

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมกับแนวทางการดำเนินงานของ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

จัดทำโดย นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ

รหัส ๒๓๐๑๕๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง หลักนิติธรรมกับแนวทางการดำเนินงานของ  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

จัดทำโดย นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ

รหัส ๒๓๐๑๕๖

หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



## หลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “The rule of Law” ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ หลักพื้นฐานทางกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักกฎหมาย กฎของกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หลักธรรม หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา นิติธรรมวินัย ธรรมะแห่งกฎหมาย นิติสดมภ์ ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า หลักนิติธรรม<sup>1</sup>

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำแปลของ “นิติธรรม” ว่าหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” ซึ่งหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หมายรวมถึง การตรากฎหมาย การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมมีลักษณะสำคัญคือ

1. การออกกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่โดยเจตนารมณ์และโดยลายลักษณ์อักษรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ผิดซึ่งความยุติธรรมอย่างถ้วนหน้า มีความเป็นสากลไม่เลือกปฏิบัติ และการออกกฎหมายนั้นจะต้องออกโดยสถาบันที่มีอำนาจ ซึ่งได้แก่สถาบันที่มีตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง

2. การบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีกระบวนการที่มีความชอบธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกที่จะถ่วงดุลป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจ

3. ผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้นำกฎหมายไปใช้ จะต้องมีความรู้ในกฎหมายนั้นๆ อย่างแท้จริง มิใช่ตีความโดยไม่มีความกระจ่างทั้งในเจตนารมณ์และในลายลักษณ์อักษร นอกจากนั้นจะต้องมีจิตใจที่เป็นกลาง มีจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เนื่องจากหากมีการตีความที่ผิดพลาดหรือมีอคติ ก็จะทำให้หลักนิติธรรมถูกระทบได้

4. กระบวนการบังคับกฎหมายนั้นจะต้องมีกระบวนการยุติธรรม (due process of law) ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่มีผู้ละเมิดนั้นจะต้องมีกระบวนการสืบสวน สอบสวน จับกุม ฟ้องร้อง โดยตำรวจหรืออัยการ และต้องพิจารณาโดยศาลซึ่งจะต้องมีทนายคอยแก้ต่าง ปลอดภัยจากการข่มขู่คุกคาม กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องประกันหลักนิติธรรม ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายส่วนหนึ่ง

<sup>1</sup> หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน โดย ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ

ทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวมานี้คือสิ่งที่เรียกว่าหลักนิติธรรม<sup>2</sup>

ขณะเดียวกันในทางการปกครอง การปกครองโดยหลักนิติธรรมคือ หลักการที่ว่า บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งต้องกระทำการภายใต้กฎหมาย และรัฐธรรมนูญ ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ดังนั้น การปกครองโดยหลักนิติธรรมในนัยที่จะให้เกิดความเป็นธรรมนั้น จะต้องมีการออกกฎหมายที่เป็นธรรมด้วย

โดยสรุป “หลักนิติธรรม” จึงหมายถึง หลักการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยชอบ ทั้งต่อบุคคลและต่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงมีหน้าที่ต้องปกป้องทั้งผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐ ในกรณีที่ผลประโยชน์ขัดกัน รัฐต้องทำให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม โดยมีกลไกของกฎหมายที่ดีและดำเนินการอย่างชอบธรรม

**หลักนิติธรรม : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม โดยเขียนไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน ได้แก่ มาตรา 3 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นับว่าเป็นเรื่องที่ดี ทำให้ “หลักนิติธรรม” ปรากฏขึ้นในตัวบทกฎหมายที่จับต้องได้ และอย่างน้อยที่สุดได้ประกาศความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ชัดเจนว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ

<sup>2</sup>

หลักนิติธรรม (the rule of law) และหลักนิติกลวิธี (the rule by law) โดย ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน, วาชนัดมวิท

หน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งมีผลโดยปริยายทำให้ทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญกับเรื่องอย่างจริงจังมากขึ้น

