

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยเหตุที่ปัจจุบันบทบาทและภารกิจของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็น “รัฐที่ดูแลความสงบเรียบร้อย” ซึ่งมีภารกิจเพียง 4 ด้าน คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความยุติธรรม การรักษาความมั่นคง และการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นการขยายไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะ ที่เรียกว่า “รัฐสวัสดิการ” ผลที่ตามมาจากการปรับภารกิจดังกล่าวทำให้รัฐมีกิจการที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนมากขึ้นจึงอาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น เช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานทั้งหลายของรัฐเป็นไปตามหลักการปกครองที่ดี และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น

นอกจากนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองยังมีเอกสิทธิเหนือผู้อยู่ใต้ปกครอง คือ อำนาจสาธารณะ ความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองหรือประชาชนจึงมีลักษณะ “ได้เปรียบ” หาได้มีความ “เท่าเทียมกัน” ในสถานะทางกฎหมายดังเช่นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน² จึงทำให้ต้องมีกระบวนการคุ้มครองประชาชนหรือผู้อยู่ใต้ปกครองมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหนือกว่าด้วย

¹ ปิยนุตร แสงกนกกุล, “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทยในปัจจุบัน,” วารสารนิติศาสตร์, 31 (ธันวาคม 2544), 897 – 945.

² กล้า สมุทวณิช, “รัฐธรรมนูญกับมิติใหม่แห่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 4 (มกราคม – เมษายน, 2545), 115 – 116.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้มีองค์กรควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นใหม่หลายองค์กร อาทิ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อป้องกันมิให้การดำเนินการขององค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครอง โดยในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 197 และมาตรา 198 ดังนี้

“มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

“มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้หลายประการ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นส่วนเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาความบกพร่องอันเกิดจากการปฏิบัติราชการและเพื่อตรวจสอบระบบราชการ กล่าวคือ นอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมและเป็นธรรมของการกระทำของฝ่ายปกครองอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจวินิจฉัยหรือสั่งการฝ่ายปกครองหรือยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมโดยตรง จะมีหน้าที่เพียงเสนอแนะให้ฝ่ายปกครองรับไปดำเนินการแก้ไขต่อไป

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยมิชักช้า”

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับใน วันที่ 25 สิงหาคม 2550 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหลาย ประการ อาทิ เปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และ เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่อื่นๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 244 และ มาตรา 245 ดังนี้

“มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วย อำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึง การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 267 วรรคสาม⁴ และมาตรา 280⁵

(3) ติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกต ต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มี การร้องเรียนได้"

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 279 มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

.....

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

.....

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะได้

“มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า นอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดี การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา 244 (1) (ค) และการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 244 (2) เป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ขอบเขตของ “บุคคล” ที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ค) และมาตรา 244 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น แตกต่างจากบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ ในส่วนของมาตรา 244 (1) (ค) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “บุคคล” ที่อยู่

ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีความซ้ำซ้อนกับ “บุคคล” ที่อยู่ ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ คำว่า “องค์กรในกระบวนการยุติธรรม” ตามมาตรา 244 (1) (ค) นั้น หากหมายความถึง ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ จะถือเป็นบุคคลเดียวกับ “ข้าราชการ” ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) หรือไม่ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็น “บุคคล” ที่อยู่ภายใต้การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 244 (2) อาจมิได้เป็น “กลุ่มบุคคล” เดียวกับ “กลุ่มบุคคล” ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่า บทบัญญัติมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเหนือตัวบุคคลที่ถูกร้องเรียน มีความหมายครอบคลุมเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านต่างๆ ซึ่งเพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

1.2.2 เพื่อศึกษาเจตนารมณ์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.2.3 เพื่อเสนอแนวปฏิบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในกรณีนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะลักษณะของ “บุคคล” ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจะพิจารณาประกอบกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.4 สมมติฐาน

การศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตของ “ตัวบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบ” ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน จะทำให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้มีอำนาจเพิ่มขึ้นหลายประการ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา 244 (1) (ค) ซึ่งบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบ ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม และการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 244 (2) ซึ่งบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶ มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐาน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้เข้าใจแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

...

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น

...

1.5.2 ทราบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.5.3 เสนอแนวปฏิบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.6 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้จะทำการศึกษาในทางเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาทั้งตำรา บทความของนักวิชาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นภาษาไทย รวมทั้งบทความในวารสารต่างๆ กฎหมายต่างประเทศ และสิ่งตีพิมพ์อื่นๆ ตลอดจนจดตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน