

แนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ
ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

เสนอ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้จัดทำ
นางสาวกาญจน์กนก อติสุธาโกชน์
เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเสนอเป็นผลงานทางวิชาการ
เพื่อขอกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการพิเศษ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เป็นการร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและเพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางในการปฏิบัติงานเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยในการศึกษาดังกล่าวได้ศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มีปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ในบางกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยไปในแนวทางที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และปัญหาการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง โดยสาเหตุของปัญหาดังกล่าวเกิดจากเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนและผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนอาจมีดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่แตกต่างกันได้ อีกทั้งในส่วน of ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องอาจจะมีรายละเอียดข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าสาเหตุหลักของปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การไม่มีแนวปฏิบัติงานหรือแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่ชัดเจน ซึ่งหากมีแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน จะทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีกรอบการทำงานหรือแนวทางในการปฏิบัติงานในการเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งจะส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันมีมาตรฐานในการวินิจฉัยและเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินและ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะพิจารณาดำเนินการกำหนด “แนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” ดังนี้

(1) เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เป็นการร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไป/เป็นการกระทำในทางแพ่ง หรือเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง/เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง/เป็นการกระทำทางปกครอง โดยมีหลักการพิจารณาดังนี้

(1.1) การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไป/เป็นการกระทำในทางแพ่ง ได้แก่ เรื่องร้องเรียนในกรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี กรณีเกี่ยวกับเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) หรือเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (ADM) หรือระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center) กรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ กรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กรณีธนาคารดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดีทางแพ่ง กรณีเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง รวมถึงกรณีอื่นๆ ที่เป็นการประกอบกิจการในเชิงธุรกิจธนาคารหรือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายเอกชนที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนมีฐานะเท่าเทียมกัน

(1.2) การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง/เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง/เป็นการกระทำทางปกครอง ได้แก่ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือโครงการของรัฐบาล กรณีเกี่ยวกับการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย กรณีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ รวมถึงกรณีอื่นๆ ที่การดำเนินการของธนาคารเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐหรือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชนที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือฝ่ายเอกชน

(2) หากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาเสนอความเห็นตามข้อ (1) เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเพิ่มเติม เพื่อให้มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาเสนอความเห็นตามข้อ (1) ได้

(3) ในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา

(3.1) หากเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไป/เป็นการกระทำในทางแพ่ง ให้เสนอความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ไม่รับเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไป/เป็นการกระทำในทางแพ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(3.2) หากเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง/เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง/เป็นการกระทำทางปกครอง และไม่เข้าข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือไม่ใช่เรื่องที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ให้เสนอความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและส่งมอบเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาดังกล่าวให้สำนักสอบสวน 1-4 ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป

(3.3) หากเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง/เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง/เป็นการกระทำทางปกครอง แต่เข้าข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นเรื่องตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือเป็นเรื่องที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้

พิจารณาตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ให้เสนอความเห็น
เพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ดำเนินการตามมาตรา 36 หรือให้ไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา
ตามมาตรา 37 แล้วแต่กรณี

(4) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว ให้สำนัก
สอบสวน 1-4 ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงเพียงพอ
ที่จะวินิจฉัยแล้ว ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักสอบสวน 1-4 จัดทำความเห็นโดยพิจารณาข้อเท็จจริงของ
เรื่องร้องเรียนที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอผู้ตรวจการแผ่นดิน
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน
หรือมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาเรื่อง “แนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาจากผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการและผู้บริหารทุกท่านของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้ให้โอกาสและคำแนะนำที่มีประโยชน์ ในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณในความกรุณาของทุกท่าน

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณะกรรมการประเมินผลเพื่อพิจารณาผลงาน นายวาทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายธาวิณ อินทร์จำนงค์ อติตรองเลขาธิการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวอัจจิมา ถาวร ผู้อำนวยการสำนักประสานศาลปกครองสูงสุด และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กริช ญะยามา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า ในการให้ข้อคิดเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ อันจะทำให้รายงาน ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ พี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจและความช่วยเหลือต่างๆ ในการจัดทำรายงานฉบับนี้เป็นอย่างดีเสมอมา

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านสอบสวน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หากรายงานฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้ แต่เพียงผู้เดียวและกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายที่สุด คุณค่าและคุณประโยชน์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอมอบให้บิดามารดา ครู อาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษา

กาญจน์กนก อติสุธาโภชน์

พฤศจิกายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีการดำเนินการ)	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	6
2.1 หลักนิติรัฐกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	6
2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ	8
2.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	9
2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง	10
2.1.3.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ	11
2.1.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง	11
(1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย	11
(2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย	11
2.2 การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง	12
2.2.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง	12
2.2.1.1 หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง	12
2.2.1.2 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ	14

	หน้า
2.2.1.3 หน่วยงานอิสระของรัฐและเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอิสระของรัฐ	14
2.2.1.4 หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง	15
2.2.2 อำนาจทางปกครอง การกระทำทางปกครอง และการกระทำของฝ่ายปกครอง	15
2.2.3 ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง	20
2.2.3.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง	20
(1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ	20
(2) การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	20
2.2.3.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง	21
(1) การควบคุมทางการเมือง	21
(2) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	22
(3) การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ	22
2.3 องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับหลักการในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง	23
บทที่ 3 บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน	28
3.1 ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน	28
3.2 อำนาจหน้าที่และข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ของผู้ตรวจการแผ่นดิน	32
3.2.1 กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา พ.ศ. 2542	33
3.2.2 กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552	36
3.2.3 กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560	39
บทที่ 4 ระเบียบและวิธีวิจัย	44
4.1 รูปแบบขั้นตอนการวิจัย	44
4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล	44
บทที่ 5 แนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ	46
5.1 แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคาร ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ	49

5.2 แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้อง ธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง	85
บทที่ 6 บทวิเคราะห์	107
6.1 วิเคราะห์แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง	107
6.2 วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ	114
6.3 วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ	133
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	135
7.1 บทสรุป	135
7.2 ข้อเสนอแนะ	136
7.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	137
7.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ	139
7.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย	140
รายการอ้างอิง	141

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยทั่วไปแล้วรัฐเสรีประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐอันเป็นรากฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐและเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง โดยรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ การใช้อำนาจทางปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นฝ่ายปกครองในลักษณะดังกล่าวย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ ดังนั้น การปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้และภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้บัญญัตินิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย และได้บัญญัตินิยามความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินคือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้ง

ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง การกระทำของฝ่ายปกครองที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐทางปกครองเหนือปัจเจกบุคคลหรือเอกชนทั่วไปหรือที่เรียกกันว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการกิจการทางปกครอง

โดยที่ในการปฏิบัติงานตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของผู้ศึกษาพบว่า เรื่องร้องเรียนที่ประชาชนได้ร้องเรียนธนาคารเป็นผู้ถูกร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีเป็นจำนวนมาก (จากการสืบค้นจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน (CIM) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏว่าตั้งแต่เริ่มมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจนถึงปี พ.ศ. 2562 เรื่องร้องเรียนที่ประชาชนได้ร้องเรียนธนาคารเป็นผู้ถูกร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน 595 เรื่อง) โดยได้มีการร้องเรียนการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ทั้งของธนาคารพาณิชย์เอกชนทั่วไปและธนาคารที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปที่เป็นเอกชนนั้น เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบการกระทำขององค์กรเอกชน (ยกเว้นกรณีที่องค์กรเอกชนนั้นจะมีลักษณะเป็นหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง) จึงไม่ค่อยเกิดปัญหาในการพิจารณาว่าจะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนธนาคารพาณิชย์ทั่วไปที่เป็นเอกชนดังกล่าวไว้พิจารณาตรวจสอบ แต่จะเกิดปัญหาในกรณีที่มีการร้องเรียนธนาคารที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยมีปัญหาว่าการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะใดบ้างที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตรวจสอบได้ เนื่องจากเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นการร้องเรียนในกรณีที่ผู้ร้องเรียนเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการกระทำหรือการประกอบกิจการของธนาคารหรือธนาคารไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย อันเป็นกรณีที่เป็นการร้องเรียนตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งการร้องเรียนในกรณีดังกล่าวจากการศึกษาพบว่าการกระทำหรือการประกอบกิจการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐอาจมีลักษณะการกระทำที่เป็นการดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจพาณิชย์หรือการกระทำในทางแพ่ง ซึ่งมีใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตรวจสอบได้อีกทั้งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารของผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่า ยังไม่มีแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ชัดเจนแน่นอน เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยไปในแนวทาง

ที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ตัวอย่างเช่น เรื่องร้องเรียนบางเรื่องที่แม้จะเป็นกรณีการดำเนินกิจการของธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจในลักษณะของการประกอบธุรกิจเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไปหรือเป็นเรื่องทางแพ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็รับไว้พิจารณาตรวจสอบ เช่น เรื่องการไม่อนุมัติสินเชื่อ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1299/2553) เรื่องขอให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้แต่ธนาคารไม่อนุมัติ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 526/2560) ในขณะที่เรื่องร้องเรียนบางเรื่องที่เป็นการร้องเรียนในลักษณะเดียวกันดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตรวจสอบ เช่น เรื่องธนาคารไม่ปฏิบัติตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1251/2556) อย่างไรก็ตาม เรื่องดังกล่าวจากการศึกษาแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกันกับผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏว่า ศาลปกครองมีการวางหลักหรือมีแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจน โดยหากการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารเป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่หากการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาดำเนินการและมีคำพิพากษาตามรูปคดี

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรศึกษาว่า การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในลักษณะใดบ้างที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ และการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะใดบ้างที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะไม่สามารถรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ โดยศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน การกระทำของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจทางปกครอง บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการปฏิบัติหน้าที่เสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของฝ่ายปกครองการใช้อำนาจทางปกครอง รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองโดยเฉพาะกรณีที่มีการฟ้องธนาคารเป็นคดีต่อศาลปกครอง

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางในการปฏิบัติงานเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีการดำเนินการ)

ศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ แนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารของผู้ตรวจการแผ่นดิน คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาหลักกฎหมายมหาชน แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน การกระทำของฝ่ายปกครองการใช้อำนาจทางปกครอง บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว เพื่อเสนอแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

และแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.5.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจทางปกครอง รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองโดยเฉพาะกรณีที่มีการฟ้องธนาคารเป็นคดีต่อศาลปกครอง

1.5.3 สามารถเสนอแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้มีแนวทางในการปฏิบัติงานเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

1.6 นิยามศัพท์

“ธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ” หมายถึง ธนาคารที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งได้แก่ธนาคารที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และหมายความรวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารดังกล่าวด้วย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยทั่วไปแล้วการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ประชาชนมอบให้รัฐใช้อำนาจปกครองประเทศ แต่โดยที่รัฐเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาผู้กระทำการแทนรัฐ ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจรัฐต้องให้ความสำคัญต่อการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเหตุที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำอยู่ภายในขอบเขตเงื่อนไขหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือใช้อำนาจอย่างบิดเบือนหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ประกอบกับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพิ่มขึ้นและซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต ทำให้การใช้อำนาจรัฐมีโอกาสที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อควบคุมให้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐและเพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนหรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ซึ่งหลักการหรือแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐคือ หลักนิติรัฐ และองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.1 หลักนิติรัฐกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน (ประเทศเยอรมัน ประเทศออสเตรีย และบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์) (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561, หน้า 13) นิติรัฐเป็นคำที่เราใช้เรียกรัฐหรือระบอบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 59) “หลักนิติรัฐ” มีพัฒนาการมาจากความมุ่งหมายที่ต้องการจะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ต่อมาความมุ่งหมายดังกล่าวถูกทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยกำหนดเป้าหมายของอำนาจรัฐจะต้องเคารพสิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้นรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องให้การรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลและใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตของกฎหมาย และนำมา

สู่พัฒนาการของนิติรัฐสมัยใหม่ที่หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อยหลายหลักการ ซึ่งทุกหลักการย่อยล้วนมีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจรัฐทั้งสิ้น นักวิชาการต่างแยกย่อยของหลักนิติรัฐไว้แตกต่างกัน เช่น Hartmut maurer เห็นว่า หลักย่อยของนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักย่อย ดังนี้ (1) หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (3) หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐ (4) หลักเงื่อนไขการกระทำของฝ่ายปกครอง (5) หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ (6) หลักความรับผิดชอบของรัฐ (7) หลักพื้นฐานของกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (8) หลักความมั่นคงของกฎหมาย และ (9) หลักความได้สัดส่วน ส่วนความเห็นของ Theodor Maunz เห็นว่า หลักดังต่อไปนี้เป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ คือ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (6) หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ (7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากจะสรุปความหมายของหลักนิติรัฐอาจสรุปได้ว่า รัฐที่ปกครองโดยนิติรัฐ คือรัฐที่ยอมผูกพันตนโดยกฎหมายและกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไป (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561, หน้า 26)

สาระสำคัญของ “หลักนิติรัฐ” คือหลักที่เรียกร้องให้รัฐถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการปกครองประเทศ รัฐยอมอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรอง คุ้มครอง และปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐ ขณะเดียวกันก็มุ่งจำกัดการใช้อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นเทคนิคหรือวิธีการที่จะทำให้วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ทำให้ความสำคัญต่อการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรับรองหลักดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติใดที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่ย่อมมีความสำคัญและผูกพันองค์กรของรัฐที่ต้องเคารพและปฏิบัติตาม การกำหนดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมทำให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเกิดความศักดิ์สิทธิ์ และรัฐยังรับรองสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลกรณีที่ปัจเจกบุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพด้วย (อุดม รัฐอมฤต, 2552, หน้า 2-3)

ในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐถือแนวคิดที่เป็นหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากหลักนิติรัฐมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ต้องการจำกัดการใช้อำนาจรัฐหรือผูกพันผู้ใช้อำนาจรัฐต่อกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยหลายหลักดังกล่าวข้างต้น โดยหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องของการควบคุมตรวจสอบ

การใช้อำนาจอธิปไตย 3 หลักการ (บรรเจิด สิงคะเนติ, อินเทอร์เน็ต, 2547) ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจมีพัฒนาการมาโดย Jame Harrington ผู้เสนอหลักการปกครองโดยกฎหมายที่ชัดเจนในยุคกลางให้ข้อสังเกตว่า การรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเข้าด้วยกันจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในการปกครอง ส่วน John Lock ได้อธิบายเพิ่มเติมต่อมาว่า อำนาจออกกฎหมายและอำนาจบังคับตามกฎหมายไม่ควรอยู่ในบุคคลเดียวกัน เพราะจะทำให้การออกกฎหมายเพื่อยกเว้นการใช้บังคับกับตนเองหรืออาจออกกฎหมายและใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ และเห็นว่า อำนาจมี 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ (legislative) อำนาจบริหารกิจการภายในรัฐหรือบังคับใช้กฎหมายภายใน (executive) และอำนาจบริหารกิจการภายนอกหรือบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ (federative) ในการทำสงครามหรือทำสัญญาหรือความสัมพันธ์ทางการทูต ที่มาของการแบ่งอำนาจอธิปไตยเป็น 3 อำนาจมาจากแนวความคิดของ Montesquieu โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu ได้เน้นย้ำเรื่องหลักการดุลและคานอำนาจ (checks and balance) ตามที่ Montesquieu กล่าวไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” โดย Montesquieu ได้นำแนวคิดพื้นฐานมาจาก John Lock แต่ได้เริ่มเน้นถึงอำนาจในการตัดสินคดีหรืออำนาจตุลาการ โดยให้แยกอำนาจในส่วนนี้ออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร Montesquieu จึงเป็นคนแรกที่ตั้งอำนาจตุลาการออกมาวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎี (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561, หน้า 70)

รัฐสมัยใหม่แต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ 3 ประเภทด้วยกัน คือ การนิติบัญญัติ (Legislative Function) ซึ่งได้แก่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร (Executive Function) การบริหาร ซึ่งได้แก่การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ และการตุลาการ (Judicial Function) ซึ่งได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรหรือพลเมืองด้วยกันเองหรือระหว่างราษฎรหรือพลเมืองกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ยังเป็นบุคคลในแง่นามธรรมหรือ “นิติบุคคล” เท่านั้น รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประเภtdังกล่าวได้ด้วยตนเอง จึงต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ แทนรัฐ บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐและในนามของรัฐนี้เรียกว่า “องค์กรของรัฐ” (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, หน้า 60-61)

หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำเอาอำนาจอธิปไตยมาแบ่งแยกเป็นส่วนๆ เนื่องจากในทางทฤษฎีอำนาจอธิปไตยย่อมมีความเป็นเอกภาพเป็นเนื้อเดียวกัน ไม่สามารถตัดแบ่งออกเป็น

ส่วนๆ ได้ ที่พูดถึงการแบ่งแยกอำนาจนั้นแท้จริงแล้วหมายถึงการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐโดยกระจายอำนาจของรัฐไปให้องค์กรของรัฐหลายๆ องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าว หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกร้องมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐจะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

การแบ่งแยกอำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจมีวัตถุประสงค์หลายประการ ประการแรก การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจ ย่อมจะทำให้ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว ผลจากการนี้ย่อมทำให้เกิดการดุลและคานอำนาจกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่างๆ การที่ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว ย่อมจะช่วยให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐในที่นี้หมายความว่ารวมถึงการจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐ ตลอดจนการให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรมีอำนาจยับยั้งอำนาจขององค์กรอื่นและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นด้วย ประการที่สอง การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจย่อมมีผลเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความชอบธรรมในการปกครอง ประการที่สาม การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรเป็นผู้ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญในการกิจของรัฐแต่ละด้าน เพราะบุคคลที่ทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐแต่ละองค์กร ย่อมมีความเชี่ยวชาญในงานของตน ซึ่งจะทำให้ภารกิจของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 166-168)

โดยสรุปหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เนื่องจากหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจและไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจจะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 24-25)

2.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้ง 2 ประการดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมาย

ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาให้อำนาจกระทำได้นั้น เพื่อให้การคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงจึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆอีกหลายหลักการ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล มิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือ หลักประกันการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (บรรเจิด สิงคะเนติ, อินเทอร์เนต, 2547)

โดยสรุป หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ ด้วยเหตุนี้ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 25-26)

2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตย โดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้ เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 26) คำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้หมายถึง รัฐธรรมนูญ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการบัญญัติขึ้นโดยรัฐสภา ตลอดจนกฎหมายลายลักษณ์อักษรในลำดับที่ต่ำกว่านั้น คือ กฎหมายลำดับรอง กฎหมายขององค์กรปกครองตนเอง ส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 175) ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้

2.1.3.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ เรียกร้องให้ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นไปตามองค์ประกอบและผลในเรื้องนั้นๆ ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 26) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการนี้ หากได้หมายความว่าผู้พิพากษาจะไม่สามารถพัฒนาหรือเสริมหลักกฎหมายขึ้นได้เลยไม่ผู้พิพากษาย่อมมีอำนาจในการตีความตัวบทกฎหมาย และในกรณีที่เกิดช่องว่างในกฎหมายลายลักษณ์อักษร ผู้พิพากษาก็มีอำนาจในการใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง (analogy) ตลอดจนนำหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้แก่คดี ด้วยวิธีการดังกล่าวผู้พิพากษาย่อมสามารถใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับความยุติธรรมโดยอธิบายให้เหตุผลได้ ที่หลักนิติรัฐกำหนดให้ฝ่ายตุลาการต้องผูกพันต่อกฎหมาย หมายถึง การห้ามมิให้ผู้พิพากษาปฏิเสธกฎหมายหรือบิดเบือนกฎหมายโดยอำเภอใจ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 176)

2.1.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมายและหลักเงื่อนไขของกฎหมาย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 27)

(1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย

หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำในรูปแบบอื่นๆ ของรัฐ รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย

หลักเงื่อนไขของกฎหมาย หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

2.2 การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

2.2.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง

หากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารที่จัดทำภารกิจทางปกครอง โดยทั่วไปฝ่ายปกครองหมายถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจมหาชนจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมโดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมในรูปแบบของงานประจำ ซึ่งฝ่ายปกครองมีเอกลักษณ์บางประการและสามารถเริ่มดำเนินงานได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ร้องขอ แต่การดำเนินงานนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจ อย่างไรก็ตาม องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารบางองค์กรได้รับอำนาจทั้งจากกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ และจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารนั้นจะกระทำการในฐานะฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อองค์กรดังกล่าวได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเท่านั้น หากองค์กรดังกล่าวใช้อำนาจตามกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญถือว่าองค์กรดังกล่าวกระทำการในฐานะฝ่ายรัฐบาล และไม่อาจถือได้ว่าองค์กรนั้นกระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง โดยการพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดกระทำการในฐานะฝ่ายปกครองหรือไม่ จึงจำเป็นต้องใช้เกณฑ์เรื่องกฎหมายซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการมาพิจารณา (สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2562, หน้า 18-19)

หากพิจารณาถึงความหมายของฝ่ายปกครองในแง่ของการจัดองค์กรฝ่ายปกครองหรือลักษณะในทางรูปแบบและลักษณะในทางเนื้อหาแล้ว ในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันนี้ ฝ่ายปกครองได้แก่

2.2.1.1 หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง

หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร คือ บรรดาหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น

- กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- จังหวัดและอำเภอในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนย่อมเป็นองค์กรเอกชนเท่านั้น แต่อาจเป็นฝ่ายปกครองได้หากได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง

- หน่วยงานอื่นของรัฐ คือ บรรดาหน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลาง ไม่ใช่ราชการส่วนภูมิภาค ไม่ใช่ราชการส่วนท้องถิ่น และไม่ใช่วิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอื่นของรัฐตามนัยนี้มีตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ องค์การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร หน่วยงานอื่นของรัฐเหล่านี้จะอยู่ในการกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่น

โดยส่วนใหญ่แล้วหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารยกเว้นอำเภอจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น จึงไม่อาจดำเนินกิจการทางปกครองได้ด้วยตนเอง จะต้องทำกิจกรรมดังกล่าวโดยผ่านทางบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลธรรมดา บุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลธรรมดาที่ได้รับมอบหมายให้ทำกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือที่เรียกกันว่าบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐฝ่ายบริหารแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและในนามของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร เรียกว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง”

องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง คือ บรรดาองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ (พระมหากษัตริย์นอกจากจะทรงเป็นประมุขของรัฐแล้วยังทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย) คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และบรรดาบุคคล (ผู้ดำรงตำแหน่ง) และคณะบุคคล (คณะกรรมการหรือสภา) ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการองค์การมหาชนหรือผู้อำนวยการองค์การมหาชน อย่างไรก็ตามในทางดารองศ์ของรัฐฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารแยกออกได้เป็นสองประเภทด้วยกัน คือ “รัฐบาล” (Government) กับ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” (Administrative organs) หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” (Administrative officials)

รัฐบาล คือ พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเมื่อใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญกระทำการต่างๆ

ส่วนองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง คือ บรรดาบุคคล (ผู้ดำรงตำแหน่ง) และคณะบุคคล (คณะกรรมการหรือสภา) ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลโดยตรง หรือโดยทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง และหมายความรวมถึงพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเมื่ออาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด) กระทำการ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2562, หน้า 15-17)

2.2.1.2 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นและได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางบริหารกระทำการต่างๆ โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามนัยที่กล่าวมานี้อาจแยกได้เป็นสองประเภท คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมาย

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรียกว่า “องค์กรอิสระ” ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรอิสระดังกล่าวบางองค์กรอาจใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ เฉพาะแต่กรณีที่องค์กรอิสระใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญกระทำการเท่านั้นจึงจะถือว่าองค์กรอิสระเป็นฝ่ายปกครอง หากองค์กรอิสระใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญกระทำการไม่อาจถือได้ว่าองค์กรอิสระนั้นเป็นฝ่ายปกครอง

ส่วนองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมาย มีตัวอย่างเช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งองค์กรดังกล่าวนี้ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญกระทำการทั้งสิ้น ดังนั้น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมายจึงเป็นฝ่ายปกครองเสมอ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2562, หน้า 18)

2.2.1.3 หน่วยงานอิสระของรัฐและเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอิสระของรัฐ

หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาล เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของสภานิติบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภา หรือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอิสระของรัฐดังกล่าวมาก็ถือว่าเป็นฝ่ายปกครองด้วย

2.2.1.4 หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครอง

หน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจทางการเมือง ตลอดจนองค์กรเอกชน ย่อมไม่ใช่ฝ่ายปกครองในทางรูปแบบ แต่หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวและองค์กรเอกชนใช้อำนาจทางปกครองย่อมถือว่าเป็นฝ่ายปกครองในทางเนื้อหาแล้ว เช่น กรณีสภาพนายความใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 ถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพนายความ (สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2562, หน้า 23)

2.2.2 อำนาจทางปกครอง การกระทำทางปกครอง และการกระทำของฝ่ายปกครอง

ในรัฐทุกรัฐต้องมีอำนาจรัฐ (State Power) ซึ่งมีคุณลักษณะเป็นอำนาจสูงสุด จึงเรียกอำนาจรัฐกันโดยทั่วไปว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) รัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจรัฐกระทำการได้ 3 ประเภท คือ การนิติบัญญัติ การตุลาการ และการบริหาร อำนาจรัฐที่ใช้กระทำการทางนิติบัญญัติ เรียกว่า “อำนาจทางนิติบัญญัติ” อำนาจรัฐที่ใช้กระทำการทางตุลาการ เรียกว่า “อำนาจทางตุลาการ” และอำนาจรัฐที่ใช้กระทำการทางบริหาร เรียกว่า “อำนาจทางบริหาร” ซึ่งอำนาจทางบริหารยังอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ อำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งอาจเรียกว่า “อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “อำนาจทางรัฐบาล” ประเภทที่สอง คือ อำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ (คือ อำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด) ซึ่งอาจเรียกว่า “อำนาจทางบริหารตามกฎหมาย” หรือ “อำนาจทางปกครอง” (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562, หน้า 19-21)

และด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคล มิได้มีตัวตนหรือมีชีวิตจิตใจดังเช่นบุคคลธรรมดา รัฐจึงต้องกระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองโดยผ่านองค์กรของรัฐ การกระทำขององค์กรของรัฐจะกระทำโดยบุคคลธรรมดาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอาจแบ่งแยกการกระทำของรัฐออกได้เป็น 3 ประเภท คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ โดยการกระทำทางนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายแม่บทขึ้นบังคับใช้เป็นการทั่วไปโดยรัฐสภา การกระทำทางตุลาการ คือ การพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางกฎหมายให้ยุติเด็ดขาดโดยองค์กรที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ส่วนการกระทำทางบริหารเป็นการกระทำที่มีลักษณะที่หลากหลายและซับซ้อนที่สุดจึงยากแก่การจำกัดความ ในทางทฤษฎีมักจะให้คำจำกัดความ

ของการกระทำทางบริหารในทางปฏิเสธว่า การกระทำทางบริหารได้แก่การกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติและการกระทำทางตุลาการ เช่น การกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น ซึ่งในทางตำราจะแบ่งแยกการกระทำของฝ่ายบริหารหรือการกระทำทางบริหารออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางรัฐบาล เป็นผลผลิตของการใช้อำนาจทางรัฐบาล (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2562, หน้า 21) การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินการเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่ของรัฐ การวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา ตัวอย่างของการกระทำทางรัฐบาล เช่น การประกาศสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ การทำสนธิสัญญา การติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร การขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐสภา การยุบสภาผู้แทนราษฎร การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำในทางการเมืองซึ่งโดยทั่วไปแล้วการกระทำทางรัฐบาลจะไม่ส่งผลกระทบต่อเอกชนโดยตรงเหมือนกับการออกคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครอง เอกชนจึงไม่อาจฟ้องร้องขอให้ศาลตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลได้ โดยเหตุที่การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำทางการเมือง การตรวจสอบการกระทำดังกล่าวจึงต้องตรวจสอบกันในทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการตรวจสอบโดยสื่อสาธารณะ หรือการวิพากษ์วิจารณ์ในทางสาธารณะ อย่างไรก็ตามในบางกรณีรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้การกระทำทางรัฐบาลได้รับการตรวจสอบในทางกฎหมายได้ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ศาลที่จะมีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าว คือ ศาลรัฐธรรมนูญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 243)

การกระทำทางปกครอง เป็นผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2562, หน้า 15) การกระทำทางปกครองเป็นการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางปกครองและอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีนั้น จะต้องปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามนโยบาย คำสั่ง รวมถึงคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา โดยอาจกล่าวได้ว่าการกระทำของรัฐบาลในการวางนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการกระทำในลักษณะของการอำนวยการ ในขณะที่การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งโดยหลักแล้วคือฝ่ายประจักษ์นั้น มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตลอดจนนโยบายของรัฐบาล (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 244)

การกระทำทางปกครองเป็นรูปแบบหนึ่งของ “การกระทำของฝ่ายปกครอง” กล่าวคือ ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองหรือการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองเพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทางปกครองบรรลุผล จำเป็นจะต้องอาศัยการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ในระบบกฎหมายที่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนออกจากกัน เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าองค์กรฝ่ายปกครองมีความสามารถกระทำการหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ไม่แต่เฉพาะในระบบกฎหมายมหาชนหรือในแดนของกฎหมายมหาชนซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองยังอาจกระทำการในแดนของกฎหมายเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกับเอกชนคนอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองได้อีกด้วย ดังนั้น หากจะแบ่งแยกการกระทำของฝ่ายปกครองให้เห็นถึงสารัตถะที่แตกต่างกันแล้ว สามารถแบ่งแยกการกระทำของฝ่ายปกครองออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ การกระทำของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเอกชนหรือในแดนของกฎหมายเอกชนประเภทหนึ่ง และการกระทำของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายมหาชนหรือในแดนของกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่ง

