

บทที่ 4

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ใน หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 ถึง มาตรา 198¹ และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้กำหนดให้สภาร่างรัฐจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และในมาตรา 26 ได้กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใด พร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ โดยใช้ชื่อใหม่ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ในหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 242 ถึงมาตรา 245 ซึ่งได้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

ความมุ่งหวังของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ช่วยตรวจสอบความเหมาะสมและความได้สัดส่วนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเดือดร้อน การแก้ไข

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198

ทุกชีวิตของประชาชน บทบาทหน้าที่ของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ใช่การวินิจฉัยว่าใครถูกใครผิด หรือการตัดสินปัญหา แต่เป็นการแก้ไขทุกข์ของประชาชนโดยวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ย ประนีประนอม ซึ่งทำให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกที่มีความยืดหยุ่นสูงในการช่วยเหลือประชาชน

ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไว้พอสังเขป

4.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 อาจแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ 4 กรณี ดังนี้

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ใช้อำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครอง ไว้ในมาตรา 224 โดยบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม รวมทั้งอำนาจในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์การในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล โดยอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของ

องค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เป็นกรณีที่บัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550²

จากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ อาจจะถูกร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทั้งสิ้น โดยกรณีที่สามารร้องเรียนได้มีดังนี้

(1) กรณี ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ถูกร้องเรียน และรวมถึงกรณี หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ถูกร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(2) กรณี องค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เป็นองค์กรที่ถูกร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนได้ในกรณีที่มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ตามมาตรา 244 (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีคำร้องเรียนได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 244 วรรคท้าย

ส่วนการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 24 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้หลายช่องทาง เช่น การร้องเรียนด้วยตนเองซึ่งอาจเป็นการร้องเรียนวาจาหรือเป็นหนังสือ ทั้งทางโทรศัพท์และโทรสาร หรือร้องเรียนผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต การร้องเรียนผ่านตัวแทน หรือผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น แต่ทั้งนี้ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ 2 ประการคือ เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการร้องเรียนต้องปฏิบัติตามวิธีการและเงื่อนไขในแต่ละรูปแบบที่กำหนดไว้ใน

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (1)

ระเบียบว่าด้วยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน³ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงจะได้รับการดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว ในการดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเปิดโอกาสให้ทั้ง ผู้ร้องเรียนและบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรที่ถูกร้องเรียนชี้แจงและแสดงหลักฐานตามสมควร⁴ โดยสามารถให้หน่วยงานนั้นๆ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือให้หัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ มาให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งวัตถุ เอกสาร รวมถึงขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา⁵ และการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร⁶ และเมื่อพิจารณาและสอบสวนเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบหรือดำเนินการต่อไป⁷

เรื่องร้องเรียนเรื่องใดเมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่า การกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น กระทำไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีโดยชอบแล้ว แต่การดำเนินงานดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคตามกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้เสนอแนะให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการปรับปรุงการดำเนินงาน หรือกฎระเบียบอันไม่เป็นธรรมนั้น และในกรณีมติคณะรัฐมนตรีให้ส่งรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขมติดังกล่าวต่อไป⁸ นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญ เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชน

³ ปัจจุบันได้แก่ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องเรียนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) พ.ศ. 2547

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 31

⁵ ในทางปฏิบัติจะมีการกำหนดให้ต้องชี้แจงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริง

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 15

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 32
วรรคหนึ่ง

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 32
วรรคสอง

จำนวนมาก และข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้มีต่อหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานเรื่องดังกล่าวเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้⁹ พร้อมกันนี้ก็จะเปิดเผยรายงานดังกล่าวแก่ประชาชนทราบ อันเป็นการตรวจสอบความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร นอกเหนือจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจแต่เพียงประการเดียว ซึ่งองค์กรอิสระอื่นไม่มีอำนาจดังกล่าว

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและได้มีความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่ผู้ถูกร้องเรียนแล้ว หากผู้ถูกร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น นั้น สำหรับกรณีที่ถูกร้องเรียนเป็น ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณี และให้รายงานผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบโดยไม่ชักช้า¹⁰ และหากข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นกรณีเร่งด่วน¹¹

กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามีความผิดอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการหรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ก็จะต้องแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และ

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 32
วรรคสาม

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 33
วรรคหนึ่ง

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 33
วรรคสอง

ให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุก 3 เดือน¹²

2. การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (2) ยังได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกรณีที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้

การเพิ่มอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมเกิดขึ้นจากช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับได้เกิดกรณีทางการเมืองที่ทำให้มีการเรียกร้องถึงความมีจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง กระทั่งเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการนำเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ในหมวด 13 มาตรา 279 และมาตรา 280 โดยได้กำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น¹³ ซึ่งจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ¹⁴ ในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 34

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 วรรคหนึ่ง

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 วรรคสอง

ในการรายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม¹⁵

ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง¹⁶ หากปรากฏว่ามีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม จะถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งหากเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นกรณีการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 270¹⁷ และหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมเพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม¹⁸

กรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้¹⁹

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นต้องส่งประมวลจริยธรรมที่ได้จัดทำขึ้นไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 60 วันนับแต่วันที่จัดทำประมวลจริยธรรมดังกล่าวแล้วเสร็จ²⁰

3. การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 280 วรรคหนึ่ง

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 36

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 วรรคสาม

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 36

วรรคสอง

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 280 วรรคสอง

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 38

พุทธศักราช 2550 กำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (monitoring) ให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อำนาจหน้าที่ในการติดตามผลการดำเนินงาน การประเมินผลการดำเนินงาน งานศึกษาวิจัยรัฐธรรมนูญ สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. การติดตามผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

1.1 การติดตามผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้านการตรากฎหมายของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

1.2 การติดตามผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้านการดำเนินการหรือการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

2. การประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

2.1 การประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้านการตรากฎหมายของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

2.2 การประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้านการดำเนินการหรือการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพื่อทราบว่าหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการหรือการปฏิบัติเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากพบว่าหน่วยงานใดยังไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องใด ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งไปยังผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อสั่งการตามควรแก่กรณี²¹

3. การจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

3.1 ข้อเสนอแนะในด้านการตรากฎหมาย

3.2 ข้อเสนอแนะในด้านการดำเนินการหรือการดำเนินมาตรการต่าง ๆ

4. การพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 ยังบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 40

มีอำนาจในการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า มีข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอข้อพิจารณาดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพื่อเสนอเป็นญัตติต่อรัฐสภาต่อไปด้วย²²

4. การตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เคยมีอยู่แล้วตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใช้บังคับ กล่าวคือ มีแยก “วัตถุ” ในการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญออกจากกัน เพื่อให้สอดคล้องกับเขตอำนาจของศาลที่จะรับไว้พิจารณา โดยกำหนดให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง

สำหรับการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เกิดขึ้นเมื่อมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบแล้ว พบว่า เรื่องเหล่านั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแต่กรณี กล่าวคือ ในกรณีที่ เป็นบทบัญญัติกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่หากเป็นกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบ อันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง เป็นต้น รวมถึงการกระทำของบุคคลใดตามความในมาตรา 244 (1) (ก) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป²³

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 42

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245

4.2 การดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. การรับเรื่องร้องเรียน

ความมุ่งหวังของรัฐธรรมนูญ คือ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ช่วยตรวจสอบความเหมาะสมและความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเดือดร้อน การแก้ไขทุกข์ร้อนของประชาชน จึงไม่ใช่การวินิจฉัยว่าใครถูกใครผิด หรือการตัดสินปัญหา แต่เป็นการแก้ไขทุกข์ของประชาชนโดยหลักการใกล้เคียงประนีประนอม จึงทำให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกที่มีความยืดหยุ่นสูงในการช่วยเหลือประชาชน