### ความเป็นมาของระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman เป็นสถาบันที่ริเริ่มก่อตั้งขึ้นในประเทศสวีเดนเป็นครั้งแรก และได้แพร่ขยายไปสู่ประเทศฟินแลนด์ เดนมาร์ก นอร์เวย์ และประเทศอื่นๆ ในยุโรป และเมื่อปี ค.ศ.1962 ออมบุดสแมนได้แพร่กระจายออกไปนอกยุโรป คือ นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และแคนาดา

คำว่า Ombudsman มาจากภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ในประเทศสวีเดนได้ริเริ่มก่อตั้ง Ombudsman เมื่อปี ค.ศ.1713 โดยกษัตริย์ชาร์ลที่ 12 ได้ทรงแต่งตั้งอัยการสูงสุด (Supreme Procurator) ของสวีเดนขึ้นมาคนหนึ่งให้ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและผู้พิพากษา มีอำนาจสอบสวนการร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการซึ่งในขณะนั้นผู้พิพากษามีฐานะเป็นข้าราชการพิเศษ โดยเรียกชื่ออัยการสูงสุดนี้ว่า “เสนาบดียุติธรรม” (Chancellor of Justice หรือ Justitiekantzler) ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณขององค์พระมหากษัตริย์ ในการดูแลความประพฤติมิชอบในวงราชการของฝ่ายบริหาร (Executive Branch) ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1809 ซึ่งมีการแบ่งสัดส่วนอำนาจระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาอย่างก้ำกึ่งกัน โดยที่กษัตริย์ทรงควบคุมอำนาจทางฝ่ายบริหาร ส่วนรัฐสภาควบคุมอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ และมีการเสนอความคิดเรื่องการมีอมบุดสแมน ขึ้นมากำกับดูแลการประพฤติมิชอบของข้าราชการ เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ได้มีการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหัวแรงใหญ่ในการคิดค้นสถาบันอมบุดสแมนให้ดำรงตำแหน่ง Justitie ombudsman ของสวีเดนเป็นคนแรก

### ผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย

ในอดีตรูปแบบการเมืองการปกครองของไทยที่เก่าแก่และยืนยาวที่สุด คือ ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในสมัยพ่อขุนรามคำแหง “ที่ปากประตูเมืองจะมีกระดิ่งแขวนไว้ให้ราษฎรที่ทุกข์ร้อนข้องใจมาสนักระดิ่ง และเมื่อพ่อขุนรามคำแหงผู้เป็นเจ้าเมืองได้ยินก็จะเรียกมาถาม

และพิจารณาตัดสินหาความชอบธรรมให้” ต่อมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้เปลี่ยนเป็นประเพณี “ตีกลองร้องฎีกา” แทน จากนั้น เมื่อมีประเทศไทยได้มีการพัฒนาการเมืองการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย ความใกล้ชิดระหว่างผู้มีอำนาจบริหารระดับสูงกับประชาชนมีความเห็นห่างมากขึ้น อีกทั้ง มีความสลับซับซ้อนในวิธีปฏิบัติทางการปกครองเพิ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะควบคุมฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกพิจารณาตรวจสอบหรือการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ได้เกิดขึ้นจากแนวความคิดในการตระหนักถึงความสำคัญของระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน และการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในคราวการเปิดสัมมนาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเดือนธันวาคม พ.ศ.2532 เป็นการจุดประกายในการผลักดันให้เกิดผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้ในช่วงแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 จะตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป เนื่องจากเกรงว่าจะมีปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานหรือมีการก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ต่อมาภายหลังได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความไม่เป็นธรรมสามารถเข้าถึงองค์กรได้ง่าย มีความสะดวก ประหยัด และมีความยืดหยุ่นมากกว่าการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานหรือการยื่นฟ้องต่อศาลซึ่งต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย และประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้สึกไม่อยากเป็นคดีความกันในศาลหากไม่จำเป็น จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาภายหลังในมาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 5) พ.ศ.2538

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสบความสำเร็จ โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” บัญญัติไว้ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 – 198 และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

พ.ศ. 2542 ขึ้น

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 242 – 245 บัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป พร้อมมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญเดิม และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

### อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่สอดส่อง ดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

#### (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

ก. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข. การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดย ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

#### ง. กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280)

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภา



ผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อ ความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่เพียงตรวจสอบและให้ความเห็นต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกร้องเรียน แต่รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เสนอต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้นย่อมก่อให้เกิดความเกรงกลัวและจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมประการหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือการให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องดำเนินการและต้องส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม และหากพบว่ามี การฝ่าฝืนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่รายงานการฝ่าฝืนดังกล่าวต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ในแต่ละกรณีได้ทราบ และในกรณีที่พบว่าการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ และในกรณีที่มีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่มีความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณชนก็ได้

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยังคงไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับปี พ.ศ.2540 และฉบับปี พ.ศ.2550 คือ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากพบว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ทำการตรวจสอบความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญได้ และหากพบว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่รัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่อศาลปกครองได้โดยตรง

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น และมีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทั้งที่เป็นรายงานเฉพาะเรื่อง และรายงานประจำปีซึ่งจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาและจะเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

### หลักนิติธรรมกับแนวทางการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อมีปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเกิดขึ้น ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาความเป็นธรรมเพื่อเยียวยาแก้ไขข้อขัดข้องหรือความทุกข์ร้อนของตน ช่องทางที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสวงหาความเป็นธรรมมีหลายช่องทาง เช่น การร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน การร้องเรียนต่อองค์กรอิสระ การฟ้องคดีต่อศาล เป็นต้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสวงหาความเป็นธรรม ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากหน่วยงานตรวจสอบอื่นของทางราชการ เนื่องจากเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้สังกัดฝ่ายบริหาร มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่สนับสนุนงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระ มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจตามกฎหมายในการเชิญบุคคลให้มาชี้แจงหรือมาให้ข้อมูล รวมทั้งการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบ/สอบสวนหาข้อเท็จจริง หากผู้ใดที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือเอกชน ไม่ให้ความร่วมมือหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินคดีต่อบุคคลเหล่านั้นได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม อีกทั้งการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เป็นการตัดสิทธิของประชาชนในการที่จะเสนอเรื่องต่อศาลหรือหน่วยงานอื่น จึงทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกที่มี

ความยืดหยุ่นสูงในการช่วยเหลือประชาชน

กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแตกต่างจากศาลที่ผลของคำพิพากษาจะมีฝ่ายแพ้ชนะ มีการเผชิญหน้า และมีค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการมุ่งชี้ความผิด โดยพยายามสร้างระบบให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้สะดวก ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และการพิจารณาโดยเร็ว เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โปร่งใส และตรวจสอบได้ เช่นเดียวกับศาล

ในชั้นการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดังต่อไปนี้

- ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนเสร็จและมีคำวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจสั่งการบุคคลหรือหน่วยงาน แต่สามารถมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการขั้นตอนการทำงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหลังจากมีข้อสรุปจากการสอบสวน เป็นดังนี้

1. หากผลการสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐมิได้มีการกระทำผิดตามข้อร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมเหตุผลคำอธิบาย แต่ยังคงเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนได้โต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ หากมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใหม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็พร้อมที่จะพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

2. หากปรากฏว่า ถึงแม้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐกระทำถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ด้วยเหตุแห่งความล้าสมัยของกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการไปตามนั้นและ/หรือเป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจไปในทางที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่สมควร

ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกฎหมายให้มีความทันสมัยเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ หากเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณาต่อไปด้วย

3. หากผลการสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำผิดจริงตามคำร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจลงโทษเอง แต่สามารถมีความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้ทำการแก้ไขปรับปรุงและเยียวยาความทุกข์ร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียน

4. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณี และหากรัฐมนตรียังเพิกเฉย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไปได้

5. เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว แต่ยังไม่มีการปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นกรณีเร่งด่วน และเปิดเผยรายงานให้ประชาชนได้รับทราบโดยผ่านสื่อต่าง ๆ

**ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินงาน**

**เรื่องร้องเรียนที่ 1** การบังคับใช้กฎหมายจรรยาบรรณแก่ผู้ขับจักรยานพาหนะที่ไม่ได้ติดแผ่นป้ายทะเบียนเนื่องจากแผ่นป้ายทะเบียนสูญหายและอยู่ระหว่างดำเนินการขอมีแผ่นป้ายทะเบียนใหม่

#### **สรุปประเด็น**

ผู้ร้องเรียนได้ขับจักรยานยนต์และทำแผ่นป้ายทะเบียนหลุดไป จึงได้ไปแจ้งความ และแจ้งให้บริษัทที่ผู้ร้องเรียนเช่าซื้อรถจักรยานยนต์ทราบ เพื่อขอมีแผ่นป้ายทะเบียนใหม่ ต่อมาในระหว่างที่รอแผ่นป้ายทะเบียนใหม่นั้น ผู้ร้องเรียนได้ขับจักรยานยนต์คันดังกล่าวโดยไม่มีแผ่นป้ายทะเบียน จึงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรออกไปสั่งข้อหาขับจักรยานยนต์โดยไม่ติดแผ่นป้ายทะเบียน ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ตำรวจฟังแล้วว่า ได้ทำแผ่นป้ายทะเบียนหลุดหายและมีการแจ้งความกับสถานี

ตำรวจไว้แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจกลับไม่พิจารณาเอกสารหลักฐานดังกล่าวและออกใบสั่งและยึดใบอนุญาตขับขี่ของผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน

### ผลการพิจารณา

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่สอบถามข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจกับผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 7 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดนำรถที่มีได้ติดแผ่นป้ายเลขทะเบียน แผ่นป้ายเครื่องหมายเลขทะเบียนหรือป้ายประจำรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ กฎหมายว่าด้วยการขนส่ง กฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน กฎหมายว่าด้วยรถลากหรือกฎหมายว่าด้วยรถจ้าง มาใช้ในทางเดินรถ” การที่ผู้ร้องเรียนขับขี่รถที่มีได้ติดแผ่นป้ายทะเบียนถือเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจออกใบสั่งให้แก่ผู้ร้องเรียนข้อหาขับขี่รถจักรยานยนต์โดยไม่ติดแผ่นป้ายทะเบียน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว

อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า กรณีการไม่ติดแผ่นป้ายทะเบียนเนื่องจากแผ่นป้ายทะเบียนสูญหายในขณะที่ได้ดำเนินการยื่นคำขอมีแผ่นป้ายทะเบียนและอยู่ระหว่างรอแผ่นป้ายทะเบียนใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาดำเนินการระยะหนึ่ง การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีดังกล่าวได้สร้างภาระและเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ขับขี่ยานพาหนะ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน จึงเสนอแนะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายจราจรสำหรับกรณีผู้ขับขี่ได้ยื่นคำขอและอยู่ระหว่างรอแผ่นป้ายทะเบียนใหม่ โดยให้พิจารณาเอกสารการขอมีแผ่นป้ายทะเบียนใหม่ดังกล่าวเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรด้วย

### ผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน สรุปว่า กองกฎหมาย สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แจ้งเวียนให้หน่วยงานในสังกัด และแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อทราบและถือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว

**เรื่องร้องเรียนที่ 2** การก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กแนวคลองก่อให้เกิดผลกระทบต่อบ้านเรือนประชาชนที่อาศัยอยู่ริมคลอง

### สรุปประเด็น

ผู้ร้องเรียนและคณะปลูกสร้างบ้านเรือนบริเวณพื้นที่ริมคลองแห่งหนึ่งโดยมีกรมชนารักษ์เป็นเจ้าของพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กแนวคลอง ซึ่งเป็นการขยายความกว้างของคลองให้ได้ 26.00 เมตร ตามแบบที่กำหนด และหากดำเนินการตามแบบดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ริมคลองประมาณ 250 ครัวเรือน ต้องรื้อบ้านและไม่มีที่อยู่อาศัย จึงขอให้ก่อสร้างเขื่อนริมคลองที่มีขนาดความกว้างน้อยกว่า 26.00 เมตร เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียนและคณะ

**ผลการพิจารณา** ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า มีประชาชนจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างเขื่อนรวมตัวกันคัดค้านการก่อสร้างเขื่อน โดยขอให้หน่วยงานก่อสร้างเขื่อนได้ในขนาดความกว้าง 18.00 เมตร เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หากหน่วยงานไม่ยินยอมตามที่ร้องขอ ก็จะไม่ยินยอมให้มีการก่อสร้างเขื่อนต่อไป

หลังจากนั้น ได้มีการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบข้อมูลโครงการและผลกระทบ เห็นควรชะลอการก่อสร้างเขื่อนในส่วนที่จะต้องมีการรื้อถอนบ้านเรือนประชาชน แต่ให้ดำเนินการในส่วนอื่นที่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ไปก่อน

ต่อมา เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ออกสำรวจและรังวัดพื้นที่ตามแนวชายคลองร่วมกับคณะผู้ร้องเรียน ณ บริเวณพื้นที่ก่อสร้างเขื่อน ผลการสำรวจพบว่า ถ้าก่อสร้างเขื่อนซึ่งมีความกว้างลดลงจาก 26.00 เมตร ตามแบบเดิมเหลือเพียง 22.00 เมตร บ้านของประชาชนริมคลองส่วนใหญ่ไม่ต้องรื้อย้าย หรือหากมีการรื้อถอนบ้านเรือนก็เฉพาะแต่เพียงบางส่วน ตัวบ้านและโครงสร้างหลักไม่ได้รับผลกระทบหรือเสียหายมาก ประชาชนยังสามารถอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ผู้ร้องเรียนและคณะยังคงยืนยันแนวการก่อสร้างเขื่อน 18.00 หรือ 20.00 เมตร เนื่องจากยังคงมีคณะของผู้ร้องเรียนบางส่วนได้รับผลกระทบ จึงได้มีการจัดประชุมร่วมกับผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกหลายครั้งเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้การก่อสร้างเขื่อนตามโครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยประชาชนที่อาศัยอยู่ริมคลองได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด เป็นการเจรจาไกล่เกลี่ยตามแนวทางสันติวิธี ซึ่งได้ผลสรุปว่า มีการจัดทำแผนผังแสดงแนวเขตก่อสร้างตามที่กรมชนารักษ์กำหนดและแนว

เขตที่จะเปลี่ยนแปลงความกว้างของเขื่อน 22.00 เมตร เมื่อก่อสร้างเขื่อนเสร็จจะมีความกว้างตลอดแนวคลองทั้งสองฝั่งขนานกันในความกว้างที่ไม่เท่ากัน ระยะความกว้างมากที่สุดเท่ากับ 32.15 เมตร เป็นที่ยอมรับได้ของทั้งผู้ร้องเรียนและหน่วยงานเจ้าของโครงการ

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันไม่ให้มีการร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอีก หากมีการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กในพื้นที่อื่นอีก ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการชี้แจงและทำความเข้าใจกับประชาชนที่อาศัยอยู่ริมคลองเกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง วัตถุประสงค์ และประโยชน์ในการก่อสร้างเขื่อนริมคลอง อำนวยหน้าที่การปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผลกระทบที่ประชาชนจะได้จากการก่อสร้างเขื่อนเพื่อที่ประชาชนจะได้มีความเข้าใจที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้การก่อสร้างเขื่อนสามารถดำเนินการต่อไปได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