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองนั้น โดยหลักแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จะกระทำการในแดนของกฎหมายมหาชนเป็นหลัก โดยการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชนฝ่ายปกครอง มีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการต่างๆ ที่เป็นการใช้อำนาจเหนือของรัฐในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งในหลายกรณีฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะเลือกกระทำการในแดนของกฎหมายเอกชนได้เลย ได้แต่กระทำการในแดนของกฎหมายมหาชนเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นงานทางปกครอง ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองโดยแท้หรือในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เช่น การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตราย หรือภารกิจในทางการเงินการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองจะเลือกดำเนินการในระบบกฎหมายเอกชนไม่ได้ อย่างไรก็ตาม มีภารกิจทางปกครองในหลายกรณีที่หากฝ่ายปกครองกระทำการในแดนของกฎหมายเอกชนแล้ว จะสะดวกและเป็นประโยชน์มากกว่าการที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจฝ่ายเดียวสั่งการ ในกรณีเช่นนี้องค์กรฝ่ายปกครองจะไม่ดำเนินการในแดนของกฎหมายมหาชนซึ่งตนเองมีอำนาจเหนือกว่า แต่จะกระทำการด้วยการก่อตั้งสิทธิหน้าที่ในแดนของกฎหมายเอกชน อย่างไรก็ตาม การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายเอกชน เป็นการกระทำที่เป็นส่วนเสริมการกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครอง ให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการกระทำที่เป็นหลักในการปฏิบัติภารกิจทางปกครอง

ตัวอย่างของการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกิดขึ้นในแดนของกฎหมายเอกชน เช่น ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องการเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ ไว้ใช้ในการปฏิบัติงาน องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ฝ่ายปกครองมักจะตกลงทำสัญญาทางแพ่งซื้ออุปกรณ์สำนักงาน รถยนต์ หรือที่ดินจากเอกชนในรูปแบบของสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองยังไม่มีที่ทำการถาวร องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองอาจตกลงเช่าทำสัญญาเช่าอาคารจากเอกชนเพื่อใช้เป็น ที่ทำการชั่วคราว เป็นต้น ในกรณีดังกล่าว การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากการกระทำของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนเอกชน และโดยที่องค์กรฝ่ายปกครองมาตกลงกับเอกชนในฐานะเท่าเทียมกัน องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรืออำนาจใดๆเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างอำนาจมหาชนบังคับการฝ่ายเดียวให้เป็นไปตามที่ตนต้องการไม่ได้ หากเกิดข้อพิพาทกันขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา องค์กรฝ่ายปกครองทำได้แต่ฟ้องร้องคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ผิดสัญญานั้นต่อศาลยุติธรรม

นอกจากนี้รัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองอาจดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจในด้านของกฎหมายเอกชนด้วย โดยการเข้าไปดำเนินธุรกิจในการบางอย่างในด้านของกฎหมายเอกชนด้วยตนเอง หรืออาจจะตั้งองค์การทางธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนมาดำเนินการแทนก็ได้ เช่น กระทรวงการคลังประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยาสูบ โดยให้โรงงานยาสูบซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงการคลังรับผิดชอบ หรือรัฐอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายเอกชนให้ดำเนินการบางอย่างแทนเพื่อความคล่องตัว รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน เช่น รัฐตั้งธนาคารกรุงไทยขึ้นมาประกอบกิจการธนาคารแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์อื่น เป็นต้น การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ ฝ่ายปกครองย่อมมุ่งผลกำไรเหมือนกับการประกอบกิจการของเอกชน ด้วยเหตุดังกล่าวโดยหลักแล้วบรรดากฎหมายเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ย่อมผูกพันฝ่ายปกครองด้วย อย่างไรก็ตามข้อสังเกตว่า รัฐอาจอาศัยองค์การทางธุรกิจที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นเหล่านี้กำหนดทิศทางหรือนโยบายทางเศรษฐกิจได้ เช่น การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ เป็นต้น

นอกจากการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจแข่งขันกับเอกชนรายอื่นแล้ว รัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองอาจปฏิบัติภารกิจทางปกครองในรูปของการตั้งนิติบุคคลเอกชนขึ้นมาทำหน้าที่แทนได้เช่นกัน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งบริษัทขึ้นมาผลิตน้ำประปาบริการแก่ราษฎรแทนที่จะทำเองในระบบราชการก็ได้ โดยหากฝ่ายปกครองจะจัดตั้งองค์การทางธุรกิจมาจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว นิติสัมพันธ์ระหว่างองค์การทางธุรกิจที่ฝ่ายปกครองจัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชนกับราษฎรที่มาใช้บริการในองค์การธุรกิจนั้น ย่อมจะเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเสมอ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, หน้า 24-25, 93-98)

การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายมหาชนอาจเรียกว่าเป็นการกระทำทางปกครอง โดยรูปแบบของการกระทำทางปกครองที่สำคัญ ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง กฎ สัญญาทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองที่สำคัญที่สุดมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองสั่งการฝ่ายเดียวไปยังผู้รับคำสั่ง โดยการสั่งการนั้นมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการ งดเว้นกระทำการ ยอมให้บุคคลอื่นกระทำการโดยไม่เข้าขัดขวาง หรือมีผลต่อการก่อกวนสิทธิสัมพันธทางปกครอง โดยการสั่งการดังกล่าวเป็นการสั่งการที่มีผลเฉพาะราย และมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาในทางกฎหมายมหาชน ไม่ใช่การกระทำในทางข้อเท็จจริง ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร คำสั่งแปลงสัญชาติ เป็นต้น

กฎ หรือ กฎหมายลำดับรอง คือ บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กฎมีลักษณะส่วนใหญ่เหมือนกับคำสั่งทางปกครอง ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครองอยู่ที่กฎเป็นการสั่งการฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ในขณะที่คำสั่งทางปกครองเป็นการสั่งการฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย และคำสั่งทางปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม ส่วนกฎจะมีเนื้อหาในลักษณะที่เป็นนามธรรม ตัวอย่างของกฎ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

สัญญาทางปกครอง เป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ เนื้อหาของสัญญาเป็นเรื่องของสัมปทาน การจัดทำบริการสาธารณะ การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อก่อนสิทธิสัมพันธทางปกครอง หรือทำให้การดำเนินกิจกรรมทางปกครองบรรลุผล

ปฏิบัติการทางปกครอง เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริง โดยมิได้มีความมุ่งหมายต่อผลในทางกฎหมาย ซึ่งหากจะมีผลในทางกฎหมายเกิดขึ้น ผลในทางกฎหมายของการกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย ไม่ได้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ปฏิบัติการทางปกครองไม่ได้มีลักษณะเป็นการแสดงเจตนา องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งกระทำการนั้นไม่ได้มุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ทางปกครองแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่มีลักษณะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งกำหนดกฎเกณฑ์หรือไม่มีลักษณะของการตกลงแสดงเจตนาผูกพันในรูปของสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างของปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การออกประกาศเตือนประชาชนให้ระวังอันตรายจากสารตะกั่วที่ปนเปื้อนในอาหารบางอย่าง การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ารื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากการกระทำทั้งสี่รูปแบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการกระทำทางปกครองในลักษณะอื่นๆ อีก เช่น การวางผังเมือง การออกระเบียบภายในฝ่ายปกครอง การออกคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 247-249)

2.2.3 ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบตามองค์กรผู้ควบคุม คือ

2.2.3.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง โดยอาจเป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือหรืออาจเป็นการควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

(1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ

การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนืออาจเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล โดยในกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองเดียวกันย่อมถูกควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทุกเรื่อง โดยสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำนั้น และด้วยเหตุที่อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ในกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปย่อมถูกควบคุมโดยผู้กำกับดูแล ซึ่งผู้กำกับดูแลมีอำนาจควบคุมผู้ใต้กำกับดูแลได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และสามารถควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2562, หน้า 32)

(2) การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ระบบ คือ (ก) ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ หมายถึง ระบบที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมจะใช้ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ และ (ข) ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ หมายถึง ระบบที่กฎหมายบังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงกลายเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่หากคู่กรณี

ไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนแล้ว ศาลย่อมไม่มีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ และ ปัจจุบันคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะศาลชั้นอุทธรณ์ก็ใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับเช่นกัน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 8 ที่กำหนดว่า คดีตามมาตรา 7 (1) ในกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรบัญญัติให้คัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยต่อเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะฟ้องคดีในศาลภาษีอากรได้ก็ต่อเมื่อได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลา เช่นวานั้น และได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคำคัดค้านหรือคำอุทธรณ์นั้นเสร็จสิ้นแล้ว (สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2562, หน้า 32-33)

2.2.3.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองนั้นเป็นมาตรการในการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เนื่องจาก การให้ฝ่ายปกครองทำการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเองนั้นอาจไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะเป็นฝ่ายปกครองด้วยกันเอง การให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมฝ่ายปกครองจึงเป็นการยืนยันได้ว่าการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นจะถูกตรวจสอบไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, หน้า 498) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน คือ

(1) การควบคุมทางการเมือง

การควบคุมทางการเมืองเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรทางการเมือง หรือ ลักษณะแห่งการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจในทางการเมืองเพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง การควบคุมประเภทนี้อาจมีความแตกต่างกันไปตามระบอบการปกครองของแต่ละประเทศว่าได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนภายในประเทศมากน้อยเพียงใด หรือ มีนโยบายในทางการเมืองเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมากเพียงไร ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ได้แก่ รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สื่อมวลชน ขบวนการนักศึกษา เป็นต้น โดยเฉพาะรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัตินั้นถือว่าเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองในทางการเมืองซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้กระทำการขัดต่อกฎหมายหรือสร้างความเสียหายแก่ประชาชน โดยมีวิธีการในการควบคุม เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย

การตั้งคณะกรรมการ การพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือแม้กระทั่งการพิจารณางบประมาณ เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, หน้า 498-499)

(2) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นการควบคุมโดยองค์กรพิเศษที่แยกต่างหากจากฝ่ายปกครองโดยแท้ และการควบคุมขององค์กรเหล่านี้ก็มีใช้ทั้งการควบคุมแบบศาลหรือทางการเมือง ในต่างประเทศองค์กรพิเศษอันเป็นที่รู้จักกันเป็นอย่างดีคือ Ombudsman ของสวีเดน และ Prokuratura หรือสำนักงานอัยการของรัสเซีย ในประเทศไทยองค์กรประเภทนี้อยู่ในรูปแบบขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองให้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, หน้า 498)

(3) การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือการฟ้องคดีต่อศาลนั้น นับว่าเป็นวิธีการที่มีความน่าเชื่อถือและเด็ดขาดชัดเจนที่สุด เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีการกำหนดวิธีพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอน การวินิจฉัยของศาลเป็นไปโดยอิสระ องค์กรตุลาการมีหลักประกันความเป็นอิสระ ต่างจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้ทำหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น ดังนั้นจึงไม่อาจขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ ทั้งนี้ การใช้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลนั้นขึ้นอยู่กับระบบศาลของแต่ละประเทศนั้นๆ ว่าใช้ระบบศาลแบบใด โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ

ระบบศาลเดี่ยว ซึ่งมีศาลยุติธรรมตัดสินคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครอง โดยต้นแบบของระบบศาลเดี่ยว คือประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศอื่นๆ ที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวส่วนใหญ่มักเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ common law เนื่องจากแนวความคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ common law นั้น ไม่ยอมรับการมีศาลปกครองเพราะมองว่าทำให้เกิดความไม่เสมอภาค

ระบบศาลคู่ หรือระบบที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ โดยมีประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ ซึ่งประเทศที่รับแนวความคิดการจัดตั้งศาลปกครองนั้นมักอยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ civil law โดยประเทศเหล่านี้มองว่าการมีศาลปกครองจะทำให้การวินิจฉัยคดีปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับฝ่ายปกครอง

มากกว่าการให้ศาลยุติธรรมซึ่งผู้พิพากษาส่วนใหญ่มีความชำนาญในระบบกฎหมายเอกชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, หน้า 499)

2.3 องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินกับหลักการในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

หลักการพื้นฐานที่รัฐสมัยใหม่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักธรรมาภิบาล

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มีความหมายว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” และ “ข้อจำกัด” ของอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ไม่เพียงแต่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใด ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายและไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องด้วยว่ากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าว่า ในกรณีใดฝ่ายปกครองจะออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดอย่างไร หรือที่ในทางตำราเรียกว่า “หลักความมั่นคงในนิติฐานะของบุคคล” อย่างไรก็ตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองก็หาได้เรียกร้องความชัดเจนของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ ถึงขนาดที่ไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดเลยไม่ เนื่องจาก “อำนาจดุลพินิจ” เป็นสิ่งที่ช่วยให้ฝ่ายปกครองสามารถทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือที่เรียกกันว่า “กิจการทางปกครอง” หรือ “บริการสาธารณะ” ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2562, หน้า 119-120) จึงต้องมีการให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการกระทำการทางปกครองเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนเป็นกรณีๆ แม้ว่าอำนาจดุลพินิจจะช่วยสร้างความยุติธรรมเฉพาะกรณีแก่ประชาชน แต่หากมีการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากการควบคุม ก็จะกลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายปกครองละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย การควบคุมความด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงมีความหมายครอบคลุมถึงการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และในกรณีของการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังจำเป็นต้องควบคุมถึงคุณภาพหรือความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจนั้นด้วย (สิริยา พรหมราชยศ, 2553, หน้า 20-21)

หลักธรรมาภิบาล คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “ธรรมรัฐ” มาจากภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลเป็นแนวความคิดที่ปรากฏครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 ในรายงานของธนาคารโลกซึ่งได้แสดงให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล เพื่อกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ทางสูงสุด เศรษฐกิจ ธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวความคิดที่เป็นการมุ่งแก้ไขและฟื้นฟูปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme หรือ UNDP) ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์และนำไปใช้พัฒนาในด้านอื่นๆ โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนาคนในสังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข อย่างไรก็ตามในปัจจุบันแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนพร้อมกับการพัฒนารัฐในทุกๆด้าน โดยหลักการของธรรมาภิบาลมีลักษณะและเงื่อนไขดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ กลไกที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น
- 2) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือ กลไกการใช้อำนาจรัฐที่เปิดเผยสุจริตและโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี ถูกต้องเป็นธรรม มีประสิทธิภาพรวมถึงการมีกลไกควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกๆ ด้าน
- 3) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ การที่องค์กรของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมและรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมด้วย
- 4) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ การที่รัฐบาลเป็นที่ยอมรับของประชาชนในรัฐว่ามีความสุจริตเที่ยงธรรมและมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้ ซึ่งแสดงถึงความชอบธรรมในการบริหารประเทศ
- 5) กลไกทางกฎหมายที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือ การมีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม กระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและแน่นอนชัดเจน รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย หากมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ล้าสมัยหรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าว
- 6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนารัฐให้มีความก้าวหน้าในทุกๆ ด้าน ทั้งทางด้านการเมือง สังคม

วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องวางแผนการใช้อำนาจอธิปไตยโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนบุคคลหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย หากรัฐสามารถรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์ทั้งสองด้านดังกล่าวได้ ก็แสดงว่ารัฐนั้นสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานของภาครัฐที่ประสานประโยชน์ของทุกภาคส่วนในสังคมเข้าด้วยกัน อันจะส่งผลให้สังคมนั้นๆ เป็นสังคมที่มีความสงบสุข หากสังคมใดมีการบริหารจัดการที่ไม่ดี (Bad Governance) จะทำให้สังคมนั้นเกิดปัญหาทั้งในภาคประชาชนและภาครัฐ การบริหารรัฐกิจในยุคใหม่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงต้องคำนึงถึงการสร้างความสมดุลระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมโดยเฉพาะภาคประชาชน ส่งผลให้การใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะใช้ผ่านองค์กรใดจะต้องกระทำการด้วยความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ และที่สำคัญที่สุดคือต้องมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่ครอบคลุมทุกด้าน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สิริยา พรหมราชยศ, 2553, หน้า 21-24) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ โดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558, หน้า 5)

ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายปกครองนั้น แม้ว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายจะถือเป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง แต่การควบคุมความเหมาะสมเป็นธรรมหรือการควบคุมคุณภาพหรือประสิทธิภาพของฝ่ายปกครองก็เป็นสิ่งสำคัญไม่น้อยไปกว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากคุณภาพหรือประสิทธิภาพของการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายปกครองเป็นการแสดงถึงผู้มีธรรมาภิบาลในฝ่ายปกครอง กล่าวโดยสรุป หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนหลักธรรมาภิบาลเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้มีความเหมาะสมเป็นธรรม หรือที่เรียกว่าการควบคุมประสิทธิภาพของการกระทำของฝ่ายปกครอง (สิริยา พรหมราชยศ, 2553, หน้า 24-25)

นอกจากนี้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นสามารถควบคุมได้ทั้งโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้แก่ 1) องค์กรตุลาการ ซึ่งในบรรดากระบวนการควบคุมการกระทำทางปกครอง อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมโดยองค์กรตุลาการเป็นกระบวนการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนที่ดีที่สุด เนื่องจากองค์กรตุลาการหรือศาลมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาล วิถีพิจารณาคดี

ของศาลเป็นไปโดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้คู่ความนำพยานหลักฐานมาสืบสนับสนุนข้ออ้าง ข้อเถียงของตนได้อย่างเต็มที่ ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ อีกทั้งคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลมีผลผูกพันคู่ความในคดี หากคู่ความไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องถูกบังคับคดี อย่างไรก็ตามการดำเนินการขององค์กรตุลาการก็มีข้อจำกัดที่สำคัญคือ องค์กรตุลาการจะตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมชอบธรรมของการกระทำทางปกครอง ทำให้ปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการกระทำทางปกครองไม่มีช่องทางที่จะเยียวยาแก้ไขได้ นอกจากนี้องค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมฝ่ายปกครองอย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เงื่อนไขการฟ้องคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ประชาชนผู้เสียหายจึงต้องทนรับภาระความเดือดร้อนเป็นเวลายาวนานกว่าที่ควร 2) องค์กรควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน องค์กรนี้จะควบคุมฝ่ายปกครองเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยมีขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบในเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ การคอร์รัปชัน การมีผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงการประพฤตินิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย 3) องค์กรตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน องค์กรนี้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองภายในขอบเขตเฉพาะเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น และจะเน้นการตรวจสอบเพื่อรวบรวมข้อมูลแล้วแจ้งให้รัฐบาลหรือรัฐสภาทราบเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเชิงระบบมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะราย ทั้งนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยตรงหรืออาจอยู่ในรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้ นอกจากนี้องค์กรทั้ง 3 องค์กรที่กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์กรอื่นๆ อีกที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในขอบเขตที่แตกต่างกัน เช่น องค์กรตรวจสอบการใช้จ่ายเงินคลัง ซึ่งจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารการคลังหรืองบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความถูกต้องมากที่สุด หรือองค์กรตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดการเลือกตั้ง

ส่วนในการควบคุมความเหมาะสมเป็นธรรมของการกระทำทางปกครองเป็นการควบคุมประสิทธิภาพของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าจะกระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจและกำหนดขั้นตอนไว้แล้วส่งผลให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวอาจสร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่เหมาะสมเป็นธรรมเสมอไป ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมของการใช้อำนาจด้วย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้ว่าจะชอบด้วยกฎหมาย

แต่ก็มีช่องว่างที่อาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่มีการประสานงานภายในองค์กรที่ดี และไม่มีมาตรฐานในการให้บริการ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นความบกพร่องของการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐหรือที่เรียกว่า “อธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน” (Maladministration) ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง จัดตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการปฏิบัติราชการที่ขัดด้วยกฎหมายแต่ไม่เป็นธรรม ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้แก่ “องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน” นั่นเอง (สิริยา พรหมราชยศ, 2553, หน้า 26-30)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman มีรากฐานมาจากภาษาสวีดิช หมายถึง “ผู้แทน หรือผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการหรือกระทำการต่างๆ” โดยผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏในรัฐธรรมนูญ ของประเทศสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1809 ซึ่งถือเป็นประเทศแรกที่มีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการ แผ่นดินในรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีชื่อ เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ ควบคุมให้ฝ่ายปกครอง ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชน โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จะไม่เข้าไปแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยตรง แต่จะใช้วิธีการชักชวน โน้มน้าว และมตมหาชน เพื่อให้เกิด การวิพากษ์วิจารณ์และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้นำไปแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ดังนั้น ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ แผ่นดินจึงมีน้ำหนักและนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรค เพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญ จากหลักการดังกล่าวทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการยอมรับ อย่างกว้างขวาง นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศฟินแลนด์ ประเทศ เดนมาร์ก ประเทศนิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร (ซลัซ จงสืบพันธ์ และ ไชยา ภูภาคาร, 2559, หน้า 89) ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

โดยสรุป องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง รวมถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลด้วย

บทที่ 3

บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การใช้อำนาจรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติรัฐต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรมและความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน (วิทวัส รัชตะนันท์, 2559, หน้า 11) ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการรับเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาความเป็นมาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยในการดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของประชาชน และโดยที่รายงานนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวจะเป็นการร้องเรียนในกรณีที่ผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารหรือกรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือธนาคารไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการศึกษาหัวข้ออำนาจหน้าที่และข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะศึกษาเรื่องดังกล่าวในกรณีที่เป็นการร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายเป็นสำคัญ

3.1 ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความเป็นมาในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย ในอดีตระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดทั้งการนิติบัญญัติ การบริหาร และการตุลาการ ด้านการควบคุมฝ่ายปกครองนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้ง “ยกระบัตรหรือยกบัตร” ซึ่งเป็นขุนนางที่มีความรู้ความประพฤติดีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยให้ออกไปประจำตามหัวเมืองต่างๆ เพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลการใช้อำนาจของเจ้าเมืองแล้วรายงานให้ส่วนกลางทราบ ส่วนด้านการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนนั้น พระมหากษัตริย์ไทยทรงยึดถือว่าเป็นหน้าที่ของพระองค์ที่จะต้องแก้ไขปัญหาคความทุกข์ร้อนของประชาชน

ดังนั้น ประชาชนที่มีเรื่องทุกข์ร้อนจึงสามารถถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ ต่อมาเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองและแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนกลายเป็นภารกิจของฝ่ายบริหาร (พงศศุข สุขสาคร, 2555, หน้า 27) ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาการเมืองการปกครอง อีกทั้งความสลับซับซ้อนในวิธีปฏิบัติทางการปกครองเพิ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะควบคุมฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกพิจารณาตรวจสอบหรือการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, อินเทอร์เน็ต) ก่อให้เกิดพัฒนาการในจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2517 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 แต่ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญโดยตัดในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป

ต่อมาในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 คณะกรรมการการปกครองและคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้จัดสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมการสัมมนาเกือบ 80 คน นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา นับแต่นั้นเป็นต้นมา ได้มีการจัดสัมมนา มีการอภิปรายและเผยแพร่แนวความคิดทางสื่อสารมวลชนต่างๆ มากขึ้น แต่แนวคิดดังกล่าวยังคงรับรู้อยู่ในกลุ่มสมาชิกรัฐสภา นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งเท่านั้น หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2538 จึงเกิดแรงผลักดันอย่างจริงจังในการที่จะบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 5 ปีพุทธศักราช 2538 โดยบัญญัติในมาตรา 162 ทวิ ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคน ตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา” แต่เนื่องจากไม่มีบทบังคับในเรื่องระยะเวลาการดำเนินการ ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีกระแสผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองจนกระทั่งได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2539 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสบความสำเร็จโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 ถึงมาตรา 198 โดยมาตรา 197 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภานอกจากนี้มาตรา 198 ยังได้กำหนดว่าในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งโดยหลักการแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องถูกยกเลิกไปด้วย แต่คปค. ได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2549 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอยู่ต่อไป โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนและการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศเป็นอย่างอื่น” ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อแก้ไขความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิก ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกขั้นตอน เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ผลปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ โดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 242 ถึงมาตรา 245 ซึ่งมาตรา 244

กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) การตรวจสอบการละเลย การปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล (2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น (4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย นอกจากนี้มาตรา 245 ยังได้กำหนดว่าผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ขึ้นเพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศและดำเนินการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถูกยกเลิกและพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ปี พ.ศ. 2557 (มาตรา 47) พร้อมด้วยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 และฉบับที่ 24/2557 กำหนดให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ด้วยผลแห่งประกาศดังกล่าวอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยังคงมีผลตามกฎหมาย (วิทวัส รัชตะนันท์, 2559, หน้า 170) ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งยังคงบัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป โดยได้มีการบัญญัติในหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 228 ถึงมาตรา 231 ซึ่งมาตรา 230 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้รับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือ หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น (3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบ ถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มี เหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ต่อไป นอกจากนี้มาตรา 231 ยังได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง หลังจากนั้นได้มีการตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ขึ้นเพื่อรองรับและกำหนด รายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.2 อำนาจหน้าที่และข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละฉบับได้กำหนด อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เป็นการ ร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย และเรื่องที่ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือ ให้ยุติการพิจารณาหรือเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับหรืออาจยุติการพิจารณาหรือเรื่องที่ห้าม ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา อันอาจถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ดังนี้

3.2.1 กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (1) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 16 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 17)

โดยหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีนิยามความหมาย ดังนี้ (มาตรา 3)

"หน่วยราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

"ราชการส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้เรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา (มาตรา 24)

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20 (ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

และเรื่องดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา (มาตรา 25)

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

เรื่องใดที่ไม่ได้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 24 และเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาตามมาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องนั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ (มาตรา 26)

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสั่งไม่รับไว้พิจารณา หรือให้ยุติเรื่อง ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ พร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งคำสั่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้ (มาตรา 29)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป เมื่อมีเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย (มาตรา 30)

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ รายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบ (มาตรา 31)

เมื่อมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า เรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้นๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุกสามเดือน (มาตรา 32)

3.2.2 กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 13 (1) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (ก) (ข) และ (ค) ดังกล่าว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้ (มาตรา 14)

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(2) กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 13 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

โดยหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีนิยามความหมาย ดังนี้ (มาตรา 4)

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนั้นเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณา หรือหยุดการพิจารณา (มาตรา 28)

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 13 (2)

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 (ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน)

และเรื่องดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา (มาตรา 29)

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่ และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 28 และเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาตามมาตรา 29 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องนั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ (มาตรา 30)

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย ส่งไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ จะส่งคำสั่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้ (มาตรา 31)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป เมื่อมีเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย โดยในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้หน่วยงานดังกล่าวปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ หากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบเป็นกรณีเร่งด่วน (มาตรา 32)

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณี และให้รายงานผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบโดยไม่ชักช้า เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก

ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นกรณีเร่งด่วน รายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบ (มาตรา 33)

เมื่อมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้นๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่ง แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบทุกสามเดือน (มาตรา 34)

3.2.3 กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (2) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 23)

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็น ต่อศาลปกครอง

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีนิยามความหมาย ดังนี้ (มาตรา 4)

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึง

กรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

โดยเมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน หรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ ต่อไปเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชน อย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น ก่อนการเสนอแนะดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และ อุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย (มาตรา 32)

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความ ไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้หน่วยงาน ของรัฐนั้นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้เมื่อได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยาย เวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิด ความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 33 วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งดังกล่าว เห็นว่าข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่จะแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง และปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว และเมื่อได้ข้อยุติประการใดให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น ในกรณีที่ไม่มีข้อยุติได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามข้อยุติหรือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 33 วรรคสอง)

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามคำแนะนำนั้นภายในสามสิบวัน เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วต่อไป และให้นำความในมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 34)

อย่างไรก็ดีในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณีหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้วให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (มาตรา 36)

(1) ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้วให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(2) ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

(3) ในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือองค์กรอิสระทุกองค์กร ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือแจ้งองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยไม่ชักช้า และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการดำเนินการเรื่องใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเชิญประธานองค์กรอิสระอื่นมาร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือและกำหนดแนวทางร่วมกันได้ และให้องค์กรอิสระทุกองค์กรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว (มาตรา 6) และภายใต้บังคับมาตรา 6 ดังกล่าว ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไว้พิจารณา (มาตรา 37)

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ

(5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

(8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

ในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง

ทั้งนี้ กรณีเรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดตามมาตรา 37 (8) ข้างต้น ปัจจุบันได้มีประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562

ข้อ 3 กำหนดให้เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นเรื่องที่จะรับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

- (1) เรื่องที่มีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาได้
- (2) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (3) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนขอถอนเรื่องหรือขอยุติเรื่อง
- (4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมโดยตรง
- (6) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล
- (7) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น
- (8) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (1) (2) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แล้วแต่กรณี

กรณีตามวรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) หากเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาต่อไปได้

และในการดำเนินการตามหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการดำเนินการตามมาตรา 32 และมาตรา 36 หรือการไม่รับพิจารณาหรือยุติเรื่องตามมาตรา 37 ให้ผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบโดยในกรณีที่ไม่มีรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้ระบุเหตุผลให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย (มาตรา 38)

บทที่ 4

ระเบียบและวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน 2) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจทางปกครอง รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองโดยเฉพาะกรณีที่มีการฟ้องธนาคารเป็นคดีต่อศาลปกครอง และ 3) เสนอแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และให้เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางในการปฏิบัติงานเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการศึกษาดังกล่าวผู้ศึกษาได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ได้แก่ เรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่มีการรวบรวมไว้ในระบบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอัตโนมัติ โดยผู้ศึกษาได้กำหนดรูปแบบขั้นตอนการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

4.1 รูปแบบขั้นตอนการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลประกอบการวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการ ตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ แนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารของผู้ตรวจการแผ่นดิน คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ศึกษารวบรวมแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และนำมาแบ่งแยกลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรายกรณี รวมทั้งศึกษาและรวบรวมแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง และนำมาแบ่งแยกลักษณะของคดีที่มี

การฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองเป็นรายกรณี เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินและแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐของศาลปกครอง และนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ ดังนี้

- 1) วิเคราะห์แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง
- 2) วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ
- 3) วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน การกระทำของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจทางปกครอง รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมาประกอบการวิเคราะห์ด้วย จากนั้นจึงนำข้อมูลจากการศึกษาวิเคราะห์ทั้งหมดมาเสนอแนะ “แนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” เพื่อให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าว

บทที่ 5

แนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาและรวบรวมแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนศึกษาและรวบรวมแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรศาลปกครองต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 1) และยังคงดำรงอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในที่นี้ คือ ธนาคารที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้แก่

- 1) ธนาคารออมสิน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489
- 2) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496
- 3) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509
- 4) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
- 5) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
- 6) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
- 7) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเปลี่ยนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มิได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ แต่มีฐานะ

เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารทั้งหกธนาคารดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เป็นนิติบุคคลมหาชน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 297-302) ส่วนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชนถือว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 246)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ดังนั้น ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะทั้งหกธนาคารดังกล่าวข้างต้นจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังกล่าว ส่วนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังกล่าวเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจรวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองด้วย