นับแต่ปี 2543 เป็นต้นมา จนมาถึงปัจจุบัน เรื่องร้องเรียนที่เข้าสู่การพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2543 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2553) มีจำนวน 23,923 เรื่อง ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้าสู่การพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในช่วงปีงบประมาณ 2543-2553*

ปี (งบประมาณ)	จำนวน(เรื่อง)
1. 2543 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2543 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2543)	184
2. 2544 (ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2543 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2544)	726
3. 2545 (ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2545)	1,337
4. 2546 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2545 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2546)	2,282
5. 2547 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2546 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2547)	2,259
6. 2548 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2548)	2,702
7. 2549 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2549)	5,202
8. 2550 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2549 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2550)	3,194
9. 2551 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2551)	1,885
10. 2552 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2552)	2,018
11. 2553 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2552 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2553)	2,132

*ที่มา: สำนักวิชาการและยุทธศาสตร์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ที่ผ่านมา ปริมาณเรื่องร้องเรียนที่มีการยื่นต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เรื่องร้องเรียนที่ได้รับก็มีความหลากหลายและความ ซับซ้อนของปัญหาที่แตกต่างกัน ทำให้การดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในแต่ละ เรื่องมีระยะเวลาในการดำเนินงานต่างกัน บางเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถแก้ไขปัญหาคความ เดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วโดยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทาง โทรศัพท์ แต่ในอีกหลาย ๆ เรื่อง การแก้ไขปัญหาก็ต้องใช้เวลาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ และชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน มีการลงพื้นที่หรือจัดให้มีการประชุมเจรจาระหว่างประชาชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันโดย ผู้ตรวจการแผ่นดินทำ หน้าที่เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องร้องเรียนใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำ ความเห็นและข้อเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมาย หรือส่งให้ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินการต่อไปนั้น กระบวนการจนกระทั่งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจะได้รับการแก้ไข ย่อมต้องใช้เวลาในการดำเนินการสอบสวนมากขึ้นดังจะกล่าวต่อไป

2. การสอบสวนเรื่องร้องเรียน

เมื่อคำร้องมาถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบในเบื้องต้น ว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะสามารถรับไว้พิจารณาได้ หรือไม่ หากตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีหนังสือ แจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนทราบ โดยระบุเหตุผลที่ไม่รับเรื่องไว้พิจารณา และบางกรณีอาจส่ง เรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่ เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะ ทำการศึกษาประเด็นปัญหาตามที่ได้รับการร้องเรียนแล้วขอให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนหรือต้นสังกัด ของผู้ถูกร้องเรียนชี้แจง ถ้าหน่วยงานไม่ชี้แจงผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการตามกฎหมายและ รายงานต่อรัฐสภา แต่ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำ ข้อมูล เอกสารหลักฐานต่างๆ เหล่านั้นมาทำการพิจารณาสอบสวนหากพบว่าหน่วยงานที่ถูก ร้องเรียนปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว แต่เรื่องร้องเรียนนั้นเกิดจากผู้ร้องเรียนเข้าใจผิดผู้ตรวจการ แผ่นดินจะแจ้งผู้ร้องเรียนโดยมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ร้องเรียนและมีหนังสือแจ้งหน่วยงาน ทราบ

ส่วนกรณีที่ได้พิจารณาสอบสวนแล้วพบว่าหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายหรือกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย หรือลำเอียง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งหน่วยงานแก้ไข ถ้าหน่วยงาน

ได้ดำเนินการตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียน แต่ถ้าหน่วยงานไม่ดำเนินการตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีและจะรายงานต่อรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อเปิดโอกาสให้ฟ้องเรื่องนี้ต่อสังคมให้ได้รับทราบ และให้เกิดแรงผลักดันที่จะแก้ไขปรับปรุงเรื่องนั้นๆ ต่อไป

เรื่องร้องเรียนทุกเรื่องที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามกฎหมายแล้วต้องได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง จนกว่าเรื่องร้องเรียนนั้นจะได้รับการวินิจฉัย

3. การแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียน

งานแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนใหญ่ใช้เทคนิคการเจรจาประนีประนอมระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อลดขั้นตอนความยุ่งยากในการดำเนินงาน และก่อให้เกิดความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาหรือเพื่อหาข้อยุติตามคำเรื่องร้องเรียน จึงต้องใช้ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการทำหนังสือ การใช้โทรศัพท์ในการติดต่อสอบถามและประสานงาน ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำความตกลงร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และสภาพนายความ เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการประสานความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยทางโทรศัพท์ และทำให้การดำเนินการเรื่องร้องเรียนมีความสะดวกและรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การไกล่เกลี่ยประนีประนอม และการประสานงานระหว่างประชาชนผู้ร้องเรียน และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกร้องเรียน เพื่อให้ได้ข้อยุติในการแก้ไขปัญหาอย่างสันติวิธี (win-win solution) วิธีการหนึ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนคือ การสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยการลงพื้นที่ (Field visit) เพื่อพบกับผู้ร้องเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงจากสถานที่จริงและผู้ร้องเรียนโดยตรง เพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาวินิจฉัย และแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นตามคำร้องเรียน ด้วยวิธีการนี้ทำให้เกิดการประสานและสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนผู้เดือดร้อนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือลดความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐ ซึ่งในหลายๆ กรณีนั้นสามารถเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ผ่านไปได้อย่างดี จนได้ผลเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่ายทำให้เกิดผลดียิ่งต่อการบริหารบ้านเมือง ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1: เสียงดังจากเครื่องขยายเสียงและขยะจากโรงเรียนสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้พักอาศัยข้างเคียง²⁴

ในกรณีนี้ผู้ร้องเรียนเป็นประชาชนผู้อาศัยข้างเคียงโรงเรียนแห่งหนึ่ง ได้รับความเดือดร้อนจากโรงเรียนซึ่งใช้เครื่องขยายเสียงทำให้เกิดเสียงดัง และการจัดเก็บและทิ้งขยะก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นอันรบกวนผู้ร้องเรียนและประชาชนรอบบริเวณนั้น ซึ่งผู้ร้องเรียนเคยขอความเป็นธรรมต่อศึกษาธิการอำเภอและนายอำเภอแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ร้องเรียนจึงร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้สอบสวนหาข้อเท็จจริง และพิจารณาจากคำชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า ศึกษาธิการอำเภอได้แจ้งให้โรงเรียนปรับแก้ไขแล้วระดับหนึ่ง แต่ผู้ร้องเรียนแจ้งว่าปัญหาดังกล่าวยังคงมีอยู่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้แจ้งผู้เกี่ยวข้องดูแลแล้ว แต่ผู้ร้องเรียนยังแจ้งอีกว่าปัญหายังไม่หมดไป ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่พร้อมทั้งประสานให้มีการประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ซึ่งผลสรุปว่าโรงเรียนรับจะปรับปรุงระบบเครื่องขยายเสียงรวมทั้งเรื่องการเก็บขยะใส่ถุงขยะของเทศบาลและทิ้งในที่ห่างไกลชุมชนเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา

ตัวอย่างที่ 2: ผู้ร้องเรียนได้รับผลกระทบจากการสร้างฝายน้ำล้นของทางราชการ²⁵

ในกรณีนี้ ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ตนได้รับความเดือดร้อนจากการสร้างฝายน้ำล้นของทางราชการในจังหวัดหนึ่ง เนื่องจากทำให้เกิดน้ำท่วมพืชผลทางการเกษตรของผู้ร้องเรียนเสียหาย ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน อีกทั้งค่าชดเชยความเสียหายที่ทางราชการจ่ายให้แก่ผู้ร้องเรียนนั้น ผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่น่าจะเหมาะสม จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยเหลือ

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้องเรียน เอกสาร หลักฐาน ตลอดจนคำชี้แจงของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และได้ลงตรวจสอบพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายตามคำร้องเรียนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาสอบสวน เห็นว่ากรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทางจังหวัด ได้ร่วมกันให้ความช่วยเหลือจ่ายค่าชดเชย

