผู้ประสงค์ฟ้องคดีกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และเมื่อได้รับแจ้งความเห็นจากผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

¹³ มาตรา 14 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

แห่งชาติแล้ว¹⁴ ทั้งนี้ ประโยชน์สำคัญของการบัญญัติให้อำนาจในการใช้สิทธิทางศาลจะเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน ซึ่งการดำเนินการโดยองค์กรศาลมีรูปแบบที่เป็นทางการสูงมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ดีที่ยุ่งยากซับซ้อน ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้มีความรู้และประสบการณ์นอกเหนือจากหน้าที่ในการพิจารณาและกลั่นกรองคดีคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังถือเป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในคราวเดียวกัน โดยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2565 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ¹⁵ จำนวน 72 เรื่อง จากเรื่องร้องเรียนจำนวน 708 เรื่อง ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่น่าสนใจ

1) พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง กรุงเทพมหานคร ไม่ดำเนินการคืนใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ให้กับผู้ร้องเรียน เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้งไม่ดำเนินการคืนใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ให้กับผู้ร้องเรียน เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการ

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 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2562 มิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรเรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ได้ จึงเป็นกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด เจ้าพนักงานจราจรจึงต้องคืนใบอนุญาตขับขี่ให้กับผู้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจึงได้ติดตามประสานงานกับพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องเรียน จนกระทั่ง

¹⁴ รวมถึงการใช้สิทธิทางศาลปกครองด้วย

¹⁵ เรื่องร้องเรียนตามมาตรา 23 (1) และมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

พนักงานสอบสวนได้คืนใบอนุญาตขับขีให้กับผู้ร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุติแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว 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 โดยกำชับให้ถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อมิให้เกิดปัญหาลักษณะนี้ต่อไป 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 ตรี และมาตรา 57 เบญจ แห่งประมวลรัษฎากรมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยมาตรา 43 ประกอบ มาตรา 23 และมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 17/2555 ในประเด็นสำคัญเรื่องนี้ว่าประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ เป็นบทบัญญัติ

ที่ทำให้สามีภริยาในกรณีที่ภริยามีเงินได้พึงประเมิน ตามมาตรา 40 (2) ถึง (8) ต้องเสียภาษีสูงกว่า กรณีของสามีภริยาที่ภริยามีเงินได้พึงประเมิน 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 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเป็นต้นมากรณีดังกล่าว

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

เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง กรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อำนาจด้านนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินพบเห็นเองโดยไม่มีคำร้องเรียน มาก่อน หรือมาจากคำร้องเรียนของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และ ผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวมก็ได้ 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 ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความจำเป็นต้องยกเลิก เพิกถอนกฎ คำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง เพื่อระงับเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น ต่อประชาชน และสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น ในองค์กรภาครัฐ โดยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2566 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง¹⁶ จำนวน 6 เรื่องจากเรื่องร้องเรียนจำนวน 174 เรื่องจากกล่าวได้ 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 บรรทัดสาม เนื่องจากระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีเนื้อหากำหนดเงื่อนไขให้ เอกชนที่ได้ทำสัญญาสัมปทานแล้วต้องยื่น คำขออนุญาตเข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นจากอริบติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก่อนเข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทาน และหากอริบติไม่อนุญาตตามคำขอนั้น เอกชน ที่ได้ทำสัญญาสัมปทานก็จะไม่มีสิทธิเข้าไปเก็บ รังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทาน ทำให้เอกชน ผู้ได้รับสัมปทานได้รับความเสียหาย และมีผลทำให้ สัญญา สัมปทาน ให้เก็บ รัง 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

¹⁶ เรื่องร้องเรียนตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

เป็นกรณีเฉพาะ ต่างจากการเก็บหรือครอบครอง
รังของสัตว์ป่าสงวนทั่วไปที่ต้องได้รับใบอนุญาต
จากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยผู้ซึ่งได้รับอนุญาต
เก็บรังนกตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น
พ.ศ. 2540 สามารถเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่
คุ้มครองสัตว์ป่าได้เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่
อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ
พันธุ์พืชกำหนด บทบัญญัติดังกล่าว
จึงเป็นการให้อำนาจออกระเบียบกำหนดให้
การปฏิบัติในการเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่คุ้มครอง
สัตว์ป่าจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายและ
กระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่า
เท่านั้น หากให้อำนาจออกระเบียบกำหนดให้
การเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่า
จะต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
แต่อย่างใด จึงเป็นการออกระเบียบเกินกว่าที่
พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
พ.ศ. 2562 มาตรา 14 วรรคสาม ได้ให้อำนาจไว้
(สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566, หน้า
179-182)

ในเวลาต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา
คดีหมายเลขคำที่ 2148/2565 คดีหมายเลขแดง
ที่ 1402/2567 เพิกถอนระเบียบกรมอุทยาน
แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บ
ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังนก
ของผู้ซึ่งได้รับอนุญาตเก็บรังนกตามกฎหมายว่าด้วย
อากรรังนกอีแอ่น 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
เก็บรังนกตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนก
อีแอ่นและผู้ถืออำนาจของผู้รับอนุญาตดังกล่าว
ให้สามารถเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครอง
ซึ่งรังของสัตว์ป่าดังกล่าวได้ หากแต่ยังคงมีหน้าที่
ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยาน
แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยระเบียบที่
อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
กำหนดนั้นจะต้องเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับมาตรการ
การดำเนินการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการเก็บรังนก
อีแอ่นการที่ข้อ 6 ประกอบข้อ 17 ของระเบียบ
ดังกล่าวกำหนดให้การเข้าไปในพื้นที่คุ้มครอง
สัตว์ป่า ซึ่งหมายถึงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าต้องได้รับอนุญาตจาก
อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
และข้อ 7 ประกอบข้อ 11 ของระเบียบพิพาท
กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ขอความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ
สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก่อนดำเนินการให้สัมปทาน
การเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่านั้น

จะกระทำได้อีกต่อเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานอำนาจในการออกระเบียบบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น แต่เมื่อมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มิได้บัญญัติให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้เข้าไปในพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่า อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงไม่อาจออกระเบียบกำหนดให้การเข้าไปในพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่าต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ ดังนั้น ข้อ 6 และข้อ 17 ของระเบียบนี้จึงมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ส่วนในข้อ 7 และ ข้อ 11 ที่กำหนดให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขอความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก่อนดำเนินการให้สัมปทานการเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่คุ้มครองสัตว์ป่านั้น ย่อมทำให้อำนาจในการพิจารณาให้สัมปทานเก็บรังนกตามพระราชบัญญัติการรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 อันเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บการรังนกอีแอ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้นโดยเฉพาะเปลี่ยนแปลงไปเป็นอำนาจที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ทำให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีอำนาจเหนือคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บการรังนกอีแอ่นจึงเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (สำนักข่าวอิศรา, 2567)

ข้อสังเกต อำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั้ง 3 อำนาจนี้เป็นกลไกส่วนขยายของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเพิ่มเติมจากหลักการของผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับสากล ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้ผสมผสานเพื่อเพิ่มเติมการจัดหรือระบับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนได้ เนื่องจากอำนาจด้านเหล่านี้เป็นการเสนอตรงไปยังคณะรัฐมนตรีหรือบังคับการผ่านอำนาจตุลาการซึ่งมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องดำเนินการใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการเชิงรุก โดยเฉพาะการหยิบยกประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะหรือการชี้แนะให้มีการตีความ แก้ไข หรือยกเลิกบทบัญญัติทางกฎหมายขึ้นเอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own-motion) อันเป็นจุดขายสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินที่องค์กรตรวจสอบอื่นไม่มีอำนาจนี้ (Nick O'Brien, 2015, p.75) ซึ่งในระดับสากลองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินล้วนตระหนักถึงการให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเข้าแก้ไขข้อกฎหมายที่บกพร่องหรือมีช่องโหว่อันเป็นต้นตอที่แท้จริง (Asian Development Bank, 2011, p.231) ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างสะท้อนและมีข้อสังเกตต้องการเห็นมาตรการเชิงป้องกัน การแก้ไขปัญหาเชิงระบบ และการผลักดันให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างเป็นรูปธรรมจริงจังมากกว่าที่เป็นอยู่ เสี่ยงสะท้อนเหล่านี้ปรากฏในการประชุมเสนอรายงาน

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

3. บทสรุป

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์และตรวจสอบแก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีความมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือบรรเทาปัญหาและความเดือดร้อนอันเกิดขึ้นจากการดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก่ประชาชน โดยอาศัยกลไกการดำเนินการตามที่กฎหมายให้หน้าที่และอำนาจไว้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหนึ่งในหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่แก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนอันเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจอยู่ 5 ประการคือเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายกฎข้อบังคับระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐ

ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีพบปัญญูติแห่งกฎหมาย มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณีญู คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ซึ่งหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินบางประการเป็นกลไกอำนาจเฉพาะอันโดดเด่น ประชาชนสามารถทำความเข้าใจและเลือกใช้อำนาจผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนและประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีกลไกอำนาจอันโดดเด่นอยู่ 6 ประการ ได้แก่

- 1) ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ตลอดเวลา แม้ยังไม่ปรากฏความเสียหาย แต่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนได้ รวมถึงการใช้สิทธิร้องเรียนได้แม้กระทั่งสิ้นสุดกระบวนการแล้วก็ตาม
- 2) สามารถดำเนินสิทธิร้องเรียนคู่ขนานกับสิทธิร้องเรียนกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ร้องเรียนไม่ถูกตัดสิทธิร้องเรียนตามขั้นตอนและวิธีการปกติของเรื่อง ยังช่วยสร้างสภาวะเร่งรัดการพิจารณาไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยอำนาจตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไปอีกทางหนึ่ง
- 3) อำนาจการเรียกเอกสารหรือหลักฐานราชการ ช่วยให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงเอกสารหรือหลักฐานราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนของตนได้มากขึ้น และยังช่วยให้เห็นความโปร่งใสในระบบราชการ
- 4) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินดูแล

สิทธิที่พึงมีพึงได้ขั้นพื้นฐานของประชาชน และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ทราบและพิจารณาสั่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดิน 5) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีพบปัญหาที่กฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและกลั่นกรองคดีคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และ 6) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณี คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วย การกระทำทางปกครองเบื้องต้น และทำหน้าที่แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม กลไกอำนาจทั้ง 6 ด้านของผู้ตรวจการแผ่นดินต่างมีจุดเด่นอยู่ในตัว บางกลไกสามารถใช้แก้ปัญหาส่วนตนพร้อมกับคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ด้วย บางกลไกไม่อาจหาได้ในช่องทางหรือวิธีการอื่นของรัฐ และบางกลไกสามารถใช้เสริมแรงการดำเนินการตามกระบวนการหลักได้ในคราวเดียวกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้เอื้ออำนวยให้ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนสามารถเลือกกลไกอำนาจเหล่านี้เป็นเครื่องมือแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การไม่พบปัญหาหรือความทุกข์ร้อนของประชาชนจากการดำเนินงานของภาครัฐย่อมเป็นสิ่งอันประเสริฐสุด แต่หากเมื่อใดประสบพบปัญหา

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

4. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพการดำเนินการกิจในลักษณะกลายมิตรและกลไกอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดบางประการ ผู้เขียนเห็นว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปรับแนวทางตามข้อเสนอแนะนี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพกลไกอำนาจที่มีอยู่สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

1. มุ่งเน้นบทบาทเชิงรุก โดยไม่พึงรอให้เกิดเรื่องร้องเรียนแล้วจึงเริ่มตรวจสอบ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนอยู่แล้ว จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเรื่องร้องเรียนประเภทใดที่มีการร้องเรียนเข้ามาจำนวนมาก และซ้ำ ๆ สามารถยกเรื่องร้องเรียนประเภทดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาได้ทันทีโดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน (Own-motion) เพื่อนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาเชิงระบบที่ต้นตอของปัญหา และการมีข้อเสนอแนะเชิงมาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้ปัญหาทำนองเดียวกันเกิดขึ้นอีก ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินต่างประเทศโดยเฉพาะแถบสแกนดิเนเวียและภาคพื้นยุโรปที่มีบทบาทโดดเด่นล้วนมาจากมุ่งเน้นบทบาทเชิงรุกแก้ไขที่รากเหง้าของปัญหานอกจากคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถใช้กลไกอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้คือ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่

หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หากกรณีนั้นต้องอาศัยอำนาจตุลาการ เพื่อให้มีการตรวจสอบ แก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อประชาชน

2. ทบทวนและปรับกระบวนการคัดกรองและประเมิน (Screening and Assessment) ระบบการรับเรื่องร้องเรียนที่ใช้อยู่ต้องมีกระบวนการคัดกรองก่อนที่ประชาชนจะยื่นเรื่องโดยอธิบายถึงขอบเขตอำนาจว่าเรื่องใดที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและเรื่องใดไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจ รวมถึงขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนว่าประชาชนต้องเข้าไปดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการใดกับหน่วยงานของรัฐแห่งใดก่อนหรือไม่ หรือเรื่องใดที่ประชาชนสามารถเริ่มร้องเรียนกับผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยไม่ต้องเริ่มต้นกับหน่วยของรัฐแห่งอื่นได้ เพื่อลดข้อผิดพลาด ผิดหลง ลดการสูญเสียเวลาของทุกฝ่ายในการเข้าสู่ระบบการร้องเรียน ช่วยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทบทวนทรัพยากรกับเรื่องร้องเรียนที่แท้จริงได้มากขึ้น โดยอาจนำแบบอย่างกระบวนการประเมิน (Assessment) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและบริการสุขภาพสหราชอาณาจักร (Parliamentary and Health Service Ombudsman) ใช้ค้นหาเชิงลึกว่าเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ ควรมีการตรวจสอบหรือแก้ไขโดยไม่ต้องสอบสวนเต็มรูปแบบหรือไม่ หรือหากเป็นข้อผิดพลาดที่สามารถแก้ไขได้ อาจมีข้อเสนอแนะและยุติเรื่องร้องเรียนได้ในขั้นการประเมิน

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

¹⁷ 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 ข้อเสนอแนะจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเมื่อมีโอกาสประชุมชี้แจงรายงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปีหรือการเข้าประชุมชี้แจงในวาระโอกาสที่เกี่ยวข้อง

5. ทบทวนและปรับวิธีการประชาสัมพันธ์ มุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เร่งทำความเข้าใจ บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน แก่กลุ่มเป้าหมาย โดยชี้ให้เห็นถึงกลไกอำนาจที่โดดเด่นของผู้ตรวจการแผ่นดินที่แตกต่างจากหน่วยงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนแห่งอื่น และควรกำหนดให้มีการวัดผลเชิงคุณภาพของวิธีการ ประชาสัมพันธ์และการให้บริการของประชาชน ผู้ร้องเรียนสู่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นระยะๆ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและช่วยให้ปรับวิธีการ ประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงและตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ได้มากยิ่งขึ้น □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์ และ ดิณทรรัตน์ ประทีปพรณรงค์. (2564). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ. *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.
- สำนักข่าวอิศรา. (2567). ‘ศาล ปค.’เพิกถอนระเบียบกรมอุทยานฯคุมเข้มเก็บ‘รังนกอีแอ่น’ 4 ข้อ-สั่งทุเลาการบังคับใช้. 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.
- 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.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2561). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: แอคทีฟพริ้นท์

- 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
ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 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.