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้กำหนดนิยามความหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองไว้ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัตินิยามความหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับนิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ตาม ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้นมีความแตกต่างกันตรงที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองได้แก่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ

พระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีแนวคำวินิจฉัยว่า แม้นาครกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ แต่ไม่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเฉพาะในการจัดตั้งให้นาครกรุงไทยเป็น รัฐวิสาหกิจ นาครกรุงไทยจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของนาครกรุงไทยก็ไม่ใช่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ รัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินได้แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ ดังนั้น นาครกรุงไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่ของนาครกรุงไทยจึงเป็นหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. 2560

5.1 แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนนาครที่ เป็นหน่วยงานของรัฐ

ในการศึกษาและรวบรวมแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่อง ร้องเรียนนาครที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ศึกษาได้ศึกษาและรวบรวมแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวตั้งแต่เริ่มมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจนถึงปี พ.ศ. 2562 โดยการสืบค้น จากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน (CIM) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งปรากฏว่าเรื่องร้องเรียน ที่ประชาชนได้ร้องเรียนนาครเป็นผู้ถูกร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน 595 เรื่อง โดยสามารถ แบ่งแยกประเภทหรือลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนนาครเป็นผู้ถูกร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินได้ดังนี้

ประเภทหรือลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนนาคร เป็นผู้ถูกร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน	จำนวนเรื่องร้องเรียน
1. กรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ	50
2. กรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้	28
3. กรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี	15
4. กรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหรือปรับปรุงซ่อมแซม อาคาร	5
5. กรณีเกี่ยวกับการประกวราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง	4
6. กรณีเกี่ยวกับสัญญาในการแก้ไขหนี้ในระบบ	1
7. กรณีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของ รัฐบาลหรือโครงการของรัฐบาล	32

8. กรณีธนาคารดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดี	46
9. กรณีธนาคารไม่ขายทรัพย์สินให้ผู้ร้องเรียน	4
10. กรณีเกี่ยวกับเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) หรือเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (ADM) หรือระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center)	3
11. กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย	34
12. กรณีเกี่ยวกับการทุจริต	12
13. กรณีอื่น ๆ (ได้แก่ เรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นเอกชน เรื่องร้องเรียนธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องร้องเรียนสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรม เรื่องปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เรื่องที่ผู้ร้องเรียนขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับหนี้สินหรือขอให้ช่วยเหลือจากธนาคาร เรื่องร้องเรียนที่ข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ได้)	361
รวม	595

ทั้งนี้ เรื่องอำนาจหน้าที่และข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละฉบับ รายละเอียดอยู่ในบทที่ 3 และในส่วนของเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐสามารถแบ่งแยกลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรายการนี้ได้ดังนี้

5.1.1 กรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 413/2544

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนได้กู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์โครงการเงินกู้สวัสดิการพนักงาน เพื่อผ่อนบ้านเป็นของตนเอง ต่อมาได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยถูกลดเงินเดือน จึงได้ขอผ่อนจ่ายดอกเบี้ยเป็นบางส่วนเป็นเวลา 1 ปี หลังจากนั้นก็ทำสัญญาประนอมหนี้กับธนาคารอีกครั้งหนึ่งตามคำแนะนำของธนาคารโดยขอปรับดอกเบี้ยเป็นอัตรา Fix Rate 7.50 % 3 ปี และกู้เงินเพิ่มเป็นจำนวน 36,000 บาท เพื่อชำระดอกเบี้ยเก่าค้างชำระ ต่อมาผู้ร้องเรียนได้ขอสินเชื่อจากธนาคารเอเซีย และนำมาไถ่ถอนจำนองธนาคารอาคารสงเคราะห์ แต่ทางธนาคารแจ้งว่าผู้ร้องเรียนต้องชำระค่าปรับด้วย

2.50 % ซึ่งผู้ร้องเรียนมิได้ทราบมาก่อน โดยที่ผู้ร้องเรียนอ้างว่าข้อกำหนดบทปรับกรณีไถ่ถอนก่อนกำหนด โดยปกติธนาคารจะไม่คิดดอกเบี้ย แต่คิดเบี้ยปรับบางกรณีเท่านั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ร้องและคำชี้แจงของธนาคารอาคารสงเคราะห์ประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ธนาคารได้ปฏิบัติตามข้อความที่ระบุไว้ในสัญญากู้เงิน บันทึกต่อท้ายสัญญากู้เงินและระเบียบของธนาคารที่มีการปฏิบัติตั้งแต่ก่อนเริ่มทำสัญญา ประกอบกับสัญญาดังกล่าวผู้ร้องเรียนก็แสดงเจตนาโดยสมัครใจเข้าทำสัญญา เรื่องร้องเรียนดังกล่าวของผู้ร้องเรียนมิได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เนื่องจากธนาคารมิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติ ที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมจากการที่ธนาคารคิดค่าเบี้ยปรับแก่ผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด ดังนั้น จึงพิจารณาวินิจฉัยให้ยุติเรื่องดังกล่าวของผู้ร้องเรียนตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1178/2545

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนรับราชการสังกัดกองบริการ กองบิน 21 กองพลบินที่ 2 กองบัญชาการยุทธทางอากาศ ได้ทำเรื่องขอกู้เงินตามโครงการ ธอส. - กบข. เพื่อที่อยู่อาศัยของสมาชิก กบข. แต่ไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากทางธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาอุบลราชธานี ทำให้เสียสิทธิในโครงการปีนี้ ผู้ร้องเรียนได้ยื่นอุทธรณ์ขอความเป็นธรรมไปยังธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาอุบลราชธานี กรณีการขอกู้เงินตามโครงการดังกล่าวแต่เวลาล่วงเลยมาพอสมควรแล้วยังไม่ได้รับแจ้งจากธนาคารแต่ประการใด

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ประสานงานไปยังธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาอุบลราชธานี ได้รับการชี้แจงว่า การกู้เงินของผู้ร้องเรียนนั้นไม่เข้าเงื่อนไขของธนาคาร เนื่องจากลักษณะของบ้านเป็นบ้านเช่าที่มีห้องหลายห้อง ไม่เข้าข่ายลักษณะเป็นที่อยู่อาศัย ธนาคารจึงไม่อนุมัติการกู้ ทั้งนี้หลังจากที่ผู้ร้องเรียนอุทธรณ์ไปที่ธนาคาร สำนักงานใหญ่ กรรมการผู้จัดการก็ระงับการกู้ด้วยเหตุผลดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบ ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ยกเลิกคำขอกู้เงินและขอเอกสารการกู้คืนทั้งหมดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการพิจารณาข้างต้นของธนาคารเป็นการใช้ดุลยพินิจตามกรอบอำนาจหน้าที่และตามเงื่อนไขที่ใช้พิจารณาในเรื่องดังกล่าว การไม่อนุมัติการกู้ให้แก่ผู้ร้องเรียนก็เนื่องจากผู้ร้องเรียนไม่สามารถบรรลุเงื่อนไขการกู้ของธนาคาร มิได้เกิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงยุติเรื่อง

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 697/2552

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนเป็นหนี้กู้ยืมเงินธนาคารออมสินประมาณกว่า 100,000 บาท ต่อมาภริยาได้ขอกู้ยืมเงินกับธนาคารออมสินตามสิทธิสวัสดิการ ซึ่งธนาคารออมสินอนุมัติให้กู้ยืมเงิน แต่ได้นำหนี้เงินกู้ยืมที่ผู้ร้องเรียนค้างชำระประมาณกว่า 100,000 บาท หักออกจากจำนวนเงินที่ภริยาผู้ร้องเรียนกู้ยืม เป็นเหตุภริยาผู้ร้องเรียนไม่ได้รับเงินตามวงเงินที่กู้ยืม ครอบครัวผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน ไม่สามารถนำเงินมาใช้ประโยชน์ได้ตามความประสงค์ในการกู้ยืมเงินครั้งนี้ จึงร้องเรียนคณะกรรมการ ฝ่ายสินเชื่อธนาคารออมสิน สาขาเชียงคาน ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้องเรียนและคำชี้แจงจากธนาคารออมสิน แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาให้สินเชื่อ ธนาคารออมสิน สาขาเชียงคาน ได้ตรวจสอบประวัติการกู้เงินและการชำระหนี้เงินที่กู้ยืมเพื่อประกอบการพิจารณาให้สินเชื่อแก่ผู้ร้องเรียน ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า ผู้ร้องเรียนเคยกู้ยืมเงินธนาคารออมสิน สาขาเชียงคาน จำนวน 140,000 บาท ผ่อนชำระ 5 ปี ชำระรายเดือนๆ ละ 2,900 บาท ผู้ร้องเรียนผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด 11 งวด ต่อมาผู้ร้องเรียนได้ชำระหนี้ทั้งหมด โดยหักออกจากเงินที่ภริยาผู้ร้องเรียนกู้จากธนาคารออมสิน สาขาเชียงคาน ซึ่งมีใช้เงินที่ผู้ร้องเรียนได้มาจากการประกอบอาชีพเป็นการกู้เงินเพื่อปลดหนี้ที่มีอยู่ก่อนแล้ว ครั้งนี้ผู้ร้องเรียนได้ขอกู้เงินอีกจำนวน 500,000 บาท โดยอ้างว่าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนภายในครอบครัว แต่เงินเดือนของผู้ร้องเรียนเมื่อหักรายจ่ายต่างๆ แล้วคงเหลือไม่เพียงพอหักชำระหนี้แต่ละเดือน ประกอบกับผู้ร้องเรียนมีประวัติการผิดนัดชำระหนี้หลายงวดด้วยกัน ธนาคารออมสิน สาขาเชียงคาน จึงไม่อนุมัติให้ผู้ร้องเรียนกู้เงิน แต่อย่างไรก็ตามเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนภายในครอบครัวผู้ร้องเรียน ธนาคารออมสิน สาขาเชียงคาน จึงให้ภริยาผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นบุคคลในครัวเรือนเดียวกัน กู้เงินไปแล้วเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2552 จำนวน 630,000 บาท ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1299/2553

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนได้ลงทะเบียนกู้เงินเพื่อใช้หนี้กับธนาคารออมสิน สาขาดาวคะนอง ในวงเงิน 140,000 บาท ระยะเวลา 8 ปี โดยยื่นเรื่องไว้ตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2553 ต่อมาผู้ร้องเรียนได้รับแจ้งจากธนาคารออมสินเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2553 ว่าไม่ผ่านการพิจารณาให้สินเชื่อจากธนาคารออมสิน เนื่องจากมีรายได้ไม่พอชำระหนี้ ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารออมสิน สาขา ดาวคะนอง ได้ตรวจสอบข้อมูลผู้ร้องแล้วไม่พบข้อมูลการลงทะเบียนแก้ไขหนี้ในระบบจึงติดต่อผู้ร้องเรียน เสนอให้บริการสินเชื่อประเภทอื่นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ซึ่งจากการพิจารณาและตรวจสอบข้อมูล ของผู้ร้องเรียนแล้วสรุปได้ว่า ผู้ร้องเรียนไม่สามารถแสดงแหล่งที่มาของรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้ จึงได้เจรจากับผู้ร้องเรียนเพื่อขอยุติเรื่อง และจากการประสานงานทางโทรศัพท์กับผู้ร้องเรียนพบว่า ผู้ร้องเรียนมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอย่างดีแล้ว ดังนั้นจึงมีอาจรับฟังได้ว่าธนาคารออมสินมีการกระทำ อันเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงมีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณา ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2795/2555

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนได้ยื่นขอสินเชื่อปลุกสร้างที่อยู่อาศัยที่ธนาคารกรุงไทย สาขากลางดง อำเภอบางช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยเจ้าหน้าที่ได้แจ้งกับผู้ร้องเรียนว่ากรรมการกลาง อนุมัติวงเงินสินเชื่อให้ผู้ร้องเรียนในวงเงิน 860,000 บาทแล้ว ผู้ร้องเรียนจึงได้ดำเนินการปลุกสร้าง ที่อยู่อาศัย แต่ต่อมาเจ้าหน้าที่กลับโทรมาแจ้งภายหลังจากที่ได้มีการปลุกสร้างใกล้เสร็จงวดงานที่ 2 จากจำนวน 3 งวดงาน ว่ากรรมการกลางไม่อนุมัติการขอสินเชื่อปลุกสร้างที่อยู่อาศัยของผู้ร้องเรียน จากกรณี ดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านเกณฑ์การพิจารณา อนุมัติสินเชื่อของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากการตรวจสอบปรากฏว่าผู้ร้องเรียนมีประวัติ การค้างชำระหนี้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ทั้งนี้ ธนาคารกรุงไทย สาขากลางดง ได้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้ร้องเรียนดำเนินการชำระหนี้ที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้เสร็จสิ้นและส่งเอกสารการจ้างงานของ ผู้ร้องเรียนกับบริษัท โตโยมิลเลนเนียม จำกัด แล้ว จึงจะพิจารณาอนุมัติสินเชื่อให้แก่ผู้ร้องเรียนได้ แต่ผู้ร้องเรียนไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขการพิจารณาสินเชื่อแต่อย่างใด ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็น กรณีที่ธนาคารกรุงไทย สาขากลางดง อำเภอบางช่อง จังหวัดนครราชสีมา ได้ดำเนินการไปตามอำนาจ หน้าที่และเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมีปรากฏว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตาม มาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2793/2559

ผู้ร้องเรียนและคณะร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนและคณะเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานครได้เข้าร่วมโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตข้าราชการพลเรือนสามัญของธนาคารออมสิน โดยโครงการนี้มีหลักเกณฑ์ว่า ข้าราชการที่จะเข้าโครงการต้องมีการรวมกลุ่มย่อย คือ กลุ่มที่มีสมาชิกตั้งแต่ 5-10 คน ซึ่งอยู่ในกลุ่มเดียวกันและต้องค้ำประกันซึ่งกันและกัน และการรวมกลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มสินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตข้าราชการพลเรือนสามัญและกลุ่มสินเชื่อเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพอื่นๆ ที่ลงนามบันทึกข้อตกลงโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและมีกลุ่มย่อยหลายกลุ่มมารวมกัน อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าสมาชิกในกลุ่มใหญ่ จำนวน 2 ราย มีหนี้ค้างชำระกับธนาคารออมสิน ทำให้สมาชิกรายอื่นๆ ไม่ได้รับเงินสนับสนุนพิเศษในอัตราร้อยละ 1 ของจำนวนเงินต้นคงเหลือของผู้กู้ ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การจ่ายเงินสนับสนุนพิเศษตามโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตข้าราชการพลเรือนสามัญมีหลักเกณฑ์สำคัญว่าผู้กู้ซึ่งเป็นสมาชิกทุกรายในกลุ่มนั้นๆ ต้องชำระหนี้ได้ครบถ้วนตรงตามกำหนดเวลา กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าสมาชิกบางรายในกลุ่มสินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานครมีหนี้ค้างชำระและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้รวมถึงชำระหนี้ตามปกติได้ ธนาคารออมสินสาขาดอนเมือง ซึ่งเป็นสาขาที่ให้บริการกับกลุ่มสินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร จึงไม่อาจจ่ายเงินสนับสนุนพิเศษในอัตราร้อยละ 1 ได้ ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กรณีจึงไม่ปรากฏว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 36/2561

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทย สาขาเชียงใหม่ กรณีไม่อนุมัติวงเงินสินเชื่อให้กับบริษัท เมืองเงินเอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด ของผู้ร้องเรียน โดยบริษัทฯ ได้ติดต่อขอกู้เงินจาก ธสน. สาขาเชียงใหม่ จำนวน 20,000,000 บาท

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2561 ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือแจ้งผลการอนุมัติสินเชื่อจำนวนเงิน 3,000,000 บาท ให้แก่บริษัท เมืองเงินเอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด ตามเงื่อนไขที่ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทย

กำหนด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทย สาขาเชียงใหม่ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1162/2562

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนกรณีธนาคารออมสิน สาขาบางนา ไม่อนุมัติสินเชื่อให้แก่ผู้ร้องเรียน โดยผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาบางนา แจ้งข้อมูลในแบบวิเคราะห์สินเชื่อไม่ถูกต้องและไม่ตรงกับความเป็นจริง ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องเรียนได้ยื่นแบบคำขอกู้สินเชื่อกับธนาคารออมสิน สาขาบางนา ต่อมาธนาคารออมสิน สาขาบางนา ได้ดำเนินการเรื่องดังกล่าวและผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาบางนา ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบแล้วว่าไม่สามารถอนุมัติสินเชื่อได้ เนื่องจากผลการพิจารณาและการประเมินระดับความเสี่ยงของผู้ร้องเรียนได้เกรด D (ความเสี่ยงสูง) ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนด ประกอบกับการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อให้แก่บุคคลใดเป็นดุลพินิจในการทำธุรกิจของธนาคาร จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องเรียนได้ปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว มิได้เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบข้อ 3 (8) ของประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนนี้

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2254/2546

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มิให้การสนับสนุนทางการเงิน โดยการปล่อยสินเชื่อให้แก่โครงการก่อสร้างโรงแรม ว. ที่ได้เสนอขออนุมัติไว้ที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่น แต่ไม่ได้รับการอนุมัติ เป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหายเดือดร้อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นพินกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงแห่งการร้องเรียน ประกอบกับการพิจารณา

อนุมัติให้สินเชื่อของธนาคารนั้นเป็นเรื่องของการประกอบธุรกิจของธนาคารซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการในทางแพ่ง/พาณิชย์กับเอกชน มิใช่เป็นการดำเนินการในลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองหรือทางบริหาร เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามนัยมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 และการพิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 24 (3) และ 25 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 168/2559

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขามีนบุรี จำนวน 2,600,000 บาท โดยจำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นประกันไว้ต่อธนาคารกรุงไทย และผู้ร้องเรียนยินยอมในการทำสัญญาประกันภัย / ต่ออายุกรมธรรม์ประกันภัยโดยให้ธนาคารกรุงไทยเป็นผู้ดำเนินการทำสัญญาประกันภัยหลักทรัพย์ดังกล่าวแทนผู้ร้องเรียนเป็นจำนวนเงิน 1,100,000 บาท โดยให้ธนาคารกรุงไทยเป็นผู้รับประโยชน์และเมื่อกรมธรรม์หมดอายุลงแต่ผู้ร้องเรียนยังมีภาระหนี้อยู่กับธนาคาร ผู้ร้องเรียนยินยอมให้ธนาคารต่ออายุกรมธรรม์ไปจนกว่าผู้ร้องเรียนจะชำระหนี้สินทั้งปวงเสร็จสิ้น วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2558 ผู้ร้องเรียนได้นำเงินไปชำระหนี้ตามสัญญากู้เงินทั้งหมด ต่อมาธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขามีนบุรี แจ้งว่าให้ผู้ร้องเรียนมารับโฉนดที่ดินคืนในวันที่ 8 ธันวาคม 2558 ซึ่งในวันดังกล่าวธนาคารแจ้งว่าผู้ร้องเรียนยังคงค้างชำระหนี้ค่าเบี้ยประกันอัคคีภัย รวม 5 งวด เป็นเงิน 25,013.47 บาท และหากผู้ร้องเรียนชำระหนี้ดังกล่าวแล้วจึงจะคืนโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเห็นว่า ธนาคารไม่เคยทวงถามให้ผู้ร้องเรียนชำระหนี้ค่าเบี้ยประกันอัคคีภัยดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นความบกพร่องของธนาคารเองในการเรียกเก็บเงินค่าเบี้ยประกันอัคคีภัย นอกจากนี้ ผู้จัดการธนาคารกรุงไทยสาขามีนบุรี ได้เข้ามาเจรจาเรื่องค่าเบี้ยประกันอัคคีภัยดังกล่าว โดยให้ผู้ร้องเรียนชำระเฉพาะเบี้ยประกันเท่านั้น แต่ไม่ต้องชำระเบี้ยปรับแต่อย่างใด แต่ผู้ร้องเรียนปฏิเสธไม่ชำระตามข้อเสนอดังกล่าว ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขามีนบุรี

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเรียนชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ตามสัญญากู้เงินและจำนองเป็นที่เรียบร้อยและขอรับโฉนดคืน แต่ธนาคารปฏิเสธโดยอ้างว่าผู้ร้องเรียนยังคงค้างชำระเงินค่าประกันอัคคีภัยที่ธนาคารได้ทวงจ่ายแทนผู้ร้องเรียนตามข้อตกลงที่ยินยอมในการทำสัญญาประกันภัย / ต่ออายุกรมธรรม์ประกันภัย กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องการพิพาทเกี่ยวกับสัญญากู้เงิน สัญญาจำนองและข้อตกลงที่ยินยอมให้ธนาคารจ่ายเงินทวงจ่ายค่าประกันอัคคีภัยแทนผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง มิใช่การร้องเรียนเกี่ยวกับการ

ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2603/2559

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนกรณีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ไม่อนุมัติสินเชื่อให้แก่บริษัท อ. เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย บริษัท อ. ประกอบกิจการอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อสร้างอาคารชุดคอนโดมิเนียม ราคา 890,000-1,200,000 บาท โดยประสงค์จะเข้าร่วมนโยบายโครงการบ้านประชารัฐซึ่งโครงการดังกล่าวผู้ประกอบการจะลดราคาอสังหาริมทรัพย์ร้อยละ 2 รับภาระค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการจำนองและรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง 1 ปี ให้แก่ผู้ซื้อ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2559 บริษัท อ. ได้ยื่นขอสินเชื่อจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อการก่อสร้างและจำหน่ายอาคารชุดคอนโดมิเนียม โครงการ 1 จำนวน 2 อาคาร แต่ธนาคารกรุงไทยแจ้งว่าไม่อนุมัติสินเชื่อให้แก่บริษัท อ.

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ไม่อนุมัติสินเชื่อให้แก่บริษัท อ. เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายนั้น แม้ธนาคารกรุงไทยจะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ ธนาคารกรุงไทยจึงเป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ดังนั้นการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลใดจึงเป็นดุลพินิจของธนาคารกรุงไทย กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1676/2562

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนพบว่าธนาคารออมสินทำสัญญากู้เงินฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคและธนาคารออมสินเอง (คู่สัญญาเงินกู้ของธนาคารออมสินที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าฝ่าฝืนกฎหมายนั้นเป็นบุคคลอื่น ผู้ร้องเรียนมิใช่คู่สัญญาเงินกู้ของธนาคารออมสิน)

โดยผู้ร้องเรียนเห็นว่า การทำสัญญากู้เงินโดยใช้สลากออมสินพิเศษค้ำประกันเข้าลักษณะการจำนำ สามารถทำสัญญาในฉบับเดียวกันได้โดยเฉพาะผู้กู้เป็นเจ้าของสลากและเงื่อนไขต้องเป็นไปตามกฎหมาย เรื่องจำนำแต่ในหนังสือยินยอมมอบสิทธิการถอนเงินฝากและสัญญาจำนำสลากออมสินพิเศษกลับเขียนว่า ให้ธนาคารบังคับจำนำได้ทันที การทำสัญญาดังกล่าวจึงซับซ้อนและฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีร้องเรียนว่าธนาคารออมสินทำสัญญากู้เงิน ฝ่าฝืนกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหาย แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 4 จะกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นใดที่ใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐประกอบกับการบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นใด ที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ย่อมเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นจะต้องใช้อำนาจ หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง กรณีตามคำร้องเรียนนี้ แม้ธนาคารออมสินถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เนื่องจากจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2483 อย่างไรก็ตาม ธนาคารออมสินจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ อีกทั้งการให้กู้เงิน การทำสัญญากู้ หนังสือยินยอมมอบสิทธิการถอนเงินฝาก ตลอดจนสัญญาจำนำสลาก ออมสินพิเศษยังเป็นการดำเนินกิจการเช่นเดียวกับนิติบุคคลเอกชนที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ทั่วไป โดยไม่ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง อันจะถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. 2560 กรณีจึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบข้อ 3 (8) แห่งประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 บัญญัติห้ามมิให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

5.1.2 กรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1251/2556

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้โดยไม่ยอมโอนที่ดินคืนให้แก่ผู้ร้องเรียน แต่กลับนำไปเปิดประมูลขายให้แก่ผู้อื่นแทน กล่าวคือ ผู้ร้องเรียนได้ทำสัญญากู้เบิกเงินเกินบัญชีและตัวสัญญาใช้เงินโดยใช้หลักทรัพย์จดทะเบียน จำนองค้ำประกันกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด ต่อมา มีการโอนทรัพย์สินและหนี้สินให้กับธนาคารกรุงไทย เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2549 บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้ฟ้องคดีล้มละลายผู้ร้องเรียน โดยธนาคารกรุงไทยได้ยื่นร่วมเป็นเจ้าหนี้ด้วย ต่อมาผู้ร้องเรียนและธนาคารกรุงไทยได้มีการทำคำขอประนอมหนี้กัน และธนาคารได้อนุมัติเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2552 โดยศาลได้มีคำสั่งเห็นชอบด้วยในวันที่ 7 พฤษภาคม 2552 ในวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 เป็นวันกำหนดนัดโอนที่ดินระหว่างผู้ร้องเรียนและธนาคารกรุงไทย แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากธนาคารกรุงไทยอ้างว่า ผู้ร้องเรียนต้องชำระเงินจำนวน 200,820 บาทให้แก่ธนาคารก่อน หลังจากนั้น ธนาคารกรุงไทยได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ขอให้ยกเลิกคำขอประนอมหนี้ โดยอ้างว่าเกินระยะเวลาที่ตกลงไว้ แต่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เห็นว่าผู้ร้องเรียนได้ปฏิบัติตามคำขอประนอมหนี้โดยชอบแล้ว ธนาคารกรุงไทยจึงยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ยกเลิกคำขอประนอมหนี้ของผู้ร้องเรียน ซึ่งศาลได้มีคำสั่งยืนตามความเห็นของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2553 ผู้ร้องเรียนเห็นว่า ธนาคารกรุงไทยยังไม่มีเจตนารมณ์เพื่อยุติการฟ้องคดีตามคำขอประนอมหนี้จึงได้ยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เป็นชำระเงินสดจำนวน 9.7 ล้านบาท ตามจำนวนหนี้ที่ได้อนุมัติไว้ แต่ธนาคารกรุงไทยแจ้งว่า ให้ผู้ร้องเรียนชำระเงินจำนวน 14 ล้านบาท ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าจำนวนเงินมากเกินไปเกินกว่าหนี้ที่อนุมัติไว้ จึงไม่สามารถรับเงื่อนไขดังกล่าวได้และได้ส่งหนังสือยืนยันเรื่องการชำระหนี้อีกครั้งหนึ่ง แต่ธนาคารกรุงไทยได้มีหนังสือปฏิเสธพร้อมทั้งแจ้งนัดวันโอนที่ดิน ผู้ร้องเรียนไม่สามารถที่จะปฏิเสธการนัดหมายโอนที่ดินกับธนาคารได้ เพราะจะทำให้ผิดเงื่อนไขการประนอมหนี้จึงได้ไปที่สำนักงานที่ดินและทำการโอนที่ดินให้แก่ธนาคารกรุงไทยและหวังว่าจะซื้อที่ดินคืนตามคำอนุมัติสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ได้ทำไว้ในวันที่ 8 มกราคม 2552 ต่อมาผู้ร้องเรียนได้นัดธนาคารกรุงไทยเพื่อโอนที่ดินกลับคืนมา แต่ธนาคารไม่ได้มาตามนัด หลังจากนั้นในวันที่ 8 พฤษภาคม 2556 ธนาคารกรุงไทยกลับนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปเปิดประมูลขายในราคา 20 ล้าน 9 แสนบาท โดยผู้ซื้อได้วางมัดจำไว้จำนวน 3 ล้านบาท และมีเงื่อนไขที่จะโอนภายใน 30 วัน ผู้ร้องเรียนมีความประสงค์ให้ธนาคารกรุงไทยปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับผู้ร้องเรียนตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ทำไว้ เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2552

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้นาครกรุงเทพมหานคร จำกัด (มหาชน) จะเป็น รัฐวิสาหกิจตามคํานิยมในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจาก ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบก็ตาม แต่กรณีตามคำร้องเรียนเป็นการร้องเรียน เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางแพ่งเช่นเดียวกับเอกชน มิใช่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณา สอบสวนตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับ เดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1733/2556

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนและภรรยาเป็นลูกหนี้ธนาคารออมสิน สาขาลำปาง ยอดเงินกู้จำนวน 859,000 บาท ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ธนาคารออมสิน สาขาลำปาง แจกจำนวนเงินดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ อันเกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ไม่ตรงตามความเป็นจริง โดยผู้ร้องเรียนอ้างว่าประสงค์จะชำระดอกเบี้ย และเบี้ยปรับอันเกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวน 126,405.41บาท แต่เจ้าหน้าที่ธนาคาร ออมสิน สาขาลำปาง แจกจำนวนเงินเพียง 120,000 บาท

(2) กรณีผู้ร้องเรียนดำเนินการชำระดอกเบี้ยและเบี้ยปรับอันเกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ จำนวน 120,000 บาท โดยใบเสร็จรับเงินแบ่งเป็น 2 ฉบับ ฉบับที่หนึ่งธนาคารออมสิน สาขาลำปาง รับชำระหนี้จำนวน 92,645.08 บาทโดยออกให้ในนามและบัญชีเงินกู้ของผู้ร้องเรียน แต่ฉบับที่สอง รับชำระหนี้จำนวน 27,354.92 บาท โดยออกให้ในนามของผู้ร้องเรียน แต่มิใช่บัญชีเงินกู้ของผู้ร้องเรียน และมีได้มีการหักดอกเบี้ยและเบี้ยปรับอันเกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ในจำนวนเงินดังกล่าว

(3) กรณีผู้ร้องเรียนอ้างว่าธนาคารออมสิน สาขาลำปาง มีหนังสือสัญญาปรับปรุง โครงสร้างหนี้ ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2553 มีลายมือชื่อของผู้ร้องเรียนทั้งที่ในวันดังกล่าวผู้ร้องเรียนเดินทางไปต่างประเทศซึ่งผู้ร้องเรียนอ้างว่าได้ทำสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับธนาคารออมสิน สาขาลำปาง เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2553 โดยผู้ร้องเรียนและภริยาลงลายมือชื่อในสัญญาดังกล่าวร่วมกัน

(4) กรณีธนาคารออมสิน สาขาลำปาง ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงให้ระงับข้อพิพาทด้วย วิธีการไกล่เกลี่ย ตามหนังสือสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) จังหวัดลำปาง ลงวันที่ 25 มีนาคม 2556 โดยไม่มีเหตุอันควร