²⁴ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

²⁵ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

พืชผลการเกษตรที่ถูกน้ำท่วมเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว อีกทั้งทางจังหวัดได้กำชับให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งรับผิดชอบควบคุมดูแลการเปิด-ปิด ประตูระบายน้ำ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารการใช้น้ำจากโครงการฝายน้ำล้นแล้ว ผู้ร้องรู้สึกพอใจมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

4. ผลการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่องร้องเรียนที่เข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีนโยบายและหลักการทำงานคือการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนโดยสันติวิธี และเน้นหลักการปฏิบัติงานเพื่อใช้แก้ปัญหาคือ ร้องเรียนได้สะดวก พิจารณาโดยรวดเร็ว เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยพยายามให้สำนักงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนประยุกต์ใช้เทคนิคการเจรจา ประนีประนอมระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย เพื่อลดขั้นตอนที่ยุ่งยากต่างๆ เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และเพื่อความพึงพอใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย ในบางครั้งการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาหรือเพื่อหาข้อยุติเรื่องร้องเรียนนั้น นอกจากการหาข้อมูลโดยประสานทางโทรศัพท์หรือการทำหนังสือแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินพร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนจำเป็นต้องลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งมีส่วนทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวลุล่วงไปด้วยดีหรือทำให้บรรเทาความทุกข์ไปได้ และในบางกรณีได้ขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่ได้ทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการประสานความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการติดต่อประสานงานโดยใช้โทรศัพท์ ซึ่งทำให้การดำเนินการเรื่องร้องเรียนมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อันมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้สะดวกรวดเร็ว

จากเรื่องร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วพบว่า ที่ผ่านมา ประชาชนได้รับประโยชน์จากการร้องเรียนต่อสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้²⁶

1. ประชาชนสามารถร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยง่าย หรือเข้าถึงได้ง่าย กล่าวคือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ประชาชนสามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การร้องเรียนเป็นหนังสือ ร้องเรียนด้วยวาจา หรือร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาก็ได้ นอกจากนั้น ผู้ร้องเรียนยังสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทางโทรศัพท์

²⁶ วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์ และชาลินี ถนังदान, "ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบองค์กรของรัฐ," วารสารนิติศาสตร์, 34, 3 (กันยายน 2547), 449 - 452.

ที่หมายเลข 1676 โดยไม่เสียค่าบริการแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนไม่ต้องมีทนาย ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความ ค่าธรรมเนียม หรือค่าประกันใด ๆ ดังนั้น ประชาชนทั่วไปที่ไม่รู้กฎหมายก็สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้

แต่อย่างไรก็ดี การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นผู้ร้องเรียนจะต้องระบุชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ ไม่มีการรับบัตรสนเท่ห์ แต่ผู้ร้องเรียนสามารถขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปกปิดชื่อของผู้ร้องเรียนไว้ได้ หากว่าผู้ร้องเรียนเกรงว่าการร้องเรียนนั้นจะทำให้ผู้ร้องเรียนถูกกลั่นแกล้ง ซึ่งหากเป็นการร้องเรียนต่อศาลไม่ว่าจะเป็นในฐานะโจทก์ หรือจำเลย จะต้องมีการระบุชื่อ

ตัวอย่างที่ 1: ความล่าช้าในการจัดสรรที่พักอาศัยของข้าราชการตำรวจ²⁷

ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า การจัดสรรที่พักอาศัยของข้าราชการตำรวจสำนักงานกำลังพล ที่สร้างเสร็จแล้วแต่ยังไม่มีการจัดสรรให้เข้าพัก โดยให้รอคำสั่งซึ่งไม่มีกำหนด ในขณะที่การจัดสรรที่พักอาศัยให้หน่วยงานอื่นในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติในบริเวณเดียวกันเสร็จเรียบร้อยแล้ว

กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจรับพิจารณาได้ เนื่องจากผู้ร้องเรียนไม่ลงลายมือชื่อ และไม่ระบุที่อยู่ แต่อย่างไรก็ตามเรื่องดังกล่าวอาจกระทบต่อภาพพจน์ของตำรวจได้จึงส่งเรื่องไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อดำเนินการต่อไป

