

รายงานการวิจัย

เรื่อง

ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ  
หรือการกระทำของบุคคล ตามมาตรา 198  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(พ.ศ. 2540)

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

เสนอต่อ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ธันวาคม 2543

## บทคัดย่อ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งซึ่งถูกสร้างขึ้นมาให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ทำหน้าที่ในการเป็นส่วนเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องอันเกิดจากการปฏิบัติราชการและเพื่อตรวจสอบระบบราชการ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่และรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้หลายประการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เช่น กรณีตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยกับระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดนอันเป็นประเทศต้นแบบของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและระบบผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นส่วนเสริมของระบบศาลปกครอง ที่ทำหน้าที่เยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนดังเช่นระบบของประเทศไทยในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของทั้งสองประเทศไม่มีการดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่อย่างไรก็ตาม ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศสได้วางกลไกในการกลั่นกรองคำร้องเรียนที่จะเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไว้ว่า ประชาชนจะต้องเสนอคำร้องเรียนเป็นไปยังสมาชิกรัฐสภาก่อน หากสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณา

ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการที่ให้อิสระแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ซึ่งหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องทุกเรื่องที่เห็นว่าเป็นปัญหาตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ก็จะสร้างภาระให้กับศาลทั้งสองอย่างมาก

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะว่าสมควรจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อกลั่นกรองการเสนอเรื่องที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองโดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการที่จะตั้ง

ขึ้นมาเห็นควร ประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์ในการดำเนินการตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งในขณะที่ทำงานวิจัยนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดในหน่วยงานทั้ง 3 ที่เกี่ยวข้องได้วางเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ และนอกจากนี้ องค์กรดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองคำร้องเรียนที่เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญก่อนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้เกิดเรื่องที่มีปัญหาเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลที่ถูกต้องต่อไป

## **ABSTRACT**

The Ombudsman is an organization in accordance with the constitution,

established to be autonomous and neutral. It functions as an addition to the process to correct the deficiencies emerging from the administration of public affairs, and to monitor the bureaucracy. However, the Ombudsman of Thailand is a new phenomenon whereby the constitution has stipulated its role which in several cases may possibly be problematic in practice. For example, Article 198 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2540) stipulates that the Ombudsman must submit its case together with its opinion to the Constitutional Court or the Administrative Court for judgment in the case where the Ombudsman is of the opinion that the provisions of law, rules, regulations or the act of any person of the government official is in question of constitutionality. Therefore, the researcher has conducted a comparative study of the procedure of the Ombudsman of Thailand to that of the Ombudsman of Sweden, the country of the original procedure of the Ombudsman and that of the Ombudsman of the Republic of France, which serves as an addition to the Administrative Court and functions to relief the people of their grieves as in the present system of Thailand.

The study finds that the procedure of the Ombudsman of both countries do not have the case such as that stipulated in Article 198 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E.2540). However, the procedure of the Ombudsman of the Republic of France has established a mechanism to screen the petitions which are to be submitted to the Ombudsman – that is, the people must first submit their petition to the member of parliament if the member of parliament is of the opinion that the case is within his authority.

The researcher is of the opinion that the procedure according to Article 198 of the constitution is a procedure which grants the autonomy for the Ombudsman to submit the cases in question of constitutionality to the Constitutional Court or the Administrative Court. Upon the event that the Ombudsman submit every case, perceived as problematic according to Article 198, to the Constitutional Court or the Administrative Court, such act would create tremendous burden for both courts.

Therefore, the researcher has put forth the proposal that it is appropriate to establish an organization in order to screen the cases in question of constitutionality to be submitted to the Constitutional Court or the Administrative Court, through the use of the form that of the committee who determines the competent jurisdiction among courts as stipulated in Article 248 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E.2540). The commission to be established should consist of the Secretariate of the Ombudsman, the Secretariate of the Constitutional Court and the Secretariate of the Administrative Court to set the rules and regulations for implementation according to Article 198 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E.2540).

As of the time of this research, none of the three agencies involved has yet established such rules and regulations. In addition, such organization's task is also to screen those petitions submitted to the Ombudsman according to Article 198 of the constitution, prior to their forwarded submission to the Constitutional Court or the Administrative Court so that the problematic cases are further placed under judgment of the correct court.

## บทนำ

### รัฐธรรมนูญกับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคำใหม่ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยมีการกล่าวถึงไว้ใน 3 มาตราด้วยกัน คือ

“มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

เมื่อพิจารณาถึง “ที่มา” ของคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ จะพบว่า คณะทำงานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ให้คำนิยามของคำว่า “ศักดิ์ศรี” ไว้ว่า หมายถึง จะปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนไม่ใช่มนุษย์หรือปฏิบัติต่อมนุษย์เสมือนสัตว์หรือสิ่งของไม่ได้ และจะปฏิบัติต่อมนุษย์อื่นโดยที่ตนเองอยู่เหนือกว่าบุคคลอื่นโดยเชื้อชาติหรือสัญชาติไม่ได้<sup>1</sup> ด้วยเหตุดังกล่าว บทบัญญัติดังกล่าวทั้ง 3 มาตราจึงเกิดขึ้นเพื่อ “รับรอง” ถึงสถานะของมนุษย์ในสังคมและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการล่วงละเมิดถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมานั้นมักเกิดการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เนือง ๆ ในสังคมไทย เช่น การซื้อขายหรือใช้แรงงานในลักษณะกดขี่ การทรมานทากรุณกรรมหรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมการกดขี่ทางเพศ หรือการจับกุมคุมขัง หรือตรวจค้นบุคคลโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความคิดโดยชอบทางการเมือง

<sup>1</sup> มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 62.

การศึกษาอบรม หรือความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น<sup>2</sup> โดยการล่วงละเมิดทั้งหลายดังกล่าวที่มีต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นั้น อาจเกิดขึ้นจากหลายหน่วยงานหรือหลายองค์กร เช่น เกิดจากการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือเกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหารทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) นั้น เมื่อเกิดมีการกระทำที่กระทบต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ขึ้น ผู้ถูกกระทำก็มักใช้กระบวนการทางศาลยุติธรรมเป็นที่เยียวยาทุกข์หรือไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกาศใช้บังคับ รัฐธรรมนูญได้สร้างบทบัญญัติที่เพิ่มสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนอย่างมากซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ รวมถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของมนุษย์ในฐานะที่เป็นมนุษย์เอาไว้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดมาตรการหรือกลไกทั้งหลายที่สำคัญไว้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่อาจเกิดจากการล่วงละเมิดสิทธิของมนุษย์ในฐานะที่เป็นมนุษย์ไว้หลายประการด้วยกันมีการสร้างองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นมา “ตรวจสอบ” การกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรของฝ่ายบริหารที่ไม่เคารพและไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวหลายองค์กร อันได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นเป็นองค์กรที่ถูกจัดให้มีขึ้นเพื่อดูแลในเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรดังกล่าวไม่มีอำนาจหน้าที่ในทางวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำต่าง ๆ ที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นเพียงองค์กรให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการแก้ปัญหาต่อไป ส่วนศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองนั้นก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าเป็นองค์กรประเภท “ศาล” ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นเป็นสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนสามารถนำปัญหาหรือความเดือดร้อนที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนดังกล่าวแล้วพบว่าเกิดปัญหาขึ้นจริง ก็จะต้องทำรายงานเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเสนอไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ไม่มีอำนาจที่จะไปสั่งการหน่วยงานดังกล่าวได้ คงทำได้แต่เพียงทำรายงาน

<sup>2</sup> สถาบันกฎหมายอาญา, รัฐธรรมนูญของเรา (กรุงเทพฯ : มูลนิธิอาเซีย, 2541), หน้า

เสนอรัฐสภาและพิมพ์เผยแพร่เรื่องดังกล่าวให้สาธารณชนได้ทราบ แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้คล้ายคลึงกับอำนาจของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ เป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอแนะและไม่มีอำนาจ ในการวินิจฉัยชี้ขาดก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดถึงอำนาจพิเศษของผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาไว้ประการหนึ่งซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญสำหรับแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้กับ ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ คือ หากผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ อำนาจ ดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานับได้ว่าเป็นอำนาจที่มีความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของคนไทยและสังคมไทยเป็นอย่างมากดังที่จะได้ศึกษารายละเอียด ต่อไป



## บทที่ 1

### สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น มีวิวัฒนาการที่ผันแปรไปตามยุคสมัยแห่งการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ จะเห็นได้จากนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ก็ได้มีการกำหนดถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชนไว้รวม ๆ ในมาตราเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับถัดมาก็เริ่มมีการขยายถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามบรรยากาศแห่งยุคสมัยของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ

เมื่อมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพของตนมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงได้มีการขยายบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้นและปรับปรุงสิทธิเดิมให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยบัญญัติไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญจำนวน 40 มาตรา และนอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแทรกไว้ในหมวดอื่น ๆ อีกหลายมาตรา

#### 1.1 สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

บทบัญญัติของหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้กำหนดถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้เป็นจำนวนมาก มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

##### 1.1.1 การกำหนดให้มีการเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐาน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงการเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 26 ดังนี้

“มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

บทบัญญัติมาตรานี้ได้กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันและรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิและ

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่รัฐและองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องตระหนักและเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ทั้งในหมวด 3 และในที่อื่น ๆ ด้วย

### 1.1.2 การรับรองสิทธิและเสรีภาพ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงการรับรองสิทธิไว้ในมาตรา 27 ดังนี้

“มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

บทบัญญัติมาตรานี้ เป็นการขยายการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้กว้างกว่าเดิม โดยรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนอกเหนือจากที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้โดยชัดแจ้งและโดยปริยายแล้ว ยังรวมถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยได้กำหนดให้ได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

### 1.1.3 การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการใช้สิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งการใช้สิทธิทางศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลหากถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดไว้ในมาตรา 28 ว่า

“มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

บทบัญญัติดังกล่าวรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เพื่อให้บุคคลสามารถอ้างในเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของตน และในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ทราบเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และนอกจากนี้ หากมีการกระทำละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์หรือสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ บุคคลผู้ถูกละเมิดสามารถนำมาฟ้องคดีได้หรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้โดยอาศัยบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว

### 1.1.4 ความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเบี่ยงเบนไว้ในมาตรา 29 ว่า

“มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักประกันในเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ โดยกำหนดว่าหากจะมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้จะต้องเป็นเหตุ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอนุญาตไว้เท่านั้น ถ้าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้อนุญาตไว้ รัฐจะ จำกัดสิทธิเหล่านั้นมิได้

จากบทบัญญัติในมาตรา 29 นี้เอง จึงทำให้สามารถแยกพิจารณาถึงเรื่องสิทธิและ เสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิและเสรีภาพที่เป็น เด็ดขาดไม่อาจถูกตัดรอนหรือจำกัดโดยกฎหมายที่อาจจะออกมาภายหลังได้ และสิทธิและ เสรีภาพที่อาจถูกตรอนสิทธิได้<sup>3</sup> โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพนั้นมิได้

**1.1.4.1 สิทธิและเสรีภาพที่ไม่อาจถูกตรอนได้** ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่มีผลเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด (absolute right) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

(ก) ความเสมอภาคในทางกฎหมายและการห้ามเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดในเรื่องความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติไว้ในมาตรา 30 ดังนี้

“มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตาม กฎหมายเท่าเทียมกัน

---

<sup>3</sup> ถาวร เกียรติทับทิว, “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 2 เล่มที่ 4, หน้า 44-47.

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักในการรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนว่ามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะมีความเชื่ออย่างไร ไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิง อีกทั้งยังกำหนดถึงการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (กรณีที่ทำไปโดยไม่เป็นธรรมนั้นต้องมีเหตุผลสนับสนุนในการเลือกปฏิบัติด้วยว่ามีความเป็นธรรมเหมาะสมกับการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดหรือไม่จึงจะกระทำได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกิจบางอย่างของรัฐที่อาจมีเหตุผลที่จำเป็นอันจะต้องเลือกปฏิบัติโดยเป็นธรรม)<sup>4</sup> เอาไว้ด้วย

#### (ข) การรับโทษทางอาญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดไว้ในมาตรา 32 ดังนี้

“มาตรา 32 บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในเวลาที่ทำกระตานั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาที่มีผลเป็นการย้อนหลังและรับรองถึงการที่จะกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำความผิดไม่ได้

#### (ค) ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับคดีอาญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดในเรื่องข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับคดีอาญาไว้ในมาตรา 33 ดังนี้

“มาตรา 33 ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

<sup>4</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 22 เมษายน 2540

บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยยืนยันถึงสิทธิของบุคคลดังกล่าวว่าถือว่าเป็นผู้ไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา และนอกจากนี้ หากศาลยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดที่แสดงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเหมือนเป็นบุคคลผู้กระทำความผิดไม่ได้

#### (ง) สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดในเรื่องสิทธิของบุคคลในครอบครัวไว้ในมาตรา 34 ดังนี้

“มาตรา 34 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน”

บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลในครอบครัวทั้งทางด้านเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว รวมถึงตลอดถึงการกล่าวหรือแพร่หลายภาพ ข้อความ ไม่ว่าจะโดยวิธีการใดๆ ซึ่งมีผลเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลเอาไว้ โดยมีข้อยกเว้น คือ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ตัวอย่างเช่น ในกรณีไขข่าวเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์บุคคลที่เป็นสาธารณะ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ฯลฯ

#### (จ) เสรีภาพในการนับถือศาสนา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ในมาตรา 38 ดังนี้

“มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักประกันถึงเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิกาย ลัทธิทางศาสนาและในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน

เสรีภาพในลัทธินิยมทางศาสนาในมาตรานี้จะใช้ได้ต่อเมื่อไม่ขัดต่อ “หน้าที่” ของพลเมืองและในรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดเอาไว้แล้วถึงหน้าที่ของพลเมืองว่าบุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>5</sup>

#### (จ) เสรีภาพในทางวิชาการ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงเสรีภาพในทางวิชาการไว้ในมาตรา 42 ดังนี้

“มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้เสรีภาพในทางวิชาการตลอดจนถึง การศึกษาอบรม การเรียน การสอน การวิจัย ตลอดจนการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ โดยการใช้เสรีภาพในมาตราดังกล่าวนี้นี้จะต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

#### (ข) สิทธิในการเข้ารับการศึกษาอบรม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงสิทธิในการเข้าศึกษาอบรมไว้ในมาตรา 43 ดังนี้

“มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวได้ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 9 ปี เป็นไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยยืนยันถึงสิทธิของบุคคลอย่างเสมอกันในการเข้ารับการศึกษาหลักสูตรพื้นฐานเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยในการจัดการศึกษานั้นรัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมายกำหนดรวมถึงการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐด้วย

<sup>5</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 22 เมษายน 2540

### (ข) เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 47 ดังนี้

“มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นความดีหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความดีหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้หมดดีหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

บทบัญญัติมาตรา 47 เป็นการกำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยกำหนดให้เป็นเสรีภาพของประชาชนโดยสมบูรณ์เพื่อความเข้มแข็งและเพื่อความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง<sup>6</sup>

### (ฅ) สิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวไว้ในมาตรา 53 ดังนี้

“มาตรา 53 เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม

<sup>6</sup> คณิน บุญสุวรรณ, สิทธิเสรีภาพของคนไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542),

เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กล่าวรับรองถึงสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวว่าได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนถึงเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลยอมมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและรับการศึกษาอบรมจากรัฐด้วย

### (ญ) สิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดในเรื่องสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีไว้ในมาตรา 65 ดังนี้

“มาตรา 65 บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการนำหลักเรื่องสิทธิในการต่อต้านการใช้กำลังทำรัฐประหารเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาประกอบในการยกอ้างเพื่อแสดงให้เห็นถึงการที่ประชาชนสามารถต่อต้านการได้มาซึ่งอำนาจของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีวิถีทางที่ถูกต้องตามครรลองประชาธิปไตยได้

**1.1.4.2 สิทธิและเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้** โดยหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้จะทำได้ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.1.4.1 ส่วนในข้อ 1.1.4.2 นี้จะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นโดยมีเงื่อนไขสำคัญ คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

### (ก) สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ในมาตรา 31 ดังนี้

“มาตรา 31 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับ คမ်းขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”



บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักสำคัญถึงสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลไว้ว่า ผู้ใดจะมาละเมิด การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรมมิได้ การจับ คุมขัง ตรวจค้นบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพก็อาจกระทำได้เช่นกัน โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็จะกำหนดไว้ว่าการจะตรวจค้น จับกุม คุมขังโดยไม่มีหมายศาลนั้นจะกระทำได้ในกรณีใดบ้าง

### (ข) เสรีภาพในเคหสถาน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงเสรีภาพในเคหสถานไว้ในมาตรา 35 ดังนี้

“มาตรา 35 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการรับรองถึงสิทธิของบุคคลว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถานของตนรวมทั้งย่อมได้รับความคุ้มครองในที่อยู่อาศัยและการครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การที่บุคคลอื่นจะเข้าไปโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการเข้าไปตรวจค้นเคหสถานจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการให้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

### (ค) เสรีภาพในการเดินทาง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงเสรีภาพในการเดินทางไว้ในมาตรา 36 ดังนี้

“มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้”

บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใดก็ได้ภายในราชอาณาจักรไทย เว้นแต่จะมีกฎหมายมาจำกัด โดยเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ และนอกจากนี้ ยังมีการห้ามการปฏิบัติต่อบุคคลสัญชาติไทยด้วยการเนรเทศหรือห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรไทย

### (ง) เสรีภาพในการสื่อสาร

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงเสรีภาพในการสื่อสารไว้ในมาตรา 37 ดังนี้

“มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

บทบัญญัติดังกล่าวให้เสรีภาพแก่บุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการห้ามการตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน เว้นแต่อาศัยตามบทกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

### (จ) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการคุ้มครองสื่อมวลชน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในมาตรา 39 ดังนี้

“มาตรา 39 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้ จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

ในบทบัญญัติมาตรา 39 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ส่งเสริมในเรื่องการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น โดยรัฐจะจำกัดเสรีภาพมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ ความเป็นอยู่ส่วนตัว หรือเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน อีกทั้งในมาตรา 39 นี้ยังคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชน เพราะในอดีตมักมีการสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ได้โดยมีคำสั่งศาลหรือคำพิพากษาของศาล แต่ตามบทบัญญัติดังกล่าวการจะสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อลดทอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลที่เป็นจริงและอีกทั้งยังห้ามมิให้รัฐแทรกแซงหรือมีอิทธิพลเหนือการทำงานของสื่อมวลชนด้วยการให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนของเอกชนด้วย

#### (จ) การใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงทรัพยากรสื่อสารของชาติไว้ในมาตรา 40 ดังนี้

“มาตรา 40 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

มาตรา 40 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดสรรคลื่นความถี่ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และยังกำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรและทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งในเรื่องการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมด้วย

#### (ข) เสรีภาพในการเสนอข่าวและความคิดเห็น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงเสรีภาพในการเสนอข่าวและความคิดเห็นไว้ในมาตรา 41 ดังนี้

“มาตรา 41 พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงาน หรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง”

มาตรา 41 เป็นบทบัญญัติที่ให้เสรีภาพแก่พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ ประกอบกิจการเกี่ยวกับการกระจายข่าวสาร รวมตลอดจนถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ ในการนำเสนอข่าวสารและ แสดงความคิดเห็นภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรานี้มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนที่จะได้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นธรรม ถูกต้อง ไม่บิดเบือน อีกทั้งยังเป็นการเปิด โอกาสให้สื่อมวลชนตรวจสอบการทำงานของรัฐได้โดยทางหนึ่งด้วย

#### (ช) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 49 ดังนี้

“มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกัน ประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอด”

มาตรา 49 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการรับรองสิทธิที่มีเหนืออสังหาริมทรัพย์ ของเอกชนว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อที่รัฐจะสามารถ จัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ได้ รัฐจึงอาจมีอำนาจที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ ประชาชนได้เฉพาะที่มีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และนอกจากนี้ ในการเวนคืนรัฐยังต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควร ให้แก่ประชาชนด้วย

#### (ฅ) เสรีภาพในการชุมนุม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้ในมาตรา 44 ดังนี้

“มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวก

ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ในมาตรา 44 นี้มีการบัญญัติเพื่อรับรองให้ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมได้ แต่จะต้องกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจะจำกัดเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่บ้านเมืองมีสภาวะฉุกเฉิน

#### (ง) เสรีภาพในการรวมตัวเป็นหมู่คณะ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงเสรีภาพของบุคคลที่จะรวมตัวกันเป็นหมู่คณะได้ไว้ในมาตรา 45 ดังนี้

“มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

ในมาตรา 45 นี้เป็นหลักการในการให้เสรีภาพแก่ประชาชนที่จะรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นในการดำเนินการในทางเศรษฐกิจ เว้นไว้แต่การรวมตัวดังกล่าวนี้อาจถูกจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อมิให้มีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคหรือประชาชน

#### (จ) สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้ ดังนี้

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นนี้ เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้รู้สึกรักและ

หวงแหนท้องถิ่นของตนซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองความเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ โดยการให้ชุมชนในท้องถิ่น ดั้งเดิมนั้นมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นของตน

### (ฎ) สิทธิในทรัพย์สิน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ ดังนี้

“มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่ง สิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในมาตรา 48 นี้เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงในเรื่องสิทธิของบุคคล 2 กรณี คือ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และสิทธิของบุคคลในการสืบทอด ซึ่งสิทธิดังกล่าวทั้ง 2 ประการ เป็นหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิของบุคคลที่จะดำเนินการ เกี่ยวกับทรัพย์สินของตนและการสืบทอดอาจถูกจำกัดได้ตามที่กฎหมายกำหนด

### (จ) เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็น ธรรมไว้ในมาตรา 50 ดังนี้

“มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและ การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของ ประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศิลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อ ป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

บทบัญญัติในมาตรา 50 เป็นการบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของประชาชนในการ ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ รวมทั้งเปิดโอกาสให้แข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รัฐจะ จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ ประกอบอาชีพ หรือการแข่งขันโดยเสรีมิได้ เว้นไว้แต่การ จำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะทำเพื่อประโยชน์ในเรื่องการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ ประเทศ เพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านต่าง ๆ หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ฯลฯ

### (ท) การเกณฑ์แรงงาน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการเกณฑ์แรงงาน โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ดังนี้

“มาตรา 51 การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

บทบัญญัติในมาตรา 51 นี้ เป็นหลักการที่ได้เคยบัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงานโดยรัฐโดยไม่จำเป็น เว้นแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นเหตุฉุกเฉินหรือสภาวะบ้านเมืองเกิดภาวะสงคราม เป็นต้น

### (ต) สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กล่าวถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐไว้ในมาตรา 52 ดังนี้

“มาตรา 52 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 52 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเสมอกัน หากเป็นผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่หลักเกณฑ์และขอบเขตในการให้การรักษาพยาบาลจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งรัฐยังต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการบริการทางสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รัฐยังจำต้องมีมาตรการการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

### (ถ) สิทธิของบุคคลผู้มีอายุเกิน 60 ปี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ไว้ในมาตรา 54 ดังนี้

“มาตรา 54 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### (ด) สิทธิของผู้พิการหรือทุพพลภาพ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดคุ้มครองสิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพไว้ดังนี้

“มาตรา 55 บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้พิการหรือทุพพลภาพไว้ว่า มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นนอกจากในเรื่องการศึกษาแล้ว เช่น อำนวยความสะดวกในเรื่องการเดินทางบนทางเท้าของคนพิการทางตา หรือการสร้างตึกอาคารสถานที่ราชการต่าง ๆ ต้องปรับปรุงให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### (ด) สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้ ดังนี้

“มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”



บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิในการให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งยังมีบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐและตัวแทนของรัฐอื่นๆ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าวด้วย

### (ถ) สิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้มีบทบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมายไว้ในมาตรา 57 ดังนี้

“มาตรา 57 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยได้กำหนดให้ต้องมีกฎหมายฉบับหนึ่ง ซึ่งต้องมีสาระสำคัญ คือ มีการจัดตั้งองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎและข้อบังคับ และตลอดจนให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

### (ท) สิทธิในการได้รับข้อมูลหรือข่าวสารจากรัฐ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้มีบทบัญญัติกล่าวถึงสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารจากรัฐไว้ ดังนี้

“มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวได้รับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะหากข้อมูลข่าวสารนั้นเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวอาจมีกฎหมายออกมาจำกัดได้หากการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะไปกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือสิทธิส่วนบุคคลอื่น

**(ง) สิทธิในการรับคำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐ**

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิในการรับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐไว้ว่า

“มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรานี้ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะได้รับคำชี้แจงจากรัฐไม่ว่าจะเป็นจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนที่รัฐจะอนุญาตหรือกระทำโครงการใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้น และประชาชนหรือคนในชุมชนนั้นมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวได้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

**(น) สิทธิในการมีส่วนร่วมกระบวนการพิจารณาของรัฐ**

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐไว้ว่า

“มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 60 เป็นการบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิหรืออาจถูกระทบต่อสิทธิเสรีภาพมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น ให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือสามารถตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ที่ใช้ในการประกอบการปฏิบัติราชการได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้

**(บ) สิทธิในการร้องทุกข์**

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิของประชาชนที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควรไว้ในมาตรา 61 ดังนี้

“มาตรา 61 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 61 ได้กำหนดถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนว่า หากได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรม หรือได้รับความไม่สะดวกจากการปฏิบัติงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวมีสิทธิเสนอเรื่องเพื่อร้องทุกข์ต่อ

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ได้โดยตรงได้ โดยหน่วยงานนั้นต้องพิจารณา และแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

#### (ป) สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา 62 ดังนี้

“มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 62 ได้ให้การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะสามารถฟ้อง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการปฏิบัติงานหรือละเว้นการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานอื่น ๆ ของรัฐได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

#### (ผ) การคุ้มครองระบอบประชาธิปไตย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงขอบเขตในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ไว้ในมาตรา 63 ดังนี้

“มาตรา 63 บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้ัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้”

บทบัญญัติในมาตรา 63 นี้มีผลเป็นการคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนไปกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นตลอดจนขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นจะกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้

#### (ฝ) สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้ว่า

“มาตรา 64 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

บทบัญญัติในมาตรา 64 นี้เป็นการบัญญัติถึงสิทธิของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐว่า ย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไปทุกประการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง แต่ในบางกรณีกฎหมายได้กำหนดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเหล่านี้บางกรณีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

นอกจากสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้รับรองไว้ในหมวด 3 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ที่มีการบัญญัติถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องอื่น ๆ อีก เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพมีผลบังคับใช้ได้จริงอีกด้วย ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

## 12. สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในส่วนอื่น ๆ อีกหลายกรณีนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้เพื่อให้สิทธิเสรีภาพนั้นมีการคุ้มครองขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งสามารถแบ่งหมวดหมู่สิทธิที่นอกเหนือจากหมวด 3 แห่งรัฐธรรมนูญได้เป็น 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยหรือสร้างเจตจำนงทางการเมือง สิทธิที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา และสิทธิในการนำเรื่องราวร้องทุกข์ฟ้องต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

### 1.2.1 สิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยหรือสร้างเจตจำนงทางการเมือง (สิทธิทางการเมือง)

สิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยหรือสร้างเจตจำนงทางการเมืองเป็นสิทธิที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในกระบวนการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะในระดับทางตรงหรือทางอ้อม ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น อันได้แก่

#### 1.2.1.1 สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาไว้ในมาตรา 105 ดังนี้

“มาตรา 105 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา 103 ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้งสิทธินี้เป็นผลโดยตรงจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือแปลงสัญชาติได้มาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเขตเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง และไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในมาตรา 106 บทบัญญัติมาตรา 105 นี้ได้ขยายไปถึงสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งนอกภูมิลำเนาและในต่างประเทศด้วยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้กำหนดไว้

#### 1.2.1.2 สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง

มีสองประเภท คือ สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นสมาชิกวุฒิสภา

##### (ก) สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 107 ดังนี้

“มาตรา 107 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
- (4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน
- (5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ
  - (ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
  - (ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น
  - (ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
  - (ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา
  - (จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนคนอื่นๆ ในการบริหารประเทศปกครองบ้านเมือง โดยได้บัญญัติคุณสมบัติทางด้านสัญชาติไว้ว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี มีคุณวุฒิทางการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งยังต้องเป็นสมาชิกสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งไม่น้อยกว่า 90 วัน รวมทั้งยังกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตว่าจะต้องมีชื่อทะเบียนบ้านในจังหวัดที่ตนสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ปีติดต่อกัน รวมทั้ง คุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่มาตรา 107 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้

#### (ข) สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสภาไว้ในมาตรา 125 ดังนี้

“มาตรา 125 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5)”

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่า ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 170 (5) และต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 126

การที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกวุฒิสภานั้นจะต้องดำรงตำแหน่งในลักษณะเป็นสภาผู้เลี้ยง มีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย กลั่นกรองบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จึงจำต้องอาศัยคุณสมบัติเฉพาะมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### 1.2.1.3 สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายไว้ในมาตรา 170 ดังนี้

“มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 170 กำหนดให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่จะรวมตัวกันไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ตนเองต้องการเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยกฎหมายที่จะดำเนินการตามวิธีดังกล่าวจะต้องเป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ หมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อตลอดจนการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 1.2.1.4 สิทธิในการออกเสียงประชามติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิการออกเสียงประชามติไว้ในมาตรา 214 ดังนี้

“มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา<sup>๑๖๖</sup>นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

บทบัญญัติในมาตรา 214 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการออกเสียงประชามติต่อกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

การออกเสียงประชามตินี้ถือว่าเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยทางตรงในระดับประเทศ แต่ผลของประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น

#### 1.2.1.5 สิทธิเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในมาตรา 304 ดังนี้

“มาตรา 304 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่



น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

บทบัญญัติในมาตรา 304 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้โดยการเข้าชื่อกันเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ตลอดจนผู้อยู่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่นนอกจากตำแหน่งได้

#### 1.2.1.6 สิทธิในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ในมาตรา 286 ดังนี้

“มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด”

บทบัญญัติในมาตรา 286 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ให้โอกาสแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ๆ จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภา

ท้องถิ่นได้หากเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติต่อไป

### 1.2.1.7 สิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ในมาตรา 287 ดังนี้

“มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 287 นี้ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

### 1.2.2 สิทธิที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา

โดยทั่วไปนั้นการดำเนินคดีอาญาย่อมมีการกระทบถึงสิทธิของบุคคลต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของสังคมและสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดนั้นด้วย รวมถึงตลอดจนถึงต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาทั้งหลาย เช่น พยานบุคคล เป็นต้น

สิทธิที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มีดังนี้คือ

#### 1.2.2.1 การพิจารณาคดีของศาล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงการพิจารณาคดีของศาลไว้ในมาตรา 236 ดังนี้

“มาตรา 236 การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใดจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนที่ถูกพิจารณาคดีโดยศาลโดยได้กำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีของศาลในแต่ละครั้งต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใดจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยในคดีนั้นมิได้ เพราะผู้พิพากษาจำต้องนั่งร่วมพิจารณาคดีเพื่อ

ทำการไต่สวนรับฟังพยานเหตุผลในคดีนั้นๆ เป็นไปอย่างสมบูรณ์และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน ทั้งนี้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอื่นอันมีอาจก้าวล่วงได้

### 1.2.2.2 สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาในเรื่องการจับ การคุมขัง ไว้ในมาตรา 237 ดังนี้

“มาตรา 237 ในคดีอาญาการจับและคุมขังบุคคลใดจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้ โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับโดยไม่ชักช้า กับจะต้องได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ต้องถูกนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนเพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขัง ผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมายจับหรือหมายขังบุคคลจะออกได้ต่อเมื่อ

(1) มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่มิอัตราโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือ

(2) มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่นด้วย”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญา ซึ่งผู้ต้องหาเหล่านี้ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองด้วยเพื่อเป็นการคุ้มครองมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ในคดีอาญา การจับและคุมขังบุคคลใดจะกระทำมิได้ต่อเมื่อมีคำสั่ง มีหมายศาล หรือได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ให้จับได้ โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับโดยไม่ชักช้า รวมทั้งต้องแจ้งให้ญาติทราบ และพนักงานสอบสวนจำต้องสอบสวนและนำตัวผู้ถูกจับไปยังศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมง เพื่อให้ศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังบัญญัติว่าจะออกหมายจับหรือหมายขังบุคคลได้ต่อเมื่อเข้าเหตุ 2 เหตุตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

### 1.2.2.3 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลเรื่องการค้นในที่รโหฐาน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงการคุ้มครองบุคคลในเรื่องของการค้นในที่รโหฐานโดยต้องมีหมายศาลไว้ในมาตรา 238 ดังนี้

“มาตรา 238 ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในที่รโหฐาน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตรวจค้นในที่รโหฐานได้ต่อเมื่อมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล

#### 1.2.2.4 สิทธิของผู้ต้องหาในการขอประกันตัวชั่วคราว

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิของผู้ต้องหาในการขอประกันตัวชั่วคราวไว้ในมาตรา 239 ดังนี้

“มาตรา 239 คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย และต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบโดยเร็ว

สิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านการไม่ให้ประกัน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลผู้ถูกควบคุม คুমขัง หรือจำคุก ย่อมมีสิทธิพบและปรึกษาทนายความเป็นเป็นการเฉพาะตัว และมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควร”

บทบัญญัติในมาตรา 239 นี้ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองผู้ต้องหาในแง่การขอประกันตัวโดยผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถขอประกันตัวในคดีอาญาได้และต้องมีการพิจารณาคำขอประกันตัวชั่วคราวนั้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งจะเรียกหลักประกันเกินควรมิได้ หากมิให้ประกันตัวก็จำต้องชี้แจงเหตุผลตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ที่ถูกควบคุมตัวคুমขังและจำคุกอยู่ย่อมมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็น การเฉพาะตัวและมีสิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมตามควร

#### 1.2.2.5 สิทธิของผู้ถูกคুমขังที่จะร้องขอต่อศาลว่าการคুমขังมิชอบ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงการรับรองสิทธิของผู้ถูกคুমขังว่าสามารถร้องขอต่อศาลว่าการคুমขังนั้นกระทำโดยมิชอบไว้ในมาตรา 240 ดังนี้