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า

(1) ประเด็นที่ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ธนาคารออมสิน สาขาลำปาง แจกจำนวนเงินดอกเบี้ยและเบี้ยปรับอันเกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ไม่ตรงตามความเป็นจริงและผู้ร้องเรียนดำเนินการชำระดอกเบี้ยและเบี้ยปรับอันเกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ จำนวน 120,000 บาท โดยใบเสร็จรับเงินแบ่งเป็น 2 ฉบับ ฉบับที่หนึ่งธนาคารออมสิน สาขาลำปาง รับชำระหนี้โดยออกให้ในนามและบัญชีเงินกู้ของผู้ร้องเรียน แต่ฉบับที่สองรับชำระหนี้โดยออกให้ในนามของผู้ร้องเรียน แต่มิใช่บัญชีเงินกู้ของผู้ร้องเรียน และได้มีการหักดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ อันเกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ในจำนวนเงินดังกล่าวนั้น การที่ผู้ร้องเรียนเคยทำสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับธนาคารออมสิน สาขาลำปาง แต่ผู้ร้องเรียนไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้ จึงทำให้เกิดเป็นหนี้ค้างชำระ ธนาคารออมสิน สาขาลำปาง จึงเปิดเป็นบัญชีเลขที่ 800000231772 ซึ่งเป็นบัญชีพักดอกเบี้ยเดิม เมื่อผู้ร้องเรียนดำเนินการชำระเงินจำนวน 120,000 บาท ในวันที่ 24 กันยายน 2553 ธนาคารออมสิน สาขาลำปาง จึงต้องนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระหนี้บัญชีพักดอกเบี้ยเดิมก่อน เงินส่วนที่เหลือจึงจะนำไปชำระหนี้เป็นดอกเบี้ยค้างชำระตามที่ผู้ร้องเรียนยื่นขอกู้สินเชื่อเคหะไว้ตามวิธีปฏิบัติปกติของธนาคาร

(2) ประเด็นที่ผู้ร้องเรียนอ้างว่าธนาคารออมสิน สาขาลำปาง มีหนังสือสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2553 ทั้งที่ในวันดังกล่าวผู้ร้องเรียนเดินทางไปต่างประเทศ ซึ่งผู้ร้องเรียนอ้างว่าได้ทำสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับธนาคารออมสิน สาขาลำปาง เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2553 นั้น เห็นว่าผู้ร้องเรียนได้ยื่นขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2553 เมื่อคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้มีมติอนุมัติให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้อีกครั้งและถือตามเจตนาของผู้ร้องเรียนประกอบกับการรักษาผลประโยชน์ของผู้ร้องเรียนจากดอกเบี้ยปรับเป็นสำคัญ ธนาคารออมสิน สาขาลำปาง จึงทำการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในวันดังกล่าว

(3) ประเด็นที่ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าธนาคารออมสิน สาขาลำปาง ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย โดยไม่มีเหตุอันควรนั้น ข้อตกลงให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยดังกล่าวระบุว่าธนาคารออมสิน สาขาลำปาง โดยนางสาว ส. ผู้รับมอบอำนาจ (ผู้ถูกร้อง) ตกลงนำข้อเสนอของผู้ร้องเรียนเสนอต่อคณะกรรมการสินเชื่อเขตลำปาง 1 พิจารณา หากทราบผลการพิจารณาแล้วจะแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยตรงภายใน 10 วัน นับจากวันอนุมัติ จากข้อความที่ระบุในข้อตกลงให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยดังกล่าว มิได้ผูกพันธนาคารออมสิน สาขาลำปาง ว่าจะต้องลดดอกเบี้ยพักค้างชำระจำนวน 128,676.79 บาท ให้กับผู้ร้องเรียน แต่เป็นเพียงการดำเนินการที่นางสาว ส. จะนำข้อเสนอของผู้ร้องเรียนไปเสนอต่อคณะกรรมการสินเชื่อเขตลำปาง 1 เท่านั้น การที่คณะกรรมการสินเชื่อเขตลำปาง 1 จะพิจารณาอนุมัติการลดดอกเบี้ยพักค้างชำระตามข้อเสนอของผู้ร้องเรียนหรือไม่ จึงไม่เป็นเหตุให้ต้องผูกพันตามข้อตกลงให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยดังกล่าว

กรณีดังกล่าวข้างต้นจึงถือได้ว่าธนาคารออมสิน สาขาลำปาง ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว เรื่องร้องเรียนจึงไม่เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ทั้งสามประเด็น พิจารณาวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2045/2558

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนเป็นกรรมการผู้จัดการ กลุ่มบริษัท ก. ได้ยื่นเรื่องขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้บริษัทต่อธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย แต่เนื่องจากธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเสนอเรื่องการขอผ่อนผันสินเชื่อบริษัทของผู้ร้องเรียนล่าช้า โดยใช้ระยะเวลาถึง 8 เดือนทำให้บริษัทของผู้ร้องเรียนขาดสภาพคล่อง ได้รับความเสียหายและปฏิเสธการรับชำระหนี้ของบริษัท ทำให้บริษัทเป็นลูกหนี้ตกชั้น และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยไม่ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของบริษัทตามที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องไว้แล้ว จึงร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้พิจารณาและดำเนินการตามคำขออนุมัติปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของบริษัท ข. และบริษัท ค. ของผู้ร้องเรียนตามข้อบังคับและระเบียบของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยประกอบข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ลูกหนี้สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขใหม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากการชี้แจงของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยปรากฏว่า บริษัท ข. ได้แจ้งความประสงค์ขอปรับปรุงโครงสร้างหนี้ต่อธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยตั้งแต่เดือนธันวาคม 2557 แต่เนื่องจากบริษัท ข. ได้ยื่นเรื่องเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์คำขอหลายครั้ง จึงทำให้กระบวนการนำเสนอเพื่อขออนุมัติเกิดความล่าช้า และเมื่อบริษัท ข. ได้ยื่นเรื่องขอให้ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยพิจารณาแผนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ใหม่ในเดือนสิงหาคม 2558 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยพบว่า ข้อมูลในงบการเงินปี 2557 ฉบับผู้สอบบัญชี ชุดที่บริษัท ข. นำส่งให้แก่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยมีความแตกต่างจากชุดที่บริษัท ข. ยื่นต่อกระทรวงพาณิชย์ ทำให้ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยขาดความเชื่อมั่นต่อแผนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่บริษัท ข. เสนอ และคณะกรรมการธนาคารมีมติไม่รับแผนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ดังกล่าวเป็นเหตุให้บริษัท ข. และบริษัท ค. ของผู้ร้องเรียนต้องผ่อนชำระหนี้ภายใต้เงื่อนไขการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เมื่อเดือนมิถุนายน 2557 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้พิจารณาและมีหนังสือแจ้งให้บริษัท ข. ทราบ ซึ่งบริษัท ข. ได้รับทราบแล้วแต่ปฏิเสธการชำระหนี้ จึงทำให้บริษัท ข. เป็นลูกหนี้ตกชั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือ ความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง (2)

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 526/2560

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนรับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานทันตกรรมสาธารณสุขชำนาญงาน กลุ่มงานทันตกรรม โรงพยาบาลระยองได้ทำสัญญากู้เงินกับธนาคารออมสิน สาขาระยอง จำนวน 1,500,000 บาท มีระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ 10 ปี โดยตกลงชำระหนี้ให้แก่ธนาคารออมสินไม่น้อยกว่างวดละ 19,600 บาท ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2557 ผู้ร้องเรียนได้ขอปรับโครงสร้างหนี้และธนาคารออมสิน สาขาระยอง ได้ตกลงอนุมัติให้มีการปรับลดเงินงวดลงจากเดิม เมื่อเดือนตุลาคม 2559 ผู้ร้องเรียนได้ขอปรับโครงสร้างหนี้กับธนาคารออมสิน สาขาระยอง อีกครั้ง ซึ่งธนาคารออมสิน สาขาระยอง ใช้ระยะเวลาในการพิจารณา 4 เดือน และแจ้งว่าไม่สามารถอนุมัติการขอปรับโครงสร้างหนี้ได้ เนื่องจากผู้ร้องเรียนมีรายรับไม่ถึงหลักเกณฑ์ตามที่ธนาคารออมสินกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีร้องเรียนธนาคารออมสิน สาขาระยอง ไม่พิจารณาปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเอกสารแสดงความจำนงขอผ่อนผันการชำระหนี้ต่อธนาคารออมสิน สาขาระยอง เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560 และจากการตรวจสอบเบื้องต้นไม่สามารถพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่ผู้ร้องเรียนได้ ต่อมาผู้ร้องเรียนได้ขอให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2560 ธนาคารออมสิน สาขาระยอง จึงได้หารือกับคณะกรรมการสินเชื่อเขตระยอง เพื่อหาแนวทางให้ความช่วยเหลือ แต่เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ร้องเรียนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารจึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่ผู้ร้องเรียนได้ ในการนี้ธนาคารออมสิน สาขาระยอง ได้ชี้แจงหลักเกณฑ์ดังกล่าวและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงมีปรากฏว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

5.1.3 กรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1382/2555

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีธนาคารออมสิน สาขาสว่างแดนดิน ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เงินในบัญชี

ของผู้ร้องเรียนหายไปจำนวน 800,000 บาท โดยในวันที่ 19 กันยายน 2543 ได้เปิดบัญชีเงินฝาก เลขที่บัญชี 11-5402-20-079940-5 กับธนาคารออมสิน สาขาสว่างแดนดิน โดยบัญชีดังกล่าวมีเงินฝากอยู่ประมาณ 840,000 บาท ต่อมาวันที่ 19 ตุลาคม 2552 ผู้ร้องเรียน ภรรยา และบุตร ได้เปิดบัญชีเลขที่ 020000106904 โดยได้โอนเงินจากบัญชีแรกจำนวน ประมาณ 840,000 บาท มายังบัญชีนี้ และได้ฝากเพิ่มอีกจำนวน 70,000 บาท แต่เมื่อตรวจสอบปรากฏว่ามียอดเงินเพียง 40,000 บาท

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า จากการตรวจสอบพบว่า รายการเดินบัญชีย้อนหลังของผู้ร้องเรียนในบัญชีเลขที่ 11-5402-20-079940-5 ไม่พบจำนวนเงิน 840,000 บาท และผู้ร้องเรียนปิดบัญชี เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2550 โดยแจ้งว่าโอนเงินจากบัญชีดังกล่าวมายังบัญชีเลขที่ 020000106904 ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงว่าในขณะนั้นยังไม่ได้มีการเปิดบัญชี ทั้งนี้ มีการเปิดบัญชีเลขที่ 020000106904 เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2552 จากข้อเท็จจริงข้างต้นเห็นว่ยังไม่อาจจับพ้องได้ว่าธนาคารออมสิน สาขาสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร มีการกระทำความผิดเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใดอันเป็นการเข้าข่ายตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2518/2558

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมของพนักงานธนาคารออมสิน สาขาเตาปูน กรณีปล่อยให้กลุ่มมิจฉาชีพหลอกลวงให้มารดาของผู้ร้องเรียนถอนเงินจากบัญชีเงินฝากธนาคารออมสิน จำนวน 1,500,000 บาท ทำให้ได้รับความเสียหายรวมทั้งไม่ให้ความร่วมมือในการส่งพยานหลักฐานให้กับผู้ร้องเรียนเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินคดี และขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมของธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ กรณีไม่ให้ความเป็นธรรมกับผู้ร้องเรียนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีร้องเรียนว่าธนาคารออมสิน สาขาเตาปูน ปล่อยให้กลุ่มมิจฉาชีพหลอกลวงให้มารดาของผู้ร้องเรียนถอนเงินจากบัญชีเงินฝากธนาคารออมสิน นั้น จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2557 เวลาประมาณ 11.05 นาฬิกา มารดาของผู้ร้องเรียนได้มาติดต่อถอนเงินในบัญชีเงินฝากเผื่อเรียก 9 เดือน เป็นเงิน 1,500,000 บาท โดยก่อนที่จะเดินทางมาถอนเงินมารดาของผู้ร้องเรียนได้โทรศัพท์มาแจ้งว่า ได้เดินทางไปถอนเงินที่ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่แล้ว แต่ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ปฏิเสธการจ่ายเงิน เนื่องจากการถอนเงินต่างสาขาที่เกินวงเงิน 100,000 บาทต่อวัน พนักงานธนาคารออมสิน สาขาเตาปูน จึงแนะนำให้มารดาของผู้ร้องเรียนรับเป็นเช็คเงินสด เนื่องจากเงินสดไม่เพียงพอ แต่มารดาของผู้ร้องเรียนยืนยันจะขอรับเป็นเงินสด พนักงานธนาคารออมสิน สาขาเตาปูน

จึงทำเรื่องเบิกเงินสดจากธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ และได้นำจ่ายให้ลูกค้าในเวลา 13.40 นาฬิกา โดยในการจ่ายเงินดังกล่าว พนักงานได้ตรวจสอบสมุดเงินฝากกับลายมือชื่อและบัตรประจำตัวประชาชน เมื่อพบว่าผู้ขอถอนเงินเป็นเจ้าของบัญชีและลายมือชื่อเจ้าของบัญชีตรงกับลายมือชื่อที่ผู้ฝากให้ไว้กับธนาคาร ธนาคารจะต้องดำเนินการถอนเงินให้ตามวัตถุประสงค์ของลูกค้า โดยไม่อาจปฏิเสธหรือบ่ายเบี่ยงการจ่ายเงินดังกล่าวและในขณะที่ทำธุรกรรมมารดาของผู้ร้องเรียนไม่มีอาการผิดปกติใดๆ อีกทั้งไม่พบว่ามีบุคคลอื่นติดตามมาทำธุรกรรมด้วยจึงได้จ่ายเงินดังกล่าว ส่วนกรณีที่ธนาคารไม่พยายามติดต่อญาติของผู้ร้องเรียน นั้นในวันดังกล่าวมารดาของผู้ร้องเรียนเจ้าของบัญชีเงินฝากได้มาติดต่อทำธุรกรรมด้วยตนเอง ธนาคารจึงไม่ได้ติดต่อญาติเพื่อแจ้งเรื่องดังกล่าวให้ทราบ ส่วนกรณีร้องเรียนว่าธนาคารออมสิน สาขาเตาปูน ไม่ให้ความร่วมมือในการส่งยานหลักฐานให้กับผู้ร้องเรียนเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินคดี นั้น กรณีดังกล่าว ธนาคารออมสิน สาขาเตาปูน ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลเตาปูนในการสอบสวนข้อเท็จจริงรวมทั้งให้ความร่วมมือในการตรวจสอบการบันทึกกล้องวงจรปิดและคัดภาพถ่ายโทรทัศน์วงจรปิดแล้ว ส่วนกรณีร้องเรียนว่าธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ไม่ให้ความเป็นธรรมกับผู้ร้องเรียนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน นั้น กรณีดังกล่าวผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อธนาคารออมสิน ธนาคารออมสินโดยหน่วยงานตรวจสอบภายในได้เข้าตรวจสอบหลักฐานและสอบถามพนักงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว พร้อมทั้งได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลเตาปูน ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีจึงถือได้ว่า ธนาคารออมสินและธนาคารออมสินสาขาเตาปูนมิได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แต่อย่างใด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

5.1.4 กรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหรือปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1751/2549

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานของธนาคารออมสิน ภาค 5 จังหวัดนครสวรรค์ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการเรียกเงินค่าซ่อมแซมความชำรุดบกพร่อง เนื่องจากผู้ร้องเรียนเห็นว่าการก่อสร้างของผู้ร้องเรียนเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกรงว่าอาจถูกกลั่นแกล้ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่าธนาคารออมสินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินค่าซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าธนาคารออมสินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่เป็นไปตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา พ.ศ. 2542 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 275/2560

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย กรณีไม่ชำระเงินตามสัญญาจ้างงานซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ให้กับผู้ร้องเรียน ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยได้มีการเจรจากับผู้ร้องเรียนหลายครั้งเพื่อหาทางยุติข้อพิพาท ปัจจุบันธนาคารได้ส่งจ่ายเช็คให้แก่บริษัทของผู้ร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานได้แก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ร้องเรียนอย่างเหมาะสมแล้ว ตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้เร่งรัดทำความเข้าใจและเจรจากับผู้ร้องเรียนกับผู้รับจ้างหรือผู้ที่เข้ามาติดต่อกับธนาคารฯ ในกรณีต่างๆ เพื่อมิให้เกิดการร้องเรียนในกรณีเช่นนี้อีกต่อไป

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 999/2561

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารออมสิน กรณีไม่ตรวจรับงานจ้างและไม่ชำระค่าจ้างสำหรับการส่งมอบงานตามสัญญารับเหมางานปรับปรุงพื้นที่พร้อมจัดซื้อครุภัณฑ์อาคาร 10 ของห้างหุ้นส่วนจำกัด ท.

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เสนอแนะต่อธนาคารออมสินให้พิจารณาดำเนินการตามที่ได้มีการประชุมหารือในเรื่องนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งมีสาระสำคัญในการตรวจรับงานโดยหักค่าความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของงวดงาน และเมื่อดำเนินการแล้วควรแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้รับจ้างทราบเพื่อจะได้ใช้สิทธิทางกฎหมายตามควรแก่กรณีต่อไป ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ สำหรับในส่วนที่ผิดแบบให้ธนาคารออมสินพิจารณาลดค่าจ้างลงในส่วนที่ผิดพลาดโดยคำนวณจากราคาตามบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและปริมาณแรงงาน หรือ Bill of Quantities เพื่อความเหมาะสมในการคำนวณและเพื่อให้มีการตรวจรับงานงวดที่ 2 หากส่วนใดพิจารณาแล้วสมควรให้ผู้รับจ้าง

ต้องแก้ไขให้ธนาคารออมสินมีหนังสือแจ้งไปยังผู้รับจ้างให้แก้ไขในส่วนดังกล่าวต่อไป และเสนอแนะให้ธนาคารออมสินดำเนินการส่งมอบพื้นที่ในการทำงานให้ครบถ้วนทั้งอาคารเพื่อให้ผู้รับจ้างสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้รับจ้างและธนาคารออมสินในฐานะผู้ว่าจ้าง

5.1.5 กรณีเกี่ยวกับการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2066/2559

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท ช. บริษัทไต้ฝุ่นของ คุณสมบัติจัดทำตัวอย่างให้ธนาคารออมสินตรวจสอบและให้คะแนนผลการดำเนินการตามโครงการประกวดราคาจ้างทำสี่เครื่องบริการอิเล็กทรอนิกส์ (Self-Service) และการจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ เครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) นอกสถานที่พร้อมติดตั้งด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ แต่บริษัทไม่ผ่านการคัดเลือกเนื่องจากข้อเสนอทางด้านเทคนิคไม่เป็นไปตามที่ได้ประกาศไว้ ผู้ร้องเรียนเห็นว่า บริษัทได้ดำเนินการถูกต้องตามแบบแล้ว แต่ไม่ผ่านการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาในการประกวดราคา การพิจารณาของธนาคารออมสินไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมจึงร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารออมสินได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างทำสี่เครื่องบริการอิเล็กทรอนิกส์ (Self-Service) และจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์เครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) นอกสถานที่ พร้อมติดตั้งจำนวน 2 รายการ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 โดยเงื่อนไขการประกวดราคาได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์การให้คะแนนการทดสอบทดลองตัวอย่างพัสดุจากผลงานการจัดทำสี่ การจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ และความพร้อมของการจัดทีมงานที่มีประสบการณ์ประกอบกัน โดยผู้ประสงค์จะเสนอราคาจะต้องได้รับคะแนนรวมไม่ต่ำกว่า 85 คะแนนจากคะแนนทั้งสิ้น 100 คะแนนจึงจะถือว่าผ่านเกณฑ์ประสิทธิภาพตามที่ธนาคารออมสินต้องการ แต่บริษัท ช. ได้คะแนนรวมจากการทดสอบทดลองตัวอย่างพัสดุ 70 คะแนน เนื่องจากการพ่นสี ไม่ได้มาตรฐาน มีสีฟุ้งกระจายเปรอะเปื้อน ไหลเข้าไปในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ได้รับความเสียหายและเกิดอันตรายจากน้ำของสีเข้าไปในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ส่งผลกระทบต่อการใช้งานของเครื่อง รวมทั้งไม่มีแผ่นสแตนเลสเงาปิดช่องหน้าต่าง ตามเอกสารแนบป้าย Cover Booth แผ่นที่ 1 ป้ายตัวอย่างพัสดุนำมาทดสอบ จึงไม่ถูกต้องครบถ้วนและผิดจากแบบที่ธนาคารออมสินกำหนด บริษัท ช. จึงไม่ผ่านเกณฑ์ประสิทธิภาพ ประกอบกับธนาคารออมสินได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทแล้วเห็นว่า ข้อผิดพลาดของบริษัทดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญและยืนยันผลการพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้น พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้บริษัททราบแล้ว ดังนั้นจากข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารออมสินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน

ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน

5.1.6 กรณีเกี่ยวกับสัญญาในการแก้ไขหนี้ในระบบ

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 536/2553

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเป็นพนักงานของบริษัท ก. ซึ่งเป็นคู่สัญญาจ้างทำของกับ ธนาคารออมสิน โดยมีหน้าที่ทำงานแก้ไขเกี่ยวกับหนี้ในระบบ ธนาคารออมสินยกเลิกสัญญาจ้างทำของกับบริษัท ก. เป็นเหตุให้ผู้ร้องซึ่งเป็นพนักงานบริษัทดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น แต่ตามคำร้องเรียนผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างของบริษัท ก. ซึ่งเป็นคู่สัญญากับ ธนาคารออมสิน มีหน้าที่ตามสัญญาในการแก้ไขหนี้ในระบบ ดังนี้ เมื่อธนาคารออมสินได้พิจารณาถึงผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างแล้ว หากไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือด้วยสาเหตุอื่นใด อันอยู่ภายในเหตุแห่งการเลิกสัญญา ธนาคารออมสินก็ย่อมมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ ดังนั้น การกระทำตามที่ร้องเรียนแม้จะเป็นการกระทำจากธนาคารออมสินอันเป็นหน่วยงานรัฐก็ตาม แต่มิใช่เป็นการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ แต่เป็นการปฏิบัติตามสัญญาในทางแพ่งเท่านั้น ประกอบกับในการบอกเลิกสัญญา ธนาคารออมสินมิได้บอกเลิกสัญญากับผู้ร้องเรียนโดยตรง แต่ได้บอกเลิกสัญญากับบริษัท ก. จำกัด ซึ่งไม่กระทบถึงฐานะลูกจ้างของผู้ร้องเรียนกับบริษัท ก. เพราะบริษัท ก. มิได้ยกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ร้องเรียน เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนไว้พิจารณาต่อไปได้ ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

5.1.7 กรณีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลหรือโครงการของรัฐบาล

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 14/2549

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า บุตรชายของผู้ร้องเรียนได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยนำบ้านและที่ดินไปจำนอง โดยขณะนี้บุตรชายเสียชีวิตไปแล้ว ต่อมาผู้ร้องเรียนไถ่ถอนบ้าน

โดยผ่อนส่งกับธนาคารเดือนละ 5,000 บาท ผู้ร้องเรียนได้ทราบข่าวว่า รัฐบาลได้ปรับลดหนี้สินในระบบให้กับประชาชน รอบสอง ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม โดยลดเงินต้นลง 50 เปอร์เซ็นต์โดยให้ลูกหนี้ไปติดต่อกับธนาคาร เมื่อผู้ร้องเรียนไปติดต่อกับธนาคาร ธนาคารแจ้งว่าจะลดดอกเบี้ยให้ผู้ร้องเรียน คือ ดอกเบี้ย 14.50 บาท ลดลงเหลือ 8.24 บาท ซึ่งขัดกับที่รัฐบาลประกาศไว้

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนี้รายบุตรชายของผู้ร้องเรียนเป็นหนี้สินเชื่อเพื่อเกษตรซึ่งเป็นหนี้สินเชื่อประเภทที่ไม่เข้าข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนตามโครงการของรัฐบาล ในการลดยอดหนี้ต้นเงินลง 50 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น จึงยังมีอาจรับฟังได้ว่าธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีการกระทำอันเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด อันเป็นการเข้าข่ายตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภา พ.ศ. 2542 จึงยุติการพิจารณา

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1895/2552

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า โครงการ AW ตามนโยบายส่งเสริมการเกษตร (โคนม) เป็นโครงการกลุ่มโดยให้สมาชิกในกลุ่มกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และค้ำประกันระหว่างกันเพื่อลงทุนเลี้ยงโคนม ผู้ร้องเรียนเป็นสมาชิกธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สาขาสามชุก เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2531 ได้นำที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างมาจำนองเป็นประกันเงินกู้ในการลงทุนเลี้ยงโคนมจำนวน 5 ตัว ตามนโยบายส่งเสริมการเกษตร ต่อมาขาดทุนไม่มีเงินชำระหนี้ ธ.ก.ส. สาขาสามชุก จึงฟ้องบังคับจำนองในปี พ.ศ. 2540 ต่อมา วันที่ 6 มีนาคม 2546 ผู้ร้องเรียนยื่นเรื่องขอยกเลิกหนี้สินต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งผู้ร้องเรียนเป็นผู้มีรายชื่อย่อยด้วย ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติยกเลิกหนี้สินให้แก่เกษตรกรโครงการ AW ตามนโยบายส่งเสริมการเกษตร (โคนม) ในวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ต่อมาวันที่ 21 เมษายน 2547 และวันที่ 4 พฤศจิกายน 2547 สำนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดและได้แจ้งการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเรียนเป็นผู้เข้าร่วมโครงการ AW (โคนม) ของรัฐบาล โดยกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อเป็นทุนในการดำเนินกิจการ โดยใช้ที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เลขที่ 93 และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 6140 เป็นประกันการกู้ยืม แต่ในการดำเนินกิจการผู้ร้องเรียนประสบภาวะขาดทุนเป็นหนี้ค้างชำระและได้ผิติดชำระหนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จึงได้ฟ้องบังคับจำนองเอาที่ดินอันเป็นทรัพย์สินจำนองทั้ง 2 แปลงออกขายทอดตลาด โดยที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เลขที่ 93 ขายทอดตลาดได้เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2547 และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 6140 ขายทอดตลาดได้

เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2547 ซึ่งเมื่อขายทอดตลาดได้เงินสุทธิเอาชำระหนี้ของผู้ร้องเรียนแล้ว หนี้ยังเหลือ ที่มีได้ชำระอีกคิดเป็นต้นเงิน 224,700 บาท และดอกเบี้ยอีก 97,978.94 บาท รวม 322,678.94 บาท ซึ่งกระบวนการบังคับจำนองและชำระหนี้นี้ได้กระทำเสร็จสิ้นไปก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 อนุมัติในหลักการว่างงบประมาณเพื่อชดเชยให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) ตามมาตรการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรอันมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรที่มีอยู่ในขณะนั้นและไม่สามารถชำระได้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จึงได้ทำบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้มีค้ำชำระหนี้เพื่อจำหน่ายเป็นหนี้สูญในการดำเนินการตาม มาตรการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็ปรากฏชื่อผู้ร้องเรียนในบัญชีรายชื่อลูกหนี้ด้วย ผู้ร้องเรียนจึงได้รับประโยชน์ จากมติคณะรัฐมนตรีโดยจำหน่ายเป็นหนี้สูญด้วยในหนี้ส่วนที่ยังมิได้ชำระหนี้ ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏว่ามีการ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณา ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1951/2552

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอเงินที่ชำระหนี้ในโครงการ AW ตามนโยบายส่งเสริมการเกษตร (โคนม) กลับคืนเนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกหนี้สินจากโครงการดังกล่าว

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเรียนเป็นผู้เข้าร่วมโครงการ AW (โคนม) ของรัฐบาล โดยกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มาเพื่อเป็นทุนในการ ดำเนินกิจการ แต่ในการดำเนินกิจการ ผู้ร้องเรียนประสบภาวะขาดทุนเป็นหนี้ค้ำชำระ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องเรียนได้ชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้วเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2537 โครงการดังกล่าวนี้ยังมีเกษตรกรอื่นที่เข้าร่วม และประสบปัญหาการขาดทุนอีกหลายรายด้วยกันซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหานี้สินที่เกิดจากการดำเนิน กิจการได้ แม้ว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จะได้ขยายระยะเวลาชำระหนี้ ออกไปอีก 10 ปีจากกำหนดเวลาเดิมที่กำหนดไว้ก็ตาม รัฐบาลจึงพิจารณาเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการ แก้ไขปัญหานี้สินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 อนุมัติในหลักการว่างงบประมาณเพื่อชดเชยให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) ตามมาตรการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรอันมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรที่มีอยู่ในขณะนั้นและไม่สามารถชำระได้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) จึงได้ทำบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้มีหนี้ค้ำชำระจำหน่ายเป็นหนี้สูญเพื่อดำเนินการตาม มาตรการของคณะรัฐมนตรี แต่การรวบรวมรายชื่อลูกหนี้ดังกล่าวไม่ปรากฏชื่อผู้ร้องเรียน เนื่องจาก ผู้ร้องเรียนเป็นผู้มีศักยภาพในการชำระหนี้และได้ชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้วเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2537 อันเป็น

เวลาก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี และแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้จำหน่ายหนี้สูญของเกษตรกรผู้เป็นหนี้ก็ตาม ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ชำระเสร็จสิ้นไปแล้วนั้น ผู้ร้องเรียนก็มีอาจขอรับเงินที่ได้ชำระไปแล้วคืนได้ เนื่องจากเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของมติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีวัตถุประสงค์ในการคืนเงินของเกษตรกรได้ชำระหนี้สินไปก่อนแล้วแต่อย่างใด ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏว่ามีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1829/2555

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนเป็นลูกค้ายของธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุอุทกภัยปี 2554 และน้ำท่วมบ้านพักในเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน 2554 จึงไม่ได้ชำระหนี้ในงวดดังกล่าว แต่ธนาคารอนุมัติให้ผ่อนปรนชำระหนี้เพียง 4 เดือนตั้งแต่เดือนธันวาคม 2554 - มีนาคม 2555 ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากค้างชำระหนี้ 2 งวด และเห็นว่าธนาคารไม่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยปี 2554

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ดำเนินโครงการเงินกู้เพื่อลดภาระหนี้ปลูกสร้างและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบอุทกภัยปี 2554 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2554 เรื่องมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยปี 2554 โดยผู้ร้องเรียนได้ยื่นขอความช่วยเหลือตามโครงการดังกล่าวเมื่อเดือนธันวาคม 2554 ซึ่งธนาคารได้อนุมัติผ่อนปรนการชำระหนี้ให้เป็นระยะเวลา 4 เดือน ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2554 ถึงเดือนมีนาคม 2555 ส่วนกรณีที่ผู้ร้องเรียนประสงค์ที่จะขออนุมัติผ่อนปรนการชำระหนี้ย้อนหลังตั้งแต่เดือนตุลาคม ถึงพฤศจิกายน 2554 ไม่สามารถทำได้เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนด กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์มีการกระทำความผิดเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใดอันเป็นการเข้าข่ายตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 507/2557