แรงจูงใจในการทำงาน : กุญแจสำคัญสู่การ ส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

WORK MOTIVATION : A KEY DRIVER FOR ENHANCING GOVERNMENT OFFICIALS' WORK PERFORMANCE IN THE ROLE OF THE OMBUDSMAN

อัมพร ศรีประเสริฐสุข¹ และ พรเพ็ญ ไตรพงษ์²

Amphorn Sriprasertsuk¹ and Pornpen Traiphong²

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต¹

Suan Dusit University¹

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ²

Srinakharinwirot University²

E-mail: amphorn_sri@dusit.ac.th and Pornpent@g.swu.ac.th

Received 21.01.2025 ➤ Revised 23.02.2025 ➤ Accepted 25.02.2025

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอ ในการทำงานของบุคลากรภาครัฐในบทบาท ถึงการทำ ความเข้าใจเกี่ยวกับ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยแรงจูงใจในการทำงาน แรงจูงใจในการทำงาน ความสำคัญของการเสริมสร้าง ถือเป็นหนึ่งในคุณลักษณะสำคัญของบุคคล แรงจูงใจในการทำงานในการสนับสนุนประสิทธิภาพ ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

¹ หลักสูตรจิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต 295 มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

² หลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซอยสุขุมวิท 23 ถนนสุขุมวิท แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

ส่งเสริมการเห็นคุณค่าของการปฏิบัติงาน เป็นพลังสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีความยินดี และมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ อย่างเต็มความสามารถ การเสริมสร้างแรงจูงใจ ภายในการทำงานจึงเปรียบเสมือนต้นทุน ของการลดการทุจริตและการประพฤติมิชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริม การพัฒนาความสามารถและความพึงพอใจ ในการทำงานให้กับบุคลากรทุกระดับ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการและ การเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานโดยเฉพาะ การส่งเสริมแรงจูงใจภายในให้บุคลากรปฏิบัติงาน ด้วยความมุ่งมั่น ตั้งใจ ก่อให้เกิดผลลัพธ์ ที่พึงประสงค์ รวมถึงสนับสนุนให้เกิด

ความตระหนักในคุณค่าของงานและองค์การและ การมีความรับผิดชอบ ตลอดจนการนำเสนอ บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสริมสร้าง แรงจูงใจในการทำงานผ่านการเป็นแบบอย่าง ของการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชนโดยมีแรงจูงใจ ในการทำหน้าที่ต่อประชาชนในแผ่นดิน โดยไม่หวังสิ่งตอบแทนเพื่อแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับ ประชาชน เป็นพลังขับเคลื่อน และการมีส่วนร่วม ในการกระตุ้นการสนับสนุนให้เกิดแนวปฏิบัติที่ดี ในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับ หน่วยงานต่าง ๆ

คำสำคัญ: แรงจูงใจ, สมรรถนะ, การเสริมสร้าง แรงจูงใจในการทำงาน, ประสิทธิภาพการทำงาน

Abstract

This article aims to present an understanding of work motivation, the significance and enhancing work motivation in supporting the work performance of government personnel within the Ombudsman's role. Work motivation is considered one of the crucial personal characteristics that can lead to efficient performance, promote work value recognition, and serve as a driving force that encourages workers to willingly perform their duties to their full potential. Strengthening intrinsic work motivation is thus comparable to the upstream prevention of corruption and

misconduct in duty performance, while also promoting capability development and job satisfaction among personnel at all levels. Understanding the processes and enhancement of work motivation, particularly promoting intrinsic motivation for personnel to work with determination and commitment, leads to desired outcomes and fosters awareness of organizational value and responsibility. Furthermore, the article presents the Ombudsman's role in enhancing work motivation through exemplifying selfless public service, driven by the motivation to address public grievances and injustices

without expecting returns. Additionally, it discusses the Ombudsman's participation in encouraging and supporting best practices for enhancing work motivation

across various sector organizations.

Keywords : Motivation, Competency, Enhancing Work Motivation, Work Performance

1. บทนำ

จากนโยบายเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำงานเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยอาจมาในรูปแบบของสินน้ำใจหรือสินบน ซึ่งผลจากการรับประโยชน์ดังกล่าวสามารถส่งผลต่อการเกิดอคติ ความเอนเอียงในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางที่ควรเป็นและนำไปสู่การทุจริตหรือปัญหาการคอร์รัปชันซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวถือเป็นสิ่งกระตุ้นหลักของการเกิดการประทุพผิตมิชอบที่สามารถส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อทุกภาคส่วนก่อให้เกิดความเดือดร้อนตั้งแต่ระดับบุคคลจนถึงระดับชาติ การที่บุคคลหรือหน่วยงานใดแสวงหาประโยชน์จากการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นการสั่นคลอนความไว้วางใจ ลดความน่าเชื่อถือ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือหน่วยงานจะต้องเน้นถึงการปฏิบัติงานด้วยใจเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียในการให้บริการและปกป้องผลประโยชน์ของสังคมไทยโดยรวม (มนัสชนนท์ เอกโกควัฒน์, 2564)

จากแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2566) ได้กำหนดกิจกรรมการปฏิรูปที่สำคัญคือ “พัฒนาระบบราชการไทยให้โปร่งใส ไร้ผลประโยชน์” ซึ่งมีเป้าหมาย คือ หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยประกาศเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนไม่รับของขวัญและของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือ No Gift Policy โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันหรือลดโอกาสในการรับสินบน ผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในการปฏิเสธการรับของขวัญและของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งคุณธรรมและโปร่งใส (Organization of Integrity) ของระบบราชการให้เข้มแข็งและยั่งยืน เพื่อสนับสนุนและยกระดับการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นนโยบายในการป้องกันการทุจริตตั้งแต่ต้นทางเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในการปฏิเสธการรับของขวัญและของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ทางสังคมในการป้องกันการทุจริต (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2566)

นโยบายดังกล่าวสะท้อนถึงการพยายามลดอิทธิพลของผลประโยชน์ที่ถือเป็นสิ่งจูงใจ

ภายนอกในการทำงานและผลักดันให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานโดยเฉพาะบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐตระหนักถึงคุณค่าของการทำงานมากกว่าผลประโยชน์อันจะนำไปสู่การบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การที่แท้จริง ทั้งนี้สิ่งที่เป็นเรื่องยากสำหรับทุกองค์การคือ การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของตำแหน่งหน้าที่ แต่สิ่งที่ยากยิ่งกว่าคือการที่จะผลักดันให้บุคลากรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความรู้ ความสามารถ และทักษะที่มีได้อย่างเต็มศักยภาพ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงานจึงเป็นอีกหนึ่งตัวแปรสำคัญที่สามารถสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีความยินดีและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ (บุรินทรวรวิทย์ พ่วนอยู่, อนุชิต บุรณพันธ์, มัทนา วัฒนอมศักดิ์, 2565) บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอถึงการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน ความสำคัญและการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การสนับสนุนประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรภาครัฐในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงนำเสนอบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

2. แรงจูงใจในการทำงาน : ความหมายและความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน

เมื่อกล่าวถึงการทำงานหรือการปฏิบัติงานถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในชีวิตของบุคคล ซึ่งผลลัพธ์จากการทำงานไม่ว่าจะเป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่ได้จากการทำงานถือเป็นผลตอบแทนจากการทำงาน จนในบางครั้ง

ก่อให้เกิดความเข้าใจว่าการที่บุคคลต้องเข้าสู่โลกของการทำงาน การประกอบอาชีพก็เพียงเพราะว่าต้องการได้รับเงินหรือค่าตอบแทนต่าง ๆ หรืออาจเพิ่มเติมในส่วนของการได้รับรางวัลผลประโยชน์สิทธิพิเศษ ตำแหน่งหรือความก้าวหน้าในอาชีพการงาน ซึ่งความต้องการดังกล่าวในทางจิตวิทยาถือว่าเป็นสิ่งจูงใจในการทำงานได้ แต่หากว่าผู้ปฏิบัติงานให้ความสำคัญต่อสิ่งที่จะได้รับมากกว่าการให้ความสำคัญกับการพึงปฏิบัติตามหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งเป็นตำแหน่งหน้าที่และมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน สังคมและประเทศก็อาจส่งผลทางลบต่อการทำงานในการยึดโยงเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับนอกเหนือจากงานที่ปฏิบัติ ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้การเสริมสร้างจูงใจในการทำงานเกิดผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของแรงจูงใจ

ในทางจิตวิทยามีการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับแรงจูงใจอย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับว่าแรงจูงใจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ โดยนักวิชาการต่างก็ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับแรงจูงใจ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า แรงจูงใจ หรือ Motivation นั้นหมายถึง แรงผลักดันหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในใจและภายนอกตัวบุคคลที่กระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมการทำงาน ทิศทางในการกระทำ ความเข้มข้นและระยะเวลาในการกระทำ (อรพินทร์ ชูชม, 2555) เป็นกระบวนการทางจิตใจที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสภาพแวดล้อม (Pinder, 1998) ซึ่งถูกกระตุ้นจากสิ่งเร้าให้เกิดการแสดงออกของพฤติกรรมเพื่อที่จะ

บรรลุปเป้าหมายที่ต้องการ (ณัฐพันธุ์ เจริญนันท, 2551) โดยมีความเกี่ยวข้องกับความต้องการ แรงขับและสิ่งจูงใจ (Luthans, 2005) หรือ อาจกล่าวได้ว่าเป็นเหตุผลในการกระทำของบุคคล (Walters, 1978) เป็นความปรารถนาภายในที่เป็น สาเหตุให้บุคคลเกิดการกระทำ ที่คนมักใช้ การกระทำเพื่อเป็นเหตุผลหนึ่งที่จะนำไปสู่ เป้าหมาย (DeCenzo and Robbins, 2013)

แรงจูงใจส่งผลต่อบุคคลและการแสดง พฤติกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไป ในแต่ละบุคคล รวมถึงการที่แรงจูงใจมีลักษณะ ของพลังหรือแรงที่เป็นนามธรรมเป็นปัจจัยภายใน ตัวของบุคคล จึงไม่สามารถที่จะวัด สังเกต หรือ เข้าใจได้โดยตรง โดยสุรเชษฐ์ ชีระมณี (2534) เสนอว่าองค์ประกอบของการจูงใจที่จะสามารถ ส่งผลในทางปฏิบัตินั้นมี 3 ประการ ได้แก่ 1) สภาพร่างกายและจิตใจของบุคคล 2) เป้าหมาย ของตัวบุคคล และ 3) สภาพแวดล้อมที่มีความเหมาะสมจึงเป็นการยากที่จะชี้ชัดถึงที่มาของการที่ บุคคลแสดงออกทางพฤติกรรม โดยเฉพาะ พฤติกรรมบางอย่างของบุคคลอาจมาจากการ กระตุ้นหรือการจูงใจของสิ่งเร้าหรือความต้องการ หลากหลายพร้อมกัน (บุรินทร์วิทย์ พ่วนอยู่, อนุชิต บุรณพันธ์, มัทนา วังธนอมศักดิ์, 2565)

จากความหมายของแรงจูงใจสามารถสรุป ได้ว่าแรงจูงใจมีความ หมายถึง แรงผลักดันที่ เกิดขึ้นภายในตัวบุคคล โดยอาจมีสาเหตุมาจาก ปัจจัยภายนอกหรือภายในจิตใจของบุคคล ที่จะ ส่งผลต่อการแสดงพฤติกรรมเพื่อตอบสนอง ความต้องการหรือการบรรลุปเป้าหมายของบุคคล

ความสำคัญของแรงจูงใจในบริบทของ การทำงาน

การทำงานถือว่าเป็นหน้าที่ของทุกชีวิต เนื่องจากผลของการทำงานสามารถนำมาซึ่ง การได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนเพื่อนำมาใช้ หล่อเลี้ยงชีวิต รวมถึงการทำงานยังทำให้บุคคลได้รับ ความภาคภูมิใจ เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจน การได้มีการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับบุคคลอื่น อย่างกว้างขวาง หลายครั้งในการพิจารณา พฤติกรรมการทำงานของบุคคลากร คือการพยายาม ทำความเข้าใจสาเหตุหนึ่งที่จะส่งผลต่อพฤติกรรม และประสิทธิภาพในการทำงานของบุคคล เช่น ทำไมบางคนจึงขยัน ทำไมบางคนจึงทำงาน ด้วยความตั้งใจ บางคนทำงานเพราะความชอบ ในงานที่ทำ ซึ่งคำตอบอาจพิจารณาได้จากการ พยายามศึกษาเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน ของบุคคลดังกล่าว ซึ่งผู้ปฏิบัติงานต่างก็มี ความเป็นปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกันแต่เมื่อเข้ามาใน องค์การก็จะได้รับการหล่อหลอม ชัดเเกลา จากลักษณะของแต่ละองค์การ เช่น ลักษณะ ของงาน โครงสร้างภายใน รวมถึงความสัมพันธ์ ของสมาชิก ซึ่งจะมีผลต่อรูปแบบการประพฤติ และการปฏิบัติงานของบุคคลและอาจนำมาสู่ การที่บุคคลเกิดความรู้สึกขาดแคลนในสิ่งที่ ต้องการทั้งทางร่างกาย จิตใจ รวมถึงทางสังคม โดยบุคคลจะพยายามแสวงหาแนวทางในการ ลดความรู้สึกขาดแคลนดังกล่าว ในแง่ของ การทำงาน บุคคลอาจจะใช้วิธีการค้นหาวิธีการ ที่จะประสบความสำเร็จ โดยการใช้ความรู้ ความสามารถที่มีในการปฏิบัติงานตามที่คาดหวัง ซึ่งอาจจะเป็นผลตอบแทนหรือรางวัล ตำแหน่งงาน

เพื่อนร่วมงาน หัวหน้างาน โดยเฉพาะการแสวงหาความพึงพอใจในการทำงานซึ่งส่งผลโดยตรงกับการเกิดแรงจูงใจในการทำงาน (Gibson, Ivancevich and Donnelly, 1982)

ปรียาพร วงศอนุตรโรจน์ (2553) เสนอว่าแรงจูงใจหมายถึง สภาวะของบุคคลที่ถูกกระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมไปยังจุดหมายปลายทาง แรงจูงใจในการทำงานจึงเป็นความพยายามของบุคคลในการทำงานให้เกิดความเจริญก้าวหน้า ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเลือกการแสดงออกทางพฤติกรรมในการตอบสนองสิ่งเร้าอย่างเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ แรงจูงใจในการทำงานจึงจัดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา รวมถึงสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานได้ เช่น การจูงใจพนักงานในสิ่งที่ชอบเพื่อให้เขาสามารถกลับมามีพลังในการทำงานได้มากขึ้น ตัวองค์กรเองก็จะได้รับผลประโยชน์จากผลดังกล่าว โดยการที่ผู้นำหรือองค์การให้ความสำคัญกับการนำหลักการหรือเทคนิคการจูงใจในการทำงานมาใช้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความขยัน ตั้งใจอยากที่จะทำงานและส่งผลต่อการมีผลผลิตที่มากขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและความเที่ยงธรรม (บุญมัน ธนาสุภวัฒน์, 2553)

แรงจูงใจในการปฏิบัติงานมีความสำคัญต่อตัวของผู้ปฏิบัติงานโดยเชื่อว่าบุคคลสามารถสร้างความรู้ด้วยตนเองจากการมีความกระตือรือร้นในการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นและสิ่งแวดล้อม การมีแรงจูงใจในการทำงานสามารถส่งผลต่อทั้งในระดับองค์การคือ องค์การสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายได้เป็นอย่างดี

โดยเฉพาะในระดับตัวบุคคล การมีแรงจูงใจในการทำงานสามารถส่งผลให้บุคลากรมีพลัง (Energy) ในการทำงานที่ส่งผลต่อความกระตือรือร้น ความขยันขันแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วยเพิ่มความพยายาม (Persistence) ที่ส่งผลต่อการเกิดความมานะอดทน ใช้ความสามารถที่มีโดยไม่ย่อท้อและแสวงหาโอกาสในการพัฒนาตนเองและงานอย่างสม่ำเสมอ หรือแสวงหาหนทางที่เหมาะสมหรือแนวทางใหม่เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (Variability) นอกจากนี้การมีแรงจูงใจยังช่วยในการเสริมสร้างคุณค่าของความเป็นคนที่สมบูรณ์ ในการที่จะมุ่งมั่นปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบมีวินัยในการทำงาน และแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มีจรรยาบรรณในการทำงาน (Work Ethics) นั้นเอง (วาสนา กล่ำรัมย์, 2553) ดังนั้นองค์การหรือหน่วยงานใดที่บุคลากรเต็มเปี่ยมไปด้วยแรงจูงใจในการทำงานก็จะมีแนวโน้มที่จะมีผลผลิตหรือบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แรงจูงใจในระดับบุคคลสามารถส่งผลให้พัฒนาตนเอง มีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวมหรือสังคม มองเห็นคุณค่าในชีวิตและการทำงานซึ่งจะเป็นแรงผลักดันให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีความหมาย

อุไรลักษณ์ ปุ่มเป้า (2565) ได้เสนอประโยชน์ของการมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานไว้อย่างหลากหลาย โดยแรงจูงใจสามารถช่วยเสริมสร้างขวัญและกำลังใจที่ดีในการทำงานให้กับบุคลากรรวมถึงทีมงาน ช่วยเสริมสร้างความจงรักภักดีต่อองค์การ รวมถึงช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น อยู่ในกรอบระเบียบ

วินัยและการมีศีลธรรม ส่งเสริมให้บุคลากร มีความคิดสร้างสรรค์ในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างความก้าวหน้า ความเชื่อมั่นในงานและองค์การของผู้ปฏิบัติงานและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานในที่สุดซึ่งสอดคล้องกับ รุ่งลาวรรณ บำรุงศรี (2558) ที่ได้เสนอว่าการจูงใจเป็นเครื่องมือที่สำคัญของหน่วยงานหรือองค์กรในการจะหล่อหลอมของบุคคลให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ให้เกิดพลังรวมกันทั้งกายและใจในอันที่จะสร้างสรรค์งานให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

โดยสามารถสรุปความสำคัญของการมีแรงจูงใจในการทำงานได้ดังนี้ คือในด้านความสำคัญต่อองค์การ แรงจูงใจในการทำงานช่วยให้หน่วยงานได้บุคลากรที่มีความสามารถ และมีพลังในการปฏิบัติหน้าที่อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลตลอดจนผลผลิตที่มีคุณภาพในด้านความสำคัญต่อผู้นำหรือผู้บริหาร การที่บุคลากรมีแรงจูงใจจะส่งผลต่อการได้รับการยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนการมอบหมายงานมีประสิทธิภาพ และความสำคัญในแง่ของตัวผู้ปฏิบัติงาน แรงจูงใจสามารถส่งผลต่อการมีขวัญและกำลังใจในการพัฒนางานของตนเอง ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถด้วยความรักและเห็นคุณค่าในงานที่ปฏิบัติ

3. ประเภทและการเกิดแรงจูงใจ

โดยส่วนใหญ่เมื่อกล่าวถึงแรงจูงใจในสถานที่ทำงานโดยทั่วไปแล้วจะเข้าใจในแง่ของรางวัลภายนอกในรูปแบบของการชดเชย ผลประโยชน์ สิทธิพิเศษ รางวัล หรือความก้าวหน้าในอาชีพ

การทำงาน (Souders, 2020) แต่ในความเป็นจริงแล้วรางวัลหรือสิ่งภายนอกเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลต่อบุคคล เนื่องจากแรงจูงใจเป็นพลังที่เกิดขึ้นภายในตัวของบุคคล การทำความเข้าใจที่มาของการเกิดแรงจูงใจและประเภทที่แตกต่างของแรงจูงใจจึงมีความสำคัญต่อการรู้จักและเข้าใจบริบทของแรงจูงใจ ดังนี้

ประเภทของแรงจูงใจ

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการใช้แรงจูงใจ (อรพินทร์ ชูชม, 2555) ได้กล่าวถึงประเภทของแรงจูงใจในการทำงานในลักษณะของการนำมาใช้ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. แรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motivation) เป็นลักษณะของการแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่มาจากความต้องการสิ่งที่มีมาจูงใจ (Incentive) จากแหล่งภายนอก ซึ่งอาจมาในรูปแบบของรางวัล สิ่งเสริมแรง ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นเงื่อนไขในการแสดงพฤติกรรมที่กำหนดเป็นได้ทั้งในเชิงบวก เช่น การให้รางวัลหรือคำยกย่องชมเชยภายหลังจากการแสดงพฤติกรรมเป้าหมาย ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการแสดงหรือการดำรงอยู่ของพฤติกรรมและต้องการให้มีความเข้มในการแสดงพฤติกรรมดังกล่าว ส่วนในเชิงลบคือ เป็นสิ่งจูงใจภายนอกที่กระตุ้นให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ต้องการ เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการทำงาน

2. แรงจูงใจภายใน (Intrinsic Motivation) เป็นความต้องการของบุคคลที่จะแสดงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงรางวัลหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับจากภายนอก โดยเน้นการให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือกิจกรรมในงานที่ปฏิบัติ เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิด

ความสนใจ ความอยากรู้ในสิ่งที่ท้าทาย แปลกใหม่ ซึ่งผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรม รวมถึงเป็นการตอบสนองทางอารมณ์ ความสนใจในรูปแบบรางวัลภายในตนเอง ซึ่งแรงจูงใจภายในจะให้ความสนใจในสิ่งจูงใจภายในงาน (Task Intrinsic Incentives) เช่น ความท้าทาย ความรับผิดชอบและความแปลกใหม่ที่ทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมจากภายใน

Pink (2011) เสนอว่าการใช้แรงจูงใจภายนอกอาจช่วยให้การเกิดผลลัพธ์ได้ดีในช่วงระยะสั้น แต่จากผลการศึกษาวิจัยและแนวคิดของนักจิตวิทยาด้านองค์การมีข้อเสนอว่า การใช้สิ่งจูงใจภายนอกอาจไม่ได้ส่งผลดีในการปฏิบัติมากนัก ซึ่งการให้รางวัลภายนอกเปรียบเสมือนการรับประทานครึ่งทางที่จะต้องเพิ่มปริมาณหรือความบ่อยครั้งมากขึ้น ซึ่งมักเป็นสัญญาณที่ไม่น่าปรารถนา ซึ่งหากว่างานหรือกิจกรรมที่ปฏิบัติกันมีความน่าสนใจหรือมีความท้าทายในสิ่งนั้นเอง โดยเฉพาะการเห็นคุณค่าของงานที่ปฏิบัติ การใช้รางวัลเพื่อเป็นสิ่งจูงใจจะทำให้ความน่าสนใจนั้นลดลง โดยเฉพาะการคาดหวังผลตอบแทนที่จะได้จากการปฏิบัติอาจส่งผลให้การตัดสินใจลดลง เกิดพฤติกรรมแสวงหาความเสี่ยงในระยะสั้น ซึ่งการคาดหวังถึงรางวัลจะลดการคิดค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาในระยะยาว หากมีการนำเสนอการให้รางวัลในทันทีซึ่งผลกระทบจากการใช้สิ่งจูงใจภายนอกอาจส่งผลต่อการลดลงของแรงจูงใจภายใน ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงหรือเป็นส่วนสนับสนุนให้เกิดการทุจริตบางประการเกิดขึ้นได้จากการคาดหวังถึงรางวัลที่จะได้รับ นอกจากนี้ยังลดความคิด

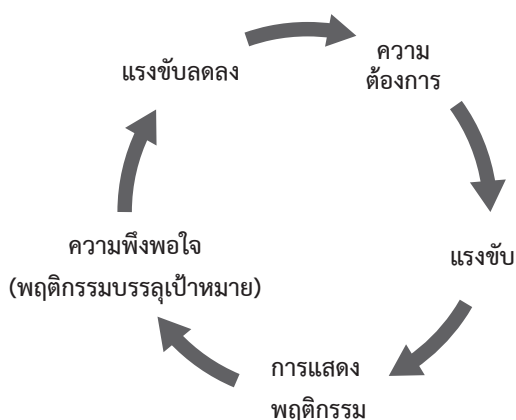
สร้างสรรค์รวมถึงลดรูปแบบการปฏิบัติงานที่ดี และใช้รูปแบบการคิดระยะสั้น โดยแรงจูงใจจากภายนอกจะดีที่สุดเมื่อใช้จูงใจผู้ปฏิบัติงานให้ทำกิจกรรมประจำและซ้ำ ๆ หรือเมื่อสัมผัสได้ถึง การเปลี่ยนแปลงหรือเมื่อผู้ปฏิบัติงานเริ่มส่งสัญญาณทางลบเกี่ยวกับการทำงาน เช่น ความเบื่อหน่ายแต่อย่างไรก็ตามการใช้สิ่งจูงใจภายนอกในระยะยาวอาจส่งผลเสียต่อความพยายามในการสร้างสรรค์ผลงานได้โดยรางวัลหรือสิ่งจูงใจในลักษณะดังกล่าว หากจำเป็นที่จะนำมาใช้ควรที่จะมอบให้หลังจากการปฏิบัติงานนั้นเสร็จสิ้นแล้ว และควรมีการสลับรูปแบบการให้สิ่งจูงใจดังกล่าวในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป เช่น คำชมเชย หรือการให้ข้อมูลย้อนกลับในการทำงาน ไม่ใช่ให้แต่เพียงรางวัลที่เป็นวัตถุอย่างเดียว

จากที่ได้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากเป้าหมายของการจูงใจที่ต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการแสดงพฤติกรรมที่พึงประสงค์อย่างยั่งยืน ควรที่จะพิจารณาการใช้รูปแบบการใช้สิ่งจูงใจหรือการกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจภายในเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการเสริมสร้างให้เกิดความตระหนักในคุณค่าของงาน และองค์การ รวมถึงการมีความรับผิดชอบซึ่งจะเป็นสิ่งจูงใจที่มีความยั่งยืน ในขณะที่แรงจูงใจภายนอกบางประการนั้น อาจมีผลรวดเร็ว ฉับไว ส่งผลทางบวกต่อผลการทำงาน เช่น ทำงานให้เสร็จทันเวลา สมบูรณ์ และเป็นประโยชน์ แต่จะไม่คงทนถาวร และหากใช้แรงจูงใจภายนอกมากเกินไปจะลดทอนแรงจูงใจภายในรวมถึงความคิดสร้างสรรค์ในตัวบุคคล โดยจะถูกแทนที่ด้วยความคาดหวังในรางวัลและสิ่งตอบแทนมากกว่าการคำนึงถึง

ความต้องการในใจหรือคุณค่าที่แท้จริง ดังนั้น การที่จะนำลักษณะของแรงจูงใจภายในหรือภายนอกมาใช้ ควรที่จะพิจารณาถึงความต้องการ ความจำเป็นในสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานควบคู่กัน

การเกิดแรงจูงใจ

อรรถิพนธ์ ชูชม (2555) เสนอว่าแรงจูงใจ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา โดยได้รับแรงผลักดันมาจากความต้องการ โดยอาจสรุปเป็นกระบวนการของการเกิดแรงจูงใจได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 1 : กระบวนการของการเกิดแรงจูงใจ
(ปรับปรุงจาก ญัฐพนธ์ เขจรนันท์, 2551)

1. ขั้นความต้องการ (Need) ความต้องการจะเกิดขึ้นเมื่อร่างกายเกิดภาวะขาดความสมดุลในการที่จะทำให้อวัยวะสามารถทำหน้าที่ได้ตามปกติ สิ่งขาดนั้นอาจเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตอย่างมาก เช่น อาหาร หรืออาจเป็นความต้องการทางจิตใจ เช่น การหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด ความต้องการการช่วยเหลือ

2. ขั้นแรงขับ (Drive) เมื่อเกิดความต้องการของร่างกายจะมีการกระตุ้นให้เกิดแรงขับขึ้น โดยบุคคลจะมีความกระวนกระวายเรียกว่าเกิดแรงขับ แต่จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความต้องการด้วย ถ้าต้องการในระดับมากก็就会有การตอบสนองมาก เช่น หากรู้สึกน้อยเนื้อ

ต่ำใจว่าตนเองยากจน มีความอยากได้อะไรก็มีในทรัพย์สินก็จะส่งผลถึงความปรารถนาให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งในทางที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องภายในจิตใจ

3. ขั้นพฤติกรรม (Behavior) เมื่อร่างกายมีการตอบสนองต่อแรงขับ จะผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมออกมา โดยแรงขับจะมีพลังต่อการแสดงพฤติกรรมมากน้อยต่างกัน เช่น ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนมากกับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเล็กน้อย ย่อมมีการตระหนักและแสวงหาแนวทางในการขอรับความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน

4. **ชั้นลดแรงขับ (Drive Reduction)** เป็นขั้นสุดท้ายคือ แรงขับจะลดลงภายหลังการเกิดพฤติกรรมที่ตอบสนองความต้องการแล้ว เช่น เมื่อเรื่องราวการร้องทุกข์ของประชาชนได้รับความช่วยเหลือ เยียวยาอย่างพึงพอใจ แรงขับและความต้องการก็จะลดลงในที่สุด

โดยความพึงพอใจจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองหรือบรรลุเป้าหมายแล้ว และส่งผลต่อการลดแรงขับต่อไป จากการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจในบุคคลพบว่าแรงจูงใจเกิดจากปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความต้องการ (Need) แรงขับ (Drives) สิ่งล่อใจ (Incentives) การตื่นตัว (Arousal) ความคาดหวัง (Expectancy) รวมถึงการตั้งเป้าหมาย (Goal setting) (พระครูวิสุทธิธรรมานุวัตร (สมเกียรติ วิสุทธิโส และ อนุวัติ กระสังข์, 2560) โดยความต้องการเกิดขึ้นจากการได้รับแรงกระตุ้นจากสิ่งเร้าทั้งภายในและภายนอกร่างกายก่อให้เกิดความต้องการ นำไปสู่การเกิดแรงขับเพื่อผลักดันพฤติกรรมให้ไปสู่เป้าหมาย

4. ทฤษฎีแรงจูงใจและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

แรงจูงใจเป็นตัวแปรสำคัญในการทำความเข้าใจที่มาหรือสาเหตุของการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ รวมถึงการศึกษาด้านแรงจูงใจในการทำงาน มีจุดประสงค์เพื่อทำความเข้าใจและการที่จะสามารถนำความเข้าใจดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการจูงใจบุคลากรในการทำงานอย่างเหมาะสม โดยสามารถแบ่งการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจได้เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มทฤษฎีเชิงเนื้อหา (Content Theories) และทฤษฎีในเชิงกระบวนการ (Process Theories) โดยมี

รายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้ (อรพินทร์ ชูชม, 2555 ; อารี พันธุ์มณี, 2546 ; จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์, 2536 ; บุรินทร์วรวิทย์ พ่วนอยู่, อนุชิต บุรณพันธ์ และมัทนา วังถนอมศักดิ์, 2565)

1. **กลุ่มแนวคิดทฤษฎีเชิงเนื้อหา** นำเสนอเนื้อหาของแรงจูงใจโดยเน้นที่การอธิบายเกี่ยวกับความต้องการภายในตัวบุคคลว่าเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลในการจูงใจและส่งผลต่อพฤติกรรมการแสดงออก โดยแนวคิดสำคัญในกลุ่มนี้ประกอบด้วย

1.1 **ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ अब्राहम มาสโลว์ (Abraham Maslow)** แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการศึกษาความต้องการของมนุษย์โดยเสนอว่าความต้องการของมนุษย์นั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ ซึ่งส่งผลต่อการเกิดแรงจูงใจในตัวบุคคลด้วยเช่นกัน โดยความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะไม่เป็นสิ่งจูงใจอีกต่อไป ซึ่งความต้องการจะต้องได้รับการตอบสนองจากระดับพื้นฐานจึงจะค่อยพัฒนาไปยังความต้องการในระดับที่สูงขึ้นต่อไป โดยความต้องการตามแนวคิดของมาสโลว์ (Hierarchy of Needs) สามารถแบ่งออกเป็น 5 ชั้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 ความต้องการพื้นฐานทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการลำดับแรกของมนุษย์ในการดำรงชีวิตเพื่อความอยู่รอด ได้แก่ ความต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรค นอกจากนี้ยังรวมถึง อากาศ น้ำ ที่เป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิต ทั้งนี้บุคคลจะยังไม่ต้องการสิ่งอื่นใด หากยังไม่ได้รับการตอบสนองทางร่างกายอย่างเพียงพอ

ขั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) เป็นต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและจิตใจ ทรัพย์สิน รวมถึงความมั่นคงในการทำงาน

ขั้นที่ 3 ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Love and Belonging Needs) เป็นความต้องการความรักรวมถึงการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่นเป็นที่รักและสังคมาบข้าง ในขณะที่เดียวกันก็ย่อมต้องการที่จะแสดงความรักต่อบุคคลอื่น ๆ ด้วย

ขั้นที่ 4 ความต้องการการมีคุณค่า (Esteem Needs) เป็นความต้องการของบุคคลที่ต้องการความนับถือตนเอง ในแง่ของความมั่นใจในตนเอง ความสำเร็จโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น เป็นแรงผลักดันให้บุคคลพยายามพัฒนาตนไปยังจุดที่สูงขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรีให้กับตนเอง

ขั้นที่ 5 ความต้องการตระหนักในความต้องการของตนเอง (Self-Actualization) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดเมื่อบุคคลได้ผ่านกระบวนการของความต้องการอย่างเหมาะสมแล้วโดยต้องการที่จะรู้จักความต้องการที่แท้จริงตระหนักถึงขีดความสามารถ เป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเองอย่างสมบูรณ์

การประยุกต์แนวคิดดังกล่าวของมาสโลว์จะต้องเข้าใจถึงธรรมชาติของความต้องการที่จะเป็นพื้นฐานของการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์โดยความต้องการดังกล่าวมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกัน รวมถึงความต้องการในขั้นที่สูงอาจเกิดขึ้นได้โดยที่อาจยังตอบสนองความต้องการในขั้นก่อนหน้ายังไม่เต็มที่ก็ได้

1.2 ทฤษฎีของแมคเคลแลนด์ (McClelland)

แนวคิดของ David I. McClelland ในปี 1953 เสนอความต้องการทางจิตใจออกเป็น 3 รูปแบบ คือ (อารี พันธมณี, 2546; ประยุทธ์ ไทยธานี, 2554)

1. แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Need of Achievement = $n(Ach)$) เป็นความต้องการที่จะทำงานบางอย่างให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ได้ตั้งใจไว้และปรับปรุงให้ดีที่สุดเพื่อให้ประสบความสำเร็จบุคคลที่ต้องการความสำเร็จสูงจะชอบการแข่งขัน ชอบงานที่ท้าทายและต้องการได้รับข้อมูลย้อนกลับเพื่อประเมินผลงานของตนเอง มีความชำนาญในการวางแผน มีความรับผิดชอบสูง และกล้าที่จะเผชิญกับความล้มเหลว ผู้ที่มีแรงจูงใจประเภทนี้สูงมักจะชอบงานที่ลักษณะท้าทาย รวมถึงมีความต้องการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

2. แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ (Need of Affiliation = $n(Aff)$) เป็นความต้องการของบุคคลในการมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในทางที่ดี เป็นที่รักเป็นที่ชอบพอบุคคลที่อยู่ในสังคม ผู้ที่มีแรงจูงใจใฝ่สัมพันธสูงจะมีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น เอาใจเขามาใส่ใจเรา ใจกว้าง ชอบให้ความช่วยเหลือผู้อื่นและชอบเข้าสังคม แต่ก็อาจส่งผลให้มีบุคลิกภาพตามใจผู้อื่นจนเกินไปเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับผู้อื่นทั้งความคิดและการกระทำ

3. แรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Need of Power = $n(Pow)$) เป็นความต้องการของบุคคลในการมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นต้องการอำนาจที่จะสามารถสั่งการให้ผู้อื่นกระทำตามสิ่งที่ตนเองต้องการเพื่อจุดมุ่งหมายของตนเองรวมถึงส่วนรวม

ลักษณะของบุคคลเหล่านี้มักมีความมุ่งมั่น เอาใจจริงเอาใจ และจะกังวลเรื่องอำนาจมากกว่า การทำงานให้มีประสิทธิภาพ

1.3 ทฤษฎี 2 ปัจจัย การทำความเข้าใจเกี่ยวกับความต้องการยังสามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงานได้เช่นกัน โดยในทฤษฎี 2 ปัจจัย (Two Factors) ของ Herzberg ที่ได้กล่าวถึงการทำความเข้าใจความต้องการทั้งที่เป็นแรงจูงใจในการทำงาน รวมถึงปัจจัยที่สามารถช่วยลดความไม่พึงพอใจในการทำงาน โดยแนวคิดดังกล่าวประกอบด้วย

1. ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factor) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานและผลงาน หากในการปฏิบัติงานบุคคลได้รับการสนับสนุน ให้ได้รับปัจจัยดังกล่าวก็จะช่วยเพิ่มความพึงพอใจในการทำงานให้เกิดขึ้นได้แก่ การยอมรับนับถือ จากหัวหน้างานหรือเพื่อนร่วมงาน โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการทำงาน ลักษณะของงานที่ปฏิบัติที่มีความน่าสนใจ มีความท้าทาย การมีความรับผิดชอบ รวมถึงความเจริญเติบโต ในหน้าที่การงานรวมถึงโอกาสในการพัฒนาตนเอง

2. ปัจจัยสุขอนามัยหรือปัจจัยค้ำจุน (Hygiene factors) คือ ปัจจัยที่จะช่วยป้องกันการเกิดความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งปัจจัยในด้านนี้อาจไม่ได้ส่งผลต่อการเกิดแรงจูงใจในการทำงานมากนัก แต่หากได้รับการตอบสนอง ไม่เพียงพอ ก็จะส่งผลต่อการไม่พึงพอใจในงานขึ้นได้ ประกอบด้วย นโยบายการบริหารของหน่วยงาน การบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน เงินเดือนค่าตอบแทนการเป็นอยู่ที่ดี ตำแหน่งงาน รวมถึงความมั่นคงในงาน โดยหาก

ปัจจัยจูงใจลดต่ำลงประสิทธิภาพการทำงาน มีแนวโน้มที่จะลดต่ำลงด้วย ถ้าปัจจัยสุขอนามัยหรือปัจจัยค้ำจุนลดลงในระดับต่ำหรือไม่ได้รับในระดับที่ต้องการก็จะเกิดความท้อแท้ เบื่อหน่าย หรือไม่พึงพอใจในการทำงานได้

2. กลุ่มแนวคิดทฤษฎีเชิงกระบวนการ แนวคิดในกลุ่มนี้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการรู้คิดของบุคคลในการตัดสินใจเกี่ยวกับการแสดงพฤติกรรม โดยในบทความนี้จะนำเสนอทฤษฎีเชิงกระบวนการที่น่าสนใจเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน ดังนี้

2.1 ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ของ Victor H. Vroom แนวคิดนี้เชื่อว่า ความเชื่อหรือความหวังเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการกำหนดทิศทางของพฤติกรรม เป็นการทำความเข้าใจกระบวนการทางความคิด โดยบุคคลจะมีความตระหนักถึงผลที่จะได้รับการปฏิบัติงาน หากการปฏิบัติดังกล่าวสามารถนำไปสู่ผลตามที่คาดหวังที่ก่อให้เกิดความพอใจ ก็จะเกิดความพยายามไปสู่ความสำเร็จในการลงมือทำ ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการคือ 1) การเชื่อในคุณค่าของผลลัพธ์หรือผลตอบแทน (Valence) ว่าเป็นผลที่พึงปรารถนา 2) การเชื่อว่า หากทำผลงานได้ในระดับที่ต้องการ ผลงานจะมีคุณสมบัติเป็นเครื่องมือ (Instrumentality) ที่ทำให้ได้รับผลตอบแทน และ 3) ความเชื่อหรือความคาดหวัง (Expectancy) คือการที่บุคคลเชื่อว่าการลงมือปฏิบัตินั้นจะทำให้เกิดผลงานในระดับที่ต้องการได้

แนวคิดนี้เชื่อว่า หากบุคคลไม่มีความคาดหวังว่าตนเองสามารถปฏิบัติงานนั้นได้หรือขาดความเชื่อเกี่ยวกับรางวัลที่จะได้รับหรือผลงาน

จะไม่สำเร็จ การจูงใจก็จะไม่เกิดขึ้นแม้ว่าเขาจะสามารถสร้างสรรค์ผลงานได้เป็นอย่างดีก็ตาม เช่น การทำงานอย่างหนักแต่ไม่ได้รับความสำคัญจากหัวหน้าหน่วยงาน บุคคลก็จะต้องการทำงานอย่างหนักอีกต่อไป เนื่องจากการจูงใจนั้นจะต้องเกิดจากความเชื่อหรือความคาดหวังของบุคคลเสียก่อน รวมถึงอาจมีปัจจัยภายนอกที่อาจเป็นปัจจัยที่อยู่เหนือความควบคุมซึ่งปัจจัยดังกล่าวก็อาจเกี่ยวข้องกับการจูงใจได้เช่นกัน

2.2 ทฤษฎีการกำหนดเป้าหมาย (Goal-Setting Theory) โดย Edwin Locke เสนอว่าการที่บุคคลจะเกิดแรงจูงใจในการแสดงพฤติกรรมขึ้นอยู่กับความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายที่บุคคลตั้งใจจะบรรลุให้ได้ตามช่วงเวลาที่กำหนด โดยเป้าหมายนั้นมีความสำคัญต่อการเกิดความรู้สึกเพื่อไปถึงเป้าหมายที่ต้องการของบุคคลทำให้เกิดความพยายามและแสวงหาวิธีในการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป้าหมายที่ท้าทายและเจาะจงจะยิ่งส่งผลต่อการจูงใจในการแสดงพฤติกรรม โดยลักษณะของการกำหนดเป้าหมายที่ดีนั้นควรที่จะไม่ยากหรือง่ายจนเกินไปและเหมาะสมกับความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน

2.3 ทฤษฎีความเป็นธรรม (Equity Theory) โดย J. Stacy Adams เสนอว่าการจูงใจได้รับอิทธิพลจากความเสมอภาคหรือการได้รับความธรรมในการปฏิบัติงาน โดยเป็นการรับรู้ของบุคคลจากการเปรียบเทียบกับผู้อื่นในด้านปัจจัยนำเข้า (Inputs) ได้แก่ สิ่งที่บุคคลสร้างขึ้นหรือวิธีการทำงาน เช่น คุณสมบัตិ ประสิทธิภาพ เวลา ปริมาณงาน และผลลัพธ์ (Outcomes) คือ สิ่งที่ได้รับจากการทำงาน เช่น

ค่าจ้าง ผลประโยชน์ ชื่อเสียง ความสำเร็จ หรือไม่ว่า ซึ่งบุคคลมักจะมีการเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น และตัดสินว่ามีความเป็นธรรมหรือไม่ หากเชื่อว่าตนเองได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม บุคคลก็จะมีแรงจูงใจที่จะคงพฤติกรรมนั้นไว้ แต่หากบุคคลประเมินว่าสิ่งที่ตนได้รับนั้นไม่มีความเป็นธรรม ก็จะลดการปฏิบัติลงเพื่อลดความไม่เสมอภาคตามที่ตนได้ประเมิน หรืออาจมีการเรียกร้องผลตอบแทนที่เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่พัฒนาจากทฤษฎี 2 ปัจจัย โดยเป็นทฤษฎีด้านคุณลักษณะงานของ Hackman และ Oldham (Job Characteristic Theory) ใน ค.ศ. 1976 (อรรถเดช อุณหเลขกะ, 2564) ได้เสนอถึงแนวคิดในการพัฒนาแรงจูงใจในการทำงานผ่านรูปแบบคุณลักษณะของงาน ประกอบด้วย คุณลักษณะของงาน ได้แก่ ความหลากหลายของทักษะการทำงาน ความชัดเจนของงาน ความสำคัญของงาน ความเป็นอิสระของงาน และการได้รับข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งสามารถส่งผลต่อการเกิดแรงจูงใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานโดยจะส่งผลถึงสภาวะทางจิตวิทยา คือ การรับรู้ถึงความหมายของงาน ความรับผิดชอบต่อผลงาน และผลลัพธ์จากการทำงาน โดยผลจากการกำหนดคุณลักษณะของงานสามารถส่งผลต่อการมีแรงจูงใจภายในของผู้ปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น ผลการปฏิบัติงาน ความพึงพอใจ รวมถึงลดการขาดงานและลาออกของพนักงานอีกด้วย ส่วนแรงจูงใจและผลลัพธ์อาจแตกต่างกันไปตามปัจจัยด้านความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน ความต้องการความเจริญก้าวหน้า และความพึงพอใจต่อปัจจัยภายนอก เช่น รายได้

