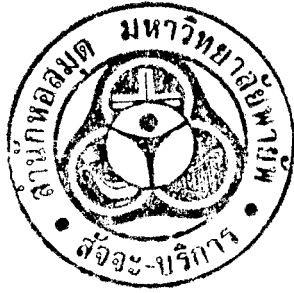


134618



บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ตามมาตรา 244 (1) (ก) (ข) ตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย 2550

อิริราช จิตเลขา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยพายัพ

เมษายน 2553

ชื่อเรื่อง

บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 244 (1) (ก) (ข) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550

ผู้จัดทำ

อธิราช จิตเลขา

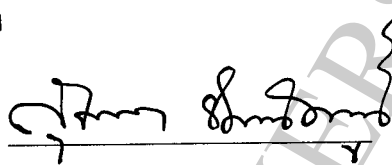
หลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต


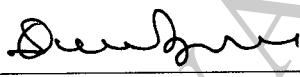


วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต



(อาจารย์ ดร.สุชาดา รัตน์พิบูลย์)

คณบดีคณะนิติศาสตร์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

-   
1. \_\_\_\_\_ ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)
-   
2. \_\_\_\_\_ กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)
-   
3. \_\_\_\_\_ กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขตไท ลังการพิณธุ์)
-   
4. \_\_\_\_\_ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต)

อนุมัติเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2553

สงวนลิขสิทธิ์ © อธิราช จิตเลขา มหาวิทยาลัยพายัพ

## กิตติกรรมประกาศ

ในความสำเร็จของการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัญลักษณ์ ปัญญวัฒน์ลิขิต อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ซึ่งได้ให้ความรู้ ให้ความกรุณาตลอดเวลาอันมีค่าเพื่อแนะนำ ให้แง่คิด เสนอแนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนอ่านและตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของวิทยานิพนธ์มาตั้งแต่ต้นจนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งตลอดซึ่งแนะแนวทางในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น พร้อมกันนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ รองศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขตไท ลังการพิณรุฑ์ ผู้ที่ให้ความกรุณาเวลาในการอ่านวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และได้กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ทั้งยังได้ให้แง่คิดเกี่ยวกับการวิจัยแก่ผู้วิจัย ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และช่วยตรวจแก้ไขจนวิทยานิพนธ์ให้เสร็จสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และน้องๆ ทุกคนในครอบครัว ที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจที่ดีตลอดมา ตลอดจนขอขอบคุณ คุณชาลินี ที่ให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัย คอยให้กำลังใจรับฟังปัญหาต่างๆ ตลอดจนเป็นผู้ช่วยที่ดีในการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณน้องๆ ทุกคนในสำนักงานกฎหมายที่เห็นใจและแบ่งเบาภาระงานให้กับผู้เขียนเพื่อให้มีโอกาสทำวิทยานิพนธ์นี้ได้เต็มที่ ขอขอบคุณเพื่อนๆ ที่คอยให้กำลังใจมาโดยตลอด รวมถึงอาจารย์เจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยพายัพ และแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยพายัพ ในการเอื้อเฟื้อข้อมูลและได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัยเพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้บรรลุผลสำเร็จและเป็นประโยชน์ต่อไปในอนาคต

ในส่วนของคุณค่าและประโยชน์ใดๆ อันจะเกิดขึ้นในภายภาคหน้า  
ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอกราบแทบเท้ามอบบูชา คุณของบิดา มารดา รวมทั้งบูรพาจารย์  
ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และคุณธรรมแก่ผู้วิจัยตลอดมาด้วยความเคารพกตัญญู  
กตเวทิตา ตลอดจนบุคคลที่ได้มีส่วนร่วมในงานวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุน  
เป็นกำลังใจแก่ผู้วิจัยจนทำให้การวิจัยนี้เรียบร้อยด้วยดีทุกประการ ส่วนข้อบกพร่องใดๆ ที่มี  
ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อธิราช จิตเลขา

18 เมษายน 2553

ชื่อเรื่อง	: บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ก) (ข) ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย 2550
ผู้จัดทำ	: อธิราช จิตเลขา
หลักสูตร	: นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาภรณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต
วันที่อนุมัติผลงาน	: 18 เมษายน 2553
จำนวนหน้า	: 118
คำสำคัญ	: การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน

#### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550  
มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึง  
เจตนารมณ์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ  
เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความชัดเจน เพราะปัจจุบันรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพิ่มขึ้น  
นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ การตรวจสอบการละเลย  
การปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและ  
องค์กรในกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา 244 (1) (ค) ซึ่งบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบ ได้แก่  
องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม และการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม  
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 244 (2) ซึ่งบุคคลที่อยู่ภายใต้  
อำนาจหน้าที่ดังกล่าว คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาพบว่า บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550  
อันได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ

ราชการส่วนท้องถิ่น นั้น มิได้ครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนที่ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปรากฏว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก แต่เนื่องจากกฎหมายมิได้ กำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้ใหญ่บ้านและกำนันไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับคุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 12 (7) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของ หน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของ ส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจึงไม่อาจเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้ และทำให้ไม่อาจอยู่ ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่หากนำสถานะของผู้ใหญ่บ้านและ กำนัน มาพิจารณาประกอบกับคำว่า “เจ้าหน้าที่ ของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ จะ เห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนันมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้อำนาจรัฐ ในการดำเนินกิจการหรือปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง ดังเช่นกรณีของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เป็นต้น

Title : Persons Under Investigation Authority of Ombudsmen Under Section 244 (1) (a) (b) of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.,2550

Researcher : Athiraj Jittalekha

Degree : Master of Laws  
Payap University, Chiang Mai, Thailand

Thesis Advisor : Asst. Prof. Sanyalux Panwattanalikit, Ph.D.

Date of Approval : 18 April 2010

Number of Pages : 118

Keywords : Ombudsman's Inspection

#### ABSTRACT

The purposes of the research on Persons Under Investigation Authority of Ombudsmen Under Section 244 (1) (a) (b) of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.,2550 is to study the concepts about the inspection of the authorized official sectors by the ombudsmen and the ombudsmen's extent of authority in inspection of the authorized official sectors' using of power to clarify the ombudsmen's duties in practice. Besides their duty to inspect using of power among the authorized official sectors, the Thai Constitution B.E 2550 has enacted the extensions of ombudsmen's power that is to inspect the neglect of duties or illegitimacy of the constitutional and judicial entities. Under the Article 244 (1) (c), entities under the ombudsmen's inspections are constitutional and judicial entities. Moreover, the ombudsmen's power of inspection also covers morality and conducts of the persons in political positions and the government officers, according to the Article 244 (2).

The study found that the personnel under ombudsmen's inspection according to Article 244 (1) (a) (b) of Thai Constitution B.E 2550 are government officers, government employees and employees hired by government sectors state, enterprises or local



administrations. However, this article does not cover every authority who utilizes administrative powers. Although the *Phuyai Ban* (village leaders) and *Kamnan* (village headmen) positions affect the daily life of local people, there are no legislation which specifies their status and scope of duties. Moreover, the Local Administration Act 2457 says that the persons voted to be *Phuyai Ban* and *Kamnan* shall not be member of the parliament, member of the local council, government officer, government employee or employee hired by government sectors, state enterprises or local administrations. Therefore *Phuyai Ban* and *Kamnan* do not belong to any political position under the ombudsmen's inspection.

Nevertheless, if we study the *Phuyai Ban* and *Kamnan* position and the words 'government officer' substantially, it can be seen that *aspects of Phuyai Ban* and *Kamnan* positions are similar to the government officers and shall be the inspections of other audit entities, such as the National Anti-Corruption Commission and the Administrative Court. Consequently, in order to make ombudsmen's utilizations of inspection power follow the aim of the Constitution, the law should be reconsider and extend ombudsmen's inspection power to cover other local authorities such as *Phuyai Ban* and *Kamnan* also.

## สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ข
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.4 สมมุติฐานของการศึกษา	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.6 วิธีดำเนินการศึกษา	8
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจรัฐ	9
(1) หลักนิติรัฐ	9
(2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ	13
2.2 ระบบควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในรัฐธรรมนูญ	24
(1) ระบบควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	24
(2) มาตรการควบคุมและตรวจสอบ	27
2.3 กรอบความคิดเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครอง	30
บทที่ 3 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ	35
3.1 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศสวีเดน	35
3.1.1 ความเป็นมาของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน	35
3.1.2 โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน	40
3.1.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน	44
3.1.4 บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน	48

	หน้า
3.2 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐในประเทศฝรั่งเศส	49
3.2.1 ความเป็นมาของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ	49
3.2.2 โครงสร้างของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ	51
3.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ	54
3.2.4 บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ	55
บทที่ 4 ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	59
4.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน	60
(1) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	60
(2) การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ	64
(3) การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	65
(4) การตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจ หน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	67
4.2 การดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน	68
(1) การรับเรื่องร้องเรียน	68
(2) การสอบสวนเรื่องร้องเรียน	69
(3) การแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียน	70
บทที่ 5 การพิจารณาบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	79
5.1 ข้าราชการ	79
5.2 พนักงาน	86
5.3 ลูกจ้าง	93
5.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (1) (ก) และ (ข)	96

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	113
6.1 บทสรุป	113
6.2 ข้อเสนอแนะ	117
บรรณานุกรม	119
ภาคผนวก	124
ประวัติผู้เขียน	133

PAYAP UNIVERSITY

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้าสู่การพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในช่วงปีงบประมาณ 2543-2553	66

PAYAP UNIVERSITY