“มาตรา 240 ในกรณีที่มีการคুমขังตัวบุคคลในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใด ผู้ถูกคুমขังเอง พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคুমขัง มีสิทธิร้องต่อศาลท้องถิ่นที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาว่าการคুমขังเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีคำร้องเช่นนี้ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คুমขังให้นำตัวผู้ถูกคুমขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คুমขังแสดงให้เห็นที่พอใจของศาลไม่ได้ว่าการคুমขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคুমขังไปทันที”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการคุ้มครองผู้ต้องหาในคดีอาญาหรือในกรณีอื่น ๆ โดยการคุมขังนั้นทำโดยมิชอบ ผู้ถูกคุมขัง พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขัง มีสิทธิร้องขอต่อศาลท้องที่ ศาลจำต้องดำเนินการไต่สวนพิจารณาโดยด่วน ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล คือ มีการคุมขังโดยมิชอบ ศาลต้องสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังทันที มาตรา 240 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา

### 1.2.2.6 สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาในการสอบสวนพิจารณา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาในการสอบสวนพิจารณาคดีไว้ในมาตรา 241 ดังนี้

“มาตรา 241 ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้

ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการส่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาหรือจำเลยว่าย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจกลั่นแกล้งประวิงเวลาหรือประวิงคดี อีกทั้งมาตรา 241 นี้ยังกำหนดถึงสิทธิของผู้ต้องหาในการให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำในชั้นสอบสวนได้ และเมื่อให้การแล้วผู้เสียหายหรือจำเลยสามารถขอตรวจสอบหรือคัดสำเนาคำให้การของตน เอกสารประกอบในชั้นสอบสวนได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ ในวรรคท้ายของมาตรา 241 ยังให้สิทธิต่อผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียในการขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการส่งคดีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

### 1.2.2.7 สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในคดีอาญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในคดีอาญาไว้ในมาตรา 242 ดังนี้

“มาตรา 242 ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมหรือคุมขังไม่อาจหาทนายความได้ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือโดยจัดหาทนายความให้โดยเร็ว

ในคดีแพ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 242 ได้บัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่มีฐานะยากจน ให้มีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ แม้กระทั่งในคดีแพ่งบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 1.2.2.8 สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงการให้สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองไว้ในมาตรา 243 ดังนี้

“มาตรา 243 บุคคลย่อมมีสิทธิไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา

ถ้อยคำของบุคคลซึ่งเกิดจากการจูงใจ มีคำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง คุกคาม ใช้อำนาจบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใด ๆ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้”

บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจ กำลังบังคับ การข่มขู่ หรือกลฉ้อฉลใด ๆ ให้ถ้อยคำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา หากมีถ้อยคำต่าง ๆ ที่มาจากการใช้อำนาจ กำลังบังคับ การชูเชิญ หลอกลวง หรือการกระทำโดยมิชอบประการใด ๆ ย่อมไม่อาจเอาถ้อยคำเหล่านั้นมารับฟังเป็นพยานได้

### 1.2.2.9 สิทธิได้รับความคุ้มครองในฐานะพยานในคดีอาญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิของพยานในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐไว้ในมาตรา 244 ดังนี้

“มาตรา 244 บุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองพยานในคดีอาญาเพื่อเป็นหลักประกันในการรับรองความปลอดภัยในการกล่าวข้อเท็จจริงเพื่อเป็นประโยชน์ในคดี โดยรัฐต้องคุ้มครองบุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญา มีการปฏิบัติต่อพยานอย่างเหมาะสม โดยรัฐต้องจ่ายค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 1.2.2.10 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาไว้ในมาตรา 245 ดังนี้

“มาตรา 245 บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลใดได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือแก่ร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น บุคคลนั้นหรือทายาทย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 245 นี้เป็นการบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา การปฏิบัติที่เหมาะสมและค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และในมาตรา 245 ยังคุ้มครองคลุมไปถึงกรณีบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วย

### 1.2.2.11 สิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายจากการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาไว้ในมาตรา 246 ดังนี้

“มาตรา 246 บุคคลใดตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า จำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะการนั้นคืน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 246 นี้ เป็นการคุ้มครองบุคคลที่เป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีโดยหากปรากฏว่าภายหลังได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดใคดีว่าบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของบุคคลนั้นไม่เป็นความผิด

บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามควร รวมตลอดจนสิทธิที่เสียไป เพราะการถูกจำคุก ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

### 1.2.2.12 สิทธิขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นใหม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงการให้สิทธิในการขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นใหม่ของบุคคลต้องโทษโดย คำพิพากษาถึงที่สุด โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 247 ดังนี้

“มาตรา 247 บุคคลใดต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดบุคคล นั้น ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพนักงานอัยการ อาจร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้และ หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ว่าบุคคลนั้นมิได้เป็น ผู้กระทำความผิด บุคคลนั้นหรือทายาทย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่ กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติมาตรา 247 นี้เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่ต้องโทษอาญา โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้สามารถร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และหากการรื้อ ฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่นั้นปรากฏตามคำพิพากษาของศาลในครั้งใหม่ว่าบุคคลนั้นมิได้ เป็นผู้กระทำความผิด รัฐจำต้องชดเชยให้ค่าทดแทนตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะผลแห่ง คำพิพากษานั้นคืน ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

### 1.2.3 สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) นอกจากจะมี บทบัญญัติที่รับรองถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังได้บัญญัติถึงองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ว่าหากมีการละเมิดหรือใช้สิทธิโดยมิชอบเกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิในการยื่นเรื่องราว ร้องทุกข์ได้ตามองค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดดังนี้ คือ

#### 1.2.3.1 สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้จัดตั้งผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภา ให้ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 196 และ 197 ดังนี้

“มาตรา 196 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของ ประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรม อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์



ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง  
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการ  
แผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ  
รัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่  
พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

“มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตาม  
กฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ  
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน  
หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น  
ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบ  
หรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

บทบัญญัติในมาตรา 196 นี้ เป็นการบัญญัติถึงการจัดตั้งองค์กร  
ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาจำนวนไม่เกิน 3 คน โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำ  
ของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีความรอบรู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน มีความ  
ซื่อสัตย์สุจริต โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี เพื่อทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 197  
คือ รับเรื่องราวร้องทุกข์ พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย  
นอกเหนือกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ  
หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว  
ให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

**1.2.3.2 สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ**

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้มี  
การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นในมาตรา 199 ถึงมาตรา 200 โดยมีรายละเอียด  
ดังนี้

“มาตรา 199 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธาน  
กรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของ

วุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

“มาตรา 200 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรา 199 ถึงมาตรา 200 เป็นบทบัญญัติที่จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรหลักในการให้ความคุ้มครองในด้านสิทธิมนุษยชนต่อประชาชน

### 1.2.3.3 สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อศาลปกครอง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง

ขึ้นในมาตรา 276 ถึงมาตรา 280 โดยมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองใน มาตรา 276 คือ

“มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้น อุตธรณ์ด้วยก็ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาท ระหว่างรัฐกับประชาชนที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ โดยศาลปกครอง จะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ หรือให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนพอเพียงแล้วหรือไม่ หากพบว่าการ ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถูกต้อง ศาลปกครองก็จะวินิจฉัยให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือ การกระทำดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (พ.ศ. 2540) ทั้งหลายดังกล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ บัญญัติไว้ในส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ ล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญต้องการให้ส่วน ราชการและองค์กรของรัฐต่างๆ ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับ ประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประชาชนสามารถใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องสิทธิ และเสรีภาพ รวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนได้ด้วยกระบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการ ร้องเรียนต่อองค์กรต่าง ๆ อันได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ หรืออาจเลือกใช้กระบวนการใหม่อีกกระบวนการหนึ่ง คือ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาเพื่อเยียวยาทุกข์ในกรณีที่เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิ และเสรีภาพได้ตั้งจะได้ศึกษาในบทต่อไป

## บทที่ 2

### ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : องค์กรเสริมเพื่อเป็นหลักประกัน ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ราษฎรนั้น รัฐได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนซึ่งเป็นอำนาจพิเศษเหนือเอกชน เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่โดยที่ฝ่ายปกครองต้องใช้บุคลากรหรือที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนจึงอาจใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนได้<sup>7</sup> ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่เจตนา ก็ตาม

ตามธรรมชาติของการปกครองซึ่งดำเนินการด้วยระบบราชการขนาดใหญ่ได้มีการคิดกลไกในการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการไว้หลายรูปแบบ เนื่องจากในการปฏิบัติราชการปกติอาจเกิดความบกพร่องขึ้น ซึ่งความบกพร่องในการปฏิบัติราชการอาจจำแนกได้เป็นความบกพร่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันได้แก่ เจ้าหน้าที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งในส่วนเนื้อหาและขั้นตอนกระบวนการ การใช้อำนาจโดยไม่มีความหมายให้อำนาจไว้ การใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการไม่ใช่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และที่สำคัญคือการใช้อำนาจโดยมีจุดมุ่งหมายอื่นซึ่งไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ใช้อำนาจโดยเจตนาทุจริต ฉ้อฉล หรือกลั่นแกล้งราษฎร ปฏิบัติตามคำสั่งหรือแนวปฏิบัติของผู้อื่นในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจด้วยตนเองและรวมถึงการกระทำที่เป็นความผิดอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่ด้วย

ความบกพร่องในการปฏิบัติราชการอีกประเภทหนึ่งเป็นความบกพร่องที่ไม่ถึงกับขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน แต่มักเป็นเรื่องของความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติต่อราษฎรอย่างไม่เหมาะสม อันได้แก่ ไม่ยืดหยุ่น ไม่เป็นธรรม ล่าช้า เลินเล่อ เพิ่มภาระ แก่เอกชนโดยไม่จำเป็น บกพร่องในการรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐาน ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม ซึ่งทั้งหมดนี้ยังเป็นการกระทำตามกฎหมายอยู่ ยิ่งไปกว่านั้นบางกรณีอาจพบว่า

---

<sup>7</sup> ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (ม.ค. 2542) หน้า 110.

กฎหมายก็เป็นต้นเหตุให้เกิดความบกพร่องในการปฏิบัติราชการได้ เช่น กฎหมายที่ใช้ถ้อยคำกำกวม สร้างกลไกซ้ำซ้อน เพิ่มภาระแก่เอกชน หรือไม่เป็นธรรมต่อราษฎร<sup>8</sup>

ในส่วนของความบกพร่องที่ไม่ถึงกับเป็นการละเมิดกฎหมายนั้น มักสร้างความรู้สึกในเชิงลบแก่ประชาชน และอาจมีการเรียกร้องให้มีการเยียวยาหรือแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรม ระบบบริหารราชการแผ่นดินจึงสร้างกลไกในการป้องกันซึ่งจะเป็นมาตรการที่ใช้ป้องกันความเสียหายก่อนที่ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และมาตรการเยียวยาซึ่งใช้แก้ไขความบกพร่องในการปฏิบัติราชการเมื่อความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว

มาตรการที่ใช้ในการป้องกัน ดังเช่นการกำหนดให้มีองค์กรที่ปรึกษา การรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย การปรึกษาหารือ การไต่สวนสาธารณะ การให้แสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ หรือการให้สาธารณชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งนับได้ว่าเป็นวิธีการที่สามารถป้องกันความบกพร่องในการปฏิบัติราชการได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทั้งหลายดังกล่าวมาแล้วก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางกรณี เช่น

ก. **องค์กรที่ปรึกษา** เป็นวิธีการที่ได้ผลดีในการป้องกันความบกพร่องในทางเทคนิคมากกว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร เพราะเป็นวิธีการที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่มีส่วนร่วมอยู่ด้วย

ข. **การรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย** เป็นวิธีการที่นำมาใช้กับฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยแบบตุลาการซึ่งอยู่ในอำนาจตรวจสอบทบทวนของศาล ซึ่งหลักเกณฑ์นี้จะไม่นำไปใช้แก่การกระทำอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของเจ้าหน้าที่

ค. **การปรึกษาหารือ** เป็นวิธีที่มุ่งหมายให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งมีลักษณะประนีประนอม วิธีการนี้ก็ยังคงอำนาจการตัดสินใจไว้แก่เจ้าหน้าที่

ง. **การไต่สวนสาธารณะ** มักจะใช้เมื่อมีการออกกฎ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดได้เสนอข้อคัดค้านตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้ใช้ ทุกโอกาส

จ. **การแสดงผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ** เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่จะต้องแสดงเหตุผลเมื่อมีการออกคำสั่งต่าง ๆ แต่ศาลหรือองค์กรตรวจสอบไม่จำเป็นต้องผูกพันที่จะต้องเชื่อตามเหตุที่อ้างดังกล่าว

ฉ. **การให้สาธารณชนรับรู้และเข้าถึงข่าวสารราชการ** แม้จะให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะขอตรวจเอกสารได้ แต่ความบกพร่องในการปฏิบัติราชการบางอย่างก็ไม่ได้ปรากฏทางเอกสาร<sup>9</sup>

<sup>8</sup> มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 6-8.

<sup>9</sup> มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, อ้างแล้ว, หน้า 8-15.

ในหลายประเทศมีความพยายามที่จะสร้างมาตรการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขเมื่อความบกพร่องในการปฏิบัติราชการได้เกิดเป็นผลเสียหายขึ้นแล้ว มาตรการ ดังกล่าว ได้แก่<sup>10</sup>

ก. ศาลปกครอง เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อมีหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองโดยตรง คือ คดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข. แผนกศาลปกครองพิเศษ เป็นแผนกหนึ่งในกระทรวงยุติธรรม เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี่ เป็นต้น

ค. วิธีพิจารณาพิเศษ เป็นการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการใช้อำนาจในทางมิชอบ วิธีการนี้มีใช้ในประเทศญี่ปุ่น และมลรัฐ 9 มลรัฐของอเมริกา

สำหรับประเทศไทยนั้นมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร อยู่แล้วหลายหน่วยงาน เช่น ศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงต่างๆ และแม้แต่รัฐสภาเองก็ได้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอยู่แล้วในรูปของคณะกรรมการของรัฐสภา<sup>11</sup> แต่หน่วยงานที่ได้กล่าวมานั้นก็มีข้อจำกัดในตัวเอง เช่น ป.ป.ป. ก็มุ่งที่จะจับทุจริตในรูปของการคอร์รัปชันมากกว่าการตรวจสอบความประพฤติที่นอกเหนือจากการประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะตรวจสอบทางเอกสารทางการเงินเป็นหลัก ซึ่งเป็นการยากที่จะเข้าถึงกระบวนการการประพฤติมิชอบ เพราะหากมีการกระทำที่มิชอบก็มักจะมีการตกแต่งบัญชีการเงินทำให้ตรวจสอบยาก เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมาตรการให้ความคุ้มครองประชาชนในทางการเมืองได้อีก เช่น การขออภิปรายไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาล แต่ก็มีข้อจำกัดที่เรื่องที่จะนำมาอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไป หากมีเรื่องที่เป็นความบกพร่องในการปฏิบัติราชการที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปแล้ว ก็จะไม่ได้รับความสนใจ

<sup>10</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เกติณี หงสนันท์ และบุรียักษ์ นามวัฒน์, ผู้ตรวจการรัฐสภา, รายงานการศึกษาเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, มิถุนายน 2517, หน้า 2.

<sup>11</sup> อูมาสวี่ สอาดเยี่ยม "ผู้ตรวจการรัฐสภา : หน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหาร" รัฐสภาสาร ปีที่ 38 เล่มที่ 5 (พ.ค. 2533) หน้า 50.

## 2.1 แนวคิดพื้นฐานและหลักการสำคัญของสถาบันออบมบุดส์แมน

ปรัชญาทางการเมืองในเรื่องทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) มีแนวคิดว่ามีมนุษย์ยอมสละสิทธิบางส่วนอันมีอยู่ตามธรรมชาติเพื่อมารวมอยู่ในสังคมเดียวกันโดยมีกฎหมายเป็นกลไกวางแนวระเบียบเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสมาชิกของสังคมนั้น ๆ อย่างเสมอภาคและมีรัฐบาลของสมาชิกของสังคมได้ให้ความเห็นชอบในการที่จะมอบอำนาจให้เป็นตัวแทนของตนในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่บำบัดทุกข์ ป้องกันอันตรายแก่สมาชิกโดยทั่วกัน โดยกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ การบัญญัติกฎหมายใดที่จะเป็นการลิดรอน สิทธิเสรีภาพจะทำได้ก็แต่โดยสมาชิกในสังคมนั้นซึ่งถือว่ากฎหมายคือสัญญาประชาคมที่มีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกัน แต่โดยข้อจำกัดที่ประชาชนทุกคนไม่อาจเข้ามาปกครองประเทศได้ทุกคน จึงมีการให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการออกกฎหมายแทนปวงชน และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศและปกครองประเทศแทนประชาชน หลักการดังกล่าวเป็นพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

เมื่ออิทธิพลของตะวันตกได้แผ่ขยายออกไป ก็ได้กระจ่ายความคิดการเมืองการปกครองที่ยึดถือประชาธิปไตยไปด้วย โดยมีแนวความคิดว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง อำนาจอธิปไตยมีที่มาจากประชาชน และจากผลของอิทธิพลแนวความคิดของมองเตสกีเออ ที่กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และจะต้องมีการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อความสมดุลในการบริหารประเทศทำให้แนวความคิดดังกล่าวได้รับความนิยมและถือปฏิบัติกันในอารยประเทศ

ประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลแนวความคิดนี้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 ได้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนของตนก็จะได้ผู้แทนราษฎรหรือที่รู้จักกันดีว่า คือ นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นก็จะเป็นผู้แทนของประชาชนในการบริหารประเทศ ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจะทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภา เป็นสถาบันที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมาย ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดูแลสอดส่องทุกข์สุขของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารก็เป็นสถาบันหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตย เป็นสถาบันที่นำกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาไปปฏิบัติให้เกิดผล บุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในสถาบันนี้ เป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาให้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่า คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในสถาบันผู้ใช้ อำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้จะประกอบไปด้วยข้าราชการประจำทั้งในระดับส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ที่เข้ามาเป็นกลไกที่จะทำให้ฟันเฟืองแห่งสถาบันต่าง ๆ ให้ดำเนินไปได้ด้วยดี

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินประกอบไปด้วยบุคคลสองกลุ่ม คือ ข้าราชการการเมืองหรือนักการเมืองซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และข้าราชการประจำซึ่งจะทำหน้าที่ในการนำนโยบายที่ข้าราชการการเมืองกำหนดไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ เมื่อมีระบบราชการ และเป็นระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ เพราะส่วนใหญ่จะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การกระจายอำนาจยังมีน้อย ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของราชการเป็นไปได้ยาก

โดยธรรมชาติของการเมืองการปกครองทุกสังคม ระบบราชการเป็นสถาบันพื้นฐานที่จำเป็นในการตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงมีการสืบเนื่องยาวนานและสามารถสะสมศักยภาพและพละกำลังไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งหากปราศจากระบบกลไกในการตรวจสอบควบคุมแล้ว มีความเป็นไปได้ที่ระบบราชการจะกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการกดขี่ประชาชนมากกว่าจะรับใช้ประชาชน อิทธิพลของแนวความคิดนี้จึงเป็นที่มาของการพยายามที่จะสร้างระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบและเสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในแทบทุกประเทศได้มีการวางระบบกลไกการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง บางประเทศเสริมการควบคุมตรวจสอบโดยบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และบางประเทศก็เสริมการควบคุมตรวจสอบโดยบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และระบบกลไกในประการหลังนี้เอง คือ ที่มาของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยค่อนข้างสมบูรณ์ก็ยังคงพบว่าการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของข้าราชการประจำ จึงมีความ จำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างการควบคุมและปิดกั้นจุดอ่อนของการตรวจสอบโดยเปิดโอกาสให้สถาบันอื่น อาทิ ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้ทำหน้าที่เสริมฝ่ายการเมืองอีกแนวหนึ่ง

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาซึ่งได้รับการถ่ายทอดอำนาจทางการเมืองมาจากประชาชนอีกต่อหนึ่งนั้น เป็นจุดเชื่อมต่อของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารและไม่ได้เป็นการล่วงละเมิดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ แนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหลักการสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง



โดยการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยผ่านสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ แนวความคิดดังกล่าวเป็นการเชื่อมโยงแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน<sup>12</sup>

## 2.2 ต้นแบบของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : ประเทศสวีเดน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) ก่อกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดน หลังจากนั้น ก็ได้กระจายไปยังประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ

### 2.2.1 วิวัฒนาการของระบบสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในปี ค.ศ. 1709 เมื่อครั้งที่พระเจ้าชาลส์ที่ 12 แห่งสวีเดนทรงพ่ายแพ้ในสงครามโปลด์คาวาในรัสเซียและได้ทรงหลบหนีไปอยู่ที่ประเทศตุรกีเป็นเวลานานหลายปี บ้านเมืองของประเทศสวีเดนมีแต่ความสับสนวุ่นวายและขาดความเป็นระเบียบไปทุกแห่ง ในขณะที่พำนักอยู่ในประเทศตุรกีนั้น พระเจ้าชาลส์ได้ทรงรู้จักสำนักงานของหัวหน้าผู้พิพากษาตุรกี (Turkish office of chief justice) หรือที่เรียกในภาษาตุรกีว่า “Quadi-al-Quadet” ซึ่งทำหน้าที่ดูแลให้ข้าราชการทั้งหลายปฏิบัติตามกฎหมายอิสลาม พระเจ้าชาลส์เห็นว่าระบบดังกล่าวน่าจะเกิดผลดีและอาจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสวีเดนได้ จึงทรงรับสั่งในปี ค.ศ. 1713 ให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อระงับความสับสนไร้ระเบียบในสวีเดน โดยมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งเป็นตัวแทนของพระองค์ให้เป็นหัวหน้าหน่วยงาน มีหน้าที่ดูแลเพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ประชาชนเคารพและปฏิบัติตาม และข้าราชการได้ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ตามกฎหมายโดยถูกต้อง รวมทั้งให้มีอำนาจในการฟ้องคดีด้วย หน่วยงานดังกล่าวมีชื่อว่า Hogste Ombudsmannen (Supreme Procurata)<sup>13</sup>

ต่อมาเมื่อพระเจ้าชาลส์สิ้นพระชนม์ ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็สิ้นสุดลงไปด้วยมีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1719 และนำระบบรัฐสภาเข้ามาใช้ หน่วยงาน Hogste Ombudsmannen ก็ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น Justitickansler (Chancellor of Justice)

ในระหว่างปี ค.ศ. 1766 ถึง 1772 รัฐสภาของสวีเดน (Riksdag) ซึ่งได้รับมอบอำนาจทั้งหมดจากกษัตริย์ได้เป็นผู้ใช้สิทธิในการแต่งตั้ง Justitickansler จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1772 เมื่อพระเจ้ากุสตาฟที่ 3 ทำการรัฐประหาร สถาบันกษัตริย์ก็กลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งหนึ่ง

<sup>12</sup> คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับศูนย์บริการทางวิชาการ และกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานสรุปความเป็นมาและแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, “ผู้แทนราษฎร” ฉบับพิเศษ, ก.ค. 2535, หน้า 3-8.

<sup>13</sup> มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, อ้างแล้ว, หน้า 30.

อำนาจในการแต่งตั้ง Justitickansler จึงกลับมาเป็นของกษัตริย์ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1809 เกิดสงครามกับรัสเซีย ทำให้สวีเดนต้องเสียฟินแลนด์ไป พระเจ้ากุสตาฟที่ 4 ซึ่งปกครองแผ่นดินอย่างเผด็จการจึงถูกปลดออกจากตำแหน่ง รัฐสภาจึงได้รวมตัวกันเป็นครั้งแรกและมีการออกเสียงลงมติให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยยึดหลักการของการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจครอบครองเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง รัฐธรรมนูญนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้ง Justitickansler โดยพระมหากษัตริย์และบทบัญญัติที่ว่าด้วย Ombudsman ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางกฎหมายและมีความซื่อสัตย์ยึดถือหลักคุณธรรม<sup>14</sup> Ombudsman ของรัฐสภาคนแรก คือ Baren L.A. Mannerheim ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1810

ในปี ค.ศ. 1915 รัฐสภาเห็นความจำเป็นในการแบ่งแยกหน้าที่ของฝ่ายทหารออกจากฝ่ายตุลาการและจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมเหล่าทัพต่าง ๆ ของประเทศ เรียกว่า Militieombudsman ดังนั้น จึงทำให้สวีเดนมี Ombudsman 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร<sup>15</sup>

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากการพัฒนาการด้านต่าง ๆ เป็นเหตุให้งานของ Ombudsman ฝ่ายทหารลดน้อยลงและไปเพิ่มภาระให้กับ Ombudsman ฝ่ายพลเรือน ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1968 หน่วยงานของ Ombudsman ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนจึงถูกรวมเข้าด้วยกัน รัฐสภาจึงได้กำหนดให้มี Ombudsman ของรัฐสภา 3 คน แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านการทหารด้วย พร้อมกับให้มี Deputy Ombudsman อีก 2 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทน Ombudsman ในกรณีที่ Ombudsman ไม่อยู่ ป่วย หรือในกรณีที่มียางานมาก และในปี ค.ศ. 1975 ก็ได้มีการปรับปรุงระบบงานใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยจัดให้มีหัวหน้า Ombudsman คนหนึ่งกับ Ombudsman อื่นอีก 3 คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่าง Ombudsman แต่ละคนและดูแลการบริหารงานสำนักงาน<sup>16</sup>

## 2.2.2 โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในปัจจุบัน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดนในปัจจุบันประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 4 คน โดยคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าและเป็นผู้รับผิดชอบประสานงานและจัดการสำนักงาน หัวหน้า Ombudsman และ Ombudsman แต่ละคนได้รับการ

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>15</sup> Ulf Lunvik, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดน แปลและเรียบเรียง โดย เพชรภรณ์ พิทยาธิรัฐ, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman)” จัดโดย คณะกรรมการฝ่ายปกครอง คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันนโยบายศึกษาสมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย ณ อาคารรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533 หน้า 17, (ผนวก 3.1)

<sup>16</sup> มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, อ้างแล้ว, หน้า 32.

แต่งตั้งโดยรัฐสภาโดยการพิจารณาแยกกันเป็นรายบุคคล การเตรียมการคัดเลือกจะทำโดยคณะ ผู้แทน 6 คน ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและติดตามงานของ Ombudsman<sup>17</sup> การพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นการลงคะแนนลับ Ombudsman ที่ได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก นอกจากนี้รัฐสภาก็ยังมีอำนาจที่จะถอดถอน Ombudsman ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็น Ombudsman นั้น แม้ในปัจจุบันจะมีได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นนักกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ก็เป็นนักกฎหมาย ส่วนลักษณะต้องห้ามก็คือจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา

### 2.2.3 อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศ กล่าวคือ มีอำนาจตรวจตราดูแลกิจกรรมของรัฐบาล ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ศาล ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานเหล่านั้น รวมถึงตลอดถึงเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนด้วย ส่วนข้าราชการทหารนั้น Ombudsman ตรวจตราดูแลเฉพาะนายทหารระดับนายสิบเอกขึ้นไป สำหรับการตรวจตราดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น Ombudsman จะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย<sup>18</sup>

มีบุคคลบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจตราของ Ombudsman คือ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกท้องถิ่น รัฐมนตรี องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา เช่น คณะกรรมการ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ตรวจเงินแผ่นดินแห่งรัฐสภาและองค์กรตรวจสอบอีกองค์กรหนึ่ง คือ Chancellor of Justice<sup>19</sup>

วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ เพื่อความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่และบุคลากรของรัฐ อันได้แก่ ศาลและฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมและความยุติธรรมของสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ล่วงล้ำขอบวนการบริหารและการปกครองประเทศตามนโยบายของรัฐ และเนื่องจากระบบการปฏิบัติราชการของสวีเดนเป็นระบบการปฏิบัติราชการแบบเฉพาะตัว ดังนั้นจึงทำให้การตรวจตราการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดย Ombudsman ลงไปถึงระดับเจ้าหน้าที่แต่ละคน<sup>20</sup>

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

<sup>20</sup> Ulf Lunnik, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดน แปลและเรียบเรียงโดย เพชรภรณ์ พิทยาธิรัฐ, หน้า 21.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ช่วยดำเนินงานประมาณ 60 คน ซึ่งประกอบกันเป็นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ การตักเตือนเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้าไปให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการ หรือขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการหรือปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานใหม่ หรืออาจเสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายใหม่ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาปัญหานั้นเอง

**2.2.4 กระบวนการในการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** ในทางปฏิบัติ การพิจารณาปัญหาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประกอบด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

**2.2.4.1 ผู้มีสิทธิร้องเรียน** ได้แก่ บุคคลทุกคนที่อยู่ในประเทศสวีเดน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นชาวสวีเดนหรือคนต่างชาตินที่เข้ามาอยู่ในประเทศสวีเดนก็ตาม สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ทำการพิจารณาไต่สวน หรืออาจเริ่มต้นการพิจารณาไต่สวนเรื่องจากการริเริ่มด้วยตนเองของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้

**2.2.4.2 ความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องเรียน** ไม่มีกฎใด ๆ ที่ระบุว่าผู้มาร้องเรียนจะต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือเกี่ยวข้องกับกรณีที่เกิดขึ้น

**2.2.4.3 อายุความของเรื่องที่ร้องเรียน** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่เริ่มต้นการพิจารณาไต่สวนเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้วเกินกว่า 2 ปี ก่อนที่จะมีการนำมาร้องเรียน เว้นแต่เรื่องดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานำมาพิจารณาไต่สวนได้แม้จะพ้นอายุความดังกล่าวไปแล้ว

**2.2.4.4 รูปแบบของคำร้องเรียน** คำร้องทุกข์ควรเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุชื่อผู้ร้องเรียน หากไม่มีการลงชื่อผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่พิจารณาคำร้องทุกข์ดังกล่าว

**2.2.4.5 กระบวนการในการพิจารณา** เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับคำร้องเรียน หรือในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นควรดำเนินการไต่สวนเรื่องใดก็จะทำการพิจารณาสอบสวนข้อมูลต่าง ๆ โดยในการสอบสวนนั้น ส่วนราชการและบุคคลผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยการมาชี้แจงรายงานหรือจัดหาเอกสารให้เมื่อได้ข้อมูลที่เพียงพอแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะดำเนินการพิจารณา เพื่อหาข้อยุติของเรื่องดังกล่าวต่อไป

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-28.

**2.2.4.6 ผลการพิจารณา** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้มีอำนาจเช่นศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ผลการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่อาจก่อผลในทางเยียวยาทุกข์ให้กับผู้ร้องทุกข์โดยตรง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่เสนอแนะให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่มีปัญหาเข้าไปพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมต่อไป หากหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะเสนอเรื่องดังกล่าวไว้ในรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งโดยปกติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอรายงานการดำเนินการของตนต่อรัฐสภาภายในวันที่ 16 ตุลาคมของทุกปี โดยในรายงานดังกล่าวจะมีการกล่าวถึงข้อเสนอในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาไต่สวนเรื่องร้องเรียนไม่ว่าจะเป็นข้อบกพร่องทางกฎหมายหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง

## 2.3 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐในประเทศฝรั่งเศส

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ (Mediateur de la Republique) ของประเทศฝรั่งเศสนั้นจัดตั้งขึ้นโดยเลียนแบบสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) ของประเทศสวีเดน โดยจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) โดยรัฐบัญญัติที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973

### 2.3.1 วิวัฒนาการของระบบสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นเนื่องจากข้อเสนอของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Pierre Messmer ที่ได้ประกาศไว้ในนโยบายทางการเมืองของตนว่า สมควรจัดให้มีองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากฝ่ายปกครอง<sup>22</sup> โดยตระหนักถึงความไม่เพียงพอของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรที่มีอยู่ในขณะนั้นคือศาลปกครอง โดยเห็นว่าการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองมีจุดอ่อน คือ การพิจารณาคดีค่อนข้างล่าช้าและมีความยุ่งยากในการพิจารณาและการนำคดีขึ้นสู่ศาลประกอบกับศาลปกครองมีข้อจำกัดบางประการในการพิจารณาคดี จึงมีแนวความคิดที่จะสร้างองค์กรที่เข้ามาเสริมการดำเนินงานของศาลปกครอง จึงได้นำเอารูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) ของประเทศสวีเดนมาปรับปรุงให้

<sup>22</sup> Jacques Pelletier, *Vingt ans de meditation a la Francaise*, revue francaise d'administration publique No 64 oct.-dec. 92, p.599.

เหมาะสมกับประเทศฝรั่งเศส<sup>23</sup> โดยในตอนยกร่างกฎหมายนั้นเกิดปัญหาขึ้นมากมายหลายประการ นักกฎหมายมหาชนชั้นผู้ใหญ่อย่างศาสตราจารย์ Roland Drago ได้คัดค้านการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐโดยบอกว่าในประเทศฝรั่งเศสนั้น Ombudsman ที่ดีที่สุดคือศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากนักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่แล้วเห็นว่าศาลปกครอง (Conseil d'Etat) นั้น ปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลาที่ผ่านมาเป็นอย่างดีในการเป็นหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร<sup>24</sup>

### 2.3.2 โครงสร้างสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐในปัจจุบัน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจำนวน 1 คน ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

**2.3.2.1 การแต่งตั้ง** มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกรัฐกฤษฎีกา (decret) แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจากบุคคลซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเอาไว้ แต่ได้กำหนดเพียงลักษณะต้องห้าม คือ จะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งทุกตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เว้นแต่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาลมาก่อนได้รับแต่งตั้ง ก็ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไปจนครบวาระ

**2.3.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง** มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 กำหนดไว้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว

**2.3.2.3 การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ** เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 แห่งกฎหมายดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้เฉพาะในกรณีกระทำผิดร้ายแรง (empechement) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

<sup>23</sup> สุวีรัตน์ พิชยาภรณ์, **Mediateur ออมบุดส์แมนของฝรั่งเศส**, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman)” จัดโดยคณะกรรมการปกครอง คณะกรรมการ กิจการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ณ อาคารรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 1. หน้า 3.6

<sup>24</sup> Jacques Pelletier, อ้างแล้ว, p.600.