เพื่อนร่วมงาน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีเป้าหมายถึง และแนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงานได้
ผลลัพธ์ในการทำงานที่ดีขึ้นในทุกมิติ ทั้งในด้าน ตามตารางที่ 1
พนักงานและองค์กร โดยสามารถสรุปทฤษฎี

ตารางที่ 1 : สรุปทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

ประเภท	ประเด็นสำคัญ
กลุ่มแนวคิดเชิงเนื้อหา	เน้นการอธิบายถึงความต้องการภายในตัวบุคคล
ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs)	- ความต้องการพื้นฐานทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) - ความต้องการความมั่นคง ปลอดภัย (Safety Needs) - ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Love and Belonging Needs) - ความต้องการการมีคุณค่า (Esteem Needs) - ความต้องการตระหนักในความต้องการของตนเอง (Self-Actualization)
ทฤษฎีแรงจูงใจของ McClelland	- แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Need of Achievement) - แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ (Need of Affiliation) - แรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Need of Power)
ทฤษฎี 2 ปัจจัย (Two Factors)	- ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factor) - ปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene factors)
กลุ่มแนวคิดเชิงกระบวนการ	กระบวนการรู้คิดของบุคคลส่งผลต่อการตัดสินใจในการแสดงพฤติกรรม
ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory)	ความเชื่อหรือความหวังเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางของพฤติกรรม
ทฤษฎีการกำหนดเป้าหมาย (Goal-Setting Theory)	แรงจูงใจในการแสดงพฤติกรรมขึ้นอยู่กับความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมาย
ทฤษฎีความเป็นธรรม (Equity Theory)	การเปรียบเทียบการได้รับความเสมอภาคหรือการได้รับความเป็นธรรมกับผู้อื่น
ทฤษฎีด้านคุณลักษณะงาน (Job Characteristic Theory)	การพัฒนาแรงจูงใจในการทำงานผ่านรูปแบบคุณลักษณะของงาน

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ ที่กล่าวมาข้างต้น สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ อย่างหลากหลาย รวมถึงในแง่ของการนำมาใช้ เพื่อทำความเข้าใจและเสริมสร้างแรงจูงใจ ในการทำงานให้กับบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับ Wlodkowski (1993) ที่เสนอว่ามนุษย์มีแรงจูงใจ ในการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองพัฒนางาน ต้องการ ความก้าวหน้า ความสำเร็จ การได้รับการยอมรับ และการได้รับการตอบสนองในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจากทฤษฎีแรงจูงใจทั้งในเชิงเนื้อหาและ กระบวนการสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ ในบริบทต่าง ๆ เช่นในการพิจารณาความต้องการ ของบุคคลจะช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถ ทำความเข้าใจความต้องการของบุคลากรที่มีความแตกต่างกันในหลากหลายปัจจัย และสามารถเลือกหรือประยุกต์สู่การนำไปใช้ในการ เสริมสร้างแรงจูงใจการทำงานได้ เนื่องจาก ความต้องการจะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงปัจจัยหรือ วิธีการที่จะช่วยสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดพฤติกรรม เป้าหมายได้ ซึ่งการเข้าใจความต้องการจะช่วยให้บุคลากรได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ต้องการ และมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างให้พวกเขาเกิด แรงจูงใจในการทำงานได้อย่างบรรลุเป้าหมาย ของตนเองและหน่วยงาน หรือผู้บริหาร ให้ความสำคัญต่อบุคลากรอย่างเท่าเทียม และเสมอภาคตามทฤษฎีความเป็นธรรมชาติ บุคคลจะมีการเปรียบเทียบตนเองทั้งกับ ผลตอบแทนที่ได้รับรวมถึงเปรียบเทียบกับบุคคลที่ อยู่ในระดับสถานะที่เท่าเทียมกัน หากเขารู้สึก ว่าตนเองไม่ได้รับการตอบแทนอย่างเสมอภาคก็จะ ส่งผลต่อความพึงพอใจและการมีแรงจูงใจ ในการทำงานที่ลดลง และอาจก่อให้เกิดการ

เรียกร้องความเป็นธรรมหรือแสดงออกถึงการลด ประสิทธิภาพในการปฏิบัติ รวมถึงการใช้ ความคาดหวังเป็นแนวทางในการจูงใจให้กับ บุคลากร โดยที่หน่วยงานหรือองค์กรควรให้ ความสำคัญกับความคาดหวังและความต้องการ เมื่อผู้ปฏิบัติงานตระหนักได้ว่า เมื่อเขาทุ่มเท แรงใจในการทำงาน ผลที่ได้รับกลับมามีตรงกับ สิ่งที่เขาคาดหวังไว้ ผลลัพธ์ก็จะนำไปสู่การ มีแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ด้วยความทุ่มเท ต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพ

5. แรงจูงใจในการทำงานกับสมรรถนะ และประสิทธิภาพการทำงาน

คำว่า สมรรถนะ หรือ Competency มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานมาอย่างยาวนาน ในฐานะที่เป็นพฤติกรรมในการทำงาน รวมถึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงความสามารถ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556) หรือหมายถึง คุณลักษณะหรือความสามารถของแต่ละบุคคล ที่ผสมผสานกับความรู้และทักษะต่าง ๆ ซึ่งเป็น แรงผลักดันในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุตามเป้าหมายของตนเองและ ขององค์กร (สิริวิทย์ ชูเชิด, 2564) โดยถือเป็น คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ความสามารถ ตลอดจนคุณลักษณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน, 2548) ซึ่งหากขาดไปก็จะส่งผลต่อ การปฏิบัติงาน สมรรถนะจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น สำหรับทุกหน่วยงานที่ใช้ในการพิจารณา ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างแพร่หลาย

ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของการพิจารณาสมรรถนะ เริ่มต้นจากแนวคิดของ เดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland) ที่ได้ทำการศึกษาเพื่อ

ค้นหาแนวทางในการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่หน่วยงานอย่างเหมาะสม โดยผลจากการวิจัยแมคเคลแลนได้อธิบายเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างบุคคลกับภูเขาน้ำแข็ง โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่อยู่พื้นน้ำ ได้แก่ ความรู้ (Knowledge) และทักษะ (Skills) ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง อีกส่วนคือส่วนที่อยู่ใต้น้ำที่เรียกว่าคุณลักษณะ (Attributes) ซึ่งเป็นส่วนที่สังเกตหรือพิจารณาได้ยาก ได้แก่ การแสดงออกทางสังคม ภาพลักษณ์ภายในตัวบุคคล อุปนิสัย และแรงจูงใจที่ส่งผลต่อการกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นสิ่งที่มิผลการแสดงออกถึงพฤติกรรมในการทำงานและยังเป็นคุณลักษณะที่พัฒนาได้ยากโดยสมรรถนะดังกล่าวนี้มีความหมายถึงการมีแรงจูงใจ (Motive) รวมถึงปัจจัยการสร้างแรงจูงใจในการทำงานที่สะท้อนถึงทักษะของความคิดเชิงเหตุผลและพฤติกรรม (Cognitive and Behavioral skill) หรือคุณลักษณะส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่สามารถวัด หรือนับได้และสามารถแสดงถึงความแตกต่างระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพได้ (พัธสธรณ์ วรรภัทรธิระกุล, 2562) ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการแบ่งประเภทของสมรรถนะออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ สมรรถนะหลัก (Core competency) โดยเป็นคุณลักษณะที่บุคลากรในองค์กรหรือหน่วยงานจำเป็นต้องมีเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้บรรลุเป้าหมาย เช่น ความรู้เกี่ยวกับงานหรือหน่วยงาน ประเภทที่ 2 คือ สมรรถนะตามสายงาน (Functional competency) ซึ่งเป็นคุณลักษณะของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ควรจะมีเพื่อทำให้

งานสำเร็จได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ (ณรงค์วิทย์ แสงทอง, 2547) ดังนั้นการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ ส่วนประสิทธิภาพในการทำงานเป็นผลลัพธ์ในแง่บวกจากการปฏิบัติงานด้วยความพยายาม ในการปรับปรุงความสามารถและพัฒนาทักษะในการทำงานของตนเองให้ดีขึ้น โดยผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานนั้นต้องเชื่อมโยงกับกลยุทธ์และบรรลุปเป้าหมายขององค์กร (จอมภัก จันทะคัด, 2561) ทั้งนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในมุมมองของการบริหารงานภาครัฐของ Millet (กานดา คำมาก, 2555) ที่ได้เสนอว่าเป็นผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มนุษย์และการได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นนั้นคือความพึงพอใจที่ได้ให้บริการประชาชนในการให้บริการอย่างเท่าเทียม รวดเร็วทันเวลา เพียงพอ และมีความก้าวหน้า

จากความสำคัญของสมรรถนะและประสิทธิภาพการทำงาน จะเห็นได้ว่าเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงและมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะตามทีนโยบายของภาครัฐได้มีนโยบายในการพัฒนาคุณภาพการบริหารภาครัฐและผู้ปฏิบัติงาน การประเมินสมรรถนะจึงเป็นกลไกในการประเมินคุณภาพงานที่ส่งผลต่อการพัฒนางานให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ รวมถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของบุคลากรในด้านการแสดงออก การใช้องค์ความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการรับรู้ในบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบเพื่อให้บรรลุความต้องการ

ของงานภายใต้ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์การที่ส่งผลให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานเพื่อไปสู่ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ (สุภาพร เพ่งพิศ, 2564) การเสริมสร้างสมรรถนะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยองค์การและผู้บริหารควรมีส่วนร่วมในการกระตุ้นให้บุคลากรเกิดการพัฒนาด้านตนเอง มีแรงจูงใจในการทำงาน ผ่านการเสริมสร้างแรงจูงใจเพื่อส่งเสริมให้บุคลากรแสดงสมรรถนะภายในตนเองและนำมาสู่ประสิทธิภาพในการทำงานในที่สุด เช่นเดียวกับการมีประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งก็ถือเป็นเป้าหมายของการพัฒนาในทุกงาน และหน่วยงาน การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลสำเร็จตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งสามารถประเมินจากคุณภาพงาน องค์การปริมาณและคุณภาพของงาน เป็นไปตามตัวชี้วัด รวมถึงเวลาในการปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐาน โดยต้องเล็งเห็นความสำคัญในการกำหนดผลตอบแทน สวัสดิการและความพึงพอใจของบุคลากรเพื่อเป็นแรงจูงใจให้บุคลากรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ศิริประภา คือรรณ, 2562)

6. การเสริมสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน : การประยุกต์สู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนางานของเจ้าหน้าที่รัฐ

จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 มาตราที่ 72 บัญญัติไว้ว่า “ให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิต มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติ

ราชการ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ” (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2553) อย่างไรก็ตาม การที่องค์การหรือหน่วยงานหนึ่งจะประสบความสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ซึ่งหนึ่งในทรัพยากรที่สำคัญอย่างมากคือทรัพยากรบุคคลถือเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญทั้งในระดับของผู้นำหรือผู้บริหาร รวมถึงบุคลากรในระดับปฏิบัติการที่จะต้องมีความร่วมมือร่วมใจในการขับเคลื่อนองค์การไปสู่เป้าหมายหลักที่ตั้งไว้

มนุษย์จึงถือเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าอย่างมากในองค์การที่ทำให้ทรัพยากรอื่นมีคุณค่า โดยผลงานจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับแรงจูงใจในการทำงานของบุคคล ซึ่งจะทำให้เกิดความกระตือรือร้นและความปรารถนาที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมายได้สำเร็จลุล่วงตามแผนงานและตามเป้าหมายที่องค์การตั้งไว้ (ศิริพร นุชสำเนียง และ วรวิทย์ ชุมวรฐายี, 2562) บทบาทของผู้นำในองค์การจึงไม่ใช่แค่การมีความสามารถในการบริหารงานตามหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงได้เท่านั้น แต่ยังต้องรวมถึงการบริหารคนหรือทีมงาน การสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับบุคลากรเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน (สุรารักษ์ สุพัฒน์มงคล และ อภินันท์ จันตะนี, 2565) การนำความรู้เกี่ยวกับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานมาใช้ในการทำความเข้าใจพฤติกรรมในการทำงาน รวมถึงการกำหนดเป้าหมายในการทำงานขององค์การ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการทำงานได้อย่างหลากหลายและเป็นเครื่องมือที่จะช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานหรือการบริหารงาน

เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

แรงจูงใจในการทำงานจึงถือว่ามีผลสำคัญต่อผู้บริหารหรือผู้นำน้อยมากทั้งในระดับบุคคลจนถึงระดับหน่วยงาน ซึ่งไม่เฉพาะเพื่อการกิจของการตรวจการแผ่นดินเท่านั้น แต่ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์การหรือหน่วยงานทุกภาคส่วนได้เช่นกัน เพราะเหตุนี้การจูงใจบุคลากรจึงถือเป็นศาสตร์และศิลป์อีกแขนงที่ผู้บริหารองค์การสามารถนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับบุคลากร เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความมุ่งมั่น ตั้งใจ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ในขณะเดียวกันตัวบุคลากรเองก็มีความพึงพอใจในการทำงานและมีความสุข โดยสามารถสรุปแนวทางในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานซึ่งผู้นำหรือผู้ที่มีเกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติสำหรับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้ดังนี้ (อรพินทร์ ชูชม, 2555; สมยศ นาวิกาน, 2531; บุญญารัตน์ กลัดทอง, 2556)

1. ผู้บริหารควรให้ความสนใจในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างบุคคลเนื่องจากธรรมชาติพื้นฐานของมนุษย์นั้นมีความแตกต่างกันเป็นพื้นฐานและได้รับการหล่อหลอมฝึกฝนจนกระทั่งมาเป็นตัวตนที่แตกต่างกัน ซึ่งนอกเหนือจากรูปร่างหน้าตาสภาพร่างกาย ยังรวมถึงความรู้ ความสามารถ ความสนใจ รวมถึงความต้องการและแรงจูงใจในชีวิต ดังนั้น ผู้บริหารหรือหัวหน้างานจึงควรที่จะพิจารณาว่าการมอบหมายงานนั้นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับความรู้ความสามารถ คุณลักษณะของบุคคล และแรงจูงใจของบุคลากร เช่น

งานที่ทำทลายความสามารถจะเหมาะกับ ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถรวมถึงมีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้ทำหน้าที่ที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของตนเอง ย่อมที่จะใช้ความพยายามและความสามารถของตนเองอย่างเต็มที่ด้วยความรู้สึกว่าได้ทำในสิ่งที่ตนเองมีความพอใจ รวมถึงในการมอบหมายงานมีความชัดเจน