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนและชาวนาในพื้นที่ตำบลวงษ์ อ.พรหมพิราม จ.พิษณุโลก กำลังได้รับความเดือดร้อนอย่างหนักเนื่องจากยังไม่ได้รับเงินจำนำข้าวและรัฐบาลมีโครงการสินเชื่อเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนาผ่านการปล่อยเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ รายละเอียดไม่

1 แสบบาท นั้น อย่างไรก็ดี ปรากฏว่า ธ.ก.ส. สาขา "หนองตม" มีการบังคับให้ชาวนาที่ต้องการเข้าร่วมโครงการต้องซื้อปุ๋ยและสารเคมีทางการเกษตรเป็นมูลค่าประมาณ 7-8 พันบาท ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ถือเป็นการใช้หน้าที่หาผลประโยชน์ ข้ำเติมความเดือดร้อนของประชาชน จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยตรวจสอบโดยเร่งด่วน เนื่องจากตอนนี้ชาวนากำลังประสบปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างหนัก แต่ไม่สามารถกู้ยืมได้เงื่อนไขของ ธ.ก.ส. หนองตมได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเกษตรกรที่ยังไม่ได้รับเงินจากโครงการรับจำนำข้าวสามารถสมัครเข้าร่วมโครงการสินเชื่อเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน โดยขอกู้เงินได้รายละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำไปลงทุนในการผลิตในฤดูกาลต่อไป และจะต้องชำระหนี้เงินกู้ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2558 โดยการซื้อปัจจัยการผลิตจากสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. มิใช่เงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการอนุมัติสินเชื่อของโครงการสินเชื่อเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแต่ประการใด เมื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาหนองตม อนุมัติเงินกู้แล้ว ธนาคารจะโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรลูกค้าตามจำนวนเงินกู้โดยมิได้มีการหักชำระค่าสินค้าซึ่งเกษตรกรจะถอนเงินสดตามจำนวนเงินที่จะใช้จ่ายด้วยตนเองทุกครั้ง สำหรับกรณีเกษตรกรลูกค้าประสงค์จะนำเงินกู้ส่วนหนึ่งไปซื้อปัจจัยการผลิตจากสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. เกษตรกรลูกค้าจะต้องให้คำยินยอมในแบบฟอร์มรายการเบิกเงินกู้เพื่อกันเงินสดบางส่วนเพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. ซึ่งถ้าไม่มีคำยินยอมนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาหนองตม ก็ไม่สามารถหักบัญชีเงินฝากของลูกค้าเพื่อโอนให้สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. ได้จึงเป็นกรณีเข้าใจคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงของโครงการสินเชื่อ ดังนั้น กรณียังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงพอจะรับฟังได้ว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาหนองตม จังหวัดพิษณุโลก ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนนี้ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน อย่างไรก็ดี เพื่อมิให้เกิดกรณีตามเรื่องร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีข้อเสนอแนะให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรลูกค้าและประชาชนเข้าใจและทราบถึงรายละเอียดและเงื่อนไขของโครงการพร้อมทั้งจัดให้มีเจ้าหน้าที่ให้ความรู้ความเข้าใจเพื่อแก้ไขข้อข้องใจให้แก่เกษตรกรลูกค้าหากจะมีการจัดโครงการสินเชื่อในอนาคตต่อไป

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2962/2558

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนในฐานะผู้แทนผู้ประกอบการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ยื่นขอสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำต่อธนาคารออมสินตามแผนปฏิบัติการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การที่ธนาคารออมสินกำหนดเงื่อนไขว่าผู้ประกอบการต้องมีแผนธุรกิจและ

ผลตอบแทนเชิงธุรกิจเป็นรูปธรรมนั้น ความเป็นจริงในพื้นที่ยังปรากฏความรุนแรง การประกอบกิจการให้เกิดผลกำไรเป็นรูปธรรมจึงเป็นเรื่องที่ยาก แต่การลงทุนด้านการรักษาความปลอดภัยก็ต้องใช้เงินจำนวนมาก ผู้ร้องเรียนเห็นว่าเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ประกอบการ

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2552 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2552 ให้นาคารออมสินทำหน้าที่แทนธนาคารแห่งประเทศไทยในการสนับสนุนวงเงินสินเชื่อจำนวน 25,000 ล้านบาท เพื่อดำเนินการตามมาตรการสินเชื่อผ่อนปรนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้กู้กับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการซึ่งมีหน้าที่ปล่อยกู้ให้แก่ผู้ประกอบการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง โดยผู้ประกอบการจะต้องยื่นรายละเอียดโครงการเพื่อให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) พิจารณาแล้วนำเสนอให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) พิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 6 และมาตรา 7 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 จึงสามารถยื่นคำขอกู้จากสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งธนาคารออมสินในฐานะผู้ถูกร้องเรียนได้เคยชี้แจงเงื่อนไขดังกล่าวให้ผู้ร้องเรียนทราบแล้วว่าจะต้องไปประสานกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ส่วนหน้า เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ผู้ร้องเรียนรับว่าจะไปดำเนินการตามธนาคารออมสินชี้แจง แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ธนาคารออมสินแจ้งกับผู้ร้องเรียนว่าโครงการของผู้ร้องเรียนยังขาดความชัดเจนของข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ นั้น ก็เพื่อให้ผู้ร้องเรียนปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อให้โครงการมีความสมบูรณ์ หน่วยงานราชการและธนาคารจะได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป มิได้มีการกำหนดเงื่อนไขใดๆ อันเป็นการเฉพาะที่จะเป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้แก่ผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด อนึ่ง การที่ผู้ร้องเรียนขอสินเชื่อในโครงการดังกล่าวต่อธนาคารออมสินโดยตรงจึงไม่สามารถทำได้ เพราะไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องยื่นกู้ผ่านธนาคารที่เข้าร่วมโครงการธนาคารออมสินทำหน้าที่เพียงสนับสนุนวงเงินสินเชื่อให้กับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนเคยยื่นกู้กับธนาคารกรุงไทยมาก่อนแล้ว ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าธนาคารออมสิน ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนอันจะมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

5.1.8 กรณีธนาคารดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดี

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 153/2549

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ภริยาของผู้ร้องเรียนได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยเอาที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้ ภายหลังมีการดำเนินคดีเพื่อบังคับชำระหนี้เอาที่ดินที่เป็นหลักประกันและศาลได้พิพากษาให้เอาที่ดินดังกล่าวออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาบังคับชำระหนี้จนกระทั่งสำนักงานบังคับคดีจังหวัดสระแก้วได้ขายทอดตลาดเสร็จสิ้น ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การดำเนินการบังคับขายทอดตลาดดังกล่าวเป็นการก่อความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ร้องเรียน ทำให้ผู้ร้องเรียนต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งที่ผู้ร้องเรียนได้นำเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยไปชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนนี้ผู้ร้องเรียนเคยยื่นคำร้องขอต่อศาลจังหวัดสระแก้ว เพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ซึ่งต่อมาศาลจังหวัดสระแก้วได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ 195/2547 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 พิพากษาตามที่ยุติว่าผู้ร้องเรียนและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรคู่ความในคดีนี้ได้ตกลงกันต่อหน้าศาลและกรมบังคับคดีก็ไม่ได้คัดค้าน และคดีนี้ได้ถึงที่สุดแล้วตามนัยมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ผู้ร้องเรียนไม่ได้ปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกันนั้น ประเด็นเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนจึงเป็นเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งมาตรา 24 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับไว้พิจารณา ดังนั้น จึงยุติการพิจารณา อย่างไรก็ดี ผู้ร้องเรียนสามารถติดต่อรับเงินส่วนต่างที่ได้ชำระให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไปแล้วนั้นคืนได้

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 17/2553

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีผู้ร้องเรียนกู้ยืมเงินธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวน 300,000 บาท โดยนำบ้านและที่ดินจำนองเป็นประกันหนี้ ต่อมาผู้ร้องเรียนขาดการชำระหนี้ ธนาคารจึงฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดนครพนมบังคับจำนองและขายทอดตลาดบ้านพร้อมที่ดิน ศาลได้มีคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ต่อมาสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนครพนมได้ประกาศขายทอดตลาดบ้านและที่ดิน ซึ่งมีผู้ซื้อได้ในราคา 375,000 บาท

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ปัจจุบันได้มีการนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดนครพนม ตามคดีหมายเลขดำที่ 1427/2542 และศาลจังหวัดนครพนมได้มีคำพิพากษาแล้วตามคดีหมายเลขแดงที่ 80/2543 เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ซึ่งมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องไว้พิจารณาต่อไปได้

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2670/2555

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนธนาคารอาคารสงเคราะห์ กรณีกลั่นแกล้งและดำเนินการบังคับคดีเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนถูกยึดบ้านโดยไม่เป็นธรรม ทั้งที่ผู้ร้องเรียนได้ชำระหนี้มาจนเหลือเงินต้นจำนวน 14,988.96 บาท แต่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ยังขอให้สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นประกาศขายทอดตลาดบ้านของผู้ร้องเรียนอีก ผู้ร้องเรียนจึงได้ไปขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น และได้มีการไกล่เกลี่ยกับธนาคารอาคารสงเคราะห์โดยมีข้อตกลงให้ผู้ร้องเรียนชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยส่วนที่เหลือตามกฎหมายบังคับคดีให้เสร็จสิ้น ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ชำระก่อนไถ่ถอนจำนองปิดบัญชี

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นข้อร้องเรียนว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์กลั่นแกล้งดำเนินคดีเป็นเหตุให้สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นดำเนินการบังคับคดียึดบ้านผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องเรียนผิดนัดชำระหนี้ตามบัญชีเงินกู้ ธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงฟ้องดำเนินคดีกับผู้ร้องเรียนเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2549 หลังจากนั้นผู้ร้องเรียนได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2549 แต่ผู้ร้องเรียนผิดนัดชำระหนี้อีก ธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงมีคำขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ร้องเรียน และได้แถลงขอยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ร้องเรียน เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้ดำเนินการยึดและรายงานศาลทราบ และเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงดำเนินการตามขั้นตอนการขายทอดตลาด ต่อมาวันที่ 4 กันยายน 2555 ผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องขอให้มีการไกล่เกลี่ย เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการนัดไกล่เกลี่ยให้ โดยทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันได้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงงดการบังคับคดีไว้ชั่วคราวเพื่อรอฟังผลการชำระหนี้ตามข้อตกลง ผู้ร้องเรียนได้ชำระหนี้ปิดบัญชีเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2555 ผู้แทนธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงได้ยื่นคำแถลงขอลถอนการยึดทรัพย์สินดังกล่าวคดีเป็นอันเสร็จไม่ต้องการขายทอดตลาดทรัพย์สินแต่อย่างใด ทั้งนี้ผู้ร้องเรียนได้มารับโฉนดที่ดินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาขอนแก่น เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2555 และนำไปปลดจำนองที่สำนักงานที่ดินเรียบร้อยแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วและมีปรากฏว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1762/2558

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) กรณีการฟ้องร้องดำเนินคดีและนำที่ดินของผู้ร้องเรียนไปขายทอดตลาด

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนศาลจังหวัดนครนายกได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ 478/2547 ให้ผู้ร้องเรียนร่วมชำระหนี้ให้กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารได้ดำเนินการบังคับคดีโดยแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาการดำเนินการบังคับคดีของธนาคารนั้น เป็นกรณีเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ดังนั้น ตามคำร้องเรียนจึงเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้วตามมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณา

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 207/2560

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีที่ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดย่อมแห่งประเทศไทยดำเนินการฟ้องร้องคดีและบังคับคดีกับทรัพย์สินของสามีของผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้ค้าประกัน และเลือกปฏิบัติทั้งที่ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดย่อมแห่งประเทศไทยทราบดีว่าลูกหนี้มีตัวตนและมีที่อยู่อาศัยที่แน่นอนกลับเพิกเฉยไม่ทวงถามติดตามจากลูกหนี้ ผู้ร้องเรียนจึงประสงค์ให้ตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการติดตามหนี้ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดย่อมแห่งประเทศไทย กรณีการฟ้องร้องดำเนินคดีและบังคับคดีกับสามีผู้ร้องเรียนเพื่อชำระหนี้เงินกู้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ คดีหมายเลขดำที่ 1902/2550 และคดีหมายเลขแดงที่ 2176/2550 กรณีดังกล่าวจึงเป็นการร้องเรียนในเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ตามมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งบัญญัติห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาต่อไปได้

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 60/2561

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ค้าประกันร่วมตามสัญญาเงินกู้สินเชื่อสวัสดิการของบุคคลอื่นกับธนาคารออมสินสาขาลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ ผู้ร้องเรียนอ้างว่าผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากปัจจุบันผู้ร้องเรียนมีภาระต้องดูแลเลี้ยงดูบิดา มารดา และบุตร แต่ผู้ร้องเรียน

อุทยานารออสิน สาขาลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ ดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีให้มีการยึดทรัพย์ของผู้ร้องเรียนจากการที่ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ค้าประกันร่วม

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ศาลจังหวัดอุดรดิตถ์ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดตามคดีหมายเลขดำที่ ผบ 694/2557 คดีหมายเลขแดงที่ ผบ 1697/2557 เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งมาตรา 37 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว

5.1.9 กรณีธนาคารไม่ขายทรัพย์สินให้ผู้ร้องเรียน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1570/2562

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นทรัพย์สินประมูลจากการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี ไม่ขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวซึ่งเคยเป็นของผู้ร้องเรียนให้กับผู้ร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเรียนขอให้แสวงหาข้อเท็จจริง กรณีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ไม่ขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งผู้ร้องเรียนจดทะเบียนจำนองไว้เป็นประกันหนี้สินให้ผู้ร้องเรียน นั้น จากการแสวงหาข้อเท็จจริงพบว่า เดิมผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกรณีร้องเรียน ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกคำร้องคดีดังกล่าว และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทำข้อเสนอซื้อทรัพย์สินจำนวน 2 ครั้ง ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือเสนอซื้อทรัพย์สินกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างผู้ร้องเรียนรวบรวมเงินเพื่อซื้อทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบข้อ 3 (8) แห่งประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสั่งยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

5.1.10 กรณีเกี่ยวกับเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) หรือเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (ADM) หรือระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center)

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2629/2558

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาทันหยงมัส จังหวัดนราธิวาส กรณีการไม่ดำเนินการซ่อมแซมเครื่อง ADM (ฝากเงินอัตโนมัติ) เป็นเหตุให้ไม่สะดวกในการใช้บริการ

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันตู้ฝากเงินอัตโนมัติที่ธนาคารกรุงไทย สาขาทันหยงมัส ได้รับการซ่อมแซมจนสามารถใช้งานได้ตามปกติแล้ว เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 29 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 3054/2558

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบกรณีผู้ร้องเรียนไม่สามารถติดต่อขอรับบริการจากธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) ผ่านทางโทรศัพท์ได้ เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย โดยเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2558 เวลาประมาณ 17.40 น. ผู้ร้องเรียนได้โทรศัพท์ไปยังหมายเลข 0 2111 1111 ระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center) ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อสอบถามการพิจารณาเอกสารสัญญาเงินกู้ กยศ. และ กรอ. แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่รับสายนานเป็นเวลา 30 นาที ผู้ร้องเรียนจึงวางสายโดยไม่ได้รับบริการใดๆ

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการตรวจสอบการให้บริการทางโทรศัพท์แก่ผู้ร้องเรียน โดยผู้ร้องเรียนได้โทรศัพท์ติดต่อธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จำนวนทั้งสิ้น 7 ครั้ง แต่ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนได้วางสายไปโดยยังมิได้สนทนากับเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด นอกจากนี้ระยะเวลาในการรอสายเพื่อติดต่อเจ้าหน้าที่ผู้ร้องเรียนยังถือสายรอเป็นระยะเวลาสูงสุด 36 วินาทีเท่านั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเดียวกัน อย่างไรก็ตาม กรณีปัญหาตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นประชาชนมีความประสงค์จะติดต่อสอบถามเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินซึ่งเกี่ยวกับการให้บริการของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แต่เนื่องจากเกิดปัญหาในการติดต่อเรื่องดังกล่าวจึงทำให้

ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการหรืออำนวยความสะดวกจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกและให้บริการกับลูกค้าในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงกำชับให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขการให้บริการ พร้อมทั้งกำชับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนในเรื่องดังกล่าวต่อไปด้วย

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 469/2561

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ดูแลบริหารจัดการระบบการสื่อสารโดยไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความขัดข้องในการถอนเงินผ่านเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) สาขามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน การชี้แจงข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า กรณีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ดูแลบริหารจัดการระบบการสื่อสารทำให้เกิดความขัดข้องในการถอนเงินผ่านเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) สาขามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561 ทำให้การประมวลผลล่าช้า ส่งผลให้สาขา ATM Internet Banking ไม่สามารถทำรายการได้หรือทำรายการได้ช้าและเกิดรายการ Time Out ทางธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยสายงานเทคโนโลยีได้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาทันทีและระบบกลับมาใช้งานได้เป็นปกติหลังจากช่วงเวลาที่เกิดปัญหาแล้วนั้น ดังนี้จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสั่งยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อนึ่ง ประเด็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดูแลบริหารจัดการระบบการสื่อสาร ทำให้เกิดความขัดข้อง ในการถอนเงินผ่านเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) นั้น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยเฉพาะสายงานเทคโนโลยีนั้นเมื่อรับทราบปัญหาจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าวโดยเร็วเพื่อไม่ทำให้ผู้ใช้บริการได้รับความเดือดร้อนจากข้อขัดข้องดังกล่าว

5.1.11 กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1534/2546

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขามโนรมย์ จังหวัดชัยนาท ได้ถูกธนาคารตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีผู้ร้องเรียนว่าสั่งการให้พนักงานขับรถ

ประจำสาขามโนรมย์บันทึกรายงานการใช้รถยนต์เกินความเป็นจริง เพื่อเบิกค่าน้ำมันเชื้อเพลิงส่วนเกินไปชดเชยค่าติดตั้งเครื่องปรับอากาศรถยนต์ประจำสำนักงาน โดยธนาคารมีคำสั่งปลดผู้ร้องเรียนออกจากตำแหน่งและงดจ่ายเงินทุกประเภท ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนอ้างว่าจากการที่ตนถูกพนักงานร้องเรียนเนื่องจากได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มงวด เป็นเหตุให้พนักงานไม่พอใจ ดังนั้น การที่ธนาคารตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งปลดผู้ร้องเรียนออกจากตำแหน่งจึงไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของธนาคารออมสิน โดยมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งปลดผู้ร้องเรียนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีการร้องเรียนของพนักงานธนาคาร คำร้องดังกล่าวจึงมีลักษณะตามความในมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จึงไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1510/2550

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเป็นพนักงานธนาคารออมสิน ตำแหน่งพนักงานปฏิบัติการ 7 สังกัด ธนาคารออมสินสาขาลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ธนาคารออมสินได้มีคำสั่งที่ กม.1-32/2550 เรื่องลงโทษพนักงาน ลงวันที่ 12 กันยายน 2550 ให้ไล่ออกจากงานโดยได้อาศัยโอกาสจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวกระทำทุจริตต่อหน้าที่หลายกรณี ผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการลงโทษ และได้โต้แย้งคำสั่งลงโทษ ซึ่งจากการสอบสวนการให้ปากคำของพนักงานทุกคนเป็นไปในทางเดียวกันว่าผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ร้องเรียน ทั้งๆ ที่การปฏิบัติงานมีวิธีการขั้นตอนความรับผิดชอบอยู่หลายบุคคล

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณาตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม หากผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานต่อไป

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2062/2552

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนและลงโทษนาย ว. พนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาศรีนคร ตามที่ผู้ร้องเรียน

ได้ยื่นร้องเรียนต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เนื่องจากนำข้อมูลทางการเงินของผู้ร้องเรียนไปเปิดเผยต่อผู้อื่นโดยมิชอบ ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่ร้องเรียนว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนและลงโทษนาย ว. พนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาศรีนคร ตามที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นร้องเรียนไปนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้ว โดยมีผลการสอบสวนว่ายังไม่พบว่ามี การนำข้อมูลทางการเงินของผู้ร้องเรียนไปเปิดเผย จึงยุติเรื่อง ดังนั้นจากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีอาจรับฟังได้ว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีการกระทำอันเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด อันเป็นการเข้าข่ายตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงวินิจฉัยยุติการพิจารณา ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 149/2560

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559 ผู้ร้องเรียนและบุคคลอื่นไปติดต่อขอเปิดบัญชีเงินฝากเผื่อเรียกที่ธนาคารออมสิน สาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) รวมจำนวน 2 บัญชี ซึ่งผู้ร้องเรียนและบุคคลดังกล่าวได้ฝากเงินเริ่มต้นเพื่อเปิดบัญชีไว้บัญชีละ 500 บาท โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการรวม 1 ชั่วโมง 30 นาที ผู้ร้องเรียนได้ดำเนินการสมัครบริการ GSB Internet Banking และ MyMo by GSB Mobile Banking ด้วย ผู้ร้องเรียนประสงค์ที่จะทดสอบระบบ Online Banking ของธนาคารออมสิน จึงต้องการที่จะถอนเงินจากบัญชีดังกล่าวจำนวน 500 บาท แต่ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) แจ้งว่า ไม่สามารถถอนเงินจำนวน 500 บาทได้ ผู้ร้องเรียนจึงขอตรวจสอบกฎระเบียบของธนาคาร ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) จึงได้ส่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พุทธศักราช 2489 จำนวน 2 แผ่นให้แก่ผู้ร้องเรียน โดยในขณะที่ผู้ร้องเรียนกำลังอ่านเอกสารดังกล่าวอยู่ ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) ได้กระชากเอกสารนั้นกลับไปจนฉีกขาด โดยอ้างว่าผู้ร้องเรียนจะนำเอกสารดังกล่าวซึ่งเป็นเอกสารภายในธนาคารออกไปภายนอก ผู้ร้องเรียนได้รับการติดต่อจากผู้จัดการเขตที่ดูแลรับผิดชอบสาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) เพื่อเข้าดูแลรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และผู้จัดการสาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) ได้มอบกระเช้าและของขวัญเพื่อเป็นการขอโทษผู้ร้องเรียนแล้ว แต่ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) ไม่ได้มาพบและขอโทษผู้ร้องเรียนด้วยตนเองแต่อย่างใด

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) โดยขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ร้องเรียนเห็นว่าผู้ร้องเรียนได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการและภาพลักษณ์ของธนาคารออมสิน กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ประกอบกับผู้ร้องเรียนได้นำกรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้ไปร้องเรียนต่อธนาคารออมสินด้วยแล้ว จึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 28 (4) ดังกล่าว และขอให้ธนาคารออมสินแจ้งความคืบหน้าและผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนทราบเป็นระยะต่อไป

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1478/2562

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกบุคคลที่มีประสบการณ์เฉพาะด้านเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการศูนย์สินเชื่อธุรกิจลูกค้า SMEs ธนาคารออมสิน ซึ่งต่อมาธนาคารออมสินได้มีคำสั่ง เรื่อง จ้างบุคคลเข้าทดลองปฏิบัติงาน ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2561 โดยให้ผู้ร้องเรียนเข้าทดลองปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้จัดการศูนย์สินเชื่อธุรกิจลูกค้า SMEs 11 ร้อยเอ็ด ตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2561 เป็นระยะเวลา 6 เดือน ผู้ร้องเรียนเห็นว่าผู้ร้องเรียนได้ทดลองปฏิบัติงานครบตามระยะเวลาที่กำหนด และผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดการทดลองปฏิบัติงานตามที่กำหนดแล้ว แต่ปรากฏว่าธนาคารออมสินมีคำสั่งเรื่อง บรรจุพนักงาน ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2562 โดยไม่มีรายชื่อผู้ร้องเรียนได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงาน ผู้ร้องเรียนจึงขอให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเหตุใดธนาคารออมสินจึงไม่ดำเนินการบรรจุผู้ร้องเรียนเป็นพนักงาน เนื่องจากกรณีดังกล่าวทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับการบรรจุล่าช้าและส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการบรรจุผู้ร้องเรียนให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการศูนย์สินเชื่อธุรกิจลูกค้า SMEs 11 ร้อยเอ็ด ข้างต้น อยู่ระหว่างการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการแต่งตั้งเป็นพนักงานตามกฎหมายและระเบียบของธนาคารออมสิน ประกอบกับการพิจารณาบรรจุบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานของธนาคารออมสินเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมาตรา 36 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 36 (2)

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงส่งเรื่องร้องเรียนนี้ให้ธนาคารออมสินพิจารณาดำเนินการต่อไป

5.1.12 กรณีเกี่ยวกับการทุจริต

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1151/2555

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณี นาย ณ. ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกรรมการผู้จัดการ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำกัด ในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการสินเชื่อ ใช้อำนาจหน้าที่อนุมัติสินเชื่อไม่เป็นไปตามพันธกิจของธนาคาร และใช้อำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการตรวจสอบของธนาคารตรวจสอบข้อเท็จจริงกับพนักงานระดับปฏิบัติการที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและเบี่ยงเบนประเด็นให้พนักงานระดับล่างรับผิดชอบ

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรณีปฏิบัติหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ขอสินเชื่อโดยผิดระเบียบที่เข้าข่ายการทุจริตต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีหน้าที่โดยตรงได้รับเรื่องไว้แล้ว และเป็นประเด็นเดียวกับที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าวตามมาตรา 29 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2293/2555

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาขอนแก่น กระทำการปลอมและใช้ใบแต่งตั้งนายความปลอม ปกปิดข้อเท็จจริงในการทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ และขอให้ศาลจังหวัดขอนแก่นออกหมายบังคับคดีโดยไม่ชอบ

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้กล่าวหาว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาขอนแก่น กระทำการปลอมและใช้ใบแต่งตั้งนายความปลอม ปกปิดข้อเท็จจริงในการทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ และขอให้ศาลจังหวัดขอนแก่นออกหมายบังคับคดีโดยไม่ชอบ อันเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนในประเด็นเดียวกันนี้ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลจึงมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยแล้ว ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งตามมาตรา 29 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2552 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการได้ จึงวินิจฉัยไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ตามมาตรา 29 (1) ดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการทำงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2743/2558

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า นาย พ. อติตผู้อำนวยการอาวุโสบริหาร 2 ฝ่ายกลั่นกรองสินเชื่อ ในขณะปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการฝ่ายธุรกิจสัมพันธ์ 2 ได้ทุจริตเกี่ยวกับการอนุมัติวงเงินสินเชื่อประมาณ 100 ล้านบาท และขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้ค้ำประกันให้แก่ลูกค้า โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญาแก่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีมติให้ลงโทษนาย พ. โดยให้ไล่ออกจากการเป็นพนักงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 แต่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยกลับมีพฤติกรรมปกปิดช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว และไม่ส่งเรื่องการทุจริตดังกล่าวให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการส่งเรื่องการทุจริตของนาย พ. ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับบุคคลดังกล่าวแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 28 (3) และมาตรา 29 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

- เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1869/2561

ผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ช. ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน กับพวก กรณีร่วมกันใช้อำนาจโดยมิชอบ ส่อเจตนาทุจริต เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง กระทำการให้ธนาคารออมสินเกิดความเสียหายในเรื่องต่างๆ อาทิเช่น การพิจารณา

อนุมัติสินเชื่อการจัดจ้างโครงการออกบัตรเครดิต การพิจารณาอนุมัติวงเงินบัตรเครดิต และความไม่โปร่งใสในการขยายสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเอสเอ็มอี (SMEs)

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ดำเนินการแล้ว ซึ่งตามมาตรา 37 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว

5.2 แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

ในการศึกษาและรวบรวมแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ผู้ศึกษาได้ศึกษาโดยศึกษาไปในแนวทางที่ว่าคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองต้องเป็นเรื่องในลักษณะอย่างไรที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเรื่องในลักษณะอย่างไรที่ศาลปกครองจะไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยเป็นสำคัญ เนื่องจากหากเป็นเรื่องที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาวินิจฉัยจะแสดงให้เห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรืออำนาจทางปกครองในการดำเนินการ ทั้งนี้ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีเรื่องใดมิใช่เป็นเรื่องทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นต้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่หากคดีเรื่องใดมิได้มีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ศาลปกครองก็จะดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษา และจากการศึกษาสามารถแบ่งแยกลักษณะของคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองเป็นรายการณได้ดังนี้

5.2.1 กรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 30/2545

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นพนักงานการเคหะแห่งชาติ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำข้อตกลงกับการเคหะแห่งชาติ เรื่องการให้กู้ยืมเงินแก่พนักงานการเคหะ

แห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องขอกู้ยืมเงินเพื่อเคหะสงเคราะห์จากผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยื่นขอกู้ยืมเงินจำนวน 490,000 บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีให้สิทธิกู้ยืมจำนวน 950,000 บาท และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ยื่นขอกู้ยืมเงินจำนวน 1,000,000 บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีให้สิทธิกู้ยืมเงินจำนวน 490,000 บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจำต้องทำสัญญากู้ยืมเงินกับผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้สิทธิกู้ยืม ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ลาออกจากการเป็นพนักงานการเคหะแห่งชาติตามโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีจึงทำบันทึกข้อตกลงทำสัญญากู้ยืมเงินโดยผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในอัตรา MLR-1 ต่อปีตลอดอายุสัญญา ซึ่งเป็นประกาศอัตราดอกเบี้ยที่ใช้อยู่ในวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 พ้นสภาพการเป็นพนักงานการเคหะแห่งชาติ และเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับการเคหะแห่งชาติ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศให้คิดอัตราดอกเบี้ยกรณีพนักงานการเคหะแห่งชาติที่กู้ยืมเงินเพื่อเคหะสงเคราะห์และพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานการเคหะแห่งชาติ โดยให้คิดในอัตรา MLR ต่อปีตลอดอายุสัญญา และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไปติดต่อทำสัญญาต่อทำสัญญากู้ยืมใหม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกู้ยืมเงินตามจำนวนที่ยื่นคำขอกู้ยืมและการคิดอัตราดอกเบี้ย MLR ดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต และเป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอนวงเงินกู้จำนวน 510,000 บาท ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไปเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ให้กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในอัตรา MLR-1 ต่อปี ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2543 ตลอดอายุสัญญา และให้โอนดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 เกินกว่าสิทธิอันพึงได้ เนื่องจากกำหนดวงเงินกู้และคิดอัตราดอกเบี้ยผิดเป็นการชำระเงินต้นของผู้ฟ้องคดีที่ 1

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเปลี่ยนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มิได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งการกำหนดสิทธิการให้กู้ยืมเงินและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามคำฟ้องนี้ก็ไม่ใช่การกระทำที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คำนิยามตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นเป็นหน่วยงานทางปกครอง รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีคุณลักษณะดังกล่าวย่อมไม่เป็นหน่วยงานทางปกครองตาม

คำนิยามนี้ ส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย
บริษัทมหาชนจำกัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการหรือดำเนินการทางธุรกิจเช่นบริษัทเอกชนทั่วไป
หากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และเข้าเกณฑ์เป็นรัฐวิสาหกิจตามค่านโยบายตาม
คำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ยังไม่เข้าเกณฑ์เป็นรัฐวิสาหกิจ
ตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจตาม
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ ผู้ถูกฟ้องคดีจึง
เป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการทางธุรกิจเช่นนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป
มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยเฉพาะและมิได้เป็นหน่วยงานอื่น
ของรัฐที่มีกฎหมายรับรองให้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดี
จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา 3
ดังกล่าว นอกจากนั้นการอนุมัติให้กู้ยืมเงินและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเงินของผู้ถูกฟ้องคดีตาม
คำฟ้องนี้ก็เป็นดำเนินการทางธุรกิจของฝ่ายธุรกิจของผู้ถูกฟ้องคดี มิได้เป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครอง
แต่อย่างใด คดีตามคำฟ้องนี้เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณา
พิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง
ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 77/2544

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือสัญญากู้เงินกับธนาคารอาคารสงเคราะห์
ผู้ถูกฟ้องคดี อัตราดอกเบี้ยลอยตัวโดยมีผู้ร่วมกู้อีก 3 คน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีนโยบายให้กู้เงินเพื่อก่อสร้าง
ที่พักอาศัยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี ในอัตราคงที่เป็นเวลา 3 ปี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอเปลี่ยนแปลง
อัตราดอกเบี้ยเป็นร้อยละ 7 ต่อปี ตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดี โดยได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดี
ให้เปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยได้เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2542 จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ไปลงนาม
ในเอกสารแนบท้ายสัญญาโดยผู้กู้ร่วมทุกคนต้องไปลงนามด้วย แต่เนื่องจากผู้กู้ร่วมคนหนึ่งไปต่างประเทศ
จึงได้มีหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีลงนามแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยินยอม จนในที่สุดผู้ฟ้องคดีได้ทำ
หนังสือขอผ่อนผันให้มีการลงนามของผู้ที่สามารถลงนามได้ไปก่อน โดยมีเงื่อนไขว่าหากภายในเดือน
มิถุนายน 2543 ผู้ร่วมกู้ซึ่งเดินทางไปต่างประเทศยังไม่กลับมาลงนามให้ถือว่าการอนุมัติเปลี่ยนแปลง
อัตราดอกเบี้ยครั้งนี้เป็นอันยกเลิก ผู้ฟ้องคดีได้ไปลงนามในเอกสารท้ายสัญญาเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์
2543 ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเป็นเงิน 81,000 บาท ทั้งที่มีได้
มีข้อกำหนดไว้ในสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเป็นไปตามมติของคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดี ครั้งที่
4/11/2542 เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2542 ที่ให้คิดค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในอัตรา

ร้อยละ 0.75 ของยอดเงินต้นคงเหลือ ในการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยครั้งนี้ เดิมผู้ถูกฟ้องคดีได้ยินยอมให้เปลี่ยนแปลงได้ตั้งแต่วันที่อนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงคือวันที่ 8 พฤศจิกายน 2542 แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเป็นความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย จะมีผลในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในเอกสารแนบท้ายสัญญาแล้วคือวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 ทั้งนี้ ตามระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกระเบียบและมติรวมทั้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ข้างต้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลพิพากษา โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2542 สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยจำนวน 81,000 บาท แก่ผู้ฟ้องคดี สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกมติของคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีครั้งที่ 4/11/2542 ที่ให้คิดค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย และสั่งให้ยกเลิกระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่กำหนดให้ผู้กู้จะต้องมาลงนามในเอกสารสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีด้วยตนเอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์ให้เป็นสถาบันการเงินหลักที่ส่งเสริมและช่วยเหลือแก่ประชาชนเพื่อนำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารหรือที่ดินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นมีคณะกรรมการธนาคารซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับ ควบคุม และอำนวยความสะดวกของธนาคารซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเช่นว่านี้ให้รวมถึงการวางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารและการดำเนินธุรกิจของธนาคารตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 เช่น การให้กู้ยืมเงิน เพื่อประโยชน์ให้ผู้กู้จักได้ใช้สำหรับสร้าง ขยายหรือซ่อมแซมอาคารของตนเอง เป็นต้น ประกอบกับเหตุผลท้ายพระราชฤษฎีกากำหนดกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายขอบเขตการดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมกิจการอันเป็นงานของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปไปด้วย นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในการขยายให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยตลอดเวลา จึงเห็นว่าการดำเนินการของธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นการดำเนินธุรกิจของธนาคารภายใต้การกำกับ ควบคุมและอำนวยความสะดวกของคณะกรรมการธนาคารเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินงานอย่างธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีใช่เป็นการกระทำทางปกครองในฐานะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทางปกครองแต่อย่างใด เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากหนังสือสัญญากู้เงินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้กู้และผู้ให้กู้กันนั้น เป็นนิติสัมพันธ์ต่อกันตามหนังสือสัญญากู้เงินภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นการออกระเบียบหรือมติต่างๆ ของคณะกรรมการธนาคารเป็นการประกอบธุรกิจตามปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง จึงไม่เป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 912/2553

คดีนี้สหกรณ์ศูนย์การผลิตโคเนื้อพันธุ์กำแพงแสนครบวงจร สกอ.ขอนแก่น จำกัด เป็นผู้ฟ้องคดี ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานงานใหญ่ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอเมืองขอนแก่น เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอภูเวียง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอหนองเรือ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอชุมแพ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอน้ำพอง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอแวงน้อย เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอบ้านม่วง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 8 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอวนรวินวาส เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอกุมภวาปี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมอบหมายให้ คณะอนุกรรมการสหกรณ์ประจำกลุ่มเกษตรกรซึ่งกระจายกันอยู่ตามชุมชนหมู่บ้านต่างๆ ในเขต 7 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน เก็บเงินค่าธรรมเนียมแรกเข้า ค่าหุ้น และค่ากิจกรรมอื่นๆ ตามมติคณะกรรมการดำเนินการ แล้วนำเงินไปเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาต่างๆ ในเขต 7 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน รวมทั้งสิ้น 289 บัญชี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับการยืนยันยอดบัญชีพร้อมดอกเบี้ยเงินฝากทั้ง 289 บัญชี จนสามารถจัดทำข้อมูลนำรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากมาจัดทำบัญชีงบดุลปิดบัญชีสหกรณ์ในปีบัญชี 2545 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ต่อมาในปีบัญชี 2546 หลังวันที่ 31 มีนาคม 2546 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บางสาขาไม่ยืนยันยอดบัญชีตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และบัญชีเงินฝากหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติวงเงินกู้และรับค้ำประกันประจำปีจากนายทะเบียนสหกรณ์เป็นวงเงิน 100 ล้านบาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อนำมาลงทุนจัดหาแม่พันธุ์โคมาให้สมาชิกเพื่อผลิตลูกโคขุน แก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหานี้สินของครอบครัว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้พิจารณาแล้วไม่อนุมัติ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำขอไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อีกครั้ง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วยืนตามคำสั่งเดิมที่ปฏิเสธไม่ให้การสนับสนุนเงินกู้แก่ผู้ฟ้องคดี อ้างว่าขาดความมั่นใจในการให้สินเชื่อ เนื่องจากเป็นสหกรณ์ใหม่และขอกู้เงินจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดีรับสมาชิกซ้ำซ้อนกับสหกรณ์การเกษตรอื่นหรือลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้สมาชิก

มีภาระหนี้มากเกินไปจนความสามารถที่จะชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจะปล่อยเงินกู้ให้กับสมาชิกสมทบอันเป็นการขัดต่อข้อบังคับสหกรณ์ ข้อ 48 และไม่มีแผนการตลาดรองรับผลผลิต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดจะเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นให้เป็นสถาบันทางการเงิน เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรสำหรับ (ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม (ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ ฯลฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นธนาคารพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมด เป็นการดำเนินธุรกิจของธนาคารเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งไม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 8 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 ไม่ยินยอมยอบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี และกรณีเงินที่ฝากในบัญชีเงินฝากที่ฝากไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 หายไป รวมทั้งกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่พิจารณาอนุมัติเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ให้เหลืออัตราร้อยละ 3 ต่อปี นั้น จึงไม่เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

5.2.2 กรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2545

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดอัตราดอกเบี้ยการใช้เงินผ่านบัตรเครดิตสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และไม่รักษามลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี ปล่อยให้พนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินจากการที่บุคคลอื่นสวมรอยใช้บัตรเครดิตวิซ่าของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการตรวจสอบก่อน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยทำหนังสือทักท้วงไปยังหัวหน้าฝ่ายบัตรเครดิตกรุงไทยวิซ่า แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการแก้ไขแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ ผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจเช่นนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป หากได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเฉพาะในการจัดตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ถึงหากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยการใช้เงินผ่านบัตรเครดิตของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย ก็มีใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองข้อพิพาทตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหาได้เป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไม่ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 282/2546

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอลดดอกเบี้ยเงินกู้ แต่ได้รับการปฏิเสธจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ลดดอกเบี้ยให้แก่ผู้ที่มีวงเงินกู้เกิน 1 ล้านบาทเท่านั้น จึงขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบการคิดดอกเบี้ยที่ไม่ลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่ผู้ที่มีวงเงินกู้ต่ำกว่า 1 ล้านบาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อพิพาทที่จะมีลักษณะเป็นคดีปกครองต้องเป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครองเนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีอาจมีทั้งในส่วนที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งได้แก่ การปกครองบังคับบัญชาพนักงานในสังกัด การใช้อำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจสาธารณะในการดำเนินการบางอย่างเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในส่วนที่เป็นการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์หรือการทำธุรกิจของธนาคาร ได้แก่ การให้กู้ยืมเงิน การรับฝากเงินหรือการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ยืม เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องการออกระเบียบกฎเกณฑ์การลดดอกเบี้ยให้แก่ผู้กู้เงินของธนาคารที่มีวงเงินกู้ต่ำกว่า 1 ล้านบาท ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่เมื่อปรากฏว่าระเบียบดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคิดดอกเบี้ยและการลดดอกเบี้ยซึ่งเป็นเรื่องการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์หรือการทำธุรกิจโดยเฉพาะของผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือว่าการออกระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเรื่องการประกอบ

กิจการในเชิงพาณิชย์หรือการทำธุรกิจด้วย การดำเนินการดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองที่จะนำมาฟ้องเป็นคดีปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกหลักเกณฑ์ในการคิดดอกเบี้ยพร้อมด้วยอัตราต่างๆ ของดอกเบี้ย ย่อมเป็นการวางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารของผู้ถูกฟ้องคดีในเชิงพาณิชย์ และเป็นระเบียบที่ใช้บังคับทั่วไปกับผู้ประสงค์จะทำนิติสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีกระทำการผูกนิติสัมพันธ์ด้วยใจสมัครในเชิงธุรกิจธนาคารกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อมีกรณีโต้แย้งเกิดขึ้นย่อมมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ต้องด้วยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาททางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

5.2.3 กรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 294/2545

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันเพื่อการใช้เช็คกับธนาคารออมสิน สาขาสำโรง ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ยอมถ่ายสำเนาเอกสารเช็คและไม่ยอมจ่ายสมุดเช็คให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีถ่ายสำเนาเอกสารเช็คพร้อมกับรับรองความถูกต้องตามที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นร้องขอไป และให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการปิดบัญชีกระแสรายวันของผู้ฟ้องคดี กับยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้เช็คเพื่อการทำธุรกรรมในทางธุรกิจต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีรัฐวิสาหกิจประเภทการเงินและบริการ ซึ่งมีได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัด เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมในทางทรัพย์สิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีมีคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารตามลักษณะของการประกอบธุรกิจเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป การที่บุคคลใดจะทำธุรกรรมโดยการใช้เช็คของธนาคารใด บุคคลนั้นจะต้องทำนิติกรรมกับธนาคารที่ตนประสงค์จะขอใช้บริการของธนาคารนั้นโดยการเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันตามข้อตกลง

และเงื่อนไขการเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันกับธนาคารนั้นๆ ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เนื่องจากเช็คเป็นตั๋วเงินประเภทหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้จึงมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองหรือมีการใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด เป็นการดำเนินกิจการเพื่อประกอบธุรกิจเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2551

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาจตุรัส ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามคำขอของพระอธิการ ส. เจ้าอาวาสวัด ก. นาย ม. และนาย พ. ซึ่งเป็นไวยาวัจกรที่พระอธิการ ส. แต่งตั้ง โดยทำการเบิกถอนเงินจากบัญชีเงินกองทุนวัด ก. แล้วนำเข้าฝากในบัญชีที่เปิดใหม่ในนามวัด ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีและนาย ล. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการลงชื่อเบิกถอนเงินร่วมอยู่ด้วยในกรณีดังกล่าวมิได้ลงลายมือชื่อหรือยินยอมด้วยแต่อย่างใด นั้น เห็นว่า การให้เบิกถอนเงินฝาก การรับฝากเงิน หรือการให้ปิดบัญชีและเปิดบัญชีใหม่แก่บุคคลใด ถือเป็นการทำธุรกรรมทางการเงินของธนาคารกับลูกค้าของธนาคาร อันเป็นปกติธุรกิจพาณิชย์ของธนาคารที่ลูกค้าของธนาคารกับธนาคารมีต่อกัน กรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการถอนเงินหรือการรับฝากเงินของธนาคารที่เป็นนิติสัมพันธ์ของธนาคารกับลูกค้าของธนาคาร อันเป็นนิติสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน มิใช่เป็นเรื่องทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแต่ประการใด แม้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็ไม่ใช่ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง ข้อพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 652/2551

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนายกสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครูจังหวัดกำแพงเพชร และประธานเครือข่ายพัฒนาชีวิตครูจังหวัดกำแพงเพชร ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้แทนกลุ่มข้าราชการครูภาคต่างๆ กระทรวงศึกษาธิการ และธนาคารออมสิน ผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของข้าราชการครูและพัฒนาชีวิตครูให้ดีขึ้น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการในฐานะ

หน่วยงานต้นสังกัดได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2542 โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะให้สินเชื่อแก่ข้าราชการครูและจะให้เงินทุนสนับสนุนแก่ข้าราชการครู มูลค่าเท่ากับอัตราดอกเบี้ยร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินของกลุ่มข้าราชการครูเป็นประจำทุกปี แต่ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดแต่ธนาคารออมสิน สาขากำแพงเพชร กลับปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินงานดังกล่าว ทำให้กลุ่มเครือข่ายพัฒนาชีวิตครูจังหวัดกำแพงเพชรได้รับความเสียหายโดยมีพฤติการณ์กล่าวคือ ปิดบังข้อมูลข่าวสารไม่เปิดเผยรายละเอียดข้อมูลรายงานเงินสนับสนุน ปี พ.ศ. 2548 และปี พ.ศ. 2549 และผู้ถูกฟ้องคดีได้ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) आयัดเงินสนับสนุนของกลุ่มเครือข่ายพัฒนาชีวิตครูจังหวัดกำแพงเพชร และยินยอมให้บุคคลอื่นเบิกเงินสนับสนุนของสมาชิกที่ธนาคารค้ำจ่ายจำนวน 4 ล้านบาทโดยไม่เป็นธรรมและเป็นไปตามข้อตกลง อีกทั้งได้ยกยอกทรัพย์สินไม่นำเงินที่สมาชิกส่งชำระหนี้กลุ่มเครือข่ายพัฒนาชีวิตครูจังหวัดกำแพงเพชรเข้าบัญชีโครงการของกลุ่ม แต่กลับนำไปเข้าบัญชีหักชำระต้นเงินกู้ให้กับสมาชิกเพิ่มเติมและละเมิดกระทำการเบิกถอนเงินในบัญชีที่เป็นนิติกรรมสัญญาของผู้ฟ้องคดี โดยพบว่าเงินในบัญชีโครงการถูกถอนออกไปโดยคณะกรรมการไม่ทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้อำนวยการธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ ให้ดำเนินการสอบสวนและแก้ไขปัญหาแต่ยังไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินสนับสนุนที่เกิดจากนิติกรรมสัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับกลุ่มเครือข่ายพัฒนาชีวิตครูจังหวัดกำแพงเพชร ตามสิทธิที่พึงมีพึงได้จำนวน 4 ล้านบาท และดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ถอนเงินจากบัญชีของกลุ่มเครือข่ายพัฒนาชีวิตครูโดยไม่ได้รับความยินยอมและให้ชำระเงินที่ยกยอกไปจากการที่สมาชิกส่งชำระหนี้คืนกลุ่มเครือข่ายพัฒนาชีวิตครูจังหวัดกำแพงเพชร

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการాయัดเงิน การโอนเงินที่สมาชิกส่งชำระหนี้คืนให้กลุ่มเครือข่ายพัฒนาชีวิตครูจังหวัดกำแพงเพชรของธนาคารออมสิน สาขากำแพงเพชร ที่ได้ดำเนินการแทนผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ถือเป็นนิติสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่เป็นเรื่องทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ถึงแม้การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็มีใช้ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ข้อพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งไม่ได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

5.2.4 กรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 453/2553

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารออมสิน สาขานครชุม จังหวัดกำแพงเพชร ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับธนาคารออมสิน ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้คิดเบี้ยปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้างจากผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนด ทั้งๆ ที่คณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (กกอ.) ได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่ออายุสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ กกอ. ดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่ออายุสัญญาดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการไม่ต่ออายุสัญญาจ้าง

คดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นรับไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ต่อมามีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการธนาคารสาขาของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรับฝากเงินออมสิน ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาล และในการก่อสร้างอาคารที่ทำการธนาคารสาขาของผู้ถูกฟ้องคดีก็เพื่อใช้อาคารในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวอันเป็นบริการสาธารณะ สัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีความผูกพันที่จะต้องขยายอายุสัญญาให้กับผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการ กกอ. เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จภายในอายุสัญญาที่ได้รับการขยาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิตามสัญญาที่จะคิดค่าปรับเอาจากผู้ฟ้องคดีได้ และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยดอกเบี้ย

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 611/2561

คดีนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำ

สัญญาจ้างผู้ผูกฟองคิตที่ 1 เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานสาขาหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมาผู้ผูกฟองคิตทั้งสองได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกให้ผู้ผูกคิตชำระค่าเสียหายโดยอ้างเหตุว่าระยะเวลาได้ล่วงเลยมานานแล้ว ผู้ผูกคิตยังไม่สามารถส่งมอบงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จ และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ผูกคิตไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผูกฟองคิตที่ 1 จึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ผูกคิตเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย การบอกเลิกสัญญาทำให้ผู้ผูกคิตได้รับความเสียหาย ผู้ผูกฟองคิตทั้งสองประพาศผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคาร ผู้ผูกคิตจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ผูกฟองคิตทั้งสองชำระหนี้ให้ผู้ผูกคิตพร้อมทั้งดอกเบี้ย และให้ผู้ผูกฟองคิตทั้งสองคืนหนังสือค้ำประกันแก่ผู้ผูกคิต

คดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นรับไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ต่อมามีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ผูกฟองคิตที่ 1 ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาที่ชอบแล้ว ผู้ผูกคิตต้องชดใช้ค่าปรับให้แก่ผู้ผูกฟองคิตที่ 1 อย่างไรก็ดีผู้ผูกฟองคิตที่ 1 ก็ต้องชดใช้ค่าการงานในงวดที่ผู้ผูกคิตได้ทำไปแล้ว โดยในคดีดังกล่าวศาลปกครองได้กำหนดให้เป็นเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5.2.5 กรณีเกี่ยวกับการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 49/2558

คดีนี้ผู้ผูกคิตฟ้องว่า ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ผูกฟองคิตที่ 1 ได้ออกประกาศประกวดราคาจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ผูกคิตได้เข้าร่วมในการประกวดราคาโดยยื่นเอกสารและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ แต่ผู้ผูกฟองคิตที่ 4 ถึงผู้ผูกฟองคิตที่ 9 ในฐานะคณะกรรมการประกวดราคาได้ตรวจสอบคุณสมบัติทางด้านเทคนิคของผู้เข้าประกวดราคาแล้วได้แจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้นว่า ผู้ผูกคิตไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น โดยให้เหตุผลว่าผู้ผูกคิตมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ผู้ผูกคิตจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้นและยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว และให้ผู้ผูกฟองคิตทั้งเก้าชำระเงินค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

คดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นรับไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ต่อมามีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่เป็นการทำละเมิดต่อผู้ผูกคิต ผู้ผูกฟองคิตทั้งเก้าจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ผูกคิต โดยในคดี

ดังกล่าวศาลปกครองได้กำหนดให้เป็นเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่ง

5.2.6 กรณีที่รัฐบาลให้เอกชนช่วยรับซื้อข้าวเปลือกเหนียวจากชาวนา

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 702/2559

คดีนี้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สืบเนื่องมาจากกรณีที่ชาวนาในอำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ได้ชุมนุมปิดถนนเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 เรียกร้องให้รัฐบาลรับซื้อข้าวเปลือกเหนียวในราคาตันละ 8,000 บาท รัฐบาลโดยรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงเชิญผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นโรงสีที่รับซื้อข้าวเปลือกเหนียวจากภาคเหนือรายใหญ่เข้าหารือเพื่อช่วยแก้ไขปัญหา โดยขอให้ผู้ฟ้องคดีรับซื้อข้าวเปลือกเหนียวจากผู้ชุมนุมในราคาตันละ 8,000 บาท แล้วทางฝ่ายรัฐบาลจะหาคำสั่งซื้อข้าวสารเหนียวจากต่างประเทศ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อนุมัติวงเงินกู้จำนวน 366 ล้านบาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในส่วนของเงินกู้ให้ใช้ข้าวสารที่ผู้ฟ้องคดีแปรรูปจากข้าวเปลือกเหนียวที่รับซื้อดังกล่าวเป็นประกัน ผู้ฟ้องคดีจึงตกลงตามข้อเสนอของรัฐบาลและได้จัดซื้อข้าวเปลือกเหนียวจากชาวนาตามข้อตกลง จำนวน 45,800 ตัน เป็นเงิน 366.4 ล้านบาท โดยผู้ฟ้องคดีได้สำรองจ่ายค่าข้าวให้ชาวนาบางส่วนประมาณจำนวน 42 ล้านบาท จนทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดสภาพคล่อง แต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีกลับมีมติเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 ให้รับเอาข้าวเปลือกเหนียวที่ผู้ฟ้องคดีรับซื้อจากชาวนาทั้งหมดไปเป็นของรัฐ ตามโครงการรับจำนำข้าวเหนียวกรณีพิเศษ และในวันที่ 2 กรกฎาคม 2551 คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติไม่อนุมัติเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่รัฐบาลและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผิดข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่เป็นธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา และถูกบังคับคดียึดทรัพย์ขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ ตามคดีหมายเลขดำที่ ผบ. 1015/2556 หมายเลขแดงที่ ผบ. 2510/2556 ของศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งระงับยับยั้งการขายทอดตลาดในคดีหมายเลขแดงที่ ผบ. 2510/2556 ของศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา จนกว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจะถึงที่สุด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ย

คดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ข้อหา ได้แก่ ข้อหาที่ 1 เป็นการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับยับยั้งการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเจ้าพนักงานบังคับคดียึดและนำไปขายทอดตลาดตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา และข้อหาที่ 2 เป็นการฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าเสียหายอันเกิดจากสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมแก้ไขปัญหา รับซื้อข้าวเปลือกเหนียวจากชาวนา

ที่เดือดร้อนและชุมนุมปิดถนน ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ในส่วนของข้อหาที่ 1 นั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดมาจากผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นขั้นตอนการบังคับคดีทางแพ่งตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา คำฟ้อง และคำขอท้ายฟ้องข้อหาที่ 1 จึงไม่ใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ สำหรับข้อหาที่ 2 เห็นว่า การที่รัฐบาลโดยรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ตกลงกับผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ฟ้องคดีช่วยแก้ไขปัญหาการชุมนุมของชาวนาที่เกิดจากราคาข้าวเปลือกเหนียวตกต่ำ โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับซื้อข้าวเปลือกเหนียวจากผู้ชุมนุมแล้วทางฝ่ายรัฐบาลจะหาคำสั่งซื้อข้าวสารเหนียวจากต่างประเทศ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อนุมัติเงินกู้จำนวน 366 ล้านบาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการตอบแทน ข้อตกลงดังกล่าวถือว่าเป็นสัญญาที่รัฐบาลให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาราคาข้าวเปลือกเหนียวตกต่ำให้แก่ชาวนาที่ชุมนุมปิดถนนเรียกร้อง อันเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทตามสัญญาในข้อหาที่ 2 นี้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 5 ปี ตามมาตรา 51 ดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหาที่ 2 ไว้พิจารณาได้เช่นเดียวกัน ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะในส่วนที่ไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ 2 ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่ 2 โดยเห็นว่า ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลและผู้ฟ้องคดีถือว่าเป็นสัญญาที่รัฐบาลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง และผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

5.2.7 กรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 100/2553

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าตัดแสงไม้สักในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี

ทั้งสองจำนองไว้กับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องขาดทุนจากการขายไม้สักส่วนที่เหลือ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบธุรกิจเพื่อให้ความสนับสนุนทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพการเกษตรหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร และมีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ รวมถึงการให้กู้เงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร การจำนองหรือรับจำนอง การจำนำหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการอย่างธนาคารพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกู้ยืมเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยใช้ที่ดินที่ปลูกไม้สักเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน อันเป็นการผูกนิติสัมพันธ์ในเชิงธุรกรรมทางการเงินกับผู้ถูกฟ้องคดี การดำเนินการธุรกรรมทางการเงินของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้อำนาจทางปกครอง ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างเป็นกรณีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้รับจำนอง ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการใดๆ ต่อทรัพย์สินที่จำนอง เป็นเหตุให้ทรัพย์สินซึ่งจำนองขายแล้วได้เงินไม่พอต่อการชำระหนี้จำนอง ซึ่งเป็นการปฏิบัติต่อกันตามสิทธิและหน้าที่ของผู้รับจำนองกับผู้จำนอง เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าตนเองได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางแพ่ง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

5.2.8 กรณีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 733/2561

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เข้าร่วมโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม 10 จังหวัด และโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี โดยกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดี ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2537 ได้เกิดพายุอีร่าโลราซึ่งเป็นภัยธรรมชาติทำให้เกษตรกรประสบปัญหาน้ำท่วมฟาร์ม แปลงหญ้าได้รับความเสียหาย เกษตรกรส่วนใหญ่จึงเลิกเลี้ยงโค ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ให้ช่วยเหลือเกษตรกรทุกราย แต่เรื่องดังกล่าวได้เงียบหายไปกระทั่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบว่าคุณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ช่วยเหลือเกษตรกรทุกราย ต่อมา

ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้มีหนังสือสอบถามเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือชี้แจงว่าภาระหนี้ของเกษตรกรตามโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 ได้รับการช่วยเหลือทุกราย ส่วนเกษตรกรที่ชำระหนี้เสร็จแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดแนวทางการช่วยเหลือไว้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรสองมาตรฐาน เกษตรกรบางรายต้องไปกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 10 ต่อเดือน บางรายจำต้องขายที่ดินบางส่วนเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เกษตรกรที่ไม่ได้ชำระหนี้เงินกู้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยได้รับการจำหน่ายหนี้เงินกู้ให้เป็นหนี้สูญ แต่เกษตรกรบางรายที่ใช้หนี้ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้วโดยต้องขายที่ดินบางส่วนหรือกู้เงินนอกระบบเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ที่ให้ช่วยเหลือเกษตรกรทุกราย ผู้ฟ้องคดีที่ 4 ยื่นคำร้องต่อศาลขอถอนคำฟ้องในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ 4 ศาลพิจารณาแล้วอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 ถอนคำฟ้องได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรตามความเห็นของคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติ (กบส.) และอนุมัติในหลักการให้จัดสรรเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ภายในวงเงิน 267,670,000 บาท โดยให้กระทรวงการคลังขอตกลงในรายละเอียดกับสำนักงบประมาณแล้วดำเนินการต่อไปนั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดความสัมพันธ์และมีผลบังคับต่อส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานในการบังคับบัญชาและรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ถือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาและชดเชยความเสียหายแก่เกษตรกรจากภัยธรรมชาติในการประกอบเกษตรกรรมตามโครงการของรัฐ 12 โครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน และมีหน้าที่ตามมาตรา 10 (13) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และมติของคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติได้ให้ความช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรซึ่งเข้าร่วมโครงการจำนวน 12 โครงการ อันรวมถึงโครงการส่งเสริมการเลี้ยงนม 10 จังหวัด และโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมจังหวัดสุพรรณบุรี โดยคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติได้ให้ความช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีหนี้เงินกู้ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 เท่านั้น โดยจำหน่ายหนี้ที่ยังค้างอยู่ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 ทั้ง 12 โครงการให้เป็นหนี้สูญ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรตามความเห็นของคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติ ดังนั้น ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 จึงต้องเป็นผู้ที่ยังเป็นหนี้กับผู้ถูกฟ้องคดี ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 ตามโครงการจำนวน 12