ตัวอย่างที่ 2 : ได้รับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ²⁸

ผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และขอให้ตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร จังหวัดหนึ่ง กรณีตั้งด่านเก็บเงินจากรถบรรทุกพืชผลการเกษตร ทำให้ได้รับความเดือดร้อน แต่เนื่องจากคำร้องมิได้ลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนตามเงื่อนไขการร้องเรียนตามกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่น่าสนใจในกรณีของการลงลายมือชื่อคือ เรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนไม่ยอมลงลายมือชื่อ หรือไม่ยอมระบุชื่อ ที่อยู่และสถานที่ที่สามารถติดต่อกลับได้ ส่วนมากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนนั้นเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล

²⁷ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

²⁸ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในพื้นที่ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากผู้ร้องเรียนเกรงว่าจะกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สินของผู้ร้องเรียน หากผู้ถูกร้องเรียนทราบแน่ชัดว่าผู้ร้องเรียนเป็นผู้ใด จึงทำให้คำร้องจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไปได้

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็คาดว่าจะเพิกเฉยต่อเรื่องร้องเรียนดังกล่าว หากกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเท็จจริงมากเพียงพอ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานที่เหนือขึ้นไป หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ถูกร้องเรียนนั้น พิจารณาและดำเนินการต่อไป ตามที่เห็นสมควรต่อไป

2. ผู้ตรวจการแผ่นดินยึดความเหมาะสมเป็นธรรมเป็นหลัก การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่จำเป็นต้องดูกฎหมายเป็นหลัก หมายความว่า การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินตามคำร้องเรียนนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้พิจารณาแต่เพียงว่าในกรณีตามคำร้องเรียนนั้น เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนได้ทำตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่โดยอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะพิจารณาได้มากไปกว่าความผิดกฎหมาย กล่าวคือ แม้ว่าในกรณีนั้นจะเป็นการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นไม่เป็นธรรม หรือสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็รับเรื่องไว้พิจารณาได้ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำความเห็นพร้อมด้วยข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือต่อรัฐสภาเพื่อแก้ไขกฎหมายให้เป็นธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขและป้องกันปัญหาลักษณะเดียวกันนี้ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต

ตัวอย่างที่ 1: ขอความเป็นธรรมกรณีเทศบาลจังหวัดหนึ่ง ไม่จ่ายค่าช่อมรดกให้กับผู้ร้องทำให้ผู้ร้องเสียหาย²⁹

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลจังหวัดหนึ่งได้นำรถจำนวน 2 คันไปซ่อมที่อู่ซ่อมรถของผู้ร้อง และได้รับรถที่ซ่อมแล้วไปใช้งานโดยไม่จ่ายค่าช่อมรดกให้กับผู้ร้องเรียน ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหายจึงขอความเป็นธรรมมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้องแล้ว และได้รับคำชี้แจงจากเทศบาลดังกล่าวว่าการส่งรถไปซ่อมดังกล่าวเป็นการทำโดยผลการของเจ้าหน้าที่เทศบาล ไม่มีการลงนามในบันทึกตกลงการจ้าง จึงไม่ผูกพันเทศบาลแต่อย่างใด

²⁹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประกอบกับผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นเจ้าของอู่ซ่อมรถได้เสนอราคาซ่อมสูงกว่าปกติและเทศบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายค่าซ่อม ทั้งนี้เทศบาลได้ตั้งกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเอาผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่เทศบาลที่ส่งรถไปซ่อมโดยผลการแล้ว