2. ส่งเสริมให้งานที่ปฏิบัติมีความน่าสนใจ สอดคล้องกับความสามารถและแรงจูงใจในตัวของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการส่งเสริมแรงจูงใจภายในให้กับบุคลากร เช่น การเพิ่มคุณค่าของงาน (Job Enrichment) ในการทำให้งานมีความน่าสนใจ ทำทลายความสามารถรวมถึงการมีอิสระในการทำงาน หรือการออกแบบงานที่สอดคล้องกับความถนัดหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะ ก็จะเป็นแนวทางที่จะช่วยส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จจากการทำตามความสามารถ รวมถึงอาจใช้รูปแบบของการหมุนเวียนงาน (Job Rotation) เพื่อให้มีโอกาสหมุนเวียนไปเรียนรู้งานในตำแหน่งหน้าที่อื่นแต่ยังอยู่บนพื้นฐานของการใช้ทักษะ ความรู้ ความสามารถ และลักษณะงานที่ยังคล้ายคลึงกับภารกิจหลัก เพื่อช่วยในการลดทอนความเบื่อหน่ายและช่วยเพิ่มความกระตือรือร้นที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำเดิม (อรพินทร์ ชูชม, 2555)

3. เลือกใช้สิ่งจูงใจที่มีความเหมาะสมกับความต้องการของบุคลากรและสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การเช่นการใช้สิ่งจูงใจในลักษณะของสิ่งจูงใจภายนอก เช่น ค่าตอบแทน เงิน สวัสดิการ รางวัล ตำแหน่ง ชื่อเสียง

ก็ควรที่จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการ เป็นต้น รวมถึงการเลือกวิธีการใช้สิ่งจูงใจเพื่อดึงดูดพฤติกรรมเป้าหมายนั้น ก็จะต้องพิจารณาถึงลำดับของการใช้งานก่อนหรือหลังแสดงพฤติกรรมและควรสอดคล้องกับความต้องการของบุคคล ตลอดจนการที่บุคคลเห็นคุณค่าของการได้รับสิ่งจูงใจดังกล่าวจึงจะสามารถดึงดูดการตอบสนองที่พึงประสงค์ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้สิ่งจูงใจดังกล่าวจะต้องมีการพิจารณาความยุติธรรมที่ได้รับ ความคุ้มค่า และมีความเป็นธรรมในองค์การด้วย

4. เปิดโอกาสให้การทำงานมีความยืดหยุ่น มีอิสระ แต่ยังคงสอดคล้องและไม่ขัดต่อภารกิจหลักของการทำงานเท่าที่สามารถทำได้ เช่น การยืดหยุ่นในด้านเวลาการปฏิบัติงาน หรือ ตารางเวลาในการปฏิบัติงาน

5. การดูแลสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม เอื้ออำนวยความสะดวก ความคล่องตัวในการทำงาน ตลอดจนมีความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน เพื่อให้การทำงานของผูปฏิบัติงานสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น ลดอุปสรรคในการทำงานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้งานสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. เสริมสร้างความผูกพันในการทำงาน ด้วยการเปิดโอกาสให้ผูปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน การตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในงานที่ปฏิบัติ จะช่วยสนับสนุนให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วม เป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเจ้าของในงาน และตระหนักในคุณค่าของตนเองที่เป็นหนึ่งในความสำคัญของหน่วยงาน

7. ผู้บริหารควรส่งเสริมให้มีการกำหนดเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน มีความน่าสนใจ ตลอดจนมีความท้าทายที่จะช่วยสนับสนุนให้ผูปฏิบัติงานสามารถที่จะบรรลุถึงความสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ ความเต็มใจ ความรับผิดชอบ ในหน้าที่ รวมถึงการให้ผลย้อนกลับเพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

8. เลือกรูปแบบการจูงใจไม่ว่าจะเป็นแรงจูงใจภายนอกหรือภายในก็ตามโดยเน้นรูปแบบการจูงใจในเชิงบวกเป็นหลัก รวมถึงการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้ได้อยู่เสมอเพื่อบุคลากรให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน รวมถึงเสริมสร้างความสุขในการทำงานผ่านการตระหนักถึงความต้องการของบุคลากร เพื่อสนับสนุนให้เกิดความพึงพอใจในหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนเห็นคุณค่าในงานที่ปฏิบัติ

9. การจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานและโอกาสในการสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคลากร เพื่อสร้างความรู้สึที่ดีต่อกันในการทำงาน ตลอดจนเป็นได้มีโอกาสแลกเปลี่ยน แบ่งปันประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจและเป็นเครือข่ายที่ดีในการทำงานเพื่อให้เกิดการสนับสนุนทางสังคม โดย Thoit (1986 อ้างอิงจาก อัมรัน สาแหละ, พวงสร้อย วรกุล, บุญโรม สุวรรณพาหุ และ จิระวัฒน์ ต้นสกุล, 2566) เสนอว่าการได้รับการสนับสนุนทางสังคมสามารถช่วยลดความเครียดจากการทำงานรวมถึงเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานได้

10. สนับสนุนการกำหนดเส้นทางอาชีพ (Career Path) เพื่อให้บุคคลเห็นโอกาสหรือเส้นทางความก้าวหน้าที่จะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายของการทำงานและการพัฒนาตนเองที่ชัดเจน และควรมีการสนับสนุนโอกาสในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ

11. การส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมในการทำงาน ผู้นำควรแสดงการปฏิบัติต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างเท่าเทียมกัน มีระบบการประเมินการปฏิบัติงานที่ยุติธรรม โปร่งใส โดยเฉพาะการจัดอคติทั้งทางบวกและทางลบภายในใจที่มีต่อบุคคลอื่นและปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมเพื่อไม่ให้เกิดความกินแหนงแคลงใจหรือความแตกแยกที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ ความเข้าใจและให้เกียรติซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะผู้นำหรือผู้บริหารองค์กรควรสร้างการรับรู้ถึงความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในการทำงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักว่าตนเองได้รับความเป็นธรรมและเท่าเทียมในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการเกิดแรงจูงใจในการทำงาน รวมถึงลดความเครียดในการทำงาน ตลอดจนลดความขัดแย้งที่เกิดจากความรู้สึกถูกเลือกปฏิบัติ (ปรางทิพย์ มั่งธานี, อีรพล วินิจวัฒน์โกมล และ รุ่งนภา ศรีตะปัญญะ, 2567 ; ชัญญา อชิรศิลป์, 2551 ; บุญญรัตน์ กลัดทอง, 2556; Shore, Randel, Chung, Dean, Ehrhart,& Singh, 2011)

แม้ว่าการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานในบริบทการดำเนินงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจะยังไม่พบการศึกษาวิจัยในประเด็น

ดังกล่าว แต่จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย รวมถึงฐานข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์กลางของประเทศไทยในช่วง 5 ปีย้อนหลังเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงานกับประสิทธิภาพการทำงาน โดยผลการศึกษาส่วนใหญ่พบว่าแรงจูงใจในการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน (เชมจิรา ทองอร่าม, 2563; ศิริภูมิ ฝายรัศมี, 2564; สุภาวิตา ชมภูประทีป และยุทธนาท บุญยะชัย, 2567; ภาณุวัตร นิวันติ, 2565; ปรานณปรียา ปิ่นโต, 2563; อัญธิกานต์ จินศรี, 2564; ภูมิวัฒน์ ขุนศักดิ์, 2565; มณิรัตน์ ศรีค้อย, 2562) รวมถึงผลจากการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบในการศึกษาวิจัยต่างประเทศก็แสดงถึงความสัมพันธ์ของแรงจูงใจในการทำงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน (Sekhar, Patwardhan,& Singh, 2013; Nor, Eliyana,& Sridadi, 2023) รวมถึง Sekhar, Patwardhan,& Singh (2013) ได้เสนอข้อสรุปที่น่าสนใจเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงานนั้นคือ หากพนักงานได้รับการสร้างแรงจูงใจที่ถูกต้องในเวลาที่เหมาะสม ขวัญกำลังใจและความมั่นใจจะเพิ่มขึ้นและส่งผลเชิงบวกโดยตรงต่อประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละบุคคลและประสิทธิภาพขององค์กร

นอกจากนี้การศึกษายังเกี่ยวกับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานภาครัฐได้เสนอถึงปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงานที่ผู้บริหารหน่วยงานสามารถนำมาพิจารณาในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ดังเช่น บุญญรัตน์ กลัดทอง (2556) พบว่าปัจจัย

ที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ได้แก่ นโยบายและการบริหารงาน การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน และค่าตอบแทนและสวัสดิการ รวมถึงการศึกษาของ ปรางทิพย์ มั่งธานี, อีรพล วิจิตรวัฒนโกมล และ รุ่งนภา ศรีตะปัญญะ (2567) ที่เสนอว่าแรงจูงใจที่ทำให้บุคลากรเกิดความสุขในการทำงานในยุคดิจิทัล ได้แก่ การรักษาความสมดุลของชีวิตและการทำงาน ความเท่าเทียมในที่ทำงาน และการได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ซึ่งข้อค้นพบจากผลการศึกษาวิจัยแสดงถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตลอดจนผู้บริหารสามารถพิจารณาและสนับสนุนผ่านการมีบทบาทในการผลักดันในมิติของการบริหารทรัพยากรบุคคลในหน่วยงาน

การเสริมสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงานสำหรับผู้บริหารหรือผู้บริหารสามารถดำเนินการผ่านการสื่อสารที่สุภาพ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ตลอดจนการใช้รูปแบบการสื่อสารแบบ 2 ทางในการแลกเปลี่ยน การรับฟังความคิดเห็นซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งและเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานด้วยความร่วมมือ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าการจูงใจบุคลากรในองค์กรให้มีกำลังใจในการทำงาน หรือกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้น ควรจะต้องเริ่มต้นที่การรู้จักและตระหนักถึงการทำความเข้าใจบุคคลในองค์กรของตนเป็นอันดับแรก เพื่อทำความเข้าใจธรรมชาติ ความต้องการในการที่จะสามารถสนับสนุนการพัฒนาตลอดจนการกำหนด

สิ่งจูงใจให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถบรรลุเป้าหมายของตนเองควบคู่กับการเป็นฟันเฟืองของความสำเร็จขององค์กรซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถประยุกต์ใช้ได้กับบริบทขององค์กรที่มีความหลากหลายทั้งนี้รูปแบบการดำเนินงานของการตรวจการแผ่นดินเองก็ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีการบูรณาการความรู้ ความสามารถและการทำงานร่วมกันของบุคลากร ซึ่งการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานจะเป็นเส้นทางที่สามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และไม่เฉพาะแต่เพียงผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น แต่ยังสามารถปรับใช้กับหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ที่เห็นความสำคัญในการสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับบุคลากร โดยเฉพาะผู้บริหารในหน่วยงานควรตระหนักถึงการสนับสนุนให้บุคลากรสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความรู้ ความสามารถและทักษะที่มีอย่างเต็มศักยภาพ โดยมีแรงจูงใจในการทำงานเป็นอีกหนึ่งตัวแปรหลักที่สามารถสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีความยินดีและเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ

การสร้างแรงจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติงานตามแนวคิดของจิตวิทยาเชิงบวก

แรงจูงใจมีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้บุคลากรปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ เนื่องจากมีความคาดหวังผลลัพธ์ที่จะพึงได้ นอกจากนี้แรงจูงใจอาจไม่ใช่เพียงแต่สิ่งของนอกกายหรือรางวัล แต่อาจหมายถึงความสำเร็จ ความก้าวหน้า การได้รับคำชมจากผู้บังคับบัญชา หรือแม้แต่อำนาจ เกียรติยศ ความต้องการความรัก ความต้องการการนับถือยกย่อง

จากสังคมก็คือแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่จะส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพ (บุรินทร์วรวิทย์ พวนอภัย, อนุชิต บุรณพันธ์, มัทนา วังธนอมศักดิ์, 2565) นอกจากนี้การสร้างแรงจูงใจที่ดีให้แก่ตนเอง (Motivation oneself) นั้นคือการกระตุ้นเตือนตนให้คิดริเริ่มอย่างสร้างสรรค์ ผลักดันตนเองเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ อันจะนำมาซึ่งความสำเร็จ สามารถอดทนรอ ไม่หุนหันหรือรีบร้อน ผู้ที่สามารถทำได้ถือเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในงาน มุ่งสู่เป้าหมายอย่างมีพลังด้วยความตั้งใจ ไม่ยึดติดกับเงินหรือตำแหน่ง (สุรารักษ์ สุปพัฒน์มงคล และ อภินันท์ จันตะนี, 2022)

แนวคิดหนึ่งที่มีความสนใจในการศึกษาทางด้านจิตวิทยาในปัจจุบันคือแนวทางจิตวิทยาเชิงบวก (Positive Psychology) ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพในตัวของคุณบุคคล ได้กล่าวถึงแนวทางในการเสริมสร้างแรงจูงใจจากแนวคิดในการกำกับตนเอง หรือ การกำหนดตนเอง (Self Determination Theory) ตามแนวคิดของ Ryan และ Deci (1985) หมายถึงความต้องการภายในของคุณบุคคลที่มีติดตัวตั้งแต่กำเนิดเป็นประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ทางเลือก ความตั้งใจ ความเต็มใจของตนเอง รับรู้ว่าสาเหตุของการกระทำสิ่งต่าง ๆ มาจากความต้องการภายในของตนเอง รวมถึงมีความยืดหยุ่น มีความคิดริเริ่ม ตัดสินใจในการปฏิบัติต่าง ๆ ด้วยตนเอง รู้สึกเป็นอิสระ ไม่ถูกควบคุม และเมื่อได้รับความพึงพอใจก็จะเกิดการเรียนรู้ที่จะกำกับพฤติกรรมนั้นให้คงอยู่ ซึ่งในตัวบุคคลไม่เพียงแต่จะมีความแตกต่างกันของปริมาณแรงจูงใจ แต่ยังรวมถึงการกำหนดตนเอง

ให้เกิดแรงจูงใจด้วย ที่จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดเจตคติที่ชัดเจนและการกำหนดเป้าหมายของการกระทำ ดังนั้นปริมาณของแรงจูงใจกับการกำหนดตนเองจึงมีผลกับความคิด ความรู้สึก และการแสดงพฤติกรรม อันเกี่ยวข้องกับการเกิดแรงจูงใจของคุณบุคคล (Ryan and Deci, 2000) สิ่งที่สำคัญคือ แรงจูงใจเป็นแรงผลักดันให้การแสดงพฤติกรรมของคุณบุคคลออกมาอย่างมีทิศทาง เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการในการที่คุณบุคคลในหน่วยงานจะประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน คุณค่านั้นต้องเสริมสร้างคุณลักษณะด้านจิตวิทยาเชิงบวก (Positive Psychology) ภายในตนเอง ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวถือเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลต่อการเกิดแรงจูงใจในการทำงานโดยสอดคล้องกับการศึกษาของ อัมรัน สาแหละ พวงสร้อย วรกุล บุญโรม สุวรรณพาหุ และจิระวัฒน์ ต้นสกุล (2566) พบว่าปัจจัยทางจิตวิทยาเชิงบวกประกอบด้วยการรับรู้ความสามารถของตนเอง ความหวัง การมองโลกในแง่ดี และความหย่อนตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับแรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

จะเห็นได้ว่า การเสริมสร้างแรงจูงใจตามแนวทางของจิตวิทยาเชิงบวก อาจเป็นอีกรูปแบบวิธีการในการช่วยเหลือกันให้เห็นถึงการเสริมสร้างแรงจูงใจการปฏิบัติงานนั้นสามารถเริ่มได้ในระดับบุคคล แต่ก็ต้องอาศัยแรงผลักดันและการสนับสนุนให้บุคลากรเกิดความตระหนักและมองเห็นแนวทางที่จะสร้างแรงจูงใจจากภายในให้เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ในเชิงบวกที่จะเกิดกับทั้งตัวบุคคลและการปฏิบัติงาน

7. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อประชาชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน ซึ่งจะต้องมีเครื่องมือ กลไกที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับข้อเท็จจริง สังคมและการปฏิบัติงาน (สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต, 2565) และจากวิสัยทัศน์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ระบุว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหลักในการทำงานเชิงรุก ที่มุ่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือภารกิจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน ด้วยมาตรการที่เป็นรูปธรรมรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยการเป็นองค์กรอิสระถือเป็นสถานะพิเศษสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ พ้นจากการแทรกแซงจากหน่วยงานหรือสถาบันทางการเมือง ในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐคุ้มครองและดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล รวมทั้งการคุ้มครอง

ด้านสิทธิมนุษยชน (ขนิษฐนันท์ อภิหรรษากร, 2567)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม ถูกกฎหมาย เสมอภาค มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเกี่ยวกับการเสริมสร้างการปลูกจิตสำนึกด้านธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งยังมีการบูรณาการความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมที่จะส่งผลให้สังคมเข้มแข็ง มีศักยภาพเพื่อขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในสังคมไทย ซึ่งการนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในการบริหารงานก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายประการ อาทิ ประโยชน์ต่อองค์การภาครัฐในการบริหารที่ดี ปรับเปลี่ยนได้ตามการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดกลไกในการบริหารงานที่เป็นระบบ คุ่มค่า โปร่งใส ในด้านบุคลากรทำให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอนชัดเจน การทำงานมีความคล่องตัว ขั้นตอนในการทำงานลดลง สะดวก ลดการแทรกแซงและป้องกันการทุจริต ด้านประชาชนก็ได้รับผลจากการเข้าถึงการบริหารด้านต่าง ๆ ได้อย่างเสมอภาค ยุติธรรม และสุดท้ายคือประเทศชาติที่จะได้รับผลโดยตรงเมื่อภาคส่วนต่าง ๆ มีธรรมาภิบาล มีความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ (ตรีเพชร จินต์นุพงศ์, 2561) รวมถึงการพิจารณาประเด็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ที่ไม่ได้ให้ประโยชน์

เฉพาะเจาะจงแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในสังคม ซึ่งการพิจารณาผลประโยชน์สาธารณะนี้เป็นหนึ่งในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถหยิบยกมาพิจารณาได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีการร้องเรียนได้ (Own-motion power) เพื่อช่วยเหลือในการแสวงหาทางออกให้กับสังคม (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2555) สอดคล้องกับการศึกษาของเกรียงไกร เจียรประดิษฐ์ และดิฏฐธรศน์ ประทีปพรณรงค์ (2564) ที่มีข้อเสนอว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในบทบาทเชิงรุกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้มากขึ้น โดยอาศัยแนวความคิดการเป็นผู้ป้องกันเพลิงเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะในการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณา

และสืบเนื่องจากการดำเนินการตามพันธกิจหลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการประกาศนโยบายไม่รับของขวัญหรือของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ No Gift Policy ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2566 ในการไม่รับของขวัญของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในขณะ ก่อน และหลัง การปฏิบัติหน้าที่ อันจะส่งผลให้เกิดการทุจริต และการประพฤติมิชอบทั้งในปัจจุบันและอนาคต การประกาศนโยบายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการรับของขวัญหรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนอันหนึ่งอันใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เป็นสิ่งที่ไม่พึงประพฤติปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง โดยรูปแบบของความขัดแย้งทางผลประโยชน์นั้นเกิดขึ้นได้ในหลายสถานการณ์ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการรับสินบน ของขวัญ หรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมและส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

ของพนักงานในหน่วยงาน การมีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินธุรกิจหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน การเปิดเผยข้อมูล การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือแม้แต่การรับผลประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งหน้าที่ (กรมบัญชีกลาง, 2559) ซึ่งการรับผลประโยชน์ดังกล่าวเปรียบได้กับการเป็นสิ่งจูงใจภายนอก (Extrinsic Incentives) ซึ่งสิ่งจูงใจภายนอกบางประเภทเป็นตัวขับเคลื่อนแรงจูงใจภายในและความคิดสร้างสรรค์ (อรพินทร์ ชูชม, 2555) และอาจลดทอนการเห็นคุณค่าที่แท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการส่งเสริมจิตสำนึกด้านจริยธรรม แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ป้องกันและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การตระหนักถึงความสำคัญของจริยธรรมและการปฏิบัติเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของการมีคุณธรรม จริยธรรมอันดี ลดโอกาสการกระทำการที่เป็น การฝ่าฝืนจริยธรรม เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐทุกระดับปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชน ได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส คำนึงมีส่วนร่วม และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือ การขัดกันของผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น (ตรีเพชร จินตน์พงศ์, 2561) มาตรการดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อการลดการทุจริตและการประพฤติมิชอบที่อาจเกิดขึ้นได้ในสังคม จึงอาจถือว่าเป็นอีกหนึ่งในภารกิจสำคัญของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการภายใต้ความมุ่งหมายที่จะขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือ

ความไม่เป็นธรรมที่เกิดกับประชาชน รวมถึงส่งเสริม สนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

จากการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงตัวอย่างของการแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมและประกาศจุดยืนดังกล่าวสู่สาธารณะ ดังเช่นนโยบายการไม่รับของขวัญหรือของกำนัลจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและลดโอกาสในการรับสินบนหรือการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นบรรทัดฐานในการป้องกันการทุจริตตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้การขานรับนโยบายดังกล่าวสะท้อนถึงการที่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีส่วนสนับสนุนนโยบายการลดอิทธิพลของผลประโยชน์ที่ถือเป็นสิ่งจูงใจภายนอกและการผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงคุณค่าของการทำงานมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว อันจะนำไปสู่การบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายที่แท้จริงของการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถสรุปถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคลากรในส่วนต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) การเป็นแบบอย่างในการทำงานเพื่อประชาชนและแผ่นดิน

นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นภารกิจที่มุ่งเน้น

ในการช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับประชาชน ยังรวมถึงการส่งเสริมการปฏิบัติงานภาครัฐเพื่อให้ทุกภาคส่วนอยู่ร่วมกันภายใต้กติกาที่ตั้งงาม (ชนิษฐานันท์ อภิहरษากร, 2567) สอดคล้องกับประวิช รัตนเพียร (2555) ที่เสนอว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นแบบอย่างทางจริยธรรมและธรรมาภิบาลให้กับหน่วยงานอื่นในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เคร่งครัดในระบบธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสในทุกกระบวนการเพื่อเป็นแบบอย่างในการดำรงตนอย่างมีคุณธรรมซึ่งภารกิจดังกล่าวสะท้อนถึงบทบาทเชิงรุกทางบวกในการส่งเสริมแรงจูงใจการทำงานให้เกิดขึ้นกับการดำเนินงานของหน่วยงานผ่านการผลักดัน และเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับต้นจนถึงระดับสูง รวมทั้งในมิติของปัจเจกบุคคลและมิติของหน่วยงานเพื่อเสริมสร้างโดยเฉพาะแรงจูงใจภายในให้เกิดขึ้น ในการสร้างความตระหนักรู้ การเห็นคุณค่าและความหมายของการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริงให้กับบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นแบบอย่างในเชิงรุกไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนหรือภูมิภาคต่าง ๆ ผ่านการทำหน้าที่เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนตามเป้าหมายสูงสุดขององค์กร รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นให้กับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน ประสานเรื่องราวแสวงหาความจริงกับภาคส่วนต่าง ๆ การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานดังกล่าวสอดคล้องทฤษฎีการกำหนดเป้าหมายหรือ Goal - Setting Theory ที่เสนอว่า

เป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การมุ่งมั่นเพื่อให้บรรลุถึงสิ่งที่ตั้งใจของบุคคล ซึ่งถือเป็นเป้าหมายที่มีความชัดเจนและท้าทายของผู้ตรวจการแผ่นดินอันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ต่อส่วนรวม นอกจากนี้ภารกิจในการที่ต้องพบกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังต้องตระหนักถึงการเป็นแบบอย่างของการปฏิบัติงานโดยมีแรงจูงใจในการทำหน้าที่ต่อประชาชนในแผ่นดินโดยไม่หวังสิ่งตอบแทน

2) การมีส่วนร่วมในการกระตุ้นการสนับสนุนให้เกิดแนวปฏิบัติที่ดีให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่ขนิษฐนันท์ อภิहरษากร (2567) ได้เสนอว่าการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องประกอบด้วยความรอบรู้รวดเร็ว และรอบคอบ เพื่อความเป็นธรรมของทุกภาคส่วนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนถึงการที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นผู้ที่พัฒนาตนเองและมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ สอดคล้องกับปรัชญาของการตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือภารกิจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน ด้วยมาตรการที่เป็นรูปธรรมที่รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ภารกิจดังกล่าวสะท้อนถึงการทุ่มเทพลีชีพ พลังใจที่ต้องอาศัยการมีแรงจูงใจโดยเฉพาะแรงจูงใจภายใน (Intrinsic Motivation) ที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และส่งเสริมการปฏิบัติงานภาคีรัฐเพื่อให้ทุกภาคส่วนอยู่ร่วมกันภายใต้กติกาที่ดีงาม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ซึ่งมีหน้าที่และ

ความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน แต่ในขณะเดียวกันในฐานะของบุคคลก็ต้องการได้รับการตอบสนองความพึงพอใจเช่นกัน จึงอาจถือเป็นอีกหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีบทบาทในการเอาใจใส่ในด้านสวัสดิการขวัญ และกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมกับภารกิจเพื่อประชาชน โดยตระหนักถึงการให้ความสำคัญกับปัจจัย 2 ประการเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานทั้งปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถขับเคลื่อนให้การดูแลสุข ทุกข์ การแก้ปัญหาลดความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ โดยการเสริมสร้างทัศนคติในการให้บริการประชาชนที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนและให้บริการอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ (ปราโมทย์ โชติมงคล, 2555) ซึ่งเมื่อพิจารณาทฤษฎีด้านคุณลักษณะงานการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของงานที่ปฏิบัติ การรับรู้ในบทบาทที่ชัดเจนและมีอิสระในการสร้างสรรค์ ตลอดจนการรับรู้ที่ตนเองสามารถใช้ทักษะที่มีได้อย่างหลากหลาย และได้รับรู้ถึงข้อมูลย้อนกลับเพื่อการพัฒนาตนเอง ย่อมส่งผลต่อการเกิดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองและพัฒนางานของตน

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถมีส่วนสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ผ่านการสื่อสารในการลงพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความรู้ ความสามารถและทักษะอย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการให้ความสำคัญ

กับนโยบายการบริหารบุคลากรที่สามารถสะท้อนถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความมุ่งมั่นตั้งใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อประชาชน การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานกับประชาชนในมิติต่าง ๆ เพื่อรวบรวมแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีการสร้างสรรค์แนวปฏิบัติที่ดีเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานที่สามารถสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีความยินดีและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ เป็นการช่วยลดทอนความสำคัญของสิ่งจูงใจภายนอก ลดการรับผลประโยชน์ที่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนและการไม่ได้รับความเป็นธรรมของประชาชน ร่วมกับการสร้างเสริมแนวทางในการบริหารที่ดีแก่หน่วยงาน การขับเคลื่อนของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถือเป็นกลไกในการสนับสนุน ส่งเสริม และปลูกฝังถึงรูปแบบการปฏิบัติงานที่พึงประสงค์

8. สรุป

การที่ผู้ปฏิบัติงานจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน โดยแรงจูงใจในการทำงานเป็นสิ่งที่ทุกองค์การหรือหน่วยงานควรที่จะให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าการสร้างแรงจูงใจจะเป็นรูปแบบของความรู้สึภายในตัวบุคคล มีความนามธรรมที่จับต้องได้ยาก แต่หากสามารถสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม ต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ที่สามารถตอบสนองความต้องการ ความสนใจ สอดคล้องกับความคาดหวัง เป้าหมาย และมีความเป็นธรรม ก็ย่อมจะส่งผลให้องค์การหรือหน่วยงานเกิดการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

องค์การเองก็จะประกอบด้วยบุคลากรที่มีคุณภาพพร้อมด้วยการมีใจให้กับหน่วยงานอย่างแท้จริง โดยแรงจูงใจในการปฏิบัติงานนั้นมีความแตกต่างกันไปตามคุณลักษณะของแต่ละบุคคล ทั้งในด้านอุปนิสัย ความสามารถ ความมุ่งมั่น ความคาดหวัง รวมถึงเจตคติในการงาน ความชอบ ความสนใจ การรับรู้ถึงความเป็นธรรม ตลอดจนหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและความภาคภูมิใจหรือความผูกพันที่มีต่อองค์การ สิ่งเหล่านี้สามารถส่งผลต่อการเกิดแรงจูงใจในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ขององค์การ โดยผู้ปฏิบัติงานที่มีแรงจูงใจในการทำงานในระดับสูงมีแนวโน้มที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและส่งเสริมให้องค์การประสบความสำเร็จ

ซึ่งนอกเหนือจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีความมุ่งหมายที่จะขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดกับประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายที่กำหนดสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการส่งเสริมแรงจูงใจในการทำงานจึงอาจเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติงานตั้งแต่ระดับต้นน้ำ ในการผลักดันและสนับสนุนการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานทั้งในระดับบุคคลและหน่วยงานในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องผ่านการสร้างความตระหนักรู้ การเห็นคุณค่าและตระหนักในความหมายของการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ตลอดจนเป็นหน่วยงานแบบอย่างในเชิงรุกไปยังภาคส่วนหรือภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วม

ในการช่วยกำหนดแนวปฏิบัติที่ดีให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการช่วยลดทอนมูลเหตุที่จะสามารถนำไปสู่การเห็นความสำคัญของสิ่งจูงใจภายนอกที่อาจนำมาสู่การรับผลประโยชน์

และสามารถก่อให้เกิดความเดือดร้อนและการไม่ได้รับความเป็นธรรมที่อาจเกิดตามมาในที่สุด □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมบัญชีกลาง. (2559). **คู่มือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม**. ค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2567. จาก <https://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER38/DRAWER081/GENERAL/DATA0000/00000144.PDF>.
- กานดา คำมาก. (2555). **แรงจูงใจที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานในอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในจังหวัดนครราชสีมา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน.
- เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์ และติญธรธรณ์ ประทีปพรณรงค์. (2564). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. **วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ**, 6(4), 126-142.
- ชนิษฐนันท์ อภิहरราชกร. (2567). จากหลักปรัชญาพื้นฐานสู่การตรวจการแผ่นดิน. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 15(2), 21 – 36.
- เขมจิรา ทองอร่าม.(2563).**แรงจูงใจในการปฏิบัติงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานฝ่ายปฏิบัติการอุตสาหกรรมฉีดขึ้นรูปพลาสติกในเขตประกอบการอุตสาหกรรมแพคตอรีแลนด์วังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ.
- จอมภัก จันทะศักดิ์. (2561). ปัจจัยสมรรถนะที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการทำงานของอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาในจังหวัดนครราชสีมา. **วารสารวิชาการบริหารธุรกิจ สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี**. 7(1), 162-177.
- จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์. (2536). แรงจูงใจในการทำงาน. **จุฬาลงกรณ์เวชสาร**. 37(7) ,435-442.
- ชญญา อธิรศิลป์. (2551). **ปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานขายบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)**. ภาคนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- ณรงควิทย์ แสงทอง. (2547). **มารู้จัก COMPETENCY กันเถอะ**. กรุงเทพมหานคร: เอช อาร์ เซ็นเตอร์.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ .(2551). **พฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ด เอ็ดดูเคชั่น.
- ตรีเพชร จินต์นุพงศ์. (2561). **เรื่องนำรู้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อธรรมาภิบาล**. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 24(2), 169-181.

- บุญญารัตน์ กลัดทอง.(2556) (2556). การศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. วารสารวิชาการ Veridian E-Journal, 6(2), 331-346.
- บุญมัน ธนาสุวัฒน์. (2553). **จิตวิทยาธุรกิจ**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- บุรินทร์วรวิทย์ พ่วนอ้อย, อนุชิต บุรณพันธ์, มัทนา วังถนอมศักดิ์. (2565). แรงจูงใจในการทำงานในยุคปรกติใหม่. วารสารวิชาการสถาบันพัฒนาพระวิทยากร, 5(4), 227-244.
- ประยุทธ ไทยธานี. (2554). **แรงจูงใจในการเรียน**. นครราชสีมา: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.
- ประวิษ รัตนเพียร.(2555). แนวทางการพัฒนางานของผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบัน. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 5(1), 18-24.
- ปราภทพิทย์ มังธานี, ชีรพล วินิจวัฒน์โกมล และ รุ่งนภา ศรีตะปัญญะ. (2567). การจัดการความสุขในการทำงานยุคดิจิทัลของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของไทย. วารสาร Modern Learning Development. 9(9). September 2024, 115-128.
- ปราณปริยา ปิ่นโต.(2563).ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ.วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ.
- ปราโมทย์ โชติมงคล.(2555). บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสันติวิธี. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 5(1), 69-81.
- ปรียาพร วงศอนุตรโรจน์. (2553). **การบริหารงานวิชาการ**. กรุงเทพฯ : ศูนย์สื่อเสริมกรุงเทพ.
- พลัสสรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (2562). แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่มีต่อการบริหารสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สาขาเขตพื้นที่ 13 (กรุงเทพมหานคร). วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม. 6(1), 486-498.
- ภาณุวัตร นิวันติ.(2565). แรงจูงใจในการทำงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานฝ่ายผลิตของบริษัท ABC จำกัด. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ภิมวันจน์ ขุนศักดิ์.(2565). ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานเอกชนกลุ่มเจเนอเรชั่นวาย การประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 8 : เชื่อมต่อเทคโนโลยีในวิถีชีวิตใหม่ (TECHCON 2022) (OBUS-107-121). กรุงเทพฯ : วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม.
- มณีรัตน์ ศรีคุ้ม.(2562).ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจในการทำงานและความผูกพันต่อองค์กรกับประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.

- มนัสชนนท์ เอกโกวัฒน์. (2564). การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าพนักงานของรัฐที่ไม่ทำผิด. กฎหมาย. ค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2567. จาก https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2632.
- ราชบัณฑิตยสถาน.(2556). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- รุ่งลาวรรณ บำรุงศรี. (2558). การใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชุมพร เขต 2. วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี.
- วาสนา กล่ำศรี. (2553). ปัจจัยแรงจูงใจที่มีอิทธิพลต่อความทุ่มเทในการทำงานของพนักงานกรณีศึกษา : บริษัทท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด (แทปไลน์). วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยบูรพา.
- ศิริประภา ภาคิธรธ. (2562). ความพึงพอใจในงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- ศิริพร นุชสำเนียง และ วรุณี ชุมวรฐายี. (2562). ความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพชีวิตการทำงานกับแรงจูงใจในการทำงาน ของข้าราชการตำรวจในสังกัดโรงเรียนนายร้อยตำรวจ. วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการสื่อสาร, 1(1), 36–54.
- ศิริภูมิ ผายศรี. (2564). อิทธิพลของแรงจูงใจในการทำงานและพฤติกรรมอันพึงประสงค์ของพนักงานที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานบริษัทตัวแทนจำหน่ายและศูนย์บริการรถยนต์แห่งหนึ่งในจังหวัดปทุมธานี. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2553). คู่มือการพัฒนาข้าราชการตามสมรรถนะหลัก (Core Competencies). กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
- สมเกียรติ วิสุทธิและอนุวัติ กระสังข์. (2560). แรงจูงใจ : พลังผลักดันสู่ความสำเร็จ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์. 19(2), 173-186.
- สมยศ นาวิก. (2531). พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล.
- สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต. (2565). ข้อสังเกตและมุมมองจากการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 16(2), 33 – 50.
- สิริวดี ชูเชิด. (2564). การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์). 12(1), 223-38.
- สุภาพร เพ่งพิศ. (2564). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการสร้างสรรค์นวัตกรรมของพนักงานกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดนครปฐม. วารสารบริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 3(3), 131-146.

- สุภาวิตา ชมภูประทีปและยุทธนาถ บุญยชัย.(2567). แรงจูงใจการทำงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี.วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, 6(2), 66–76.
- สุรเชษฐ์ ชีระมณี. (2534). พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร. สงขลา: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สุรารักษ์ สุพัฒน์มงคล และ อภินันท์ จันตะนี. (2565). จิตวิทยาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร. วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น. 8(3), 317-330.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน . (2548). การปรับใช้สมรรถนะในการบริหารทรัพยากรมนุษย์. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (2566). การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบและนโยบายไม่รับของขวัญ (No Gift Policy). ค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2568. จาก <https://www.dga.or.th/wp-content/uploads/2023/04/No-Gift-Policy-training.pdf>
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2555).การพิจารณาผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีการจัดการศึกษาตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 5(1), 117-134.
- อรพินทร์ ชูชม. (2555). แรงจูงใจในการทำงาน: ทฤษฎีและการประยุกต์. วารสารจิตวิทยา มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, 2(2), 52-61.
- อรรถเดช อุณหเลขกะ.(2564). การออกแบบงานด้วยทฤษฎีคุณลักษณะของงานเพื่อเพิ่มความผูกพันต่องานและผลปฏิบัติงานของพนักงาน. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, 16(1), 15-30.
- อัญญิกานต์ จินศรี.(2564).แรงจูงใจและความสุขในการทำงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของ บุคลากรสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.การค้นคว้าอิสระ,มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น
- อัมรินทร์ สาเหละ, พวงสร้อย วรกุล, บุญโรม สุวรรณพาหุ และจิระวัฒน์ ต้นสกุล.(2566).ปัจจัยด้านจิตวิทยาเชิงบวก การสนับสนุนทางสังคมที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้.วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและการสาธารณสุขภาคใต้,10(2),1-12.
- อารี พันธุ์มณี.(2546). จิตวิทยาสร้างสรรค์การเรียนการสอน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไผ่ไหม
- อุไรลักษณ์ ปุ่มเป้า. (2565). แรงจูงใจในการปฏิบัติงานที่ส่งผลต่อสมรรถนะในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.

ภาษาอังกฤษ

- DeCenzo, D.A. and Robbins, S.P. (2013), **Human Resource Management**. USA. Wiley.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). **Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior**. Berlin: Springer Science & Business Media.
- Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., & Donnelly J. H., (1982). **Organizations Structure, Process, Behavior**. Texas: Business Publications.
- Luthans, F. (2005). **Organizational Behavior** (10th ed.). Boston, MA: McGraw Hill.
- Nor, M.F., Eliyana,A,& Sridadi, A.R. (2023). Systematic Literature Review: The Importance Of Work Motivation to Employee Performance. **Pamator**, **16**(1), 34-48.
- Pinder, C. (1998).**Work Motivation in Organizational Behavior**. Upper Saddle River, NJ: Prentice- Hall.
- Pink, D. H. (2011). **Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us**. Penguin.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development,and well-being. **American Psychologist**, **55**(1), 68–78.
- Sekhar, C., Patwardhan, M. & Singh, R.K. (2013). A literature review on motivation. **Glob Bus Perspect**. **1**,471–487.
- Shore, L. M., Randel, A. E., Chung, B. G., Dean, M. A., Ehrhart, K. H., & Singh, G. (2011). Inclusion and diversity in work groups: A review and model for future research. **Journal of Management**, **37**(4), 1262–1289.
- Souders,B. (2020). **The Science of Improving Motivation at work**. Retrieved December 1, 2023, from <https://positivepsychology.com/improving-motivation-at-work>.
- Walter, K. (1978). **The Working Class in Welfare Capitalism**. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wlodkowski, R. J. (1993). **Enhancing adult motivation to learn: a guide to improving instruction and increasing learner achievement**. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.



ท่านทราบหรือไม่?

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) ชง ยื่นขอตรวจสอบ หลักกรัพย์เกี่ยวกับที่ดินได้แล้วทุกแห่ง ลดค่าใช้จ่ายประชาชน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา¹

ผู้ ร้องเรียนเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา จำเป็นต้องดำเนินการบังคับคดีสิทธิ์ปลูกหนี้เพื่อบังคับคดียึดทรัพย์ขายทอดตลาดชำระหนี้ในกรณีเป็นที่ดินเจ้าหนี้ไม่อาจทราบได้ว่าลูกหนี้มีที่ดินอยู่แห่งใดบ้างโดยที่ดินที่มีทะเบียนต้องดำเนินการที่สำนักงานที่ดิน ปรากฏว่าขั้นตอนการสิทธิ์เพื่อดำเนินการบังคับคดีต้องระบุที่อยู่ที่ต้องการสิทธิ์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ในกรณีที่ไม่ทราบที่อยู่หากจะสืบทุกพื้นที่ก็ต้องจ่ายเงินเป็นรายจังหวัดทุกจังหวัด จะมีค่าใช้จ่ายประมาณ 8,085 บาท

ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มากเกินไป ผู้ร้องเรียนจึงเห็นว่า หากมีการเก็บรวบรวมข้อมูลการถือครองอสังหาริมทรัพย์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์กลางของสำนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นผู้รับคำร้องจะสามารถตรวจสอบในเบื้องต้นได้ว่าลูกหนี้มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินในพื้นที่สำนักงานที่ดินแห่งใด เพียงยื่นคำร้องต่อสำนักงานที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องยื่นทุกแห่งซึ่งจะทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพียงครั้งเดียว รวมทั้งในกรณียื่นคำขอคัด ขอลายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับ

¹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ที่ดินเพื่อดำเนินการร้องขอบังคับคดีต่อไปอีกด้วย จึงได้ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อขอให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน การขอคัด ขอดำเนินการเอกสาร และการตรวจสอบ หลักทรัพย์ พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ประชาชนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรม หรือลดภาระแก่ ประชาชน ที่ไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริง จากข้อกฎหมาย ประสานขอทราบข้อมูลเพิ่มเติม จากผู้ร้องเรียนในหลักการและเหตุผลแห่ง การร้องเรียน พร้อมยกตัวอย่างการปฏิบัติหน้าที่ ของหน่วยงานอื่นขึ้นเปรียบเทียบเพื่อความชัดเจน และประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ ชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นสำคัญว่าแต่เดิม การตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน การขอคัด ขอดำเนินการเอกสาร และการตรวจสอบ หลักทรัพย์ต้องยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินอันเป็นที่ตั้งของทรัพย์เท่านั้น กรมที่ดินจะสามารถ ปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ การตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน การขอคัด ขอดำเนินการเอกสาร และการตรวจสอบ หลักทรัพย์ สามารถยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดิน

ทุกแห่ง เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ของผู้ขอตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดินได้หรือไม่

ต่อมา กรมที่ดินได้ดำเนินการปรับปรุง ระเบียบดังกล่าวโดยออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน การขอคัด ขอดำเนินการเอกสาร และการตรวจสอบ หลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566 ซึ่งใช้ บังคับตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม 2566 กำหนดให้ ผู้ที่มีความประสงค์ขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบหลักทรัพย์ของบุคคลหรือนิติบุคคลใด เพื่อให้ทราบว่าบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นมีชื่อ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน แปลงใดหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นใด สามารถ ยื่นคำขอตามแบบ ท.ด. 9 พร้อมเอกสารหลักฐาน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินแห่งใด แห่งหนึ่งก็ได้ เพื่อให้การตรวจสอบหลักทรัพย์ ของประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว ลดภาระค่าใช้จ่าย ลดระยะเวลาในการเดินทาง และพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานให้ บริการการตรวจสอบหลักทรัพย์แก่ประชาชนได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่เป็นภาระ แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควร แก่เหตุ □



ท่านสามารถสมัครสมาชิกหรือขอรับวารสารฉบับย้อนหลังได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
เพียงกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนและส่งมายัง

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

แบบฟอร์มการสมัครสมาชิก และขอรับวารสารฉบับย้อนหลัง

ข้อมูลส่วนตัว

ชื่อ.....นามสกุล.....วัน/เดือน/ปี เกิด.....

ที่อยู่ (จัดส่งวารสาร) เลขที่.....หมู่บ้าน.....ซอย.....

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์.....อีเมล.....

วารสารฉบับย้อนหลังที่ต้องการ (โปรดระบุ)

.....



ท่านสามารถอ่าน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฉบับย้อนหลัง หรือดาวน์โหลดวารสารในรูปแบบ PDF ได้ที่



<http://ombstudies.ombudsman.go.th>

โดยเลือกหัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”

หรือ



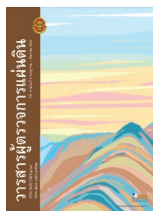
1/2563



2/2563



1/2564



2/2564



1/2567



2/2567



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

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