2. การที่หน่วยงานมีโครงการก่อสร้างเขื่อนริมคลองเพื่อระบายน้ำ ในหลายจุดส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากที่สร้างบ้านพักอาศัยในพื้นที่บริเวณริมคลองโดยไม่มีกรรมสิทธิ์และส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่มีฐานะยากจนมีภาระต้องรับผิดชอบ การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนนี้เป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ริมคลองได้รับผลกระทบน้อยที่สุดโดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก และทำให้โครงการก่อสร้างสามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงขอให้หน่วยงานพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกพื้นที่สร้างบ้านพักอาศัยโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ระยะยาว เช่น การจัดทำโครงการบ้านพักอาศัยให้กับประชาชนเพื่อรองรับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ คำนึงถึงภาระการผ่อนชำระของประชาชนที่สามารถเป็นไปได้ เมื่อเทียบกับรายได้ที่มีอยู่ประกอบด้วย โดยมีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่ประสานงานและกำกับดูแลต่อไป

### เรื่องร้องเรียนที่ 3 การออกใบสั่งโดยใช้ดุลพินิจกำหนดโทษไม่เหมาะสมกับความผิด

#### สรุปประเด็น

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ตรวจการแผ่นดินในขณะนั้น) ตรวจสอบกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรออกใบสั่งให้ผู้ร้องเรียนเสียค่าปรับทั้ง ๆ ที่มีได้กระทำความผิด โดยผู้ร้องเรียนขับรถกระบะบรรทุกกระถางต้นไม้ ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกให้จอดและตรวจค้นรถ และแจ้งว่าผู้ร้องเรียนใช้รถยนต์ผิดประเภท โดยเอารถยนต์นั่งส่วนบุคคลมาบรรทุกของ โดยไม่มีผ้าคลุม

รถยนต์ของผู้ร้องเรียนจดทะเบียนเป็นรถยนต์นั่งส่วนบุคคลจึงนำมาใช้บรรทุกของไม่ได้ จึงให้ผู้ร้องเรียนไปเสียค่าปรับที่สถานีตำรวจ

**ผลการพิจารณา** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรออกใบสั่งเนื่องจากผู้ร้องเรียนกระทำผิดฐาน “ไม่จัดให้มีสิ่งป้องกันสิ่งของตกหล่น” ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มิใช่จากการกระทำผิดฐาน “ใช้รถยนต์ผิดประเภท” ตามที่ผู้ร้องเรียนเข้าใจ ผู้ร้องเรียนจึงต้องเสียค่าปรับตามสั่งจากการกระทำผิดดังกล่าว โดยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในการกำหนดมาตรการลงโทษผู้ขับขี่ที่กระทำความผิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจควรมีดุลพินิจที่จะใช้มาตรการว่ากล่าวตักเตือนผู้ขับขี่ แทนการออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่เสียค่าปรับ เนื่องจากผู้ร้องเรียนกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย เมื่อพิจารณาจากสิ่งของที่ผู้ร้องเรียนบรรทุกมิได้เป็นสิ่งของที่อาจปลิวหรือตกหล่นอันอาจทำให้ทางสปรกประอะเปื้อนหรือก่อให้เกิดเหตุอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินโดยง่าย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอแนะให้กองบังคับการตำรวจจราจรว่า การพิจารณากำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในการออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ให้คำนึงถึงความเหมาะสมและข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ขับขี่ ตลอดจนเกิดความเข้าใจอันดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร และป้องกันมิให้เกิดการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในลักษณะดังกล่าวอีก

#### **ผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ**

กองบังคับการตำรวจจราจรมีหนังสือแจ้งว่า ได้สั่งการให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นกำชับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชาให้ใช้ดุลพินิจในการจับกุมผู้กระทำผิด โดยคำนึงถึงความเหมาะสมแก่กรณีในการจับกุมไปส่วนหนึ่งตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีข้อเสนอแนะแล้ว

**เรื่องร้องเรียนที่ 4** ขอให้แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้มีการฟ้องคดีแบบอนาถาได้



### สรุปประเด็น

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ตรวจการแผ่นดินในขณะนั้น) พิจารณาเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่จะต้องมีค่าธรรมเนียมศาลในอัตราที่กำหนด ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากไม่สามารถชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ จึงขอให้แก้ไขกฎระเบียบให้มีการฟ้องคดีอย่างอนาถาได้หรือหากจะเก็บค่าธรรมเนียมศาลก็น่าจะเก็บภายหลังจากผู้ฟ้องชนะคดีแล้ว

### ผลการพิจารณา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยที่คู่ความคนใดยากจนไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลก็สามารถขออนุญาตดำเนินคดีเป็นคดีอนาถาได้ แต่เมื่อได้จัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีทางปกครองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป ในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน 200,000 บาท โดยไม่เปิดโอกาสให้คนยากจนยื่นฟ้องเป็นคดีอนาถา จึงเห็นว่าจะไม่เป็นธรรมต่อผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีการปฏิบัติแตกต่างจากศาลยุติธรรม และสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป

### ผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ

ศาลปกครองได้รับเรื่องดังกล่าวพิจารณาแล้ว และแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบว่าได้ตระหนักถึงความเดือดร้อนของประชาชนในประเด็นดังกล่าว และจะรวบรวมสภาพความรุนแรงของปัญหาเพื่อเป็นข้อมูลใช้พิจารณาเสนอแนะให้มีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ๙ ต่อไป ซึ่งจะครอบคลุมทุกเรื่องเพื่อให้กฎหมายนี้มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด

## บทสรุป

ด้วยรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารให้อยู่ในครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของสังคมโดยรวมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น จึงบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนในกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติ หรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐทุกประเภท เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางการดำเนินงาน โดยยึดหลักความเป็นธรรมตามกฎหมายและความเป็นธรรมตามความเป็นจริงประกอบกัน ในกรณีที่พบข้อเท็จจริงว่า ปัญหาความสะดวกหรือความไม่เป็นธรรมมาจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐตามที่มีการร้องเรียนจริง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการหรือการให้บริการประชาชนให้มีความถูกต้อง เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หากกรณีใดแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นไม่เป็นธรรม หรือสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะทำความเห็นพร้อมด้วยข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หรือต่อรัฐสภาเพื่อแก้ไขกฎหมายให้เป็นธรรมมากขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขและป้องกันปัญหาลักษณะเดียวกันนี้อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตนอกจากนี้ หากกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่า ความไม่เป็นธรรมตามคำร้องเรียนมีมูลเหตุมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความล้าสมัย ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมด้วยบทกฎหมายที่เป็นปัญหานั้นได้ หรือในกรณีที่พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายหรือการกระทำใดที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนและมีผลบังคับได้ด้วยเช่นกัน

จากตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่ปรากฏข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงและแก้ไขเยียวยาความทุกข์ร้อนของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ยึดหลักความเป็นธรรมบนพื้นฐานของความเป็นจริงของ มีการรับฟังเหตุผลของทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ร้องเรียนหรือฝ่ายผู้ถูกร้องเรียนเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ความถูกต้อง ความเหมาะสม ความชอบธรรม และตรงกับสภาพความเป็นจริงเป็นสำคัญ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความมุ่งหวังที่จะปฏิบัติภารกิจเพื่อยกระดับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศให้สอดคล้องตามหลักนิติธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐในทุกระดับสามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความ เป็นธรรม โดยยึดหลักสันติวิธีและประสานความร่วมมือ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับ ประชาชน และการให้บริการแก่ประชาชนผู้ร้องเรียนด้วยความสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม แก่ทุกฝ่าย เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากสาธารณชนในการเป็นที่พึ่งของ ประชาชนเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม

## บรรณานุกรม

กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. **หลักนิติธรรม**

**ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน**. 2556. <http://www.lrct.go.th/?p=5716>

ลิขิต ธีรเวคิน ราชบัณฑิต ผู้อำนวยการโครงการปริญญาเอก วิทยาลัยสื่อสารการเมือง มหาวิทยาลัย

เกริก. **หลักนิติธรรม (the rule of law) และหลักนิติกลวิธี (the rule by law)**. 2549.

<http://www.dhiravegin.com>