ผู้ร้องเรียนได้ชี้แจงว่าโดยปกติเจ้าหน้าที่เทศบาลจะนำรถไปส่งซ่อมและผู้ร้องเรียนจึงจะทำรายการซ่อมตามรายการที่เทศบาลต้องการจ้างซึ่งจะตกลงกันโดยวาจาก่อน และบางครั้งซ่อมเสร็จแล้วจึงมีการลงนามสั่งจ้างย้อนหลัง ซึ่งผู้ร้องเรียนเข้าใจว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว และในการซ่อมครั้งนี้เทศบาลก็ได้มารับรถที่ซ่อมเสร็จแล้วไปใช้งานแล้ว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การส่งรถซ่อมโดยเจ้าหน้าที่เทศบาลชัญญุมิซึ่งกระทำโดยปกติถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ทำให้คนนอกคือผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นเจ้าของอู่ซ่อมรถเชื่อโดยสุจริตใจว่าการที่เจ้าหน้าที่เทศบาลนำรถไปซ่อมนั้นเป็นการกระทำให้กับทางเทศบาล และเมื่อซ่อมรถเสร็จเทศบาลก็ได้รับรถดังกล่าวไปใช้งานแล้ว การปฏิเสธการชำระค่าซ่อม จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนควรได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสมจากทางเทศบาล อันเป็นผลจากการที่เจ้าหน้าที่เทศบาลไม่ปฏิบัติตามระเบียบราชการเรื่องการซ่อมรถยนต์ คือการส่งรถเข้าซ่อมที่อู่โดยไม่ได้ลงนามในบันทึกอนุมัติการจ้าง ประกอบกับทางเทศบาลเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการซ่อมดังกล่าวและได้นำรถที่ซ่อมเสร็จแล้วไปใช้ในกิจการของเทศบาลแล้ว ดังนั้นทางเทศบาลจึงควรเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนตามที่ตกลงกันโดยเป็นธรรม เพื่อเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ทำสรุปรายงานพร้อมเสนอแนะให้ทางเทศบาลชำระค่าซ่อมรถให้แก่ผู้ร้องเรียน ซึ่งในเวลาต่อมาทางเทศบาลได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบว่า ทางเทศบาลยินดีที่จะชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน และขณะนี้เรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างดำเนินการศึกษาข้อกฎหมายเพื่อทำการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินเพื่อชดเชยค่าเสียหายหรือค่าซ่อมรถยนต์ให้แก่ผู้ร้องเรียนต่อไป

ตัวอย่างที่ 2: ขอให้แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้มีการฟ้องคดีแบบอนาถาได้³⁰

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลในการยื่น

³⁰ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่จะต้องมีค่าธรรมเนียมศาลในอัตราที่กำหนด ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากไม่สามารถชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ จึงขอให้แก้ไขกฎระเบียบให้มีการฟ้องคดีอย่างอนาถาได้หรือ หากจะเก็บค่าธรรมเนียมศาลก็น่าจะเก็บภายหลังจากผู้ฟ้องชนะคดีแล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยที่คู่ความคนใดยากจนไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลก็สามารถ ขออนุญาตดำเนินคดีเป็นคดีอนาถาได้ แต่เมื่อได้จัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีทางปกครองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป ในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน 200,000 บาท โดยไม่เปิดโอกาสให้คนยากจนยื่นฟ้องเป็นคดีอนาถา จึงเห็นว่าน่าจะไม่เป็นธรรมต่อผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีการปฏิบัติแตกต่างจากศาลยุติธรรม และสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป ซึ่งศาลปกครองได้รับเรื่องดังกล่าวพิจารณาแล้ว และแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบว่า ได้ตระหนักถึงความเดือดร้อนของประชาชนในประเด็นดังกล่าว และจะรวบรวมสภาพความรุนแรงของปัญหาเพื่อเป็นข้อมูลใช้พิจารณาเสนอแนะให้มีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ต่อไป ซึ่งจะครอบคลุมทุกเรื่องเพื่อให้กฎหมายนี้มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด

3. ผู้ตรวจการแผ่นดินเน้นการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นสำคัญ การร้องขอให้มีการเยียวยาในทางปกครองโดยส่วนใหญ่มักมีอายุความ กล่าวคือ การร้องขอให้มีการเยียวยา เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งในทางปกครอง มักจะมีการกำหนดอายุความในการดำเนินการไว้ เช่น การฟ้องต่อศาลปกครอง ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี³¹ มิเช่นนั้นแล้วคดีก็ขาดอายุความ หรือการคัดค้านคำสั่งกรมที่ดินในการออกโฉนด ที่ต้องดำเนินการภายในอายุความที่กำหนด เป็นต้น แต่หากเป็นการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีปัญหาเรื่องอายุความ เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ไม่ว่าเรื่องดังกล่าวจะเกินอายุความของศาลปกครองแล้วก็ตาม