โครงการ อันรวมถึงโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม 10 จังหวัด และโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม จังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้ชำระหนี้เงินกู้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีเสร็จสิ้นครบถ้วนแล้วก่อนวันที่ 31 มีนาคม 2547 หนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินย่อมเป็นอันระงับสิ้นไป และโดยที่มติคณะมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ได้ให้ความช่วยเหลือแก่เฉพาะลูกหนี้ที่มีหนี้คงเหลืออยู่ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 เท่านั้น มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือสำหรับลูกหนี้ที่ได้ชำระหนี้ ตามสัญญากู้เสร็จสิ้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ในการคืนเงินที่ผู้กู้ได้ชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน โดยถูกต้องแล้วแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 แต่อย่างใด ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 1 นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีหนี้ตามโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม 10 จังหวัด คงค้างอยู่กับผู้ถูกฟ้องคดี ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 เป็นเงินต้นจำนวน 122,960 บาท ดอกเบี้ยจำนวน 66,979 บาท และเป็นผู้ที่ได้รับการ ความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 โดยจำนำหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้สัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจำนำหนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ยังคงค้างอยู่กับผู้ถูกฟ้องคดี ตามโครงการส่งเสริม การเลี้ยงโคนม 10 จังหวัด ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 ให้เป็นหนี้สัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการจำนำหนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ให้เป็นหนี้สัญญา และยังคง รับชำระหนี้จากผู้ฟ้องคดีที่ 1 เรื่อยมา จนผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชำระเสร็จสิ้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลย ต่อหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีที่ 1

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามมติคณะมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 โดยจำนำหนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ยังคงค้างอยู่กับ ผู้ถูกฟ้องคดีตามโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม 10 จังหวัด ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 ให้เป็นหนี้สัญญา โดยมี ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 โดยจำนำหนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ยังคงค้างอยู่กับผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นหนี้สัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมต้อง คืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ชำระภายหลังวันที่ 31 มีนาคม 2547 เพื่อชำระหนี้ตามโครงการส่งเสริมการเลี้ยง โคนม 10 จังหวัด และตามการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ซึ่งสืบเนื่องจากโครงการดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยกฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ส่งเสริมการเลี้ยงโคนมจังหวัดสุพรรณบุรี ตามที่รัฐบาลมีนโยบายให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบ ปัญหาความผลผลิตตกต่ำและภัยธรรมชาติ จำนวน 12 โครงการ และมีหนี้ตามโครงการส่งเสริมการเลี้ยง โคนม 10 จังหวัด คงค้างอยู่กับผู้ถูกฟ้องคดี ณ วันที่ 31 มีนาคม 2547 จึงถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับความ

ช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 โดยได้รับการจำหน่ายหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้สูญตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับการจำหน่ายหนี้เป็นสูญตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการจำหน่ายหนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ให้เป็นหนี้สูญ และยังคงรับชำระหนี้จากผู้ฟ้องคดีที่ 1 เรื่อยมาจนผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชำระเสร็จสิ้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

5.2.9 กรณีเกี่ยวกับสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 329/2546

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจังหวัดมหาสารคาม เดิมเคยปฏิบัติงานอยู่ที่จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานที่จังหวัดขอนแก่น แต่เนื่องจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจังหวัดขอนแก่นไม่มีที่พักอาศัย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขออนุมัติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เช่าบ้าน เพื่อเป็นที่พักอาศัย ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่น ชื้อห้องชุดในจังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านได้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบการเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการสอบปากคำฟ้องคดีแล้ว ต่อมาผู้อำนวยการกองอัตรากำลังได้มีหนังสือเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านและค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่จังหวัดมหาสารคาม และได้ขายบ้านหลังดังกล่าวไปและชำระหนี้ค่าบ้านเสร็จสิ้นแล้ว สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านจึงสิ้นสุดลง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้จัดการธนาคารได้มีหนังสือตักเตือนผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ถูกต้อง อย่าได้กระทำเช่นนี้อีก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง โดยไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และการสั่งเรียกคืนค่าเช่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกไปโดยชอบตามข้อบังคับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฉบับที่ 39 ว่าด้วยค่าเช่าบ้านพนักงาน เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นพนักงานผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ดังกล่าว ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแม้ว่าการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจจะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นคดีปกครองที่สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ขณะมีคำสั่งเรียกคืนค่าเช่าบ้านและหนังสือตกเดือนผู้ฟ้องคดีนั้นอยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างกับนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งเป็นสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจอันถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ดังนั้นจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิพากษาของศาลแรงงาน คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

5.2.10 กรณีธนาคารดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดี

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2561

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีและสามีทำสัญญากู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นบ้าน 2 ชั้น โดยจดทะเบียนจำนองที่ดินพร้อมบ้านดังกล่าวเป็นประกันแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเพื่อบังคับจำนองเป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดธัญบุรี ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าศาล ตามคดีหมายเลขแดงที่ ย. 1357/2550 โดยผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้ผู้ฟ้องคดีผ่อนชำระหนี้ที่ค้างชำระ หากผู้ฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้งวดใดงวดหนึ่ง ผู้ฟ้องคดียินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดียึดที่ดินพิพาทพร้อมสิ่งปลูกสร้างออกขายทอดตลาดได้ทันที หลังจากนั้นเจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ทำการยึดที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้างตามหมายบังคับคดีของศาลจังหวัดธัญบุรี และขายทอดตลาดที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ประมูลซื้อที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้างได้และจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2558 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนขายที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้างให้แก่บุคคลอื่นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2558 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีขายที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้างให้แก่

บุคคลอื่นในราคาต่ำกว่าราคาจำนอง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีพยายามติดตามและติดต่อขอซื้อคืน นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังขับไล่ผู้ฟ้องคดีโดยตีตบยกริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีรวม 3 ครั้ง และนำกุญแจมาล็อกบ้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิเจ้าของทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดีและชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจแก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้เพิกถอนการโอนกรรมสิทธิ์และธุรกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำกับบุคคลอื่น

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากผลการบังคับคดีทางแพ่งตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลจังหวัดอุบลราชธานี) ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งลักษณะ 2 ภาค 4 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง บัญญัติไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประมุขทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดจดทะเบียนขายทรัพย์ดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นและนำกุญแจมาล็อกบ้านของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นกรณีเจ้าของทรัพย์สินใช้สิทธิจำหน่ายทรัพย์สินของตนและขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงมิใช่การกระทำในทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

5.2.11 กรณีเกี่ยวกับการเช่าบ้านของธนาคาร

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2547

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าบ้านของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยชำระค่าเช่าครบถ้วนทุกเดือนและมีได้ทำผิดสัญญาเช่า ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขายบ้านและที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเช่าให้แก่ นาง ย. โดยการขายผิดสัญญาเช่าและให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเช่าทรัพย์สินให้ผู้ซื้อต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การขายบ้านดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี เพราะไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าทำให้เสียสิทธิและโอกาสในการซื้อบ้านที่เช่า ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของนาง ย. แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเช่า แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ติดต่อให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในหนังสือให้คำยินยอมว่าผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ซื้อ แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธ เพราะเห็นว่า เป็นเรื่องที่พนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตกลงกับผู้ซื้อก่อนที่จะมีการซื้อขายโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ตกลงด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีพิพาทตามคดีนี้ถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 แต่สัญญาเช่าทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำกับผู้ฟ้องคดีและสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำกับนาง ย. มิได้มีข้อกำหนดในสัญญาอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นสัญญาที่ก่อนนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ฉะนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

5.2.12 กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 72/2546

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถูกผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สั่งลงโทษตัดเงินเดือน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งแบบแผน และวิธีปฏิบัติของธนาคาร เสพของมีนเมาในเวลาปฏิบัติหน้าที่ และกระทำการอันอาจเป็นเหตุก่อให้เกิดความแตกแยกสามัคคีในบรรดาผู้อยู่ในวงงานของธนาคาร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผลการสอบสวนของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง เป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหน่วยงานทางปกครองที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คดีนี้มีกรณีโต้แย้งเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงโทษทางวินัยโดยตัดเงินเดือน อันถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม แม้คดีดังกล่าวจะเป็นคดีปกครอง แต่เนื่องจากมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดความหมายของคำว่า สภาพการจ้าง ไว้หมายความว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ้างหรือการทำงาน การกำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์ของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ด้วยเหตุนี้ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ตามมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (อนึ่ง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 80/2546 ได้วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 468/2553

คดีนี้มีคณะกรรมการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรรมการผู้จัดการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานประจำธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกคำสั่งธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงานประจำธนาคารดังกล่าว โดยอ้างว่าเมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ส่วนนิติกรรมสัญญา 2 ระดับ 5 ฝ่ายพิธีการสินเชื่อได้ยกยอทรัพย์สินของภรรยาของลูกค้า อีกทั้งยืมเงินแล้วไม่ใช้คืน และเรียกรับเงินจำนวน 1 ล้านบาท อ้างว่านำไปมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อตอบแทนการอนุมัติสินเชื่อให้แก่ลูกค้า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากระบวนการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีและคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงานประจำธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการของธนาคารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลโดยอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตั้งแต่กระบวนการสอบสวนจนกระทั่งได้มีคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงานประจำของธนาคารดังกล่าว โดยเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันเป็นคดีปกครองที่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเห็นว่า เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน คดีจึงเข้าข้อยกเว้นเรื่องคดีปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

บทที่ 6

บทวิเคราะห์

6.1 วิเคราะห์แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองในบทที่ 5 เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นฝ่ายปกครองและมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นั้น ผู้ศึกษาพบว่า ในคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ศาลปกครองมีแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าวเป็น 2 กรณี ดังนี้

แนวทางที่ 1 กรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่งหรือไม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองมีแนวทางในการวินิจฉัยคดีกรณีดังกล่าวโดยศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองเห็นว่า การดำเนินการของธนาคารที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองในกรณีที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไปกับเอกชน เป็นนิติสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันหรือนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง มิใช่เป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองหรือมีการใช้อำนาจทางปกครอง ลักษณะคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยในแนวทางที่ 1 มีดังนี้

(1) คดีกรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ ตัวอย่างเช่น การดำเนินการของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการดำเนินธุรกิจของธนาคารภายใต้การกำกับ ควบคุม และ อำนวยการของคณะกรรมการธนาคารเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินงานอย่างธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีใช่เป็นการกระทำทางปกครองในฐานะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทางปกครองแต่อย่างใด เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากหนังสือสัญญากู้เงินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะผู้กู้และผู้ให้กู้ นั่น เป็นนิติสัมพันธ์ต่อกันตามหนังสือสัญญากู้เงินภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีไม่จะเป็นการออกกระเบียบ หรือมติต่างๆ ของคณะกรรมการธนาคารเป็นการประกอบธุรกิจตามปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไปไม่ใช่การกระทำทางปกครอง จึงไม่เป็นคดีปกครอง

ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 77/2544) การอนุมัติให้กู้ยืมเงินและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเงินของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้องนี้เป็นการดำเนินการทางด้านธุรกิจของผู้ถูกฟ้องคดี มิได้เป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองแต่อย่างใด คดีตามคำฟ้องนี้เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 30/2545) แม้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดี จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นให้เป็นสถาบันทางการเงินเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีลักษณะเป็นธนาคารพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินธุรกิจของธนาคารเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งไม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยินยอมต่อบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี และกรณีเงินที่ฝากในบัญชีเงินฝากที่ฝากไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีหายไป รวมทั้งกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาอนุมัติเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น จึงไม่เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 912/2553)

(2) คดีกรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยการใช้เงินผ่านบัตรเครดิตของเจ้าหน้าที่ของธนาคารกรุงไทย มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2545) เมื่อธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ออกหลักเกณฑ์ในการคิดดอกเบี้ยพร้อมด้วยอัตราต่างๆ ของดอกเบี้ย ย่อมเป็นการวางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในเชิงพาณิชย์ และเป็นระเบียบที่ใช้บังคับทั่วไปกับผู้ประสงค์จะทำนิติสัมพันธ์กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ การที่ผู้ฟ้องคดีกระทำการผูกพันนิติสัมพันธ์ด้วยใจสมัครในเชิงธุรกิจธนาคารกับธนาคารอาคารสงเคราะห์โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อมีกรณีโต้แย้งเกิดขึ้นย่อมมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาททางปกครองอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 282/2546)

(3) คดีกรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี ตัวอย่างเช่น แม้ธนาคารออมสินผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่ในการดำเนินงาน

ของธนาคารออมสินมีคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร ตามลักษณะของการประกอบธุรกิจเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป การที่บุคคลใดจะทำธุรกรรมโดยใช้เช็ค ของธนาคารใด บุคคลนั้นจะต้องทำนิติกรรมกับธนาคารที่ตนประสงค์จะขอใช้บริการของธนาคารนั้น โดยการเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันตามข้อตกลงและเงื่อนไขการเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันกับ ธนาคารนั้นๆ ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เนื่องจากเช็คเป็นตั๋วเงินประเภทหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การดำเนินงานของธนาคารออมสินในกรณีนี้จึงมิใช่เป็นการกระทำทางปกครอง หรือมีการใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด เป็นการดำเนินกิจการเพื่อประกอบธุรกิจเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ ทั่วไป คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตาม คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 294/2545) การให้เบิกถอน เงินฝาก การรับฝากเงิน หรือการให้ปิดบัญชีและเปิดบัญชีใหม่แก่บุคคลใด ถือเป็นการทำธุรกรรมทางการเงิน ของธนาคารกับลูกค้าของธนาคาร อันเป็นปกติธุรกิจพาณิชย์ของธนาคารที่ลูกค้าของธนาคารกับธนาคาร มีต่อกัน กรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการถอนเงินหรือการรับฝากเงินของธนาคารที่เป็นนิติสัมพันธ์ ของธนาคารกับลูกค้าของธนาคาร อันเป็นนิติสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน มิใช่เป็นเรื่องทางปกครองหรือเป็น การใช้อำนาจทางปกครองแต่ประการใด แม้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายก็มิใช่ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง ข้อพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่ข้อพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2551) คำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การอายัดเงิน การโอนเงินที่สมาชิกส่งชำระหนี้คืนให้กลุ่มเครือข่าย พัฒนาชีวิตครูจังหวัดกำแพงเพชรของธนาคารออมสิน สาขากำแพงเพชร ที่ได้ดำเนินการแทนธนาคารออมสิน ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น ถือเป็นนิติสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่เป็นเรื่องทางปกครอง หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ถึงแม้การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็มิใช่ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ข้อพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทที่ศาลปกครอง จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 652/2551)

(4) คดีกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางแพ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดี โดยใช้ที่ดินที่ปลูกไม้สักเป็น หลักทรัพย์ค้ำประกัน อันเป็นการผูกนิติสัมพันธ์ในเชิงธุรกรรมทางการเงินกับผู้ถูกฟ้องคดี การดำเนินการ ธุรกรรมทางการเงินของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้อำนาจทางปกครอง ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง เป็นกรณีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างนองห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการใดๆ ต่อทรัพย์สิน

ที่จำนอง เป็นเหตุให้ทรัพย์สินซึ่งจำนองขายแล้วได้เงินไม่พอต่อการชำระหนี้จำนอง ซึ่งเป็นการปฏิบัติต่อกันตามสิทธิและหน้าที่ของผู้รับจำนองกับผู้จำนอง เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าตนเองได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางแพ่ง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 100/2553)

(5) คดีกรณีธนาคารดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดี ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีและสามีทำสัญญากู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยจดทะเบียนจำนองที่ดินพร้อมบ้านดังกล่าวเป็นประกัน ต่อมาผู้ฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเพื่อบังคับจำนองเป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดธัญบุรี หลังจากนั้นเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้างตามหมายบังคับคดีของศาลจังหวัดธัญบุรี และขายทอดตลาดที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ประมูลซื้อที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้างได้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนขายที่ดินพิพาทและสิ่งปลูกสร้างให้แก่บุคคลอื่น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดี เกิดจากผลการบังคับคดีทางแพ่งตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งลักษณะ 2 ภาค 4 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง บัญญัติไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประมูลทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาดจดทะเบียนขายทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นและนำกุญแจมาถือค้ำบ้านของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นกรณีเจ้าของทรัพย์สินใช้สิทธิจำหน่ายทรัพย์สินของตนและขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงมิใช่การกระทำในทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2561)

(6) คดีกรณีเกี่ยวกับการเข้าบ้านของธนาคาร ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเข้าบ้านของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ต่อมาธนาคารได้ขายบ้านและที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเช่าให้แก่นาง ย. โดยการขายติดสัญญาเช่าและให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเช่าทรัพย์สินให้ผู้ซื้อต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการขายบ้านดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีพิพาทตามคดีนี้ถึงแม้ธนาคารอาคารสงเคราะห์จะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่สัญญาเช่าทรัพย์สินที่ธนาคารทำกับผู้ฟ้องคดีและสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ธนาคารทำกับนาง ย. มิได้มีข้อกำหนดในสัญญาอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นสัญญาที่ก่อนนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง คดีนี้จึงเป็น

คดีพิพาทที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2547)

แนวทางที่ 2 กรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ
ในลักษณะที่เป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นคดีปกครอง
 โดยหลักแล้วหากมีการฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองต่อศาลปกครอง หากการกระทำหรือการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาดำเนินการและมีคำพิพากษารูปคดีหรือตามข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป คดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองก็เช่นเดียวกัน หากการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาดำเนินการและมีคำพิพากษารูปคดี อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ามีบางกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องเป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองแล้ว แต่เป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น เข้าข่ายยกเว้นเรื่องคดีปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น ศาลปกครองก็อาจจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ลักษณะคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยในแนวทางที่ 2 มีดังนี้

(1) **คดีกรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร** ตัวอย่างเช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการคิดค่าปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการธนาคารสาขาของธนาคารออมสินระหว่างผู้ฟ้องคดีและธนาคารออมสิน เข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 453/2553) คดีการบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสาขาของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 611/2561) ซึ่งคดีในลักษณะดังกล่าวศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาดำเนินการและมีคำพิพากษารูปคดี

(2) **คดีกรณีเกี่ยวกับการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง** ตัวอย่างเช่น คดีเกี่ยวกับการประกวดราคาจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้นและยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว และให้ธนาคารชำระเงินค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย โดยในคดีดังกล่าวศาลปกครองได้กำหนดให้เป็นเรื่อง

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 49/2558) ซึ่งคดีในลักษณะดังกล่าวศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาดำเนินการและมีคำพิพากษารูปคดี

(3) กรณีที่รัฐบาลให้เอกชนช่วยรับซื้อข้าวเปลือกเหนียวจากชาวนา ตัวอย่างเช่น การฟ้องคดีให้กระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรชำระเงินค่าเสียหายอันเกิดจากสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมแก้ไขปัญหารับซื้อข้าวเปลือกเหนียวจากชาวนาที่เดือดร้อนและชุมนุมปิดถนน ข้อตกลงดังกล่าวถือว่าเป็นสัญญาที่รัฐบาลให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาราคาข้าวเปลือกเหนียวตกต่ำให้แก่ชาวนาที่ชุมนุมปิดถนนเรียกร้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม คดีนี้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 702/2559)

(4) กรณีธนาคารไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาลดและชดเชยความเสียหายแก่เกษตรกรจากภัยธรรมชาติในการประกอบเกษตรกรรมตามโครงการของรัฐ 12 โครงการ โดยคดีนี้ศาลปกครองได้รับไว้พิจารณาดำเนินการและมีคำพิพากษารูปคดีซึ่งศาลปกครองมีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดความสัมพันธ์และมีผลบังคับต่อส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานในการบังคับบัญชาและรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ถือปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาลดและชดเชยความเสียหายแก่เกษตรกรจากภัยธรรมชาติในการประกอบเกษตรกรรมตามโครงการของรัฐ 12 โครงการ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 733/2561)

(5) กรณีเกี่ยวกับสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน ตัวอย่างเช่น คดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและการสั่งเรียกคืนค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีปกครองที่สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับธนาคารผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ขณะมีคำสั่งเรียกคืนค่าเช่าบ้านและหนังสือตัดเตือนผู้ฟ้องคดีนั้นอยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งเป็นสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจอันถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ดังนั้นจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิพากษาของศาลแรงงาน คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา

พิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 329/2546)

(6) กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย ตัวอย่างเช่น คดีนี้มีกรณีโต้แย้งเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงโทษทางวินัยโดยตัดเงินเดือน อันถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นคดีปกครอง แต่เนื่องจากมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดความหมายของคำว่า สภาพการจ้าง ไว้หมายความว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ้างหรือการทำงาน การกำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้างสวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์ของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ด้วยเหตุนี้ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 72/2546) เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลโดยอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และกรรมการผู้จัดการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตั้งแต่กระบวนการสอบสวนจนกระทั่งได้มีคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการทำงานประจำของธนาคารดังกล่าว โดยเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเห็นว่า เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน คดีจึงเข้าข้อยกเว้นเรื่องคดีปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 468/2553)

จากการศึกษาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ในคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองต่อศาลปกครอง ศาลปกครองมีแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยหากการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่งหรือไม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองมีแนวทางในการวินิจฉัยคดีโดยจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง แต่หากการกระทำหรือการดำเนินการของ

ธนาคารดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นคดีปกครองหรือเป็นเรื่องที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐทางปกครอง ศาลปกครองจะมีแนวทางในการวินิจฉัยคดีโดยศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาดำเนินการและมีคำพิพากษาตามรูปคดี ยกเว้นเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นหรือคดีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ศาลปกครองก็อาจจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

6.2 วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

การดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีกระบวนการในการดำเนินการกล่าวคือ เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะเป็นหน่วยงานในการรับเรื่องร้องเรียนตลอดจนแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบถ่วงถ่วงในเบื้องต้น รวมทั้งจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา โดยในเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน สามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมได้ด้วยความรวดเร็วหรือเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัย แต่หากเป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่สามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมได้ด้วยความรวดเร็วและเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและส่งมอบเรื่องร้องเรียนที่ได้รับไว้พิจารณาให้สำนักสอบสวน 1-4 ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว สำนักสอบสวน 1-4 จะจัดทำความเห็นเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในบทที่ 5 อาจแบ่งแยกการศึกษาวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นรายกรณีได้ดังนี้

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้ดำเนินการตรวจสอบก่อน และต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน โดยการให้เหตุผลในการวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนมีการให้เหตุผลไปในแนวทางที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยโดยให้เหตุผลไปในแนวทางที่ว่า การดำเนินการของธนาคารเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ เป็นเรื่องของการประกอบธุรกิจของธนาคารซึ่งมีลักษณะ

เป็นการดำเนินการในทางแพ่ง ธนาการที่เป็นหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ การดำเนินการของธนาการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเช่นเดียวกับนิติบุคคลเอกชนที่ประกอบกิจการธนาการพาณิชย์ทั่วไป โดยไม่ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการกิจการทางปกครอง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น การพิจารณาอนุมัติให้สินเชื่อของธนาการกรุงไทยเป็นเรื่องของการประกอบธุรกิจของธนาการซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการในทางแพ่ง/พาณิชย์กับเอกชน มิใช่เป็นการดำเนินการในลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองหรือทางบริหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2254/2546) กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้เป็นเรื่องการพิพาทเกี่ยวกับสัญญากู้เงิน สัญญาจำนองและข้อตกลงที่ยินยอมให้ธนาการกรุงไทยจ่ายเงินทดรองค่าประกันอัคคีภัยแทนผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง มิใช่การร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 168/2559) ตามที่ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าธนาการกรุงไทยไม่อนุมัติสินเชื่อให้แก่บริษัทเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายนั้น แม้ธนาการกรุงไทยจะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาการพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิธนาการกรุงไทยจึงเป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการทางด้านธุรกิจเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาการพาณิชย์ทั่วไป ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลใดจึงเป็นดุลพินิจของธนาการกรุงไทย กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2603/2559) กรณีร้องเรียนว่าธนาการออมสินทำสัญญากู้เงินฝ่าฝืนกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหาย เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐประกอบกับการบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นใดที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง ย่อมเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นจะต้องใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง กรณีตามคำร้องเรียนนี้แม้ธนาการออมสินถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เนื่องจากจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาการออมสิน พ.ศ. 2483 อย่างไรก็ดีธนาการออมสินจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ อีกทั้งการให้กู้เงิน การทำสัญญา กู้ หนังสือยินยอมมอบสิทธิ

การถอนเงินฝาก ตลอดจนสัญญาจำนำสลากออมสินพิเศษยังเป็นการดำเนินการเช่นเดียวกับนิติบุคคล เอกชนที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป โดยไม่ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินการทางปกครอง อันจะถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กรณีจึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัย ให้อายุติเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1676/2562)

แนวทางที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง ของเรื่องร้องเรียน และมีคำวินิจฉัยโดยให้เหตุผลไปในแนวทางที่ว่า การดำเนินการของธนาคารที่เป็น หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว ไม่ปรากฏว่าเป็น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติ หน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้อายุติ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ปฏิบัติตามสัญญากู้เงินและ ระเบียบของธนาคาร ธนาคารมิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติ หรือละเลย ไม่ปฏิบัติที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงพิจารณาวินิจฉัยให้อายุติเรื่อง (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 413/2544) การไม่อนุมัติการกู้ให้แก่ผู้ร้องเรียนก็เนื่องจากผู้ร้องเรียนไม่สามารถ บรรลุเงื่อนไขการกู้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ มิได้เกิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงยุติเรื่อง (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1178/2545) ในการพิจารณาให้สินเชื่อของธนาคารออมสิน ยังไม่ปรากฏว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้อายุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 697/2552) ผู้ร้องเรียนไม่สามารถแสดงแหล่งที่มาของรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้ จึงมีอาจรับฟังได้ว่าธนาคารออมสินมีการกระทำอันเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้อายุติ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1299/2553) กรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านเกณฑ์การพิจารณา อนุมัติสินเชื่อของธนาคารกรุงไทย เนื่องจากการตรวจสอบปรากฏว่าผู้ร้องเรียนมีประวัติการค้างชำระหนี้ กับธนาคารอื่น ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ธนาคารได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่และ เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมีปรากฏว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้อายุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียน เลขดำที่ 2795/2555) การจ่ายเงินสนับสนุนพิเศษตามโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตข้าราชการ

พลเรือนสามัญมีหลักเกณฑ์สำคัญว่าผู้กู้ซึ่งเป็นสมาชิกทุกรายในกลุ่มนั้นๆ ต้องชำระหนี้ได้ครบถ้วนตรงตามกำหนดเวลา กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกบางรายในกลุ่มมีหนี้ค้างชำระและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้รวมถึงชำระหนี้ตามปกติได้ ธนาคารออมสินจึงไม่อาจจ่ายเงินสนับสนุนพิเศษในอัตราร้อยละ 1 ได้ กรณีจึงไม่ปรากฏว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2793/2559) ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือแจ้งผลการอนุมัติสินเชื่อให้แก่บริษัทผู้ร้องเรียนตามเงื่อนไขที่ธนาคารกำหนด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ธนาคารไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 36/2561)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยกรณีร้องเรียนดังกล่าวไปในแนวทางที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตรวจสอบ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องทางแพ่ง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น เรื่องร้องเรียนกรณีธนาคารกรุงไทยไม่ปฏิบัติตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ แม้ธนาคารกรุงไทยจะเป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบก็ตาม แต่กรณีตามคำร้องเรียนเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางแพ่งเช่นเดียวกับเอกชน มิใช่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาสอบสวน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณา (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1251/2556)

แนวทางที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยขาดความเชื่อมั่นต่อแผนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่บริษัทของผู้ร้องเรียนเสนอ และคณะกรรมการธนาคารมีมติไม่รับแผนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ดังกล่าวเป็นเหตุให้บริษัทของผู้ร้องเรียนต้องผ่อนชำระหนี้ ภายใต้งบเงื่อนไข

การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ธนาคารได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัททราบ ซึ่งบริษัทได้รับทราบแล้ว แต่ปฏิเสธการชำระหนี้ จึงทำให้บริษัทเป็นลูกหนี้ตกชั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2045/2558) เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ร้องเรียนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารออมสินจึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่ผู้ร้องเรียนได้ ในการนี้ธนาคารออมสิน สาขาระยอง ได้ชี้แจงหลักเกณฑ์ดังกล่าวและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงมีปรากฏว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน(เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 526/2560)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีร้องเรียนว่าธนาคารออมสินปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เงินในบัญชีของผู้ร้องเรียนหายไป ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารออมสินมีการกระทำความผิดเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1382/2555) กรณีร้องเรียนว่าธนาคารออมสินปล่อยให้กลุ่มมิจฉาชีพหลอกลวงให้มารดาของผู้ร้องเรียนถอนเงินจากบัญชีเงินฝากธนาคารออมสินจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงธนาคารออมสินมิได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2518/2558)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหรือปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีผู้ร้องเรียนเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานของธนาคารออมสินร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการเรียกเงินค่าซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องจากการตรวจสอบไม่ปรากฏว่าธนาคารออมสินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินค่าซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าธนาคารออมสินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1751/2549) กรณีร้องเรียนธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยไม่ชำระเงินตามสัญญาจ้างงานซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ให้กับผู้ร้องเรียน ข้อเท็จจริงปรากฏว่าธนาคารได้มีการเจรจากับผู้ร้องเรียนหลายครั้งเพื่อหาทางยุติข้อพิพาท ปัจจุบันธนาคารได้ส่งจ่ายเช็คให้แก่บริษัทของผู้ร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานได้แก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ร้องเรียนอย่างเหมาะสมแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 275/2560) เรื่องร้องเรียนกรณีธนาคารออมสินไม่ตรวจรับงานจ้างและไม่ชำระค่าจ้างสำหรับการส่งมอบงานตามสัญญารับเหมางานปรับปรุงพื้นที่พร้อมจัดซื้อครุภัณฑ์ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เสนอแนะต่อธนาคารออมสิน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 999/2561)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น ธนาคารออมสินได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างทำสี่เครื่องบริการอิเล็กทรอนิกส์ (Self-Service) และจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์เครื่องถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) นอกสถานที่พร้อมติดตั้งจำนวน 2 รายการ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 โดยเงื่อนไขการประกวดราคาได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์การให้คะแนนการทดสอบทดลองตัวอย่างพัสดุจากผลงานการจัดทำสี่ การจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ และความพร้อมของการจัดทีมงานที่มีประสบการณ์ประกอบกัน แต่บริษัทของผู้ร้องเรียนไม่ผ่านเกณฑ์ประสิทธิภาพ ประกอบกับธนาคารออมสินได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทแล้วเห็นว่า ข้อผิดพลาดของบริษัทถือเป็นสาระสำคัญและยืนยันผลการพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้น พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้บริษัททราบแล้ว ดังนั้นจากข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารออมสินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจ

ตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2066/2559)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับสัญญาในการแก้ไขหนี้ในระบบ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการปฏิบัติตามสัญญาในทางแพ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีร้องเรียนว่าธนาคารออมสินยกเลิกสัญญาจ้างทำของกับบริษัทแห่งหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ร้องซึ่งเป็นพนักงานบริษัทดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเรียนผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างของบริษัทซึ่งเป็นคู่สัญญากับธนาคารออมสิน มีหน้าที่ตามสัญญาในการแก้ไขหนี้ในระบบ ดังนี้ เมื่อธนาคารออมสินได้พิจารณาถึงผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างแล้ว หากไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรือด้วยสาเหตุอื่นใดอันอยู่ภายในเหตุแห่งการเลิกสัญญา ธนาคารออมสินก็ย่อมมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ ดังนั้น การกระทำตามที่ร้องเรียนแม้จะเป็นการกระทำจากธนาคารออมสินอันเป็นหน่วยงานรัฐก็ตาม แต่มิใช่เป็นการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ แต่เป็นการปฏิบัติตามสัญญาในทางแพ่งเท่านั้น เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนไว้พิจารณาได้ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 536/2553)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลหรือโครงการของรัฐบาล ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนี้รายบุตรชายของผู้ร้องเรียนเป็นหนี้สินเชื่อเพื่อเกษตรซึ่งเป็นหนี้สินเชื่อประเภทที่ไม่เข้าข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชนตามโครงการของรัฐบาล ในการลดยอดหนี้ต้นเงินลง 50 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น จึงยังมีอาจรับฟังได้ว่าธนาคารกรุงไทยมีการกระทำอันเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด จึงยุติการพิจารณา (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 14/2549) กรณีผู้ร้องเรียนร้องเรียนขอเงินที่ชำระหนี้ในโครงการ AW ตามนโยบายส่งเสริมการเกษตร (โคนม) กลับคืน เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกหนี้สินจากโครงการดังกล่าว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องเรียนเป็นผู้เข้าร่วมโครงการ AW (โคนม) ของรัฐบาล โดยกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มาเพื่อเป็นทุนในการดำเนินกิจการ แต่ในการดำเนินกิจการผู้ร้องเรียนประสบภาวะขาดทุนเป็น

หนี้ค้างชำระ แต่อย่างไรก็ตามผู้ร้องเรียนได้ชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้วเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2537 โครงการดังกล่าวแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้จำหน่ายหนี้สูญของเกษตรกรผู้เป็นหนี้ก็ตาม แต่ผู้ร้องเรียนได้ชำระหนี้เสร็จสิ้นไปแล้วก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี ผู้ร้องเรียนก็มีอาจขอรับเงินที่ได้ชำระไปแล้วคืนได้ เนื่องจากเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีวัตถุประสงค์ในการคืนเงินของเกษตรกรที่ได้ชำระหนี้สิ้นไปก่อนแล้วแต่อย่างใด ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏว่ามีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณา (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1951/2552) กรณีผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์ไม่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยปี 2554 พิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ดำเนินโครงการเงินกู้เพื่อลดภาระหนี้ปลูกสร้างและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบอุทกภัยปี 2554 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2554 เรื่องมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยปี 2554 โดยผู้ร้องเรียนได้ยื่นขอความช่วยเหลือตามโครงการดังกล่าวเมื่อเดือนธันวาคม 2554 ซึ่งธนาคารได้อนุมัติผ่อนปรนการชำระหนี้ให้เป็นระยะเวลา 4 เดือน ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2554 ถึงเดือนมีนาคม 2555 ส่วนกรณีที่ผู้ร้องเรียนประสงค์ที่จะขออนุมัติผ่อนปรนการชำระหนี้ย้อนหลังตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงพฤศจิกายน 2554 ไม่สามารถทำได้เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนด กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์มีการกระทำความผิดเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1829/2555)

เรื่องร้องเรียนกรณีธนาคารดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยกรณีร้องเรียนดังกล่าวไปในแนวทางที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตรวจสอบ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีผู้ร้องเรียนกู้ยืมเงินธนาคารอาคารสงเคราะห์โดยนำบ้านและที่ดินจำนองเป็นประกันหนี้ ผู้ร้องขาดการชำระหนี้ธนาคารจึงฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดนครพนมบังคับจำนองและขายทอดตลาดบ้านพร้อมที่ดิน ศาลได้มีคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ต่อมาสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนครพนมได้ประกาศขายทอดตลาดบ้านและที่ดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันได้มีการนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดนครพนมและศาลจังหวัดนครพนมได้มีคำพิพากษาแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องไว้พิจารณาต่อไปได้ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่

17/2553) กรณีร้องเรียนว่าธนาคารกรุงไทยปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมจากกรณีการฟ้องร้องดำเนินคดีและนำที่ดินของผู้ร้องเรียนไปขายทอดตลาด ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณา (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1762/2558) กรณีร้องเรียนว่าผู้ร้องเรียนถูธนาคารออมสินดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีให้มีการยึดทรัพย์ของผู้ร้องเรียนจากการที่ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ค้ำประกันร่วม ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ศาลจังหวัดอุดรธานีได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณา (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 60/2561)

แนวทางที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีร้องเรียนว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์กลั่นแกล้งดำเนินคดีเป็นเหตุให้สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นดำเนินการบังคับคดียึดบ้านผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องเรียนผิมนัดชำระหนี้ตามบัญชีเงินกู้ ธนาคารจึงฟ้องดำเนินคดีกับผู้ร้องเรียน หลังจากนั้นผู้ร้องเรียนได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ แต่ผู้ร้องเรียนผิมนัดชำระหนี้อีก ธนาคารจึงมีคำขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ร้องเรียน เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงดำเนินการตามขั้นตอนการขายทอดตลาด ต่อมาผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องขอให้มีการไกล่เกลี่ย เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการนัดไกล่เกลี่ยให้ โดยทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันได้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงงดการบังคับคดีไว้ชั่วคราวเพื่อรอฟังผลการชำระหนี้ตามข้อตกลง ต่อมาผู้ร้องเรียนได้ชำระหนี้ปิดบัญชี ผู้แทนธนาคารจึงได้ยื่นคำแถลงขอถอนการยึดทรัพย์สินดังกล่าว คดีเป็นอันเสร็จไม่ต้องมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนได้มารับโฉนดที่ดินจากธนาคารและนำไปปลดจำนองที่สำนักงานที่ดินเรียบร้อยแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วและมีปรากฏว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2670/2555)

เรื่องร้องเรียนกรณีธนาคารไม่ขายทรัพย์สินให้ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีร้องเรียนธนาคารกรุงไทยไม่ขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งผู้ร้องเรียนจดทะเบียนจำนองไว้เป็นประกันหนี้คืนให้ผู้ร้องเรียน นั้น จากการแสวงหาข้อเท็จจริงพบว่า เดิมผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกรณีร้องเรียน ต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกคำร้องคดีดังกล่าว และธนาคารกรุงไทยได้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทำข้อเสนอซื้อทรัพย์สินจำนวน 2 ครั้ง ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือเสนอขอซื้อทรัพย์สินกับธนาคารแล้ว ปัจจุบัน อยู่ระหว่างผู้ร้องเรียนรวบรวมเงินเพื่อซื้อทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคารกรุงไทยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสั่งยุติเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1570/2562)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) หรือเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (ADM) หรือระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center) ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน หรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีร้องเรียนธนาคารกรุงไทย สาขาต้นหยงมัส ไม่ดำเนินการซ่อมแซมเครื่อง ADM (ฝากเงินอัตโนมัติ) เป็นเหตุให้ไม่สะดวกในการใช้บริการ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ปัจจุบันตู้ฝากเงินอัตโนมัติที่ธนาคารกรุงไทย สาขาต้นหยงมัส ได้รับการซ่อมแซมจนสามารถใช้งานได้ ตามปกติแล้ว เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2629/2558) กรณีผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าไม่สามารถติดต่อขอรับบริการจากธนาคารกรุงไทย ผ่านทางระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center) ได้ เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนและเสียหายนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทยได้ดำเนินการตรวจสอบการให้บริการทางโทรศัพท์ แก่ผู้ร้องเรียน โดยผู้ร้องเรียนได้โทรศัพท์ติดต่อธนาคารกรุงไทยจำนวนทั้งสิ้น 7 ครั้ง แต่ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนได้วางสายไปโดยยังมีได้สนทนากับเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด นอกจากนี้ระยะเวลาในการรอสายเพื่อติดต่อเจ้าหน้าที่ผู้ร้องเรียนยังถือสายรอเป็นระยะเวลาสูงสุด 36 วินาทีเท่านั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ธนาคารกรุงไทยละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียน อย่างไรก็ดี กรณีปัญหาตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เป็นเรื่องของผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นประชาชนมีความประสงค์จะติดต่อสอบถามเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินซึ่งเกี่ยวกับการให้บริการของธนาคารกรุงไทย แต่เนื่องจากเกิดปัญหาในการติดต่อเรื่องดังกล่าวจึงทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับบริการหรืออำนวยความสะดวกจากธนาคารกรุงไทย ซึ่งธนาคารกรุงไทยมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกและให้บริการกับลูกค้าในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงกำชับให้ธนาคารกรุงไทยดำเนินการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไข

การให้บริการพร้อมทั้งกำชับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน ในเรื่องดังกล่าวต่อไปด้วย (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 3054/2558) กรณีร้องเรียนธนาคารกรุงไทยดูแลบริหารจัดการระบบการสื่อสารโดยไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความขัดข้องในการถอนเงินผ่านเครื่องฝาก-ถอน เงินสดอัตโนมัติ (ATM) สาขามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561 นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทยโดยสายงานเทคโนโลยี ได้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาทันทีและระบบ กลับมาใช้งานได้เป็นปกติหลังจากช่วงเวลาที่เกิดปัญหาแล้วนั้น ดังนั้นจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าธนาคาร ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสั่งยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อนึ่ง ประเด็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดูแลบริหารจัดการระบบการสื่อสาร ทำให้เกิดความขัดข้องในการ ถอนเงินผ่านเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) นั้น ธนาคารกรุงไทยโดยเฉพาะสายงานเทคโนโลยีนั้น เมื่อรับทราบปัญหาจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาระบบดังกล่าวโดยเร็วเพื่อไม่ทำให้ผู้ใช้บริการได้รับความเดือดร้อน จากข้อขัดข้องดังกล่าว (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 469/2561)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยกรณีร้องเรียนดังกล่าวไปในแนวทางที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ ตรวจสอบ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็น เรื่องที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ให้รับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้ พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้จัดการธนาคาร ออมสิน สาขามโนรมย์ ได้ถูกธนาคารตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ร้องเรียนเห็นว่าการที่ธนาคาร ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งปลดผู้ร้องเรียนออกจากตำแหน่งไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคลของธนาคารออมสิน โดยมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งปลดผู้ร้องเรียน ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากการร้องเรียนของพนักงานธนาคาร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่รับ เรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1534/2546) ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าผู้ร้องเป็นพนักงาน ธนาคารออมสิน ธนาคารออมสินได้มีคำสั่งให้ไล่ออกจากงาน ผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่ได้รับความ เป็นธรรมในการลงโทษ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็น การร้องเรียนเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา อย่างไรก็ตามหากผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานต่อไป (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1510/2550)

แนวทางที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนแล้วจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น ตามที่ร้องเรียนว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนและลงโทษนาย ว. พนักงานธนาคาร ตามที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นร้องเรียนไปนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าธนาคารได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้ว โดยมีผลการสอบสวนว่ายังไม่พบว่ามี การนำข้อมูลทางการเงินของผู้ร้องเรียนไปเปิดเผย จึงยุติเรื่อง ดังนั้นจากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีอาจรับฟังได้ว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีการกระทำอันเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณา (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2062/2552) กรณีตามเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาบางบอน (ตลาดปิ่นทอง) โดยขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ร้องเรียนเห็นว่าผู้ร้องเรียนได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการและภาพลักษณ์ของธนาคารออมสิน กรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบกับผู้ร้องเรียนได้นำกรณีการร้องเรียนในเรื่องนี้ไปร้องเรียนต่อธนาคารออมสินด้วยแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และขอให้ธนาคารออมสินแจ้งความคืบหน้าและผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนทราบเป็นระยะต่อไป (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 149/2560) ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่าผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกบุคคลที่มีประสบการณ์เฉพาะด้านเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการศูนย์สินเชื่อธุรกิจลูกค้า SMEs ธนาคารออมสิน ซึ่งต่อมาธนาคารออมสินได้มีคำสั่งให้ผู้ร้องเรียนเข้าทดลองปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้จัดการศูนย์สินเชื่อธุรกิจลูกค้า SMEs 11 ร้อยเอ็ด เป็นระยะเวลา 6 เดือน ผู้ร้องเรียนเห็นว่าผู้ร้องเรียนได้ทดลองปฏิบัติงานครบตามระยะเวลาที่กำหนดและผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดการทดลองปฏิบัติงานตามที่กำหนดแล้ว แต่ปรากฏว่าธนาคารออมสินมีคำสั่ง เรื่อง บรรจุพนักงาน ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2562 โดยไม่มีรายชื่อผู้ร้องเรียนได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงาน ผู้ร้องเรียนจึงขอให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเหตุใดธนาคารจึงไม่ดำเนินการบรรจุผู้ร้องเรียนเป็นพนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว

เห็นว่า ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการบรรจุผู้ร้องเรียนให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการศูนย์สินเชื่อธุรกิจลูกค้า SMEs 11 ร้อยเอ็ด ข้างต้น อยู่ระหว่างการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการแต่งตั้งเป็น พนักงานตามกฎหมายและระเบียบของธนาคารออมสิน ประกอบกับการพิจารณาบรรจุบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานของธนาคารออมสินเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมาตรา 36 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 36 (2) ดังกล่าว จึงส่งเรื่องร้องเรียนนี้ให้ธนาคารออมสินพิจารณาดำเนินการต่อไป (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1478/2562)

เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับการทุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยกรณีร้องเรียนดังกล่าวไปในแนวทางที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตรวจสอบ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรงหรือเป็นเรื่องที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ดำเนินการแล้ว

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีตามเรื่องร้องเรียนเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้กล่าวหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ กระทำการปลอมและใช้ใบแต่งตั้งนายความปลอม ปกปิดข้อเท็จจริงในการทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ และขอให้ศาลจังหวัดขอนแก่นออกหมายบังคับคดีโดยไม่ชอบ อันเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนในประเด็นเดียวกันนี้ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลจึงมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยแล้ว ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริต จึงวินิจฉัยไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2293/2555) ผู้ร้องเรียนร้องเรียนนาย ช. ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน กับพวก กรณีร่วมกันใช้อำนาจโดยมิชอบ ส่อเจตนาทุจริต เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง กระทำการให้ธนาคารออมสินเกิดความเสียหาย ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ดำเนินการแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1869/2561)

แนวทางที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนแล้วจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเช่น กรณีตามเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรณีปฏิบัติหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ขอสินเชื่อ โดยผิดระเบียบที่เข้าข่ายการทุจริตต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีหน้าที่โดยตรงได้รับเรื่องไว้แล้ว และเป็นประเด็นเดียวกับที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าว (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1151/2555) ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า นาย พ. อดีตผู้อำนวยการอาวุโสบริหาร 2 ฝ่ายกลั่นกรองสินเชื่อ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการฝ่ายธุรกิจสัมพันธ์ 2 ได้ทุจริตเกี่ยวกับการอนุมัติวงเงินสินเชื่อประมาณ 100 ล้านบาท และขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้ค้ำประกันให้แก่ลูกค้า โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญาแก่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีมติให้ลงโทษนาย พ. โดยให้ไล่ออกจากการเป็นพนักงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 แต่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยกลับมีพฤติกรรมปกปิดช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว และไม่ส่งเรื่องการทุจริตดังกล่าวให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการส่งเรื่องการทุจริตของนาย พ. ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับบุคคลดังกล่าวแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติดมิชอบในวงราชการ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2743/2558)

จากการศึกษาข้างต้น พบว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1) ปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ในบางกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยไปในแนวทางที่ต่างกันไปหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

กล่าวคือ จากการศึกษาปรากฏว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ในบางกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี กรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหรือปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร กรณีเกี่ยวกับการประกวราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลหรือโครงการของรัฐบาล กรณีเกี่ยวกับเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) หรือเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (ADM) หรือระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center) โดยเรื่องร้องเรียนในกรณีเหล่านี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางที่จะรับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรืออาจมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน แต่ในบางกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันมีการวินิจฉัยไปในแนวทางที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีปัญหาในการวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาที่แตกต่างกัน เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กรณีเกี่ยวกับการบังคับคดี กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย กรณีเกี่ยวกับการทุจริต และปัญหาในกรณีที่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการให้เหตุผลในการวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนไปในแนวทางที่แตกต่างกัน เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ ซึ่งการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันไปในแนวทางที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันนั้น จะทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีมาตรฐานหรือบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนและอาจทำให้ประชาชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ร้องเรียน หน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียน นักวิชาการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เกิดความสับสน อันจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้งอาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียนได้

(2) ปัญหาการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง

กล่าวคือ จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏว่า เรื่องร้องเรียนกรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ในบางกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินก็รับไว้พิจารณาดำเนินการตรวจสอบ เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝาก

หรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี กรณีเกี่ยวกับเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) หรือเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (ADM) หรือระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center) หรือบางกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่รับไว้พิจารณาดำเนินการตรวจสอบ เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับสัญญาในการแก้ไขหนี้ในระบบ ซึ่งเป็นสัญญาในทางแพ่ง หรือบางกรณีก็มีทั้งรับไว้พิจารณาและไม่รับไว้พิจารณา เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรือบางกรณีก็รับไว้พิจารณาดำเนินการตรวจสอบแล้ว ต่อมาจึงจะยุติเรื่องในภายหลังโดยให้เหตุผลว่า การกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามที่ร้องเรียนเป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อในบางเรื่อง ดังนั้นจึงมีปัญหว่า กรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็น การดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถรับเรื่องร้องเรียนในกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาตรวจสอบได้หรือไม่

ปัญหาในกรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่ องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงฉบับปัจจุบัน เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง อีกทั้งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดนิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึง กรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

จากนิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้นแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง การกระทำของฝ่ายปกครองที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐทางปกครองเหนือปัจเจกบุคคลหรือเอกชนทั่วไปหรือที่เรียกกันว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการกิจการทางปกครอง โดยผลของการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง คือ การกระทำทางปกครอง ประกอบกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งก็คือ ธนาคารที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (ตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 5) ซึ่งถือว่าเป็น องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง นั้น ตามหลักการหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง (รายละเอียดอยู่ในบทที่ 2) การกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีทั้ง “การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายมหาชน” ที่องค์กรฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจรัฐเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน และ “การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายเอกชน” ที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการโดยมีฐานะเท่าเทียมกันกับเอกชน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทางปกครองของฝ่ายปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะการกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐทางปกครองของฝ่ายปกครอง ในการกระทำการเท่านั้น ไม่น่าจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินกิจการของธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการกระทำที่เป็นการดำเนินการทางด้านธุรกิจพาณิชย์เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่งที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการโดยมีฐานะเท่าเทียมกันกับเอกชน อันเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายเอกชนได้

และเมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ในหัวข้อ 6.2 ประกอบด้วยแล้ว ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองอย่างชัดเจนว่า ในคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง หากการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่งหรือไม่เป็นการให้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองมีแนวทางในการวินิจฉัยคดีโดยจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง แต่หากการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นคดีปกครองหรือเป็นเรื่องที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

การใช้อำนาจรัฐทางปกครอง ศาลปกครองจะมีแนวทางในการวินิจฉัยคดีโดยศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาดำเนินการและมีคำพิพากษาตามรูปคดี ยกเว้นเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นหรือคดีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ศาลปกครองก็อาจจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

นอกจากนี้ในการร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เป็นการร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นั้น เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีดังกล่าวที่มีการวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับการพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่งหรือไม่ใช่เป็นการดำเนินการในลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองแล้วปรากฏว่า เรื่องร้องเรียนบางเรื่องมีการวินิจฉัยไม่รับหรือยุติเรื่องร้องเรียนโดยให้เหตุผลเพียงว่า กรณีดังกล่าวมิใช่การร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เรื่องร้องเรียนบางเรื่องมีการให้เหตุผลว่า กรณีดังกล่าวมิใช่การร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาตรวจสอบได้ อันเป็นการวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาตรวจสอบได้อย่างชัดเจน ซึ่งกรณีดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาตั้งแต่ในชั้นพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับแนวทางในการวินิจฉัยคดีในลักษณะเดียวกันของศาลปกครอง

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นโดยสรุปว่า เรื่องร้องเรียนกรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนในกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาตรวจสอบได้ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง การกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ จะต้องเป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจรัฐทางปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น หากมีการร้องเรียนกรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจ เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่งต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะเสนอความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ไม่รับเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาดำเนินการ เนื่องจากการร้องเรียนในกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ส่วนกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐกรณีใดบ้างที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง หรือกรณีใดบ้างที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการทางปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครอง นั้น จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ได้แก่ เรื่องร้องเรียนในกรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี กรณีเกี่ยวกับเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) หรือเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (ADM) หรือระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center) กรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ กรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กรณีธนาคารดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดีทางแพ่ง กรณีเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง รวมถึงกรณีอื่นๆ ที่เป็นการประกอบกิจการในเชิงธุรกิจธนาคารหรือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายเอกชนที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนมีฐานะเท่าเทียมกัน

ส่วนการดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการทางปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครอง ได้แก่ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือโครงการของรัฐบาล กรณีเกี่ยวกับการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย กรณีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ รวมถึงกรณีอื่นๆ ที่การดำเนินการของธนาคารเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐหรือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชนที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือฝ่ายเอกชน

6.3 วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในหัวข้อ 6.2 ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว 2 ปัญหา ได้แก่ (1) ปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ในบางกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยไปในแนวทางที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และ (2) ปัญหาการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ซึ่งปัญหาใน (2) ก็มีปัญหาคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ในบางกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยไปในแนวทางที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันเช่นเดียวกัน สาเหตุของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จะมีเจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนรวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผ่านทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามลำดับการบังคับบัญชา ทำให้เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารแต่ละเรื่องมีเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบคนละคนกัน ซึ่งในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนรวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย เจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคนอาจมีดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแตกต่างกันได้ ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ออกมาสู่ภายนอกมีการวินิจฉัยที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน 3 คน (มาตรา 228) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนก็อาจมีดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่แตกต่างกันได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในส่วนของข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องอาจจะมีรายละเอียดข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามในส่วนของการรายละเอียดข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนนั้น หากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะมีคำวินิจฉัยเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้จนกระทั่งมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนได้

นอกจากสาเหตุของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสาเหตุหลักของปัญหาที่เกิดขึ้นคือการไม่มีแนวปฏิบัติงานหรือแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่ชัดเจน หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน

ได้กำหนดแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีกรอบการทำงานหรือแนวทางในการปฏิบัติงานเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก็จะส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย อันจะทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวมีมาตรฐานเดียวกัน และจะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

ในการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ อาจสรุปได้ว่า แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ในบางกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยไปในแนวทางที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน มีปัญหาในการวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาที่แตกต่างกัน และปัญหาในกรณีที่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการให้เหตุผลในการวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนไปในแนวทางที่แตกต่างกัน ซึ่งการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันไปในแนวทางที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันนั้น จะทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีมาตรฐานหรือบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน อันจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และอาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียนได้

ประการที่ 2 ปัญหาการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง กล่าวคือ ในการดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะดังกล่าวมีปัญหาว่ากรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถรับเรื่องร้องเรียนในกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาตรวจสอบได้หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาผู้ศึกษามีความเห็นว่ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง การกระทำหรือการดำเนินการของ

ธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ จะต้องเป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจรัฐทางปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น เรื่องร้องเรียนกรณีการกระทำหรือการดำเนินการของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนในกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาตรวจสอบได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้นเกิดจากเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละเรื่อง มีเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบคนละคนกัน ซึ่งในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนรวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย เจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคนอาจมีดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแตกต่างกันได้ นอกจากนี้ ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน 3 คน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนก็อาจมีดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่แตกต่างกันได้เช่นเดียวกัน อีกทั้งในส่วนของข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องอาจจะมีรายละเอียดข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามในส่วน of รายละเอียดข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนนั้น หากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะมีคำวินิจฉัย เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้จนกระทั่งมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนได้อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่าสาเหตุหลักของปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การไม่มีแนวปฏิบัติงานหรือแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่ชัดเจน ซึ่งหากมีแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน จะทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีกรอบการทำงานหรือแนวทางในการปฏิบัติงานในการเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งจะส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันมีมาตรฐานในการวินิจฉัยและเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ประกอบกับเพื่อให้การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่มีการร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายสอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบ

การใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

7.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะพิจารณาดำเนินการกำหนด “แนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” ดังนี้

(1) เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เป็นการร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไป/เป็นการกระทำในทางแพ่ง หรือเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง/เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง/เป็นการกระทำทางปกครอง โดยมีหลักการพิจารณาดังนี้

(1.1) การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไป/เป็นการกระทำในทางแพ่ง ได้แก่ เรื่องร้องเรียนในกรณีเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากหรือการเบิกถอนเงินจากบัญชี กรณีเกี่ยวกับเครื่องฝาก-ถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) หรือเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (ADM) หรือระบบให้บริการลูกค้าทางโทรศัพท์ (Call Center) กรณีเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการขอสินเชื่อ กรณีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กรณีธนาคารดำเนินการฟ้องร้องและบังคับคดีทางแพ่ง กรณีเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง รวมถึงกรณีอื่นๆ ที่เป็นการประกอบกิจการในเชิงธุรกิจธนาคารหรือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายเอกชนที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนมีฐานะเท่าเทียมกัน

(1.2) การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง/เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง/เป็นการกระทำทางปกครอง ได้แก่ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีที่ธนาคาร

ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือโครงการของรัฐบาล กรณีเกี่ยวกับการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย กรณีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ รวมถึงกรณีอื่นๆ ที่การดำเนินการของธนาคารเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐหรือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน ที่ธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือฝ่ายเอกชน

(2) หากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาเสนอความเห็นตามข้อ (1) เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเพิ่มเติม เพื่อให้มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาเสนอความเห็นตามข้อ (1) ได้

(3) ในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา

(3.1) หากเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไป/เป็นการกระทำในทางแพ่ง ให้เสนอความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ไม่รับเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเอกชนทั่วไป/เป็นการกระทำในทางแพ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(3.2) หากเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง/เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง/เป็นการกระทำทางปกครอง และไม่เข้าข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือไม่ใช่เรื่องที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ให้เสนอความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและส่งมอบเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาดังกล่าวให้สำนักสอบสวน 1-4 ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป

(3.3) หากเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การดำเนินการหรือการกระทำที่ถูกร้องเรียนของธนาคารดังกล่าวเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง/เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง/เป็นการกระทำทางปกครอง แต่เข้าข้อจำกัดในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นเรื่องตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือเป็นเรื่องที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ให้เสนอความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ดำเนินการตามมาตรา 36 หรือให้ไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามมาตรา 37 แล้วแต่กรณี เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นพนักงานธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐร้องเรียนว่าถูกธนาคารดังกล่าวตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งปลดผู้ร้องเรียนออกจากตำแหน่งโดยไม่เป็นธรรม กรณีดังกล่าวแม้จะเป็นการร้องเรียนการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของธนาคาร แต่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 36 (2) เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องเสนอความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ดำเนินการตามมาตรา 36 (2) โดยเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป หรือเรื่องร้องเรียนกรณีการบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสาขาของธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำทางปกครอง แต่หากข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนปรากฏว่า ผู้ร้องเรียนได้ฟ้องธนาคารในเรื่องเดียวต่อศาลปกครองแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องเสนอความเห็นเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (2) เป็นต้น

(4) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว ให้สำนักสอบสวน 1-4 ดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักสอบสวน 1-4 จัดทำความเห็นโดยพิจารณาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

7.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวข้างต้นไปดำเนินการจัดทำคำสั่งที่เกี่ยวข้องแล้วเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินลงนามเพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะวางแนวทางในการกำกับดูแลให้สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น โดยละเอียดในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐไว้พิจารณา รวมทั้งให้สำนักที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม “แนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” ดังกล่าวโดยเคร่งครัดต่อไป

7.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

โดยที่มีการดำเนินการหรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ นอกจากธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจ เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปเหมือนกับธนาคารที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นการกระทำในทางแพ่ง หรือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายเอกชนที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชน มีฐานะเท่าเทียมกัน จึงเห็นควรที่จะมีการศึกษาในเรื่องดังกล่าวเพื่อกำหนดแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่มีการดำเนินการหรือการกระทำในลักษณะดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายการอ้างอิง

หนังสือ

ชลัช จงสืบทพันธ์ และไชยา ภูภาคาร. (2559). บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). รัฐและนิติบุคคลมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และวรศักดิ์ จันทร์ภักดี. (2560). ร่ายรัฐธรรมนูญ: ที่มา หลักการ และความสำคัญ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อุดมรัฐ อมฤต. (2552). ตำราหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง กลุ่มวิชาที่ 8 : ระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

บทความ

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 6 กันยายน 2562. จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.

วรศักดิ์ อรรถมนเณ. (2537, สิงหาคม). ระบบการควบคุมการใช้อำนาจอรัฐ. *วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่ม 13 ตอนที่ 2, หน้า 13-17.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). “ศาลปกครอง” กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. ใน *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งแรก), หน้า 55-75. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 6 กันยายน 2562. จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>.

วิทวัส รัชตะนันท์. (2559, มกราคม-มิถุนายน). ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐภายใต้หลักนิติธรรม. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, หน้า 10-22.

วิทวัส รัชตะนันท์. (2559, กรกฎาคม-ธันวาคม). วิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน: กรณีประเทศไทย. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ปีที่ 9 ฉบับที่ 2, หน้า 164-181.

วิทยานิพนธ์

พงศ์สุข สุขสาคร. (2555). ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กร
ในกระบวนการยุติธรรม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์. (2538). สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้ง
ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิริยา พรหมราชยศ. (2553). ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2544). รายงานการวิจัย เรื่อง อำนาจหน้าที่
และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับศาลปกครอง. เสนอต่อสำนักงาน
ศาลปกครอง.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่
2 ธันวาคม 2562. จาก https://www.ombudsman.go.th/10/2_1.asp.