การพิจารณากรณีกระทำผิดร้ายแรงของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐให้ทำโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย รองประธานสภาแห่งรัฐ ประธานศาลฎีกา คนที่หนึ่ง และประธานศาลบัญชี (Cour des Comptes) คนที่หนึ่ง โดยผู้ที่ขอให้คณะกรรมการพิจารณาความผิดได้จะได้แก่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแต่เพียงผู้เดียว และการลงคะแนนเสียงในการพิจารณาความผิดดังกล่าวจะต้องได้มติเอกฉันท์<sup>25</sup>

**2.3.2.4 การคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่** มาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้รับการคุ้มครองการปฏิบัติงานของตน คือ ไม่สามารถถูกติดตาม จับกุม คุมขัง หรือถูกพิพากษาตัดสินในความเห็นหรือการกระทำใด ๆ ที่ทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

### 2.3.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐมีหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการติดต่อกับฝ่ายปกครอง จากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น จากรัฐวิสาหกิจ และจากหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจะรับไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องเป็นเรื่องระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนเท่านั้น ส่วนองค์กรของรัฐที่ไม่ได้ระบุไว้ในมาตรา 1 ดังกล่าวมาแล้วย่อมไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐที่จะพิจารณา<sup>26</sup>

นอกจากนี้ ในมาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ยังกำหนดห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐเข้าไปแทรกแซงเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว

### 2.3.4 กระบวนการในการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนโดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

กระบวนการในการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนโดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐปรากฏอยู่ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**2.3.4.1 ผู้มีสิทธิร้องเรียน** ได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองทั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จากรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถ

<sup>25</sup> สุวีรัตน์ พิทยาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า 2-3.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอคำร้องเรียนดังกล่าว ไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก่อน<sup>27</sup> เหตุผลที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว ก็เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาช่วยกลั่นกรองคำร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐว่าอยู่ในอำนาจการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐรับเรื่องร้องเรียนมากเกินไปนั่นเอง<sup>28</sup>

นอกจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งยุโรป (le mediateur europeen) หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศอื่นซึ่งได้รับคำร้องเรียนและเห็นว่าอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐสามารถส่งคำร้องเรียนดังกล่าวมายังผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้<sup>29</sup>

นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสภายังสามารถเสนอเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ส่วนคณะกรรมการสิทธิการสามัญของรัฐสภาก็สามารถร้องขอต่อประธานสภาของตนให้เสนอเรื่อง ที่เห็นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้

**2.3.4.2 กระบวนการพิจารณา** มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งรัฐบัญญัติ ที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 กำหนดให้รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดให้ความร่วมมือกับผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยการให้ข้อมูลและตอบคำถามต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีความลับในการป้องกันประเทศ ความมั่นคงของรัฐ หรือการเมืองระหว่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธได้ และนอกจากนี้ ในมาตรา 12 วรรค 3 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐสามารถขอให้ร้องประธานสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และประธานคนแรกของศาลบัญชี (Cour des comptes) ทำการศึกษาเรื่องร้องเรียนได้ด้วย

เมื่อทำการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐก็จะทำข้อสังเกต (recommandations) เสนอไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมาเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

<sup>27</sup> มาตรา 6 วรรคแรกและวรรคสองแห่งรัฐบัญญัติที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973

<sup>28</sup> สุรรัตน์ พิทยาภรณ์, อ้างแล้ว, หน้า 7.

<sup>29</sup> มาตรา 6 วรรคสามแห่งรัฐบัญญัติ ที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 26 แห่งรัฐบัญญัติ ที่ 2000-321 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000



**2.3.4.3 ผลการพิจารณา** ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไม่ใช่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม เป็นเพียงคำแนะนำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปทำการแก้ไขปัญหาเดือดร้อนให้กับประชาชน

นอกจากนี้ ในมาตรา 14 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 ยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจัดทำรายงานประจำปี รายงานกิจกรรม และการดำเนินงานของตนต่อรัฐสภาและประธานาธิบดี โดยรายงานประจำปีนี้จะได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อให้รับทราบถึงผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ และการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนตามข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

## 2.4 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย ตามมาตรา 197

### ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

แนวความคิดในเรื่องการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย เป็นแนวความคิดที่มีมานานแล้ว แต่เริ่มเป็นผลอย่างจริงจังก็เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

### 2.4.1 เหตุผลในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย

กลไกในการควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหารของไทยส่วนมากมักอยู่กับฝ่ายบริหารตั้งนั้น จึงอาจสันนิษฐานได้ว่ากลไกดังกล่าวยังไม่เป็นหลักประกันที่ดีในการรักษาสิทธิของประชาชน

การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกเหนือจากจะเป็นการเสริมองค์กรพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ยังเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจและความพยายามที่จะคานอำนาจของฝ่ายบริหารด้วย ทั้งนี้ เพราะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้นำของอำนาจบริหารซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันกับคณะรัฐมนตรีตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่แทนประชาชนในกรณีที่มีข้อข้องใจเกี่ยวกับการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงต้องรายงานข้อเท็จจริงและสรุปข้อคิดเห็น

เกี่ยวกับเรื่องที่ได้ทำการสอบสวนมาโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติแทนที่จะขึ้นต่อนายกรัฐมนตรี<sup>30</sup>

การที่ไม่มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด และการที่ฝ่ายบริหารมีขอบเขตการใช้อำนาจค่อนข้างกว้างขวางมากมายนั้น เป็นสาเหตุทำให้มีการร้องทุกข์เรื่องข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นผลเสียหายแก่ราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะตัดสินฝ่ายบริหารกันเองแทนที่จะให้ฝ่ายตุลาการ (เช่น ศาลปกครอง) หรือฝ่ายนิติบัญญัติ (สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา) เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนกรณีที่ราษฎรกล่าวโทษข้าราชการ<sup>31</sup> ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นในฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นส่วนเสริมในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน

ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการลงความเห็นว่าจะสมควรให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น

#### 2.4.1.1 ความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เหตุผลสำคัญของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็เพื่อต้องการที่จะรักษาระเบียบ การปฏิบัติราชการของรัฐบาลให้ห่างพ้นจากการใช้อำนาจมากเกินไปจนสมควรโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติ ของกฎหมาย การมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะร่วมกันขจัดความทุจริตในการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือป้องกันความไม่เป็นธรรมที่ผู้สุจริตจะได้รับจากการปฏิบัติของ ข้าราชการ<sup>32</sup> นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นทั้งในด้านของการสรรค์สร้างองค์กรส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสมัยใหม่ และการมีองค์กรตรวจสอบภายนอกเพื่อควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยหลักการแล้วประเทศไทยปัจจุบันปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อันหมายถึงว่าสภามีอำนาจสูง (supremacy) สถาบันนิติบัญญัติเป็นที่มาของฝ่ายบริหารและเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ยังคงต้องการควบคุมการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่น่าจะพึงมี อีกทั้งประเทศไทยมีองค์กรตรวจสอบ

<sup>30</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ออมบุคส์แมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย, รายงานเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2537, หน้า 76.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

<sup>32</sup> มารุต บุนนาค, "ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา", วารสารกฎหมาย ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กันยายน 2517, หน้า 218-220.

ภายใน (internal auditors) จำนวนมากซึ่งส่วนมากเป็นของฝ่ายบริหารสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ยังคงขาดแคลนองค์กรตรวจสอบภายนอก (external auditors) ที่มีคุณภาพ<sup>33</sup>

#### 2.4.1.2 ความสำคัญของการมีสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีส่วนสำคัญในการช่วยส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยเพราะข้าราชการและทุกฝ่ายต่างก็มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในสังคมมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ การมีสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเป็นการช่วยให้การบริหารงานราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการยากที่สมาชิกของรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจะตั้งตนเองเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพราะบุคคลดังกล่าวเหล่านั้นย่อมมีหน้าที่บริการประชาชนอยู่แล้วในด้านอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>34</sup>

การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นในแง่หนึ่งย่อมช่วยเพิ่มความมั่นใจในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารยิ่งขึ้น กล่าวคือ ให้มีการสอบสวนคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยเที่ยงธรรมและเต็มที่ หรือถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารดำเนินงานโดยเป็นธรรมและตามตัวบทกฎหมายอยู่แล้ว ก็จะได้ชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบถึงเหตุผลของการปฏิบัติงานเช่นนั้น อันจะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชน<sup>35</sup> จึงไม่เป็นการรอนอำนาจและลดความสำคัญของหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารทางรัฐสภา

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำให้สถาบันรัฐสภาทรงคุณค่ามากขึ้นเนื่องจากมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยผู้ตรวจสอบมืออาชีพ (professional auditor) ซึ่งจะส่งผลให้รัฐสภาได้รับความเชื่อถือจากประชาชนมากขึ้น อีกทั้งเป็นองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการโดยตรง นอกเหนือจากการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการควบคุมตรวจสอบโดยวิธีการอื่น ๆ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประชาธิปไตย เช่น การสอดส่องดูแลการประพฤติมิชอบของข้าราชการ การใช้สิทธิร้องทุกข์จากความเสียหายที่ได้รับ ประชาชนที่มีความทุกข์ร้อนจะได้รับการช่วยเหลือ จะช่วยลดความขัดแย้งและความเครียดในสังคมให้ลดน้อยลง นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>33</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว, หน้า 5-6.

<sup>34</sup> มารุต บุณนาค, อ้างแล้ว, หน้า 218.

<sup>35</sup> กมล สนธิเกษตริณ "ออมبودสแมนในประเทศอังกฤษ" บทบันทึกคดี, เล่มที่ 24 ตอนที่ 3

ยังเป็นหนทางหนึ่งต่อการมีส่วนร่วมส่งเสริมและตรวจสอบระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนมีสำนึกทางการเมืองและมีศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น<sup>36</sup>

#### 2.4.2 ความเป็นมาของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ และต่อมาก็มีแนวความคิดว่าควรจะได้มีการปรับปรุงใหม่ให้เป็นองค์การหรือหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่สอบสวนและจับกุมข้าราชการทุจริตได้ และควรแก้รัฐธรรมนูญศาลให้ดำเนินวิธีพิจารณาตัดสินคดีข้าราชการทุจริตได้รวดเร็วขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้นในปี พ.ศ. 2496 สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ซึ่งต่อมาก็ถูกยุบเลิกไปในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2503 ด้วยเหตุผลทางการเมือง

ต่อมาก็มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ทำหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวนเกี่ยวกับกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แล้วก็ต้องยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2516 ด้วยเหตุผลทางการเมืองเช่นกัน

จะเห็นได้ว่าจุดอ่อนที่สำคัญมากที่ทำให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในวงราชการนั้นเสื่อมหรือถูกยุบเลิกไป คือ ไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง การทำงานตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารโดยตรง และบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารนั้นไม่มีคุณสมบัติดีพอที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้<sup>37</sup> จากกรณีที่เกิดขึ้นนี้ ก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะตั้งหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการขึ้นมาใหม่ โดยให้ความ อิสระและได้บุคคลที่มีคุณสมบัติพร้อมมูลที่จะเข้ามาทำหน้าที่อันสำคัญยิ่งนี้ เนื่องจากมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ได้เปิดช่องไว้ จึงทำให้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น

ก่อนหน้าที่จะปรากฏบทบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาแล้วสองครั้งในประเทศไทยในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2517 ได้มีกรรมาธิการหลายท่านเสนอความเห็นที่สมควรจะได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตย หลาย ๆ ประเทศที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ได้รับการพิจารณาเห็นชอบ

<sup>36</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว, หน้า 134-135.

<sup>37</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว, หน้า 74-75.

จากเสียงส่วนข้างมากของกรรมาธิการ มีการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 6 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาตั้งแต่มาตรา 167 ทวิ ถึง 167 สัตต ซึ่งก็นับเป็นความประสงค์ตรงกับแนวทางของการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในหลายประเทศที่ประสงค์จะได้คนกลางที่ได้มีความฝักใฝ่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน ดำเนินการตรวจสอบผลงานของฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินเมื่อมีกรณีร้องทุกข์เข้ามา แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่วาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2517 เมื่อมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางจากสมาชิกที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ผลที่สุดร่างกฎหมายดังกล่าวก็ตกไปด้วยความไม่เห็นชอบของสมาชิกส่วนใหญ่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>38</sup>

สำหรับครั้งที่สองนั้นเกิดขึ้นในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่..... (พ.ศ. ....) ในปี พ.ศ. 2534 โดยมีการบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการของรัฐสภา ไว้ในหมวดที่ 11 ตั้งแต่มาตรา 215 ถึงมาตรา 211 ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้มีมติให้ตัดหมวดดังกล่าวออกไป

การเกิดขึ้นของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2537 โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 162 ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ดังความต่อไปนี้

“มาตรา 162 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคน ตามมติของรัฐสภา และให้ประชาชนรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมาก็ได้มีความพยายามที่จะยกร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ. .... ขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในปี พ.ศ. 2540 จึงได้มีการนำหลักการที่เห็นสมควรให้มีสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย แต่ได้มีการเปลี่ยนชื่อใหม่เพื่อความเหมาะสมจากผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในส่วนที่ 7 มาตรา 196 ถึงมาตรา 198 และนอกจากนี้ ยังมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นอีกฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2542 เพื่อขยายความบทบาทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ศึกษาอย่างละเอียดต่อไป

<sup>38</sup> มาร์ต บุนนาค, อ้างแล้ว, หน้า 220-222.

### 2.4.3 โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

มาตรา 196 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกิน 3 คน

**2.4.3.1 วิธีการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** มาตรา 196 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ถึงมาตรา 8 ได้กำหนดถึงรายละเอียดของวิธีการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ โดยกระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้ในมาตรา 6 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังนี้ คือ

(ก) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ สรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนสามสิบเอ็ดคน ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสิบเก้าคน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวนสี่คน ผู้แทนศาลฎีกาจำนวนสี่คน

(ข) ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับตัวอักษรพร้อมประวัติ วุฒิ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลดังกล่าว และต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(ค) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็ว เพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามข้อ (ข) ให้เหลือจำนวนสองในสาม ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่จำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวมีไม่ครบตามข้อ (ค) วรรคหนึ่ง ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนืองกันไป และในการนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนดตามข้อ (ค) วรรคหนึ่ง เป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนที่กำหนดให้

ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น

(ง) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ ตามข้อ (ค) จำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับ คะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา ตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(จ) ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตามข้อ (ง) ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภา ผู้แทนราษฎรทราบ และให้ดำเนินการตามข้อ (ก) (ข) และ (ค) ใหม่ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้ง ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติใน (ง) มาใช้บังคับโดย อนุโลม

**2.4.3.2 การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** บัญญัติไว้ในมาตรา 196 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และมาตรา 8 แห่งกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ เมื่อรัฐสภาได้ทำการคัดเลือกผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาได้แล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาขึ้น กราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อไป

**2.4.3.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** บัญญัติไว้ในมาตรา 196 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และมาตรา 10 ถึงมาตรา 12 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังนี้ คือ

(ก) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของ ประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรม อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(ข) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่เคยเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (5) ไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง
- (6) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ การเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (7) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้มีตำแหน่งอื่น ของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนวันสรรหาตามมาตรา 6 (2)
- (8) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(10) ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(11) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(12) ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจาก

สมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(13) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ค) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้อง

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1)(2)(3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**2.4.3.4 วาระการดำรงตำแหน่ง** เป็นไปตามมาตรา 196 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับมาตรา 9 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระสามารถเกิดขึ้นได้ตามมาตรา 13 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในกรณีดังต่อไปนี้ คือ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 2.4.3.3 (ข) กระทำการอื่น



ต้องห้ามตามข้อ 2.4.3.3 (ค) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรืออุทิศสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 คือ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

**2.4.3.5 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 197 และมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี<sup>39</sup>

(1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(3) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(ข) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

(ค) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอโดยไม่ชักช้า<sup>40</sup>

(ง) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถูกจำกัดไว้โดยมาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>39</sup> มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และมาตรา 16 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>40</sup> มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และมาตรา 17 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(1) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)

เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น

เรื่องและผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

(2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบในวงราชการ  
เรื่องและผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

เรื่องและผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

เรื่องและผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้วและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

เรื่องและผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

เรื่องและผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

เรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่รับไว้พิจารณาดังกล่าวมาแล้วใน (1) และเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาดังกล่าวมาแล้วใน (2)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องนั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้

**2.4.3.6 กระบวนการในการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** กระบวนการในการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) ผู้มีสิทธิร้องเรียน มี 2 ประเภท คือ

(1) บุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคล มาตรา 19 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาบัญญัติให้บุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สำหรับรูปแบบการร้องเรียนนั้น มาตรา 20 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือพร้อมทั้งจะต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร

ใช้ถ้อยคำสุภาพ

ลงลายมือชื่อผู้เขียน

แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นควรเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนด้วยวาจา ก็สามารถทำได้โดยออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนด้วยวาจาพร้อมทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) คณะกรรมการการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 22 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรได้สอบสวนหรือพิจารณาเรื่องใดและเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ คณะกรรมการการดังกล่าวจะส่งเรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อดำเนินการก็ได้ และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งผลการดำเนินการเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ

(ข) การดำเนินงานพิจารณาเรื่องร้องเรียน ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

(1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

(5) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี่ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

**(ค) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา** มาตรา 29 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาบัญญัติไว้ว่า เมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้าและต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร

**2.4.3.7 ผลการพิจารณา** เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ทำการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว สามารถดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงาน

ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย<sup>41</sup>

(ข) ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้

เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวไปแล้วและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้

รายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด<sup>42</sup>

(ค) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้น ๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุกสามเดือน

(ง) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำรายงานประจำปีเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีเรื่องดังต่อไปนี้

<sup>41</sup> มาตรา 30 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>42</sup> มาตรา 31 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(1) ผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ พร้อมทั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่เสนอต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(2) ผลการปฏิบัติตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้ว

(3) การไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(4) อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา  
รายงานประจำปีดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด<sup>43</sup>

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นสมควรรายงานให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบเป็นพิเศษเฉพาะเรื่องเพราะเป็นกรณีรีบด่วนหรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้

**2.4.3.8 การคุ้มครองการปฏิบัติงาน** กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้องไว้ แยกได้เป็น 2 กรณี คือ

(ก) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 35 แห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(ข) ผู้เกี่ยวข้อง บัญญัติไว้ในมาตรา 36 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงาน แล้วแต่กรณี

<sup>43</sup> มาตรา 33 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

#### 2.4.4 หน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน่วยธุรการ คือ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>44</sup>

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิที่จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งการปฏิบัติกรอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามอบหมาย<sup>45</sup>

ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และจะให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการก็ได้<sup>46</sup>

เลขาธิการต้องเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติ ประสบการณ์และความสำเร็จในการบริหารตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้<sup>47</sup>

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของทั้ง 3 ประเทศที่ได้นำเสนอมานั้นต่างก็มีที่มาและมีภารกิจที่คล้ายๆ กัน คือ มีที่มาที่เป็นกลางจากฝ่ายการเมืองและมีภารกิจที่เป็นเสมือนองค์กรที่ทำหน้าที่เสริมระบบตรวจสอบของรัฐที่มีอยู่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชน จริงอยู่แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินของทั้ง 3 ประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือชี้ขาดการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

<sup>44</sup> มาตรา 39 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>45</sup> มาตรา 40 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>46</sup> มาตรา 42 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>47</sup> มาตรา 43 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ประชาชนได้โดยตรง แต่ด้วยที่มา สถานะและอำนาจในการเรียกมาชี้แจงหรือขอข้อมูลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารย่อมทำให้ฝ่ายบริหารต้องเพิ่มความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้น และนอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถนำเสนอการที่ส่วนราชการใดไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของตนในรายงานประจำปี ซึ่งต้องเสนอต่อรัฐสภาและพิมพ์เผยแพร่ต่อประชาชนได้ ย่อมทำให้ฝ่ายบริหารมีความเกรงกลัวที่จะต้องถูก “เผยแพร่” ความไม่มีประสิทธิภาพของตนเอง ดังนั้น ด้วยเครื่องมือดังกล่าวจึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ผลดีในระดับหนึ่ง



### บทที่ 3

## บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในการเยียวยาทุกข์ให้ประชาชน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรหนึ่งซึ่งถูกสร้างขึ้นมาให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเพื่อเป็นส่วนเสริมในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องอันเกิดจากการปฏิบัติราชการและเพื่อตรวจสอบระบบราชการ

จริงอยู่ที่ว่าในระบบประชาธิปไตยนั้นได้มีการสร้างระบบการตรวจสอบการทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมากมักจะเกิดปัญหาการใช้อำนาจของตนไปกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กลไกต่าง ๆ ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีอยู่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารหรือเป็นกลไกภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่เพียงพอและไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ ดังนั้น หลาย ๆ ประเทศจึงเสริมการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการ และบางประเทศก็เสริมการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน จึงเกิดการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นมา

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการให้ประชาชนเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ข้อขัดข้องอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนและทำหน้าที่ประสานกับฝ่ายบริหารเพื่อหาทางแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนโดยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประชาชน ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ คือ ประชาชน คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ รัฐสภา และคณะกรรมการในรัฐสภา

### 3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับประชาชน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยตรง กล่าวคือ เมื่อประชาชนมีทุกข์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ประชาชนสามารถร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำการตรวจสอบและทำรายงานเสนอไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้น หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่สามารถวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ได้ คงทำได้เพียงเสนอรายงานไปยังรัฐสภาและพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนบัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

**3.1.1 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับประชาชนตามรัฐธรรมนูญ**  
รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้หลายกรณีด้วยกัน คือ

**3.1.1.1 สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา 197 และมาตรา 198 ดังต่อไปนี้

(ก) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก.1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ก.2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ข) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อ

รัฐสภา

(ค) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่ง

กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามข้อ (ก) ข้างต้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ส่วนการใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ถึงมาตรา 21 สรุปความได้ว่า บุคคลและคณะบุคคลมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้โดยการร้องเรียนดังกล่าว ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนที่จะดำเนินการตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายแพ่งในเรื่องการฟ้องเรียกค่าเสียหาย กฎหมายอาญาในการฟ้องคดีอาญา หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น โดยผู้ที่ร้องเรียนจะต้องทำการร้องเรียนตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด คือ ทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือระบุชื่อที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมลงลายมือชื่อ โดยจะส่งคำร้องเรียนด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ หรือส่งให้บุคคลอื่นหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้

**3.1.1.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ** ดังได้กล่าวมาแล้วในบทนำและบทที่ 1 ถึงเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องทั้งสองดังนี้ คือ

**(ก) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะองค์กรคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้ามาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสูงในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยที่สร้างปัญหาให้กับประชาชนและไปกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งประชาชนไม่สามารถป้องกันรักษาตนเองได้ ดังนั้น เมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทราบถึงปัญหาดังกล่าวและได้นำบทบัญญัติที่มีผลเป็นการคุ้มครองและรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากลายเป็นองค์กรที่จะมีบทบาทสำคัญในด้านการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อไปในวันข้างหน้า

(ข) **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะองค์กรคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน** ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ของงานวิจัยนี้ถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจำนวนเกือบ 40 มาตราที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเอาไว้ในหมวด 3 และในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นบทบัญญัติที่ในอดีตได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประชาชนในการดำเนินการของภาครัฐที่ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสร้างกลไกต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาและเป็นองค์กรคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็เป็นองค์กรหนึ่งที่จะมีบทบาทอย่างมากในวันข้างหน้าหากมีผู้ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการกระทบสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

**3.1.1.3 บทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะสร้างองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาจำนวนมากเพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์กรของรัฐก็ตาม แต่ก็อาจเป็นไปได้ที่องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นกับสังคม ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหานั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีการตรวจสอบองค์กรของรัฐทั้งหลายแม้จะเป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำการตรวจสอบก็ตาม

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรหนึ่งที่สามารถถูกประชาชนตรวจสอบได้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติไว้ในมาตรา 304 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ที่จะเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากตำแหน่งได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

(ก) **เหตุที่จะขอให้มีการถอดถอน** ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนจะต้องเป็นผู้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 303

(ข) **กระบวนการถอดถอน** เมื่อวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ก็จะส่งเรื่องดังกล่าวให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้ดำเนินการไต่สวน เมื่อไต่สวนเสร็จ ป.ป.ช. จะส่งรายงานให้วุฒิสภา โดยถ้า ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล วุฒิสภาจะประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียง

ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 305 ถึงมาตรา 307

**(ค) ผลในการถอดถอน** มาตรา 307 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติไว้ว่า เมื่อบุคคลใดถูกถอดถอนให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และนอกจากนี้ ผู้ถูกถอดถอนจะต้องถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

**3.1.2 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับประชาชนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ 2 ประการด้วยกัน

**3.1.2.1 สิทธิในการร้องเรียน** บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า บุคคลและคณะบุคคลย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเรื่องที่จะร้องเรียนต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ

(ก) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก.1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ก.2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ข) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

(ค) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามข้อ (ก) ข้างต้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

**3.1.2.2 การคุ้มครองประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** มาตรา 36 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บัญญัติคุ้มครองประชาชนผู้ให้ถ้อยคำหรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือ

พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ว่าไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการเปิดเผย ข้อมูล ให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน เป็นต้น

### 3.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใน 4 กรณีดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 คือ

**3.2.1 ข้อยกเว้นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้เป็นทำนองเดียวกัน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในสามกรณีด้วยกัน กล่าวคือ ในกรณีแรกเป็นกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ 2 เป็นกรณีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และในกรณีที่สามเป็นกรณีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติทั้ง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้นทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีที่มีคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับ “หน่วยราชการ” ทั้งหมด**

แต่อย่างไรก็ตาม มีหน่วยราชการบางประเภทที่ปฏิบัติหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ที่ในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รับคำร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวได้ เนื่องจากอาจกระทบถึงระบบการบริหารงานทั้งของราชการประจำและข้าราชการการเมือง ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 24 ถึงเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวม 5 กรณีด้วยกัน ซึ่งหนึ่งในกรณีดังกล่าว คือ เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามมาตรา 16 (1) คือ เป็นเรื่องที่เกิดจากกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ

นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ดังนั้น เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา จึงไม่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงหากมี ผู้ร้องเรียนขึ้นมา เว้นแต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพบว่าการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนดังกล่าวมาแล้ว จึงจะสามารถรับไว้พิจารณาได้

**3.2.2 ข้อบกพร่องของมติคณะรัฐมนตรี** ในกรณีที่บุคคลหรือคณะบุคคลได้ใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และต่อมาเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป และหากเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะ รัฐมนตรีในเรื่องนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป โดยในกรณีที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องส่งรายงานปัญหาอันเกิดจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบด้วย<sup>47</sup>

**3.2.3 การไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความเห็นหรือข้อเสนอแนะและข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของ

<sup>47</sup> มาตรา 30 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้<sup>48</sup>

**3.2.4 งบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หน่วยงานดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีอิสระทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคลและการคลังเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงของทุกฝ่าย ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงกำหนดถึงคุณสมบัติของผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ว่าต้องเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง<sup>49</sup> ขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>50</sup> พร้อมทั้งกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนองบประมาณรายจ่ายซึ่งได้รับความเห็นชอบจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี โดยคณะรัฐมนตรีอาจนำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารวมไว้ ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้<sup>51</sup>

### 3.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

---

<sup>48</sup> มาตรา 31 วรรคแรก แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>49</sup> มาตรา 43 วรรคแรก แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>50</sup> มาตรา 42 วรรคแรก แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>51</sup> มาตรา 48 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา



ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์โดยตรงซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพิจารณาข้อร้องเรียนจากบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยความสัมพันธ์ทั้งหลายกำหนดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

**3.3.1 การสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542** บัญญัติไว้เป็นทำนองเดียวกันถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ว่า มีดังนี้คือ

(ก) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก.1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ก.2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ข) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

(ค) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามข้อ (ก) ข้างต้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการทำให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งผู้ปฏิบัติงานในองค์กรดังกล่าว อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา วันไว้แต่กรณีจะเป็นไปตาม

มาตรา 24<sup>52</sup> และมาตรา 25<sup>53</sup> แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณา หรืออาจไม่รับพิจารณาได้

**3.3.2 การส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถพิจารณาได้ไปยังหน่วยงานอื่น** ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.3.1 ว่า ในมาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้บัญญัติถึงเรื่องที่ไม่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพิจารณาและเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณานั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถพิจารณาคำร้องเรียนดังกล่าวยอมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้มีความทุกข์และอาจเกิดผลกระทบต่อสังคมในส่วนรวมได้

---

<sup>52</sup> มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

<sup>53</sup> มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

ดังนั้น แม้กฎหมายจะกำหนดเรื่องที่ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณาและเรื่อง  
 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาเอาไว้ก็ตาม แต่เพื่อป้องกันมิให้เกิด  
 สุนทรียภาพ ทางด้านการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชน มาตรา 26 แห่งกฎหมายประกอบ  
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็ได้กำหนดให้มีทางออกด้วยการให้อำนาจ  
 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะส่งเรื่องที่ต้องห้ามไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือเรื่องที่ไม่รับไว้  
 พิจารณาไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่  
 เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ วิธีการดังกล่าวก็จะเป็นทางออกที่สำคัญ  
 อีกประการหนึ่งในการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา  
 ไม่อาจดำเนินการได้

**3.3.3 อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** เมื่อ  
 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องร้องเรียนใดไว้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตาม  
 คำร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ในการดำเนินการดังกล่าวมาตรา 27 แห่งกฎหมายประกอบ  
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามี  
 อำนาจที่จะส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น  
 มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน  
 หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งสามารถส่งการให้หัวหน้า  
 หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทั้งหลายดังกล่าวมาแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงาน  
 อัยการ พนักงานสอบสวนหรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ  
 เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

**3.3.4 ความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** เมื่อ  
 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว มาตรา  
 30 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กำหนดให้  
 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ  
 ในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน  
 ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป และหากเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการ  
 แผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ  
 พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ  
 ส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว  
 แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็น  
 ธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือลำเอียง ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
 ของรัฐสภาสามารถเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ  
 ส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย  
 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป

**3.3.5 การไม่ปฏิบัติตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามข้อ 3.3.4 แล้ว และต่อมาปรากฏว่าข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาอันควร มาตรา 31 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าว เพื่อให้สั่งการตามสมควรแก่กรณีก็ได้ และหากระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ก็ยังไม่มี การปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนเป็นการด่วนก็ได้ โดยรายงานนั้นกฎหมายกำหนดให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบด้วย

**3.3.6 การปฏิบัติต่อเรื่องที่มีความผิดตามกฎหมาย** เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว พบว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย มาตรา 32 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้น ๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ถูกสอบสวนจะต้องแจ้งผลการดำเนินการของตนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุก 3 เดือน

### 3.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับ รัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ในการปกครองประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ยังมอบหน้าที่ในการคัดเลือกและตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในสังคมอีกด้วย

**3.4.1 การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติไว้ในมาตรา 196 วรรคสาม ให้การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนั้น จึงมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 6

ถึงมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2540 ไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(ก) สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวน 31 คน ประกอบด้วย

ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน  
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด 4 คน ผู้แทนศาลฎีกา 4 คน

(ข) คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวน 3 เท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งโดยให้เรียงรายชื่อบุคคลเหล่านั้นตามลำดับตัวอักษร พร้อมประวัติ วุฒิความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลดังกล่าวและต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(ค) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วเพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตาม (ข) ให้เหลือจำนวน 2 ใน 3 ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าหากจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวไม่ครบตาม (ค)ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในการนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนดเป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนที่กำหนด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายใน 7 วันนับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น

(ง) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (ค) จำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในกรณีที่มิผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 3 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(จ) ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตาม (ง) ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบและให้ดำเนินการตาม (ก)(ข) และ (ค) ใหม่ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้ง

(ฉ) ประธานวุฒิสภาเป็นผู้นำรายชื่อผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อไป

**3.4.2 การรับคำร้องเรียนจากประชาชนเพื่อส่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** ประชาชนผู้ประสงค์จะเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอโดยนำด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำส่งต่อสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

**3.4.3 การรับรายงานการไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** มาตรา 31 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ โดยรายงานนั้นให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบด้วย

**3.4.4 การรับรายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนมีนาคมของทุกปี โดยมาตรา 33 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนดไว้ว่ารายงานประจำปีอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ พร้อมทั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่เสนอต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ผลการปฏิบัติตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของ

ราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปแล้ว การที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย

**3.4.5 การถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็เป็นองค์กรหนึ่งที่สามารถวุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้หากปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่าฝืนการกระทำผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) คือ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือฝ่าฝืนใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยหากพบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ใดมีพฤติการณ์ดังกล่าว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากตำแหน่งได้ โดยในมาตรา 305 ถึง 307 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า เมื่อวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วก็จะส่งเรื่องดังกล่าวให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้ดำเนินการไต่สวน เมื่อไต่สวนเสร็จ ป.ป.ช. จะส่งรายงานให้วุฒิสภา โดยถ้า ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล วุฒิสภาจะประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 305 ถึงมาตรา 307 สำหรับผลของการถอดถอนนั้น มาตรา 307 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติไว้ว่า เมื่อบุคคลใดถูกถอดถอนให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผู้นั้นถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

### 3.5 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับคณะกรรมการในรัฐสภา

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับคณะกรรมการในรัฐสภา กำหนดไว้ในมาตรา 22 และมาตรา 23 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ ในกรณีที่คณะกรรมการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรได้สอบสวนหรือพิจารณาเรื่องใดและเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการจะส่งเรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภาเพื่อดำเนินการก็ได้ และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งผลการดำเนินการเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ และนอกจากนี้ แม้อัตมาคณะกรรมาธิการจะพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องมีอำนาจที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนั้นต่อไปได้

**กล่าวโดยสรุป** ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ คือ ประชาชน คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการประเภทต่าง ๆ รัฐสภา และคณะกรรมการในรัฐสภา โดยความสัมพันธ์กับบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ นั้นเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ต่างกันทั้งรูปแบบในการร่วมมือกันทำงาน และในการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์กับองค์กรต่าง ๆ หรือบุคคลในรูปแบบใด ต่างก็มาสู่ข้อยุติในตอนท้ายที่ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ทำทุกประการและต้องติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์เดียว คือ การเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนนั่นเอง



## บทที่ 4

### บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 ถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 197 และมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม<sup>54</sup> นอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจอีกประการหนึ่ง คือ ในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากพบว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจที่จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้<sup>55</sup>