³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49

ตัวอย่างที่ 1: การออกโฉนดที่ดิน รุกล้ำที่ดินผู้อื่น³²

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอความเป็นธรรมเนื่องจากผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนจากการที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินรายหนึ่งกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ร้องเรียน เป็นเนื้อที่ประมาณกว่า 2 ไร่ ทำให้ได้รับความเสียหาย ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานงานไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดที่เกี่ยวข้องในกรณีดังกล่าว เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงประกอบการดำเนินงานพิจารณา ได้ความว่ากรณีนี้ผู้ร้องเรียนได้ยื่นคัดค้านการสอบเขตที่ดินดังกล่าวต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดแล้ว อีกทั้งเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการให้คู่กรณีเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติร่วมกันตามแนวปฏิบัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่คู่กรณีไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจักต้องไปยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนด 90 วันในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว³³ จะถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์จะสอบเขตโฉนดที่ดินนั้นต่อไป

ในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงพื้นที่เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงด้วยตนเองยังสำนักงานที่ดินจังหวัดซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ได้ตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงและประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหาหารือร่วมกันกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จากผลจากการดำเนินงาน สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยจนเป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติเรื่อง

กล่าวโดยสรุปความแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระองค์กรเดียวที่สามารถตรวจสอบความเหมาะสมของการดำเนินงานของฝ่ายปกครองได้อย่างอิสระและเป็นธรรม นำเรื่องร้องเรียนที่ประชาชนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมาประมวลผล และทำข้อเสนอต่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อสังคมและประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีบทบาทอีกด้านหนึ่งในการเป็นตัวกลางเชื่อมประสานความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ และเป็นทางเลือกใหม่ของประชาชนในการร้องทุกข์ ซึ่งในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินยึดปรัชญาสำคัญว่ารวดเร็ว โปร่งใส เป็นกลาง และเสียค่าใช้จ่ายน้อย เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศของความเป็นมิตร หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากัน นำไปสู่การแก้ปัญหาที่ตกลงกันได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นที่พึ่งของประชาชน และเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยตอบสนองความต้องการด้านสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐาน (basic rights) ของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกในการคุ้มครอง

³² สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

³³ ประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 มาตรา 69 ทวิ

สิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำหน้าที่แก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนโดยใช้หลักสันติวิธี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน ช่วยลดช่องว่างระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง และ มุ่งส่งเสริมการปกครองที่ดี (good governance) ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองหรือรัฐบาลโดยองค์กรอิสระ โดยเฉพาะ "ผู้ตรวจการแผ่นดิน" หรือ Ombudsman จึงเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนนำความทุกข์ของตน ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะถือเอาทุกข์ของราษฎรเป็นหลัก หากราษฎรมีทุกข์อันเกิดจากปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ถ้าการนี้นำมาซึ่งความไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำรายงานเสนอให้มีการแก้ไขโดยหน่วยงานของรัฐ

หากไม่มีการแก้ไขผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจทำรายงานเสนอรัฐสภาและพิมพ์เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ ดังนั้น สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นอีกหนึ่งช่องทางหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนและฝ่ายปกครองได้ พร้อมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นองค์กรสนับสนุนแก่ฝ่ายบริหาร ในตรวจสอบการดำเนินการของ ฝ่ายบริหารที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน เป็นองค์กรสนับสนุนแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือเป็นกลไกสนับสนุนรัฐสภาในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน และเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐสภาทำให้รัฐสภาช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างใกล้ชิด

ในบทต่อไปจะได้ทำการศึกษาถึงบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในการตรวจสอบการใช้อำนาจต่อไป