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 197 นั้น ได้ทำการศึกษาอย่างละเอียดมาแล้วตั้งแต่ต้น รวมทั้งในบทนำและบทที่ 1 เนื่องจากบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นโดยหลักจะทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพรวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะต้องหาทางเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประการต่อมาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 198 นั้น จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสองหน่วยงาน คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด

---

<sup>54</sup> มาตรา 197 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

<sup>55</sup> มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

#### 4.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 198 วรรคแรก จะเห็นได้ว่าสามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนแรกจะเป็นส่วนที่กล่าวถึงเหตุหรือปัญหาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พบจากการพิจารณาสอบสวนคำร้องเรียน ได้แก่ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และในส่วนที่สองจะเป็นส่วนที่กล่าวถึงการดำเนินการแก้ไขเหตุหรือปัญหาดังกล่าว ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตั้งที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 2 ของหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>56</sup> วินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้รับความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>57</sup> วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>58</sup> รวมทั้งการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ<sup>59</sup> ส่วนอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็ยังมีบัญญัติไว้ในที่อื่น ๆ นอกเหนือจากส่วนที่ 2 ของหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังเช่นอำนาจในการพิจารณาว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามมาตรา 47 หรืออำนาจในการพิจารณาเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมาตั้งที่กล่าวไว้ในมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

<sup>56</sup> มาตรา 262 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

<sup>57</sup> มาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

<sup>58</sup> มาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

<sup>59</sup> มาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ดังนั้น บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198 ก็คือการส่ง “เรื่อง” ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยัง ศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาที่สมควรวินิจฉัยต่อไปคือ อะไรคือ “เรื่อง” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะต้องส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 198 จะเห็นได้ว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งต่อไปให้ศาลรัฐธรรมนูญและ ศาลปกครองพิจารณา จะได้แก่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะสามารถส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้จะมีเพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการกระทำใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มี ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

#### 4.1.1 เอกสารสนับสนุนทางวิชาการ

ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยได้ตรวจสอบเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พบว่า มีอยู่สองเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงเรื่องบทบาทของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง คือ

ก. บทความเรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดย ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ<sup>60</sup> ได้กล่าวถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดย กล่าวไว้ว่า “.....นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญยังได้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 198 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้เป็นจุดเชื่อมโยงให้ราษฎรทั่วไปสามารถหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นกล่าวอ้างได้ โดยผ่านทางองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กล่าวคือ ถ้าเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนเป็นปัญหาว่า กฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นไปฉบับใดมีบทบัญญัติ ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย.....”<sup>61</sup>

<sup>60</sup> ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ, อ้างแล้ว, หน้า 122.

<sup>61</sup> ผู้เขียนบทความดังกล่าวได้กล่าวถึงตนเองไว้ในหน้า 111 ของบทความว่า เป็นผู้เกี่ยวข้อง กับการร่าง (กฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) ตั้งแต่ชั้นกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิ มนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2537 ในชั้นคณะอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเฉพาะกิจ ใน ชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ สสร. และร่างสุดท้าย

ข. เอกสารของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในการบรรยายให้ความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>62</sup> ได้กล่าวถึงบทบัญญัติในมาตรา 198 ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

“.....การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นกรณีที่กฎหมายอื่นขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญนั้นแบ่งได้ดังนี้

1. ตัวรัฐธรรมนูญเอง (ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ)
2. กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 (ตามมาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญ)
3. พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา 92 และ 93 ของรัฐธรรมนูญ)
4. พระราชกำหนด (ตามมาตรา 218 และ 219 ของรัฐธรรมนูญ).....”

เมื่อพิจารณาจากบทความทั้งสองดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาได้เฉพาะ “กฎหมาย” ที่มีสถานะเป็นพระราชบัญญัติรวม 4 ประการ ดังที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวไว้เท่านั้น ส่วนการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวไว้ว่า<sup>63</sup> การกระทำตามมาตรา 197 (1) อาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ การกระทำทางกายภาพ เช่น การเดินไปในที่ดินของผู้อื่น การยิงปืนขึ้นฟ้า เป็นต้น กับการกระทำทางนามธรรม เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง เป็นต้น ดังนั้น หากเป็นการกระทำที่มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

#### 4.1.2 กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญนั้น ในขณะที่กำลังทำงานวิจัยนี้อยู่ในระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนพฤศจิกายน 2543 ผู้วิจัยได้ตรวจสอบพบว่า ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาเรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทุกเรื่องไม่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะถึงการดำเนินการตามมาตรา 198 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของ

<sup>62</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบการบรรยายให้ความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, เอกสารอัดสำเนา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 2.

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

รัฐสภานั้นก็ยังไม่มีการวางระเบียบในเรื่องการดำเนินการดังกล่าวได้แต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นระเบียบว่าด้วยการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ

## 4.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง

บทบัญญัติในมาตรา 198 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่ง “เรื่อง” ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาได้

### 4.2.1 เอกสารสนับสนุนทางวิชาการ

เช่นเดียวกับข้อ 4.1 ผู้วิจัยพบว่ามีเอกสารสองเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลปกครองวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง คือ

ก. บทความเรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดย ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ<sup>64</sup> ได้กล่าวว่า “....กล่าวคือ ถ้าเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนเป็นปัญหาว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นไปฉบับใดมีบทบัญญัติที่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็จะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าเป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยฝ่ายบริหารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็จะส่งไปให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย เพราะอำนาจในการสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น รวมถึงการตราบทกฎหมายลำดับรองที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย....”

ข. เอกสารของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในการบรรยายให้ความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>65</sup> ได้กล่าวถึงบทบัญญัติในมาตรา 198 ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองโดยอาศัยข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

“การเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองต้องเป็นกรณีที่ไม่เป็นกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งได้ดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกา (ตามมาตรา 221 ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ)
2. กฎและข้อบังคับต่าง ๆ”

เมื่อพิจารณาจากบทความทั้ง 2 จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะสามารถส่งพระราชกฤษฎีกา กฎ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ตราโดยฝ่ายบริหารไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>64</sup> ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ, อ้างแล้ว, หน้า 122.

<sup>65</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า 2.

ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น หากเป็นการกระทำรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.1.2 ของฝ่ายปกครองที่มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

#### 4.2.2 กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของศาลปกครองในปัจจุบัน มีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพนั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการวางระเบียบในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

##### 4.2.2.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542

ในมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า

“มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42”

เขตอำนาจของศาลปกครองนั้นถูกจำกัดโดยคำว่า “กฎ” ในมาตราดังกล่าว ซึ่งได้มีการขยายความไว้ในมาตรา 3 ของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ว่า หมายความว่าถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีอำนาจที่จะส่ง “เรื่อง” ที่เป็น “กฎ” ในความหมายดังกล่าวมาแล้วไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาได้

ส่วนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลปกครองนั้น ไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นพิเศษ คงใช้กระบวนการเดียวกันกับการฟ้องและการพิจารณาคดีปกครองทั่ว ๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 ของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

**4.2.2.2** ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>66</sup> ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาระเบียบดังกล่าวซึ่งแบ่งเป็น 3 ภาค คือ ภาค 1 บททั่วไป ภาค 2 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น และภาค 3 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด พบว่า ในข้อ 28 ได้กล่าวถึงการเสนอปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมายังศาลปกครองเพื่อพิจารณาว่า

“ข้อ 28 การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหมายหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงส่วนขยายมาตรา 43 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดถึงวิธีการทำคำฟ้องว่าต้องประกอบด้วยรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 และการมอบอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องและดำเนินคดีปกครองแทน

### **4.3 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : ศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2543**

คำวินิจฉัยดังกล่าวนับเป็นคำวินิจฉัยแรกที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)<sup>67</sup>

เนื่องจากข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ไม่ได้บัญญัติถึงกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับการที่ผู้ตรวจการรัฐสภาส่งเรื่องมาให้พิจารณาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น ในการดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมา จึงใช้เกณฑ์กลางสำหรับเรื่องทั่ว ๆ ไป

<sup>66</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543

<sup>67</sup> ขณะที่จัดทำงานวิจัยนี้ คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรายบุคคลยังไม่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

### 4.3.1 ความเป็นมา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 ข้อ 3 เพิ่มความเป็นข้อ 6 ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2543 ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้นางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่จะมีขึ้นในวันที่ 4 มิถุนายน 2543 ซึ่งนางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยขัดแจ้ง จึงมีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

### 4.3.2 การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาหนังสือร้องเรียนแล้ว เห็นว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา 125 และมาตรา 126 รวมทั้งมาตรา 124 ให้นำมาตรา 105 และมาตรา 106 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 87 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงน่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 บัญญัติเรื่องการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิดังกล่าว และไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จึงน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ



นอกจากนี้ การออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าว ยังก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหมู่มหาชน สมควรที่จะได้มีข้อยุติเป็นบรรทัดฐานเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวข้างต้น

#### 4.3.3 การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย** โดยมีเหตุผลต่อไปนี้ คือ

(ก) รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “*ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี*”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย โดยความในตอนที่ท้ายที่บัญญัติว่า “*ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี*” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาเรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทุกเรื่อง ส่วนกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ซึ่งบัญญัติว่า “*ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42*”

สำหรับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 ตามคำร้องนั้น เป็นระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10

(7) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงย่อมถือได้ว่าเป็น “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

(ข) แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครององค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายความถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังเช่นที่กล่าว ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น

เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

#### 4.3.4 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 โดยมีเหตุผลว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่กำหนดว่า “ข้อ 6 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอีก” ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ “...(7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อ ได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” นั้น เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา 10 (7) ให้อำนาจไว้ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นการออกตามความในมาตรา 10 (7) ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะมาตรา 10 (7) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงให้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 126 บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิอาจกระทำได้อีกทั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ด้วย เมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสิทธิที่

รัฐธรรมนูญรับรองไว้เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 125 การจำกัดสิทธิดังกล่าวนั้น จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ซึ่งบัญญัติ ลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ก็มีได้บัญญัติให้ อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลผู้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 แม้จะเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) แต่ก็เป็นระเบียบที่มี ข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะ ต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิได้ให้อำนาจไว้

#### 4.3.5 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยแรกที่เกิดจากการที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดย ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่ใช่ “กฎ” ที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณา วินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการ เลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ สถานะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นโดยมาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญ และมี อำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 144 ถึงมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย ซึ่งได้รับการขยายความโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ เลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะตรวจสอบคำร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบ หรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็น “องค์กรตาม รัฐธรรมนูญ” จึงมิได้เป็นทั้งข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน

ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ตรงกับบทบัญญัติในมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่ฝ่ายบริหารที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

ส่วนการที่ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นการวินิจฉัยที่ขยายอำนาจของตนเองออกไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้ รวมทั้งขยายขอบเขตในการดำเนินการของตนเองจากการตรวจสอบ “กฎหมาย” ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปจนถึงการตรวจสอบ “อนุบัญญัติ” ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการวางเกณฑ์พิเศษที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงอาศัยกฎเกณฑ์ตามปกติที่มีอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการ ส่งเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้วหนึ่งเรื่อง คือ การส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้วิจัยเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณา แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจอย่างยิ่งเพราะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน

## บทที่ 5

# แนวทางในการพัฒนารูปแบบและวิธีการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มี ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อ การเยียวยาทุกข์ การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ว่า ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ต่างก็เป็นองค์กรใหม่ที่เพิ่งถูกจัดให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการขององค์กรดังกล่าวในบางเรื่อง บางกรณีจึงเป็นการดำเนินการที่เกิดขึ้นเป็น “ครั้งแรก” สำหรับประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้ง 3 ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็น “ส่วนเสริม” และเป็น “ทางออก” ให้กับประชาชนในหลายกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่จะร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ดังนั้น เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (หรือในบางกรณีอาจเป็นฝ่ายบริหาร เช่น การออกพระราชกำหนด) ออกกฎหมายมาใช้บังคับแล้วไปกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนก็ไม่มีทางที่จะไปส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 198 จึงเป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อเป็น “ทางออก” ที่สำคัญในการแก้ปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญโดยประชาชนเป็นผู้ร้องขอผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นเรื่องใหม่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างก็ยังไม่มียุทธวิธี หรือหลักเกณฑ์เฉพาะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้แต่อาศัยสมมติฐานในเบื้องต้นที่ได้จากการศึกษาตัวบทรัฐธรรมนูญและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำข้อเสนอสำหรับงานวิจัยขั้นนี้โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 5.1 ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารูปแบบและวิธีการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

บทบัญญัติในมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มิได้วางเกณฑ์ใด ๆ ในการดำเนินการตามมาตราดังกล่าวไว้ เพียงแต่กล่าวว่าให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ในปัจจุบันเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอรูปแบบและวิธีการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 198 ดังนี้

### 5.1.1 ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดนและระบบผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศส พบว่า ไม่มีการให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินฯ ที่จะเสนอเรื่องที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ดังนั้น กรณีตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเฉพาะสำหรับประเทศไทย

ในการดำเนินการตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) อาจเกิดปัญหาได้หลายประการด้วยกัน คือ

(ก) หากมีผู้ร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนมากและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา “ส่งต่อ” เรื่องร้องเรียนทั้งหลายไปให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง จะทำให้ภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

(ข) ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อม “ความเห็น” ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหาก “ความเห็น” ของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาไม่ถูกต้อง ก็จะทำให้ภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญ เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นเช่นกัน

(ค) ปัญหาเรื่อง “อายุความ” ในการเสนอเรื่องเป็นสิ่งจำเป็น แม้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะบัญญัติไว้ในมาตรา 25 (3) ถึงกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออายุพิจารณาในเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนด 2 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมก็ตาม แต่ถ้าหากกรณีกฎหมายใช้บังคับมาเป็นเวลานาน

แล้วและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญตั้งแต่เมื่อใด

(ง) เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในบทที่ผ่านมาถึง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายขอบอำนาจของตนเองเข้าไปตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในวันข้างหน้าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจตรวจสอบ การดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นด้วยหรือไม่ และนอกจากนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญชุดก่อนขัดรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญชุดใหม่จะดำเนินการ เช่นไรหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องมาให้พิจารณาตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

(จ) กรณีอาจเกิดขึ้นได้ว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องมายัง ศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีมติไม่รับไว้พิจารณา หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิเสธคำร้องเรียนของประชาชนที่ขอให้เสนอเรื่องต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ ประชาชนจะดำเนินการอย่างไร ต่อไป

(ฉ) การให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของ “บุคคล” ได้ นั้น เป็นการให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไปจนขอบเขตที่ควรจะเป็นหรือไม่ อย่างไร

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้และสมควร อย่างยิ่งที่จะมีการวางมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้า

### 5.1.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น : ศึกษาจากรูปแบบ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

จากการศึกษาถึงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐของประเทศ ฝรั่งเศส พบว่า ประชาชนไม่สามารถร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้ โดยตรงแต่จะต้องเสนอคำร้องเรียนดังกล่าวไปยังสมาชิกรัฐสภาก่อนเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาช่วย กลับกรองคำร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐว่าอยู่ในอำนาจการพิจารณาของ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐหรือไม่

แนวความคิดในการมีองค์กรกลั่นกรองเรื่องนับได้ว่าเป็นแนวความคิดที่ผู้วิจัย ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง และสามารถนำมาปรับใช้กับการดำเนินการตามมาตรา 198 ได้ โดยหากวิเคราะห์ปัญหาทั้ง 5 ประการที่ผู้วิจัยได้เสนอมาแล้วในข้อ 5.1.1 ข้างต้น จะพบว่า หาก ไม่มีการกลั่นกรองเรื่องไว้ชั้นหนึ่งก่อนที่จะเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ ก็จะก่อให้เกิดปัญหา



ต่าง ๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ดังนั้น จึงสมควรที่จะสร้างกลไกขึ้นมาทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยรูปแบบขององค์กรที่จะทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญที่ผู้วิจัยให้ความสนใจ คือ รูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

### 5.1.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

เดิมระบบศาลของประเทศไทยเป็น “ระบบศาลเดี่ยว” คือ มีศาลยุติธรรมแต่เพียงศาลเดียวที่มีอำนาจพิจารณาคดีทุกประเภทและมีศาลฎีกาเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งกำหนดให้มี “ศาลปกครอง” แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จึงทำให้ระบบศาลของประเทศไทยกลายเป็น “ระบบศาลคู่”

(ก) ระบบศาลเดี่ยว ระบบศาลเดี่ยว ได้แก่ ระบบศาลของประเทศที่ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายและศาล คือ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีต่าง ๆ ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น ประเทศที่ใช้ระบบนี้จะได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แบบเดียวกับประเทศอังกฤษ รวมทั้งประเทศไทยก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน

(ข) ระบบศาลคู่ ระบบศาลคู่ ได้แก่ ระบบศาลของประเทศที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งมีระบบศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลและระบบผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม ประเทศที่ใช้ระบบนี้จะได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้นแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ดังนั้น ประเทศไทยจึงกลายเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ซึ่งโดยทั่วไปนั้นการจัดระเบียบศาลของประเทศที่มีระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ จะมีลักษณะดังนี้ คือ <sup>68</sup>

(1) ศาลแต่ละประเภท คือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ต่างประกอบด้วย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลสูงสุด

(2) มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองอย่างเด็ดขาด โดยมีหลักการว่า การตัดสินคดีใดต้องนำหลักการของกฎหมายเอกชนมาบังคับใช้ การตัดสินคดีนั้น

<sup>68</sup> อีสสระ นิติทัศน์ประกาศ, เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2540), หน้า 15-16.

เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีความชำนาญพิเศษทางกฎหมายเอกชน ส่วนการตัดสินคดีที่ต้องนำหลักการของกฎหมายมหาชนมาบังคับใช้ การตัดสินคดีนั้นเป็นอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีความชำนาญพิเศษทางกฎหมายมหาชน

(3) ศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างเป็นอิสระซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่คำพิพากษาของศาลแต่ละประเภทซึ่งเป็นศาลชั้นต้นไม่อยู่ในความควบคุมของศาลอุทธรณ์และศาลสูงสุดซึ่งเป็นศาลต่างประเภทกัน กล่าวคือ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่เป็นศาลชั้นต้นจะต้องอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรมระดับอุทธรณ์และฎีกาต่อศาลยุติธรรมสูงสุด เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองระดับอุทธรณ์และฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุด

(4) มีการแบ่งแยกผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและผู้พิพากษาศาลปกครองอย่างเด็ดขาด

เมื่อประเทศไทยกลายเป็นระบบศาลคู่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึง “การแบ่งแยกอำนาจ” ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งโดยปกติทั่ว ๆ ไปนั้นประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบศาลคู่จะให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนโดยทั่วไป ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนพิพาทกับฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติถึงเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครองไว้แยกต่างหากจากกัน ดังนี้

(1) เขตอำนาจศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญมาตรา 271 ได้บัญญัติไว้ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น เช่น ศาลปกครองหรือศาลทหาร เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและเป็นข้อพิพาทที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ประชาชนย่อมนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมได้

(2) เขตอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครอง ได้แก่ สถาบันหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทหรือโต้แย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยศาลปกครองจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ ตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนพอเพียงแล้วหรือไม่ ถ้าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถูกต้อง ศาลปกครองก็จะวินิจฉัยให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำดังกล่าว<sup>69</sup>

<sup>69</sup> บทบรรณาธิการ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 15 ธันวาคม 2539 ตอน 3, หน้า 6.

รัฐธรรมนูญมาตรา 276 ได้บัญญัติไว้ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็น

(1) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน

(2) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีอื่นนอกเหนือจากคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งก็คือการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน

#### 5.1.2.2 การขัดกันในเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมอาจเกิดปัญหาขึ้นว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ข้อพิพาทนั้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลใด โดยอาจมีกรณีเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ ศาลแต่ละศาลต่างเห็นว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในเขตอำนาจของตน หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา คณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่นและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น

การขัดกันในเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบของระบบศาลคู่แล้ว จะเห็นได้ว่าเกิดการขัดกัน (conflict) ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองบ่อยครั้ง ซึ่งประเทศฝรั่งเศสก็ได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่ง คือ ศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflicts) มีอำนาจตัดสินชี้ขาดเพื่อระงับการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจศาล

### 5.1.2.3 ต้นแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

#### : ศาลคดีขัดกันของประเทศฝรั่งเศส

ศาลคดีขัดกันเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1848 โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 89 ว่า ศาลคดีขัดกันประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวนเท่า ๆ กัน ซึ่งมีที่มาจากศาลฎีกา (Cour de Cassation) และจากสภาแห่งรัฐ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ต่อมาก็ได้มีรัฐกฤษฎีกา (decret) ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1849 กำหนดวิธีพิจารณาของศาลคดีขัดกัน และรัฐบัญญัติ (loi) ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1850 กำหนดโครงสร้างของศาลคดีขัดกันว่ามีจำนวน 8 คน โดยมีที่มาจากศาลฎีกาและสภาแห่งรัฐจำนวนเท่า ๆ กัน

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาของฝรั่งเศสมิได้บัญญัติถึงศาลคดีขัดกันไว้ จึงทำให้ศาลคดีขัดกันหายไปจากระบบศาลของฝรั่งเศส จนกระทั่งเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 เรื่องมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สภาแห่งรัฐ ก็ได้มีการจัดตั้งศาลคดีขัดกันขึ้นมาใหม่โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 25 ถึงมาตรา 27 ของกฎหมายดังกล่าว ให้ศาลคดีขัดกันประกอบด้วย ผู้พิพากษา 7 คน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานผู้พิพากษาจากศาลฎีกา 3 คน และจากสภาแห่งรัฐ 3 คน พร้อมทั้งกำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้พิพากษาทั้ง 6 ไว้ด้วย และนอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติให้รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1850 ซึ่งกำหนดโครงสร้างของศาลคดีขัดกัน และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1849 อันเป็นเรื่องวิธีพิจารณาของศาลคดีขัดกันมาใช้ด้วย

จากนั้นเป็นต้นมา ศาลคดีขัดกันก็อยู่เคียงข้างกับระบบศาลคู่ของประเทศฝรั่งเศสมาตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน

(ก) องค์ประกอบ ศาลคดีขัดกันประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 2 คน คือ

- ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่เป็นประธาน
- ข. ผู้พิพากษาจากศาลฎีกาจำนวน 3 คน ซึ่งมีที่มาจากคัดเลือกกันเองของผู้พิพากษาศาลฎีกา
- ค. ผู้พิพากษาจากแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ จำนวน 3 คน ซึ่งมีที่มาจากคัดเลือกกันเองของผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ
- ง. ผู้พิพากษาอีก 2 คน ซึ่งมีที่มาจากผู้พิพากษาในข้อ ข. และข้อ ค. ต่างก็ไปคัดเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา 1 คน และจากผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ 1 คน จากศาลของตน

จ. ผู้พิพากษาสำรอง จำนวน 2 คน ซึ่งผู้พิพากษาทั้ง 8 คน ในข้อ ข. ค. และ ข้อ ง. ร่วมกันคัดเลือกจากศาลฎีกา 1 คน และจากผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ 1 คน

ผู้พิพากษาทั้ง 8 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้ว ผู้พิพากษาทั้ง 8 คน จะต้องทำการคัดเลือกรองประธานศาลคดีขัดกันโดยการลงคะแนนลับ และผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด โดยปกตินั้นในการประชุมของศาลคดีขัดกัน รองประธานศาลคดีขัดกันจะเป็นผู้ดำเนินการประชุมและทำหน้าที่ประธาน ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นประเพณีปฏิบัติต่อเนื่องกันมาว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นประธานศาลคดีขัดกันโดยตำแหน่งจะไม่ไปร่วมประชุมของศาลคดีขัดกัน เว้นแต่ในกรณีที่ที่ประชุมมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย และแต่ละฝ่ายต่างก็มีคะแนนเสียงเท่ากัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงจะไปร่วมประชุมเพื่อออกเสียงชี้ขาด

ศาลคดีขัดกันมีสถานที่ทำงานอยู่ในอาคารของสภาแห่งรัฐ เลขาธิการศาลคดีขัดกันได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจากเลขานุการแผนกคดีปกครอง (secrétaire de la section du contentieux) ของสภาแห่งรัฐ ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานศาลคดีขัดกัน

(ข) การพิจารณาของศาลคดีขัดกัน เรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลคดีขัดกันจะต้องมีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้พิพากษาเจ้าของคดี (rapporteur) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้พิพากษาศาลคดีขัดกันจากบรรดาผู้พิพากษาศาลคดีขัดกัน เป็นผู้จัดทำเอกสารดังกล่าว

หลักเกณฑ์ที่ศาลคดีขัดกันใช้ในการเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาเจ้าของคดีในแต่ละเรื่อง คือ เรื่องที่เสนอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาที่มีเลขลงทะเบียนรับโดยสำนักงานศาลคดีขัดกันด้วยเลขคู่ ศาลคดีขัดกันจะแต่งตั้งผู้พิพากษาเจ้าของคดีจากผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกา ส่วนเรื่องที่เสนอให้ศาลคดีขัดกันที่มีเลขลงทะเบียนรับเป็นเลขคี่ ผู้พิพากษาเจ้าของคดีก็จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้พิพากษาที่มาจากแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ ผู้พิพากษาเจ้าของคดีจะทำรายงานเพื่อเสนอประเด็นที่เป็นปัญหาพร้อมความเห็นของตนต่อสำนักงานศาลคดีขัดกัน เลขาธิการศาลคดีขัดกันจะส่งรายงานดังกล่าวไปยังผู้พิพากษาผู้รับผิดชอบคดีต่อไป

ผู้พิพากษาผู้รับผิดชอบคดี (commissaire du gouvernement) นั้น ได้รับการแต่งตั้งโดยกระทรวงยุติธรรมจากผู้พิพากษาศาลคดีขัดกันที่มีใช่เป็นผู้พิพากษาประเภทเดียวกันกับผู้พิพากษาเจ้าของคดี ทำหน้าที่สรุปประเด็นข้อกฎหมายและเสนอความเห็นของตนต่อศาลคดีขัดกัน

ในการพิจารณาของศาลคดีขัดกัน ศาลยุติธรรมและแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ อาจส่งทนายความ (avocat) มาร่วมชี้แจงให้ความเห็นต่อศาลคดีขัดกันได้

ศาลคดีขัดกันไม่สามารถวินิจฉัยได้หากองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาน้อยกว่า 5 คน ในการวินิจฉัยใช้วิธีลงคะแนนลับและใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันจะต้องเชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นประธานมาร่วมประชุมออกเสียงชี้ขาดด้วย

คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันถือเป็นที่สุดและเด็ดขาดและมีผลใช้บังคับกับศาลยุติธรรมและแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ

(ค) เรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลคดีขัดกัน เรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลคดีขัดกัน มี 3 ประเภท คือ

ก. การขัดกันในทางบวก (conflict positif) ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าคดีที่ศาลยุติธรรมชั้นต้นได้รับฟ้องไว้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองจึงร้องคัดค้านต่อศาลนั้น หากศาลที่รับฟ้องไว้เห็นด้วยกับฝ่ายปกครองก็จะสั่งจำหน่ายคดี แต่หากศาลที่รับฟ้องมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของตน ฝ่ายปกครองก็ต้องเสนอเรื่องดังกล่าวต่อสำนักงานศาลคดีขัดกันภายใน 15 วันนับแต่วันที่ศาลที่รับฟ้องมีคำวินิจฉัย ซึ่งศาลคดีขัดกันก็จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ดังตัวอย่างเช่นในประเทศหนึ่งซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองของประเทศดังกล่าวได้จัดให้มีบริการเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารข้ามฟาก ต่อมาเรือข้ามฟากลำหนึ่งได้จมลงก่อให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของเอกชนรายหนึ่ง บริษัทเอกชนจึงได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการเรือข้ามฟากต่อศาลยุติธรรม แต่ฝ่ายปกครองก็ได้โต้แย้งว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงควรอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง จึงต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลคดีขัดกันว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลใด

ข. การขัดกันในทางลบ (conflict negatif) ได้แก่ กรณีที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างปฏิเสธที่จะไม่รับพิจารณาคดี โดยมีเหตุผลว่าคดีดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของตน ทั้ง ๆ ที่คดีดังกล่าวจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่ง

ผู้ที่สามารถร้องขอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาเรื่องดังกล่าว คือ ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ซึ่งคำร้องดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากทนายความของศาลปกครองและศาลยุติธรรม และถ้าในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเป็นหน่วยงานของรัฐ ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งเกิดปัญหาเป็นผู้ร้องขอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณา

ค. การขัดกันแห่งคำพิพากษา (conflict de jugement) มีที่มาจากการขัดกันในทางบวก คือ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็พิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของตน โดยมีโจทก์คนเดียวกันและฟ้องในเรื่องเดียวกัน เมื่อมีคำพิพากษาปรากฏว่าคำพิพากษาของทั้งสองศาลขัดแย้งกัน จึงเป็นเหตุให้โจทก์ถูกปฏิเสธความยุติธรรม เช่น รถยนต์คันหนึ่งของเอกชนซึ่งนาย ก. นั่งไปด้วยเกิดชนกับรถยนต์ของทางราชการ นาย ก. ได้รับบาดเจ็บจึงฟ้องคนขับรถที่

ตนนั่งมาเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหาย แต่ศาลแพ่งยกฟ้องโดยมีเหตุผลว่าจำเลย (คนขับรถเอกชน) ไม่ผิด นาย ก. จึงฟ้องรัฐเป็นจำเลยต่อศาลปกครองเพื่อให้รับผิดทางแพ่ง แต่ศาลปกครองก็ยกฟ้องโดยเห็นว่าคนขับรถยนต์ของราชการไม่ผิด<sup>70</sup>

โดยทั่ว ๆ ไปการขัดกันแห่งคำพิพากษามักเกิดขึ้นในกรณีฝ่ายโจทก์ต้องการได้ค่าเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงแยกฟ้อง 2 ศาล เพื่อให้รับผิดทางแพ่งและทางปกครอง หากศาลปกครองวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองไม่ผิด แต่ศาลยุติธรรมวินิจฉัยให้มีการจ่ายค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายโจทก์ จึงเกิดการขัดกันแห่งคำพิพากษาขึ้น

โจทก์ก็ต้องยื่นขอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัยของศาลสุดท้าย ศาลคดีขัดกันจะพิจารณาว่าให้ถือตามคำพิพากษาของศาลใด

### 5.1.3 การนำแนวทางในการแก้ไขปัญหามาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหา : คณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ

จากการพิจารณารูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลคดีขัดกันของฝรั่งเศสในหัวข้อที่ผ่านมา พบว่ารูปแบบของคณะกรรมการดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้เป็นองค์กรกลั่นกรองปัญหาการดำเนินการตามมาตรา 198 ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้โดยความร่วมมือของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่จะร่วมกันจัดตั้ง **คณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ**ขึ้น ประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ร่วมกันทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองคำร้องเรียนที่เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญก่อนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

เหตุผลที่ผู้วิจัยเลือกองค์ประกอบของคณะกรรมการเพียง 3 คน ก็เนื่องจากผู้วิจัยเห็นด้วยกับระบบศาลคดีขัดกันของฝรั่งเศสที่นำเอาเฉพาะผู้บริหารสูงสุดของในหน่วยงานที่มีปัญหาเป็นกรรมการเพื่อให้การแก้ปัญหาสำเร็จไปได้ด้วยคนในหน่วยงานนั้นเท่านั้น ดังนั้น จึงได้เสนอโครงสร้างของกรรมการให้มีเพียงเลขาธิการของทั้ง 3 หน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดีในหน่วยงานที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่

การมีคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ จะช่วยแก้ปัญหาทั้ง 5 ประการที่ผู้วิจัยได้เสนอไปแล้วในข้อ 5.1.1 คือ ลดการร้องเรียนจำนวนมาก และสามารถส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องจริง ๆ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการดังกล่าว จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ด้วยดี

<sup>70</sup> อิศระ นิติทัศน์ประกาศ, อ้างแล้ว, หน้า 62.

### 5.1.4 วิธีพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยมีความเห็นว่า วิธีพิจารณาวินิจฉัยปัญหาโดยทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 นั้น มีความเหมาะสมอยู่แล้ว เพราะมีการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามาชี้แจงต่อหน้าศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งตัวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเองก็สามารถเข้ามาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญได้

## 5.2 ผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเยียวยาทุกข์ การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

เนื่องจากในขณะที่ยังดำเนินการจัดทำงานวิจัยชิ้นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่งมีคำวินิจฉัยเดียวที่มีต่อการเยียวยาทุกข์ การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะวิเคราะห์ถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีที่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมาตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว จะทำอย่างไรกับกฎหมายดังกล่าว และนอกจากนี้ หากปรากฏว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีผู้มาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินที่ขัดรัฐธรรมนูญได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และต่อมาเมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ และในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย ว่ากฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไปแล้วจากกฎหมาย ดังกล่าวจะได้รับผลดีจากคำวินิจฉัยด้วยหรือไม่ กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องรอให้เกิดเหตุการณ์จริงขึ้นก่อนจึงจะสามารถวิเคราะห์ได้



นอกจากนี้ ผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ คือ ในการดำเนินการตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า **การกระทำใดของบุคคลใด** ตามมาตรา 197 (1) แห่งรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินการอย่างไรในการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของ **“มนุษย์”** ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะ **ลงโทษ** ได้หรือไม่อย่างไร เพราะในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจำกัดเฉพาะบางกรณีซึ่งไม่รวมถึงการพิจารณาลงโทษการกระทำของบุคคลที่กระทำการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

**กล่าวโดยสรุป** แนวทางในการพิจารณารูปแบบและวิธีการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น จะได้แก่ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ต่างจะต้องวางเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวร่วมกันเพื่อให้การส่งเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชน ส่วนผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเยียวยาทุกข์ การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากมาตรา 268 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น จึงไม่น่าจะเกิดปัญหาจากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานมากแล้ว ขัดรัฐธรรมนูญและมีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไปแล้วจากการดำเนินการตามกฎหมาย ดังกล่าว บุคคลเหล่านั้นจะได้รับอันสงครจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ หรือในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัย **“การกระทำของบุคคล”** ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินการเช่นไร จะสามารถ **“ลงโทษ”** บุคคลผู้ดำเนินการขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้อง **“รอคอย”** เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนจึงจะสามารถหาคำตอบได้